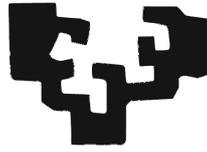




eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

# La legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur. Estudio de caso: las ONG bolivianas (1985-2015)

Tesis doctoral presentada por

Daniel von Freyberg

Dirigida por

Karlos Pérez Alonso de Armiño

Bilbao, Octubre de 2022



UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO  
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA

Heoga - Instituto de Estudios sobre Desarrollo y  
Cooperación Internacional

Programa de Tercer Ciclo: Estudios sobre Desarrollo

La legitimación del sistema de la cooperación para el  
desarrollo Norte-Sur. Estudio de caso: las ONG  
bolivianas (1985-2015)

Tesis doctoral presentada por  
Daniel Freiherr von Freyberg

Dirigida por el Dr. Karlos Pérez Alonso de Armiño

Bilbao, Octubre de 2022



## Agradecimientos

Un agradecimiento de manera muy especial a la Universidad Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea por el valioso apoyo que me brindó durante el tiempo que realicé mis estudios por doctorado en el marco del programa *Investigador en formación en prácticas* y una beca de estancia en Bolivia.

Expreso mi profundo agradecimiento a mis amistades y familias en Bolivia, el País Vasco y Alemania por haber mantenido mi motivación en esta etapa de más de doce años, especialmente a Dr. Adrian Waldmann y Diandra Dias.

Manifiesto mi agradecimiento a mi director Dr. Karlos Pérez Alonso de Armiño, por el gran apoyo que me brindó en la orientación de esta investigación desde su inicio hasta la culminación.

Agradezco especialmente a todos y todas las representantes de las ONG bolivianas que en entrevistas en profundidad compartieron la historia de vida de su entidad. Expreso mi gran agradecimiento a los y las representantes de ONG internacionales, agencias bilaterales, instituciones multilaterales y administraciones públicas por su participación valiosa en las entrevistas.

Quisiera destacar especialmente los fructíferos intercambios mantenidos con numerosos investigadores en Bolivia. Además, deseo manifestar mi gratitud a CIDES-UMSA, José Peres y José Blanes por la posibilidad de participar en espacios de reflexión sobre las temáticas de esta investigación.

Manifiesto también mi gran agradecimiento a cada uno y una de las personas del programa de doctorado de Hegoa, en quienes siempre encontré una gran capacidad analítica y humana.



# Índice

Prólogo	1
<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
1.1. Objeto de Estudio, justificación y delimitación conceptual	10
1.2. Preguntas de investigación	21
1.3. Objetivos	22
1.4. Metodología	23
1.5. Explicación de la estructura	28
PARTE I: LAS CRÍTICAS AL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO NORTE-SUR	
<b>2. Las críticas al sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur</b>	<b>33</b>
2.1. Críticas ortodoxas	37
2.1.1. Ineficacia por ineficiencia	39
2.1.2. Ineficacia por falta de financiación	46
2.1.3. Obstáculo para el mercado libre y crecimiento económico	47
2.1.4. Críticas ortodoxas a las ONG	48
2.2. Críticas posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras	49
2.2.1. Las críticas al dogma del <i>desarrollo</i> moderno eurocéntrico	62
2.2.1.1. Universalismo particular	66
2.2.1.2. Economización de todos los dominios	69
2.2.2. Las críticas al utilitarismo geopolítico y económico	71
2.2.2.1. Legitimación de la globalización del capitalismo modernizador como neo-colonización	72
2.2.2.2. Dependencia financiera, política y psicológica	79
2.2.2.3. Aniquilación de alteridades y de la naturaleza	85
2.2.3. Las críticas a las incoherencias entre agendas oficiales y extraoficiales	90
2.2.4. Las críticas a la ausencia de los resultados prometidos	98
2.2.5. Críticas posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras a las ONG	100
2.3. Conclusiones	113

PARTE II: MECANISMOS DE LEGITIMACIÓN DEL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN  
PARA EL DESARROLLO NORTE-SUR

<b>3. Mecanismos de legitimación: Aportes desde la teoría crítica eurocéntrica y descolonizadora</b>	<b>123</b>
3.1. Creación y gestión de conocimiento legitimador y deslegitimador	130
3.1.1. Autolegitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico a través de las ciencias sociales modernas eurocéntricas	133
3.1.2. Deslegitimación de alteridades epistémicas	150
3.1.2.1. Inferiorización	152
3.1.2.2. Traducciones entre universos simbólicos	164
3.1.2.3. Cooptación de universos simbólicos	167
3.1.2.4. Re-socialización	173
3.2. Práctica discursiva	180
3.3. Construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica y dominación de subalternidades y el rol del sistema de la CD	194
3.4. Articulación libre	216
3.4.1. Evaluación ritual	239
3.4.2. Terciarización de tareas	246
3.4.3. Sociolecto de la cooperación	247
3.5. Conclusiones	251
<b>4. La mitología moderna eurocéntrica como eje articulador de la legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur</b>	<b>259</b>
4.1. Racionalidad positivista	270
4.2. El mito del progreso infinito	277
4.3. Percepción eurocéntrica de una historia lineal global	284
4.4. Los mitos de la universalidad y superioridad de la modernidad eurocéntrica	292
4.5. Ideales modernos eurocéntricos	304
4.5.1. Democracia liberal	304
4.5.2. Globalización	306
4.5.3. Paz democrática (y <i>desarrollada</i> )	308
4.5.4. Derechos Humanos	310
4.6. Organizaciones modernas eurocéntricas	312
4.6.1. Estado-nación	313
4.6.2. Comunidad internacional multilateral	324
4.6.3. Sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales	327
4.7. Poscolonialidad	333
4.8. Desarrollo	336

4.9.	Ayuda y cooperación	344
4.9.1.	Del altruismo a la solidaridad	348
4.9.2.	Beneficiarios/as	354
4.10.	Conclusiones	357
<b>5.</b>	<b>Los cambios en teoría y práctica del <i>desarrollo</i> como aplicación de los mecanismos de legitimación</b>	<b>361</b>
5.1.	Las reformulaciones de los enfoques teóricos del <i>desarrollo</i> como aplicación de los mecanismos de legitimación	361
5.1.1.	Teorías convencionales y el enfoque de la modernización	377
5.1.2.	Escuela estructural y de la dependencia	390
5.1.3.	Enfoque de las necesidades sociales básicas y Capital humano	398
5.1.4.	Género y desarrollo	401
5.1.5.	Desarrollo sostenible	405
5.1.6.	Desarrollo humano	418
5.1.7.	Desarrollo alternativo	428
5.2.	Las reformas del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur como aplicación de los mecanismos de legitimación	430
5.3.	Conclusiones	459
<b>6.</b>	<b>Agenda oficial de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur como aplicación de los mecanismos de legitimación en la pos-Guerra fría</b>	<b>465</b>
6.1.	Acuerdos internacionales del sistema de la cooperación para el desarrollo	470
6.1.1.	Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)	471
6.1.2.	Consensos de Monterrey (2002) y Doha (2008)	472
6.1.3.	Declaración de París (2005), Programa de Acción de Accra (2008), Asociación de Busan (2011) y Alianza Global de Busan (2021)	479
6.1.4.	Principios de Estambul (2010) y Marco internacional para la eficacia del desarrollo de las OSC (2011)	483
6.1.5.	Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)	483
6.2.	Principios oficiales del sistema de la cooperación para el desarrollo	485
6.2.1.	Eficiencia y eficacia	486
6.2.2.	Participación, multilateralismo y cooperación triangular	489
6.2.3.	Apropiación y alineación	496
6.2.4.	Armonización, coordinación y coherencia	498
6.2.5.	Partenariado (rendición mutua de cuentas) y transparencia	502
6.2.6.	Gestión por resultados	505
6.2.7.	Enfoque basado en programas	505

6.2.8.	Condicionalidad	507
6.2.9.	Solidaridad, redistribución y 0,7%	509
6.2.10.	Alianzas público-privadas	511
6.3.	Objetivos oficiales del sistema de la cooperación para el desarrollo	513
6.3.1.	Crecimiento económico y reducción de la desigualdad	517
6.3.2.	Lucha contra la pobreza y satisfacción de necesidades básicas sociales	521
6.3.3.	Democracia, gobernanza y descentralización	527
6.3.4.	Derechos humanos e igualdad de género	533
6.3.5.	Sostenibilidad	533
6.3.6.	Seguridad	534
6.3.7.	Fortalecimiento de la Sociedad Civil y los roles de ONGD en la legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo	536
6.4.	Conclusiones	542

### PARTE III: CASO DE ESTUDIO: EL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO NORTE-SUR EN BOLIVIA (1985-2015)

<b>7.</b>	<b>Evolución histórica y socio-económica de Bolivia</b>	<b>549</b>
7.1.	La historia de Bolivia: Desde los imperios regionales, colonia española y República hasta el Estado Plurinacional	549
7.1.1.	Imperios pre-coloniales, colonia, independencia y República (hasta 1952)	551
7.1.2.	La revolución nacionalista (1952-1964)	555
7.1.3.	Las dictaduras militares (1964-1981)	560
7.1.4.	Transición a la democracia e hiperinflación: Gobierno de la UDP (1982-1984)	564
7.1.5.	Políticas de Ajuste Estructural y la Democracia pactada (1985-2003)	566
7.1.5.1.	El gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989): Nueva Política Económica neoliberal	566
7.1.5.2.	El gobierno de Paz Zamora (1989-1993): continuidad del modelo neoliberal	570
7.1.5.3.	El primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997): profundización del modelo neoliberal	572
7.1.5.3.1.	Ley de Participación Popular (1994)	575
7.1.5.4.	El gobierno de Hugo Banzer (1997-2000) y Tuto Quiroga (2000-2001)	580
7.1.5.5.	El segundo gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003)	581
7.1.5.6.	Valoración de las políticas neoliberales en Bolivia (1985-2005)	582
7.1.6.	El ciclo de protestas (2000-2005)	588
7.1.7.	El primer gobierno del MAS-IPSP: Asamblea Constituyente, Proceso de cambio y autonomías (2006-2009)	598

7.1.8.	El segundo y tercer gobierno del MAS-IPSP: Nueva Constitución, crecimiento macroeconómico sostenido y evismo (2010-2019)	605
7.2.	La evolución socio-económica de Bolivia y la medición del <i>desarrollo</i>	607
7.2.1.	Evolución macroeconómica de Bolivia	610
7.2.2.	Indicadores de <i>desarrollo</i> y de <i>pobreza</i>	622
7.2.3.	La cooperación internacional	627
7.2.4.	Acceso a servicios básicos	630
7.2.4.1.	Salud	631
7.2.4.2.	Educación	633
7.2.4.3.	Vivienda	635
7.2.5.	Libertades y seguridad	636
7.2.6.	La desigualdad de género del <i>desarrollo</i>	638
7.2.7.	La insostenibilidad medioambiental del <i>desarrollo</i>	640
7.3.	Conclusiones	642
<b>8.</b>	<b>El sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur en Bolivia y los roles de las ONG bolivianas</b>	<b>645</b>
8.1.	Configuración del sistema de la cooperación para el desarrollo en Bolivia	647
8.2.	Los roles de las ONG bolivianas para el sistema de la cooperación para el desarrollo y para actores políticos y sociales bolivianos	667
8.2.1.	Las ONG como actor privado	685
8.2.2.	Las ONG como ejecutoras	689
8.2.3.	Las ONG y la sociedad civil	694
8.3.	Los roles de las ONG bolivianas para la legitimación del <i>desarrollo</i> , del sistema de la CD y los gobiernos nacionales	710
8.4.	Conclusiones	718
 PARTE IV: CONCLUSIONES		
<b>9.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>723</b>
9.1.	Conclusiones generales	725
9.2.	Conclusiones sobre el caso de estudio de Bolivia	735
	Epílogo	741
	Apéndices	743
	Bibliografía	749
	Bases de datos	772

## Índice de tablas

Tabla 1 - Las formas de la cooperación internacional	18
Tabla 2 - Motivaciones para realizar cooperación para el desarrollo	94
Tabla 3 - Motivos para participar en la cooperación para el desarrollo Norte Sur, según Tandon (2008)	97
Tabla 4 - Legitimidad del sistema de la cooperación para el desarrollo obtenida según dos narrativas eurocéntricas	222
Tabla 5 - Niveles de análisis de las teorías del desarrollo contemporáneas	372
Tabla 6 - Objetivos del Milenio	473
Tabla 7 - Modas de la agenda oficial de la cooperación para el desarrollo	515
Tabla 8 - Adaptaciones en los conceptos claves del desarrollo	516
Tabla 9 - Roles de las ONG bolivianas	684

## Índice de gráficos

Gráfico 1 - La cooperación para el desarrollo en el marco del sistema internacional	15
Gráfico 2 - Críticas poscoloniales, posmodernas, descolonizadoras y ortodoxas	113
Gráfico 3 - Relaciones hegemónicas en el sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur	201
Gráfico 4 - El nuevo consenso de Washington	449
Gráfico 5 - Tipos de poder según Lukes (1974)	493
Gráfico 6 - Ayuda oficial al desarrollo, como % del PNB	511
Gráfico 7 - Población (según sexo, en miles)	608
Gráfico 8 - Población urbana y rural (según sexo, en miles)	608

Gráfico 9 - Tasas de mortalidad, natalidad y fecundidad	609
Gráfico 10 - Población 1950 (por edad y sexo)	609
Gráfico 11 - Población 2020 (por edad y sexo)	609
Gráfico 12 - Producto interno bruto (en dolares constantes de 2015)	610
Gráfico 13 - Producto interno bruto (PIB) total anual por habitante (a precios constantes en dólares de 2018)	611
Gráfico 14 - Balance de pagos (en dólares corrientes)	612
Gráfico 15 - Deuda externa total (en millones de dólares corrientes)	613
Gráfico 16 - Deuda externa total (en porcentaje del PIB)	613
Gráfico 17 - Reservas internacionales (en % de deuda externa)	614
Gráfico 18 - Ingresos tributarios del gobierno general en porcentajes del PIB	615
Gráfico 19 - Ingresos públicos provenientes de recursos naturales no renovables en porcentajes del PIB	616
Gráfico 20 - Tasa de desempleo (según sexo)	617
Gráfico 21 - Empleo informal (según sector y sexo)	617
Gráfico 22 - Salario mínimo real (ajustado a inflación, IPC, 2000=100) y salario mínimo en moneda nacional	617
Gráfico 23 - Tasa de migración (Tasa por 1.000 habitantes)	618
Gráfico 24 - Población que ha pensado en migrar a otro país (según nivel educativo)	618
Gráfico 25 - Población ocupada por sector de actividad económica	619
Gráfico 26 - Competitividad y facilidad para hacer negocios en Bolivia (rankings)	621
Gráfico 27 - Índice de desarrollo humano (PNUD)	622
Gráfico 28 - Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022	623
Gráfico 29 - Pobreza extrema y pobreza (urbana y rural)	625

Gráfico 30 - Distribución del ingreso de las personas por deciles de ingreso (América Latina como promedio simple)	626
Gráfico 31 - Índice de concentración de Gini (América Latina en promedio simple)	626
Gráfico 32 - Proporción de personas que opinan que la distribución del ingreso en su país es injusta (según sexo)	627
Gráfico 33 - Población que afirma que su ingreso no le alcanza (según nivel educativo)	627
Gráfico 34 - AOD, según tipo de donantes (en millones de U\$ constantes, 2020)	628
Gráfico 35 - AOD, según tipo de flujo (en millones de U\$ constantes, 2020)	629
Gráfico 36 - Gasto público (en U\$ constantes de 2015)	630
Gráfico 37 - Esperanza de vida (proyección)	631
Gráfico 38 - Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	632
Gráfico 39 - Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos, estimaciones IGME)	632
Gráfico 40 - Prevalencia de la subalimentación	632
Gráfico 41 - Tasa neta de matrícula según nivel y sexo	633
Gráfico 42 - Promedio de alumnos por maestro/a, según nivel de enseñanza	634
Gráfico 43 - Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (urbano y rural)	635
Gráfico 44 - Población urbana en viviendas precarias	635
Gráfico 45 - Hogares con servicios de electricidad en la vivienda, por área urbana y rural (América Latina como promedio simple)	636
Gráfico 46 - Desconfianza en las instituciones políticas y del estado (según sexo)	637
Gráfico 47 - Derechos y libertades	637
Gráfico 48 - Índice de feminidad de la pobreza, según rural y urbana	638
Gráfico 49 - Mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar (por quintil de ingreso según área rural y urbano, 2000 y 2018)	639
Gráfico 50 - Ingresos medios de las mujeres en relación con los hombres (según años de instrucción y urbano/rural)	639

Gráfico 51 - Emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por la actividad humana incluyendo deforestación para agricultura (Toneladas por cada millón de U\$ de PIB)	640
Gráfico 52 - Emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por la actividad humana, según actividad (en millones de toneladas)	641
Gráfico 53 - Consumo de energía eléctrica (Gigavatios/hora)	642
Gráfico 54 - Producción de energía (Miles de barriles equivalentes de petróleo)	642
Gráfico 55 - AOD al sector público y ONG y sociedad civil (en % de AOD y millones de U\$ constantes de 2020)	659
Gráfico 56 - Fecha de fundación y tipo de personalidad jurídica (incluye redes y ONG financieras)	671



## Prólogo

En retrospectiva hallo el primer rastro de mi interés personal por la temática de la presente investigación en mi infancia. Nací en la República Democrática Alemana y poco después de la caída del muro de Berlín —sólo en el curso de las vacaciones del verano de 1990 y antes de la reunificación— se habían invertido los roles de los actores de mis clases de Historia, Sociopolítica y Literatura. Según nuestros nuevos libros de texto —reciclados de la parte occidental de Alemania—, la Unión Soviética nos había ocupado desde 1945, cuando nuestros libros del curso anterior nos habían enseñado que nos había liberado del fascismo y protegido del imperialismo americano. Sinceramente, no estoy seguro de que entonces me diera cuenta de ello, aunque sí creo que probablemente entonces era cuando perdí mi capacidad de creer en verdades absolutas y pensar en categorías inamovibles.

El siguiente momento de mi historia de vida que considero relevante aquí se sitúa en un viaje a Namibia en 1999, donde me sorprendieron e inquietaron muchas vistas: maquinaria pesada apenas utilizada y abandonada en mitad de la selva; “reservas” o guetos rurales de tribus enteras que no tenían permiso para salir “porque todos tienen VIH/Sida”; niñas pidiendo ropa desde la cuneta y que piden el pantalón cuando les damos un T-Shirt; o adultos sentados en pilas de sacos de arroz con el sello de “USAID” al lado de una triste campo con cinco mazorcas sin recoger y un cartel de una ONG europea. Volví confundido a Alemania.

Pocos años más tarde, al hacer un voluntariado en una ONG en Salamanca, resurgieron estas impresiones al contrastarlas con el discurso que se lanzaba desde el sistema de la cooperación al desarrollo: “hace décadas hemos asumidos estos errores y mejorado nuestra práctica”, “ya no damos el pescado,

sino la caña”, etc. ¿Pero por qué pocos años antes en Namibia no he visto nada de estas “mejores prácticas”? ¿Acaso ha cambiado meramente el discurso frente a la Europa “solidaria y justa”, pero en el Sur todo sigue igual?

Y había otro elemento más: descubrí en una guía de viajes sobre Namibia —y no en un libro de texto escolar alemán, ni del oeste o del este—, que a principios del siglo XX instituciones del Estado alemán habían mantenido campos de concentración y realizado genocidios en sus colonias africanas. Hasta hoy me sorprende qué poca relación traza la gran mayoría de los y las historiadores entre la violencia ejercida por Alemania contra las poblaciones de sus colonias y contra la población judía en su territorio. Sólo distaron dos décadas entre ambas tragedias y en ambos casos ha sido posible legitimar el exterminio al inferiorizar a las personas definidas como *otros*. ¿Es la población del Sur tan irrelevante para el Norte que no merece ser conocido —más allá de estereotipos y destinos turísticos— y puesto en relación con la propia historia? ¿Acaso el Sur no ha tenido ningún impacto notable sobre la modernidad occidental? —más allá de sus recursos.

Viví dos veces el siguiente catalizador que me iba a llevar a este tema: en el año 2000 en Escocia trabajé con tres niños autistas en un internado y, en el año 2002, en Bolivia con niños y niñas en un orfanato. Al finalizar ambos voluntariados sentí cómo el tópico altruista “me aportan más a mí, que yo a ellos y ellas” no refleja sólo humildad, sino una gran parte de verdad. También yo había aprendido mucho y me habían hecho sentir bien, pero me preguntaba igualmente ¿cómo habrán vivido estos/as niños/as mi abandono (y el de todos/as los/as voluntarios/as que llegan por meses y semanas a sus vidas)? Entonces ¿es el voluntariado la mejor forma para ayudar? Y ¿sirve para cambiar algo?

Estas últimas dudas se reforzaron en la ya mencionada práctica de mi carrera de Pedagogía en una ONG española en Salamanca entre 2006 y 2007. Observé las elevadas exigencias de especialización, profesionalización y compromiso a los/as voluntarios/as. Hasta en las sedes centrales empleaban a voluntarios como contables, psicólogas para recursos humanos, etc. Y detecté

como una causa de abandono recurrente en los/as voluntarios/as la sensación de que ni desde una ONGD grande y omnipresente se puede *cambiar el mundo*. Entonces ¿es el voluntariado y la actividad profesional en la cooperación para el desarrollo la mejor forma para *mejorar el mundo*?

Finalmente, entre 2007 y 2008, durante los estudios del Master sobre Globalización y Desarrollo de Hegoa en Bilbao, me encontré con una literatura crítica abundante con el sistema de la cooperación para el desarrollo. Provenía de todo tipo de entidades, apuntaba a todas las partes del sistema (los enfoques teóricos sobre *desarrollo*, los resultados, la eficiencia, las agendas, los actores privados y públicos, etc.) y planteaba demandas divergentes (más fondos para más cooperación, menos fondos pero más eficiencia y eficacia, el fin de la ayuda, modernización, descolonización, justicia social y relaciones horizontales, etc.). Entre estas críticas me llamaron la atención sobre todo las dirigidas a las ONG internacionales y locales. Siendo entidades que durante mucho tiempo habían gozado de una imagen relativamente positiva — *independientes, progresistas, de base, no lucrativas*, etc.—, especialmente durante los años 90 les habían surgido críticas desde diferentes posiciones.

Posteriormente, en una estancia en una población de Nicaragua, observé la existencia de un modelo pedagógico propio, creado en conversación con su contexto social por la acción social y política de una asociación local —a pesar de la dependencia absoluta de los fondos europeos.

En su fase de planificación, la presente tesis doctoral tenía una temática aparentemente muy diferente al que tiene en el producto final. Ello se debe a que quería centrar mi investigación en el ámbito que más dominaba entonces, la pedagogía. En la carrera de la licenciatura en la *Universidad de Salamanca* conocí la historia y teoría del concepto de la “Pedagogía de la liberación” latinoamericana. Al terminar la *Maestría en Desarrollo y Globalización* en el *Instituto Hegoa* de la *Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea* presenté un proyecto de tesis doctoral centrado en los modelos pedagógicos empleados por ONG bolivianas, con la finalidad de rastrear en el presente la eventual influencia de la *Pedagogía de la liberación* y del movimiento social que

lo promovió en los años 70 y 80 del siglo XX y para determinar la influencia ejercida por los financiadores de la cooperación internacional sobre la práctica educativa.

En Bolivia realicé una serie de entrevistas preliminares a representantes de ONG nacionales e internacionales que, según su denominación, se dedicaban a la educación y el *desarrollo*. En las entrevistas me di cuenta de que el trabajo y la institucionalidad de estas ONG gravitaba alrededor de las convocatorias del sistema de la cooperación para el desarrollo, y de que planificaban y ejecutaban los proyectos educativos en función de la disponibilidad de fondos —en función de las poblaciones meta, temáticas, plazos y sistemas de evaluación (del proyecto y educativo) exigidos en la convocatoria de la entidad financiadora. En este contexto de dependencia no se construían ni empleaban modelos pedagógicos determinados, sino que se ejecutaban fondos. En ese momento, el enfoque de mi tesis se desvió a la influencia ejercida por las entidades financiadoras sobre las actividades y la institucionalidad de las ONG en general, y no sólo sobre las del sector educativo y su modelo pedagógico.

Al investigar en 2010 a través de entrevistas en profundidad la historia de vida de quince entidades de casi todo el territorio de Bolivia y la literatura abundante existente, observé los grandes auges del *sector no lucrativo* después de 1985 y 1994, al inicio y durante la profundización de las políticas denominadas *neoliberales* en Bolivia —además de confirmar la dependencia normativizante de los fondos externos. En este momento retorné al artículo “La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia” de Sonia Arellano Lopez y James Petras (1994:74,76,85-86), que presenta el siguiente análisis sobre “las organizaciones no gubernamentales como agencias de Desarrollo”: “de suministrar apoyo organizacional [en los años 70] pasaron a implementar proyectos de desarrollo en nombre de las agencias de desarrollo internacionales y gubernamentales [desde 1985]”. Sirviendo como “barrera de contención”, habrían “usurpado el espacio político que una vez perteneció a las organizaciones [sociales]”, facilitando así la reestructuración del Estado hacia un modelo “neoliberal” que, gracias a los fondos para el *desarrollo*, puede

aparentar una baja conflictividad social y política a pesar de los recortes sociales y cambios estructurales en el gobierno y la matriz económica. En resumen, este y otros textos de la época presentaban a las ONG bolivianas y extranjeras como legitimadoras del regreso social y político en base a la narrativa del *progreso* y del *desarrollo*.

Entonces, en 2008, se publicó un libro que analizó entre otros aspectos las relaciones de poder entre ONG locales y financiadores (*El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, de Antonio Rodríguez Carmona). Discrepo en parte de la visión de simbiosis entre entidades defendida en el mismo —a la vista de la evidente dependencia de las ONG bolivianas de los fondos del sistema de la cooperación para el desarrollo y la resultante subordinación de sus preferencias—, y preferí poner a prueba la tesis más radical de Arellano López y Petras, según la cual las ONG bolivianas han servido a la legitimación para la implantación del modelo *neoliberal* en la gestión pública. Ello implicó revisar, si tanto ONG como financiadores, gobiernos bolivianos sucesivos y el binomio FMI/BM tuvieron consciencia de ello —si se trata de una parte de la “estrategia múltiple” perseguida por estos últimos para redefinir las funciones y reducir el volumen del Estado a favor del *mercado* (Petras, 1997:43).

Para ello, es necesario revisar el origen de la capacidad auto-legitimadora del sistema de la cooperación para el desarrollo y del concepto desarrollo *per se*. Exige revisar también si el sistema de la cooperación para el desarrollo y el desarrollo han sido empleados para la legitimación de un sistema-mundo eurocéntrico poscolonial, que sigue marcado por desigualdades estructurales internacionales e intranacionales.

Con este enfoque, resultaba imprescindible indagar en los mecanismos de legitimación que puede haber empleado el sistema de la cooperación para el desarrollo para contrarrestar las numerosas y prolongadas críticas al mismo y a su concepto fundacional, el *desarrollo*.

No aspiro a la validez universal, ni a una objetividad falaz, sino a que estas deliberaciones y conclusiones mías sean otro aporte más sobre el tema.

Sí estimo que después de años de dedicación a esta temática he podido llegar a un grado satisfactorio de conocimiento de los debates académicos, políticos y sociales sobre el *desarrollo* y la cooperación. Gracias a la ayuda económica brindada por parte del Vicerrectorado de Investigación de la UPV/EHU, he podido dedicarme durante cuatro años a indagar en el análisis del sistema de la Cooperación para el Desarrollo y, durante la más de una década viviendo en diferentes partes del país, conocer más a fondo su actividad e interacciones en la República y el Estado Plurinacional de Bolivia.

# Capítulo 1

## Introducción

El sistema de la CD surge después de la Segunda Guerra Mundial, en un panorama de relaciones internacionales marcado tanto por la Guerra Fría entre EEUU y la URSS, como por la descolonización en Africa y Asia (Berzosa, 1994:15-19; Rottenburg, 2009:xi).

Las recomendaciones de John Maynard Keynes<sup>1</sup>, que el gobierno de EEUU introdujo en sus políticas nacionales después de la *gran depresión* de finales de los años 20 del siglo XX, implicaron una superación parcial de las posturas neoclásicas de un mercado libre hacia las de una mayor intervención del Estado.

Ha sido este paradigma intervencionista que determinó la configuración y los mandatos fundacionales del sistema de la CD: por un lado, significó la creación en 1944 de instituciones reguladoras del sistema financiero mundial, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; por otro lado, facilitó que después del desastre humanitario y económico producido por la Segunda Guerra Mundial y del fracaso de la *Sociedad de Naciones* (1919-1946) se creara la *Organización de las Naciones Unidas* en 1945, con competencias políticas limitadas, pero nunca antes otorgadas a una organización multilateral. El *Plan Marshall*, programa financiero de EEUU para la reconstrucción de Europa occidental después de la II Guerra Mundial, fue la primera experiencia

---

<sup>1</sup> Economista británico, publicó en 1936 su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

exitosa de ayuda al desarrollo y al servicio de fines geopolíticos al inicio de la Guerra Fría.

El otro factor del contexto fundacional de la CD, la *descolonización* —limitada a la desocupación territorial y administrativa-formal (Grosfoguel, 2006:27-30)— fue promovida a partir de los años 50 por EE.UU. —con pocas colonias en ultramar<sup>2</sup>— con la finalidad de evitar un resurgimiento de los poderes coloniales europeos, en ruinas después de la Segunda Guerra Mundial. Ha sido en este nuevo contexto *poscolonial* en el que la CD económica ha sido utilizada por EE.UU., y después también por los países europeos, para alinear políticamente a estos nuevos países satélites en su guerra de baja intensidad contra la modernidad capitalista comunista (Sachs et. al., 1992; Tandon, 2008).

El sistema de la CD ha visto cambios constantes, y algunas rupturas aparentes, de las cuales cabe destacar (1) la doctrina neoliberal de los años 80 (reduciendo el rol de los gobiernos deslegitimados a favor del mercado libre, que llevó a la promoción de las ONG como *alternativa privada no lucrativa*); (2) el fin de la Guerra Fría, que catalizó la globalización económica, desplazando la agenda de la CD hacia la modernización del Sur, como mano de obra y mercados; (3) la guerra global contra el terrorismo, centrando la CD en la seguridad y la lucha contra la migración; (4) la emergencia de varios Estados del Sur, como BRICS, que facilitó la cooperación Sur-Sur, reduciendo la dependencia de algunos países del Norte); y (4) las crisis financieras del Norte, reduciendo drásticamente los fondos de la CD.

Desde finales de los años 90, la mencionada globalización económica ha asumido el rol central —antes sustentado por el sistema de la CD, ahora deslegitimado por su *ineficacia* e *ineficiencia*— en la alineación y modernización del Sur (Latouche, 2007).

Como consecuencia, el desarrollo y la cooperación para el desarrollo han sido marginados de los principales foros de la política internacional (Unceta,

---

<sup>2</sup> Aunque desde el siglo XIX consideraba al Caribe y Centroamérica bajo su "protección" (Monroe, 1823), y desde 1945 mantenía bajo ocupación militar a partes de Alemania y a Japón.

Martínez y Zabala, 2012:102). Así, por ejemplo, durante el Foro de Busán<sup>3</sup> se evidenció el desinterés público y político al respecto, lo que reforzó el carácter auto-referencial de las foros de la CD (Escobar, 1995:108,111-112; Rodríguez-Carmona, 2008). Ello no niega que en algunas partes del Sur la CD puede seguir teniendo un rol destacado en la conformación de políticas nacionales.

Las críticas a la falta de *eficacia y eficiencia* de la CD y la dispersión de sus objetivos de los años 90 se contrarrestaron en el año 2000 mediante la declaración de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* por la ONU. Firmando varios acuerdos internacionales se invirtió en parte la tendencia hacia la deslegitimación de la CD (Latouche, 2007:15-17), también debido a que las agencias bilaterales y ONG internacionales y nacionales podían validar sus desembolsos e intervenciones al alinearlos a estas narrativas hegemónicas (Rodríguez-Carmona, 2008:114).

En este contexto las empresas transnacionales han logrado introducir mecanismos favorables a sus intereses en las agendas de la CD oficial. Ello se puede observar en la iniciativa de la ONU de 1999, denominada *Global Compact*.<sup>4</sup> Desde entonces, la ONU ha asumido un papel activo en la promoción de la actividad empresarial a través de la CD, priorizando la *eficacia de la ayuda y la lucha contra la pobreza*, pero en términos de poder adquisitivo. Ello determinó a su vez, que la mayoría de las agencias bilaterales y multilaterales se alinearon con la misma agenda, lo que a su vez condicionó la labor de las ONG (Rodríguez-Carmona, 2008:114).

Cabe subrayar que los gobiernos del Norte han desplazado el objetivo de su CD bilateral hacía sus propios intereses comerciales, gracias a que la función ideológica de la CD se hizo superflua en la post-Guerra Fría. A este respecto, Miguel Romero y Pedro Ramiro (2011:38-39) señalan que actualmente en las políticas de cooperación se persigue en efecto la *coherencia*, pero que, según añaden, en lugar de evitar que otras políticas exteriores e internacionales

---

<sup>3</sup> IV. Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en de Busán (Coreo del Sur) en noviembre de 2011.

<sup>4</sup> [<http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html>] (acceso 31 de agosto de 2022)

limiten o incluso contrarresten las intervenciones de la CD, se ha abandonado finalmente el discurso legitimador de la solidaridad y se ha adoptado abiertamente la lógica gerencial de la *eficacia/eficiencia* —y sobre todo, un discurso abiertamente utilitarista. En el contexto de las crisis financiera recurrentes del Norte, estas lógicas y discursos gozan de una mayor legitimidad social que las narrativas modernas poscoloniales de la *solidaridad* y de la *obligación moral de ayudar a los pobres*.

### 1.1. Objeto de estudio, justificación y delimitación conceptual

Siendo un ámbito de negociación política y de gestión de recursos y conocimientos, el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* (en adelante, CD) desde hace más de siete décadas ha estado expuesto tanto a demandas contradictorias entre sí, como a críticas exógenas y endógenas de corte político, ético, filosófico y académico. Y aunque el concepto del *desarrollo* moderno eurocéntrico pasó por las fases comunes de las ideas —de una innovación a una convención y a una frustración (W. Sachs, 2021:123,126-127)— el sistema de la *cooperación* al *desarrollo* hasta la fecha no ha perdido su legitimidad.

Por lo tanto, cabe plantearse la cuestión de ¿cómo, a pesar de las críticas y demandas contradictorias, ha logrado y sigue logrando el sistema de la CD mantener su legitimidad? Formulado en negativo: ¿cómo ha logrado el sistema de la CD resistir a su deslegitimación, a pesar de las incoherencias y contradicciones tanto entre sus discursos divergentes, como entre sus discursos y sus prácticas?

Obviamente, han existido coyunturas en las cuales la CD y sus actores han afrontado crisis, pero en mi opinión el sistema de la CD nunca ha estado en una crisis existencial en su conjunto —aunque cabe revisar las peculiaridades de cada coyuntura. Por lo que se puede reformular la pregunta de la siguiente forma: ¿cómo ha superado el sistema de la CD las diferentes crisis?

Los autores y las autoras críticas coinciden en que, desde sus principios en la post-Segunda Guerra Mundial, el sistema de la CD ha sido reformado en varias

ocasiones, y las críticas más severas afirman que, con ello, se ha buscado contrarrestar las demandas de un cambio sistémico o de poner fin a la CD.

Una parte de las críticas arguye que, desde principios de los años 80 y en búsqueda de una mayor legitimidad del sistema, las entidades normativas de la CD incorporaron al sistema de la CD a asociaciones y otras entidades sociales privadas y no-lucrativas existentes e incentivaron la creación de un elevado número de *organizaciones no gubernamentales* (ONG). La renovación de la legitimidad del conjunto de la CD a través de las ONG resultaría, por un lado, de la atribución de *eficiencia* y *eficacia* a las ONG, por ser entidades privadas y no gubernamentales, en un contexto de agotamiento del modelo del Estado del bienestar de origen keynesiano en el Norte y de la demostrada inviabilidad del Estado desarrollista en gran parte del Sur.

Por el otro lado, las relativamente pocas entidades sociales privadas y sin ánimo de lucro que habían existido previamente a este aparente cambio de estrategia de la CD contaron con un elevado prestigio, ya que en su gran mayoría se habían dedicado a la actividad contestataria a regímenes militares en el Sur o habían apoyado estas actividades desde el Norte, sobre todo sindicatos y parte de las iglesias. Al incorporar en la CD a estas entidades de *defensa de los derechos humanos* y de la *democracia*, se legitimó al conjunto de la CD y a los gobiernos del Norte frente a un electorado con crecientes demandas pos-coloniales.

En el presente trabajo aspiro a estudiar asimismo el caso de la República y del Estado Plurinacional de Bolivia entre 1982 y 2015 y a un actor de este sistema multipolar y complejo: las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) locales.

Bolivia recibió durante décadas elevados fondos de la cooperación internacional, constituyendo una parte sustancial de los recursos públicos y privados destinados al desarrollo del país. Una de las consecuencias ha sido el auge de las ONG durante las décadas de los años 80 y 90 del siglo XX y los roles atribuidos y asumidos por las mismas.

Aunque puede parecer oportuno e incluso una justificación elocuente para la presente tesis, no pretendo ofrecer soluciones a la crisis de recursos que atraviesan las entidades de la CD en países que están o han estado en crisis económica, cómo España. Tampoco persigo la “utilidad para el diseño de políticas”.<sup>5</sup>

Antes de plantear las preguntas de investigación que surgen de este planteamiento, conviene definir los conceptos y sujetos del presente estudio.

Para fines analíticos, resulta imprescindible recurrir a definiciones y conceptualizaciones exhaustivas y excluyentes. No obstante, ya en este punto inicial se encuentra el primer indicio sobre el carácter complejo y heterogéneo del sistema de la CD: existen tantas definiciones de *desarrollo* y de *cooperación* para el *desarrollo* como agentes partícipes.

Esta situación no necesariamente constituye una problemática para la correcta aplicación del denominado método científico, sino sobre todo permite constatar el carácter evolutivo de estos conceptos —un proceso de adaptación cuyo análisis estimo imprescindible para poder responder a las cuestiones planteadas.

A lo largo de la presente investigación subrayo la diferenciación conceptual entre *desarrollo* —que incluye conceptos, jerarquías y debates teóricos, ideológicos, políticos, sociales, económicos, culturales, etc.—, y *cooperación para el desarrollo* —sistema de actores cuyos discursos, objetivos y prácticas vienen determinados por la interpretación dada de *desarrollo*.

Al contrario, muchos/as autores/as, sobre todo de países de Latinoamérica y anglo-sajones, utilizan *desarrollo* o *development* para referirse tanto al *desarrollo*, como al *sistema de la cooperación para el desarrollo* —tanto a los procesos subyacentes de la evolución histórica del sistema capitalista, como a la intervención intencionada en los países del Sur, surgidos durante la de-

---

<sup>5</sup> “Observar, describir y analizar el papel que cumplen los agentes de la cooperación en este cambiante escenario y analizar su perfil a la luz de las transformaciones ocurridas en el ámbito internacional, es una tarea de la mayor relevancia, además de un ejercicio de utilidad desde el punto de vista del diseño de políticas y de la práctica social.” (Podesta, 1994:337)

colonización (Mitlin, Hickey y Bebbington, 2007:1701). Sin embargo en textos publicados en inglés se suele emplear *aid* para aludir específicamente al sistema de la CD. Ello tiene como consecuencia que el término *cooperation* no se asocia a *development aid* (CD) —como se puede observar en el libro de Richard Sennett (2012) *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*, que no menciona a actores o relaciones propias de la CD<sup>6</sup>.

A diferencia del inglés, alemán y francés,<sup>7</sup> en lengua castellana se ha extendido en las últimas décadas el uso del término *cooperación al desarrollo* o *cooperación internacional*<sup>8</sup> en detrimento del término *ayuda al desarrollo*.

Para evitar estas confusiones, ofrezco unas definiciones de partida para *desarrollo* y *cooperación para el desarrollo*, y en los capítulos siguientes profundizare y matizaré las mismas.

El análisis del *desarrollo* se puede centrar bien en los procesos históricos del *desarrollo* capitalista y modernizador desde el siglo XVII y/o bien en la proposición de un modelo reformado o heterodoxo a alcanzar. Rist (2002:21) concluye, que la mayoría de las definiciones de *desarrollo* empleadas son la descripción subjetiva y culturalmente determinada de las condiciones ideales en las que debería poder vivir una sociedad o un individuo. Pero son tautológicas, al aspirar al consenso amplio en base a valores y aspiraciones que se consideran *universales* desde una parte de la población mundial: las sociedades occidentales. Para ser meticuloso en la argumentación, pondré en cursiva los conceptos cada vez que los uso en este sentido<sup>9</sup>, para así subrayar su origen local y la carga de valores atribuida.

En el marco de la presente tesis defino el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* como las relaciones institucionalizadas entre diversos actores que comparten el propósito declarado y legitimador de *cooperar* para alcanzar el

---

<sup>6</sup> Al *desarrollo* sólo mencionó una vez, al denunciar que la desigualdad se ha disparado en China como consecuencia del mismo (Sennett, 2012:7).

<sup>7</sup> En alemán se suele utilizar *Entwicklungshilfe* (*ayuda al desarrollo*), aunque existen los términos poco empleados de *Entwicklungspolitik* (*política de desarrollo*) y *Entwicklungszusammenarbeit* (*cooperación al desarrollo*). En francés se emplea igualmente *aide au développement* (*ayuda al desarrollo*).

<sup>8</sup> Que es bastante más amplio que el sistema de la *cooperación para el desarrollo* aquí tratado.

<sup>9</sup> Rist (2002) recurrió al entrecomillado, pero prefiero evitar confusión con las citas textuales.

*desarrollo*. Constituyen un sistema internacional jerarquizado en función de determinados indicadores macroeconómicos, por lo que cada Estado *desarrollado* o *subdesarrollado* tiene determinados derechos y obligaciones respecto a sus agendas y a la transferencia de recursos financieros o materiales y de tecnología<sup>10</sup>.

Esta atribución se extiende a los demás actores que participan en la CD (ONG, movimientos sociales, etc.) y que provienen de esferas determinadas arbitrariamente —*desarrollado/en vía de desarrollo* o *Norte/Sur*— del actual sistema-mundo modernizador y eurocéntrico (Escobar, 1995; Rist, 2002:21,24-30; Martínez Peinado, 1999:90; Alonso et.al, 2010:1). Aunque el sistema internacional contemporáneo globalizado ya no debe ser analizado según la dicotomía Norte/Sur (W. Sachs, 2021: 127-133), sí es pertinente en el caso del sistema de la *cooperación* para el *desarrollo*.

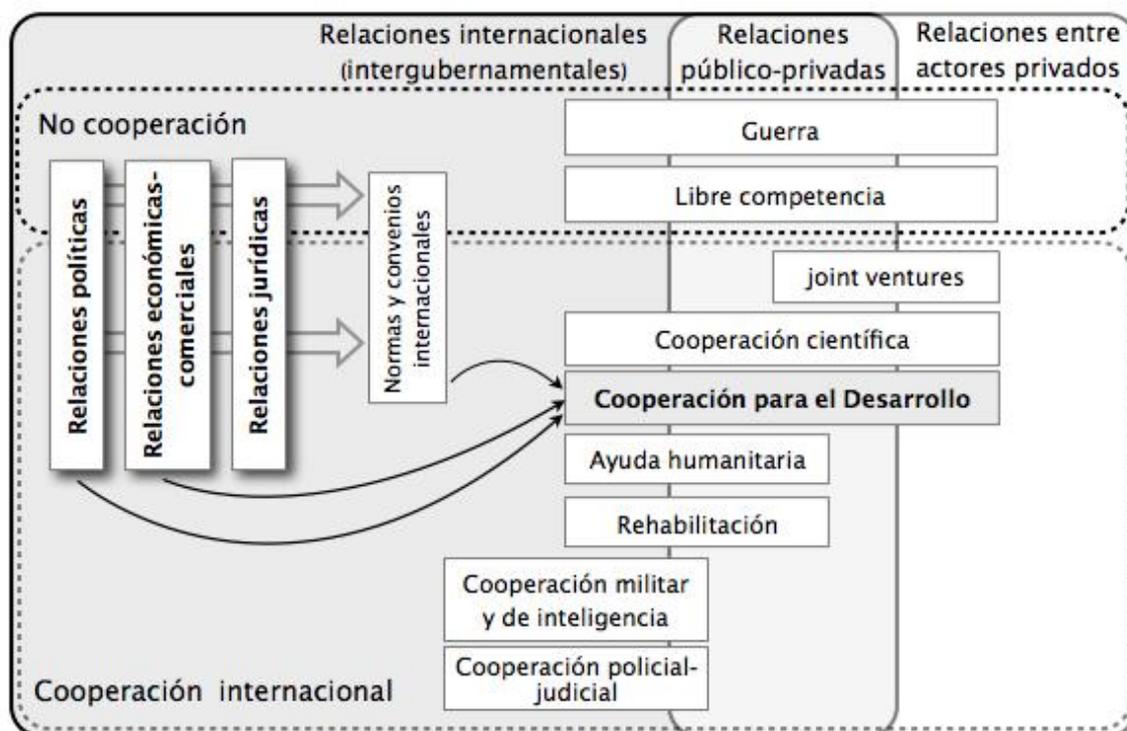
La inclusión del análisis del contexto en la presente investigación centrada en el sistema de la CD se debe no sólo al enfoque sobre la legitimidad —siempre de atribución externa (Pfeffer y Salancik, 1978)—, sino a que “[...] todo fenómeno histórico-social consiste en y/o expresa una relación social o una malla de relaciones sociales. Por eso, su explicación y su sentido no pueden ser encontradas sino respecto de un campo de relaciones mayor al que corresponde” (Aníbal Quijano, 2007:102).

Por ello el presente trabajo se centra en el análisis de los espacios intermedios: las interacciones e interrelaciones existentes entre la gran variedad de actores del sistema complejo y multipolar de la *cooperación* para el *desarrollo*, con la finalidad de detectar mediante qué mecanismos se legitima este sistema, sus actores y sus actividades.

---

<sup>10</sup> Se refiere a “tecnología” *stricto sensu*: “Conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico” (RAE)

Gráfico 1 - La cooperación para el desarrollo en el marco del sistema internacional



(Fuente: Elaboración propia)<sup>11</sup>

El gráfico 1 sitúa a la CD en el contexto del sistema internacional. Como es conocido, no todas las relaciones entre entidades internacionales son de carácter cooperativo —puede haber guerras (involucrando tanto a Estados como a actores no estatales) o relaciones de libre competencia en un mercado internacional (compartido por Estados y empresas nacionales y transnacionales). Sin embargo, sí existen relaciones internacionales caracterizadas por la cooperación. Las joint ventures son acuerdos comerciales entre Estados y/o empresas que prometen beneficios a todas las partes. La cooperación científica, policial, judicial, militar y de inteligencia replica esta lógica en los diferentes ámbitos. La ayuda humanitaria y la ayuda a la rehabilitación posdesastre implica el apoyo por parte de la comunidad internacional a países y regiones afectados por desastres naturales y guerras.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Publicaciones que ofrecen un análisis de la arquitectura del sistema de cooperación internacional incluyen a Sogge (2004), Gómez y Sanahuja (1998) y Rodríguez Manzano y Teijo García (2009).

<sup>12</sup> Se puede matizar que la ayuda humanitaria y la ayuda a la rehabilitación no son totalmente diferentes de la CD por usar en parte las mismas instituciones y compartir algunos objetivos: donde especialmente la rehabilitación se formulan de cara a sentar bases para el *desarrollo* futuro.

La *cooperación para el desarrollo* (CD) se sitúa por lo tanto en un espacio de cooperación internacional específico, que se distingue por el objetivo declarado de *desarrollar* las partes *subdesarrolladas* del mundo según la modernidad eurocéntrica de los países *desarrollados*. Por ello cabe plantearse, ¿si el sistema de la CD puede superar esta dicotomía arbitraria y mantener su legitimidad?

Cabe especificar que la *cooperación internacional* se define, por ejemplo, por Gómez y Sanahuja (1998:17) como un ámbito específico de las relaciones internacionales que mantienen la mayoría de los Estados soberanos y que engloba entre otras dimensiones (véase el gráfico 1) a la CD, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y la educación para el desarrollo. A su vez significa que existen relaciones políticas, económico-comerciales y jurídicas, de carácter cooperativo y no-cooperativo, con un carácter normativo sobre el sistema de la CD.

En el marco de la presente investigación no considero pertenecientes al sistema de la CD a la *cooperación Sur-Sur*, bajo la premisa de que la relación entre gobiernos del Sur no forma parte del sistema de la CD estudiado aquí y obedece a lógicas diferentes; como tampoco considero las acciones realizadas por individuos o grupos informales,<sup>13</sup> porque considero que no han sido institucionalizadas como parte de la CD.

Para evitar confusiones quiero subrayar que en esta investigación me limito al sistema de la *cooperación para el desarrollo* como una parte de la *cooperación internacional*, que no incluye otros aspectos como la ayuda humanitaria<sup>14</sup>. La tabla 1 describe a las formas de CD incluidas en comparación con las demás

---

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, una médica que dedica sus vacaciones a operar en una localidad asiática o un grupo de amigos o padres de alumnos de un colegio que llevan un camión con material educativo al Norte de África.

<sup>14</sup> Se asume que la CD incluye políticas y procesos de largo plazo, mientras la ayuda humanitaria y reconstrucción es asistencial y coyuntural. Sin embargo, existen situaciones que requieren de ambos tipos de cooperación internacional simultáneamente o donde un tipo condiciona al otro: la creación de un sistema de respuesta rápida a desastres naturales mediante un programa de CD puede hacer innecesaria una intervención humanitaria (Gómez y Sanahuja, 1998:33). Pérez de Armiño (2002:9-16) analiza la superación de esta división tradicional mediante dos formas de vinculación introducidas en los años 90: *continuum* (transición armónica entre tres fases sucesivas de asistencia a una emergencia: ayuda humanitaria, rehabilitación y CD) o *contiguum* (combinación simultánea de los tres tipos de intervención en un marco integral).

formas de cooperación internacional, destacando los tipos concretos de CD incluidos en el presente estudio.

En resumen, se puede distinguir entre la cooperación técnica, financiera y humanitaria (Podesta, 1994:348-349), y a esta dimensión cuantificable se puede añadir, en una dimensión cualitativa, los acuerdos internacionales<sup>15</sup> y la educación para el *desarrollo* (Gómez y Sanahuja, 1999:23-35). Lo expresado por Alonso *et al* (2010:1) afirma la importancia de esta dimensión cualitativa para la coherencia de las políticas del Norte y en teoría para su legitimación, al constatar que las decisiones públicas que adoptan los gobiernos de Norte y Sur pueden operar en sentido contrario a la CD, limitando las opciones del desarrollo de los países del Sur de manera significativa.

---

<sup>15</sup> Tanto en aplicación del enfoque neoinstitucionalista (ampliado en el punto 5.1.1) como bajo la perspectiva de la construcción de la realidad (ampliado en el punto 3.1) exigen la consideración de estos acuerdos como actores o “instituciones” del sistema de la CD. En el capítulo 6 ampliaré el análisis de esta dimensión cualitativa: acuerdos internacionales sobre mercados financieros, comercio, deuda y créditos, migración, medioambiente, derechos humanos, etc. En el contexto de la presente investigación, me centraré en los principales acuerdos internacionales relevantes para el sistema de la CD: los *Objetivos de desarrollo del milenio* (2000), los *Consensos de Monterrey* (2002) y de *Doha* (2008), la *Declaración de París* (2005) y el *Programa de Acción de Accra* (2008).

*Tabla 1 - Las formas de la cooperación internacional  
(destacado en gris los tipos considerados aquí como cooperación para el desarrollo)*

Dimensión	Tipo de cooperación internacional	
cuantificable	Cooperación para el Desarrollo	<b>Cooperación técnica:</b> transferencia discrecional de conocimientos desde los centros mediante expertos para establecer <i>capacidades locales para el desarrollo</i> . Incluye la asesoría, la capacitación y el apoyo institucional.
		<b>Cooperación financiera:</b> transferencia de recursos financieros y materiales mediante donaciones y préstamos concesionales, tanto para constituir un capital productivo y mejorar infraestructura para generar bienes o servicios, como para fines sociales.
	<b>Ayuda o Acción Humanitaria:</b> transferencia de recursos materiales y provisión de servicios esenciales para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger a la población civil en el marco de emergencias coyunturales causadas por desastres naturales, conflictos armados o graves crisis socio-económicas.	
	<b>Rehabilitación:</b> proceso de reconstrucción y reforma después de un desastre, que sirve de puente entre las acciones de emergencia a corto plazo y las de desarrollo a largo plazo, con las cuales puede en parte solaparse. Su cometido consiste en sentar las bases que permitan el desarrollo, aprovechando la experiencia y resultados del trabajo de emergencia previamente realizado.	
<b>Ayuda alimentaria:</b> puede ser tanto una modalidad de la cooperación financiera — donación de alimentos o créditos concesionales para la adquisición de alimentos a fin de “promover una mejor nutrición como una premisa para el desarrollo”—, como una modalidad de la ayuda humanitaria en el caso de emergencias.		
cualitativa	<b>Acuerdos internacionales:</b> convenios (bi y multilaterales) sobre la regulación de mercados financieros, comercio, deuda y créditos, migración, medioambiente, derechos humanos, etc.	
	<b>Educación para el Desarrollo:</b> procesos educativos formales y no formales que persiguen la capacitación, formación y puesta en marcha de acciones respecto al sistema internacional; contemplando el ámbito personal, local, nacional e internacional. Se imparte casi exclusivamente en el Norte global.	

(Fuente: elaboración propia; en parte a partir de Pérez de Armiño (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* [<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>] (acceso 31 de agosto de 2022) y Winters y Martínez, 2014:5-6)

Sin embargo, aunque estimo fundamental considerar el carácter jerárquico de las relaciones internacionales e intranacionales, creo que se debe evitar la premisa de que hay una relación unidireccional entre una parte *proactiva* (Norte)

y otra *reactiva* o *pasiva* (Sur) en el sistema de las relaciones internacionales en general y la CD en particular. Al contrario, pretendo centrarme justo en las *conversaciones* entre los actores del sistema de la CD, en cómo interactúan demandas y críticas con discursos y reformas, y en cómo se articulan dependencias, condicionalidades y prácticas con mitos y narrativas.

Para definir uno de los sujetos de análisis más centrales, cabe referirse a las características de las *organizaciones no gubernamentales* (ONG) que destilan Anheier y Salamon (1998:20-21) desde una perspectiva global: son entidades privadas y organizadas que no distribuyen lucro y que disponen de estructuras propias de toma de decisión.<sup>16</sup> La última característica identificada por Anheier y Salamon constituye un primer punto para identificar las diferencias entre ONG internacionales (del Norte) y ONG locales (del Sur): la participación voluntaria es fundamental para las ONG internacionales y residual para las locales.

El estatus legal como asociación, fundación, etc. (según la normativa correspondiente), que implica la declaración legal como entidad no lucrativa, es lo que incluye una entidad no sólo en el —denominado de forma inoficial como— *tercer sector*, *sector de las ONG* o *sociedad civil*, sino constituye generalmente un requisito básico para la participación en el sistema de la CD.

La clasificación de Farrington y Bebbington (1993:3) de las ONG en función del origen de sus miembros diferencia entre entidades que se constituyen y son sostenidas por los propios sujetos de intervención, frente a organizaciones cuyo personal tiene un origen social, cultural, profesional y/o étnico diferente a los sujetos de intervención.

Esta definición entra en contradicción con la de Arrellano-López y Petras (1994:76-77), que diferencian entre ONG y organizaciones populares o sociales justamente en función de sus miembros: las organizaciones o movimientos sociales son organizaciones de afiliación para representar los intereses económicos y políticos de sus miembros y generalmente provienen de los

---

<sup>16</sup> De hecho los autores concluyen que la denominación *organización no lucrativa* se adecua más al carácter de estas entidades, por lo que tiene más capacidad analítica. Personalmente prefiero obviar estas consideraciones metodológicas y dar prioridad al uso general y también académico.

grupos sociales excluidos. En cambio, según estos autores, las ONG cuentan mayoritariamente con personal de la clase media urbana y profesional. Saxby (1996:76-77) tampoco atribuye la propiedad de la ONG a los sujetos de intervención, mientras Fernandes (1994:53) arguye que, por mandato, las ONG son entidades privadas pero con funciones públicas: dedicadas a prestar servicios y garantizar derechos —y, por lo tanto, atienden a personas ajenas a la entidad.

Considero que estas definiciones reflejan la heterogeneidad de las ONG, por lo que propongo definir para la presente investigación a las ONG de desarrollo internacionales y locales como parte del sistema de la CD, entidades privadas y organizadas que declaran no distribuir lucro, que disponen de estructuras propias de toma de decisión y que declaran dedicarse al fomento del *desarrollo* de sus propios miembros, de sujetos de intervención ajenos y/o de la sociedad en general.

Esta definición, por lo tanto, excluye del presente estudio a entidades como la *Cruz Roja* o los *Boy Scouts*,<sup>17</sup> que forman parte del gran número de entidades privadas no lucrativas e internacionales surgidos desde mediados del siglo XIX, pero que no se dedican a la *cooperación* para el *desarrollo*. En concordancia con lo mencionado anteriormente, excluyo también a las ONG humanitarias, porque se diferencian de las ONG de *desarrollo* en múltiples aspectos.<sup>18</sup> Aunque en el marco del *nuevo humanitarismo* se pretende integrar ambos tareas por comprender que sus objetivos e intervenciones son interdependientes (Pérez de Armiño, 2002:9-11,27), en la práctica todavía no se ha instalado plenamente esta visión integral en el conjunto de las ONG y del sistema de la CD.

---

<sup>17</sup> El PNUD (1992:174) usa una de las definiciones más amplias de ONG, que incluye a sindicatos, grupos parroquiales, grupos de acción y organizaciones étnicas.

<sup>18</sup> Las intervenciones de *desarrollo* y de *emergencia* se diferencian en los objetivos, marcos temporales, principios éticos, planificación y gestión, procedimientos de trabajo, relación donante-receptor, financiación, personal, relevancia de los medios de comunicación, etc. (Pérez de Armiño, 2002:9). La Fundación *Intermón Oxfam* puede servir como ejemplo de una ONGD que ha integrado la ayuda de emergencia, mientras mantiene la CD y la educación para el desarrollo.

A su vez, a lo largo de la investigación argumentaré que la heterogeneidad de los roles a los que *aspiran* y que declaran (querer) cumplir las ONG de “desarrollo” internacionales y locales, no impide analizar los roles bastante homogéneos que se *adscriben* desde las entidades de la CD a las ONGD y ONG, y que en consecuencia son los roles que *ejecutan*.

## 1.2. Preguntas de investigación

En el punto previo planteé la cuestión de ¿cómo, a pesar de las críticas y demandas contradictorias, ha logrado y sigue logrando el sistema de la CD mantener su legitimidad? A la vista del caso de estudio expuesto, ello indujo la cuestión de si ¿al participar en la CD, las ONG legitimaron y legitiman al sistema de la CD?

En mi opinión, cabe revisar con más detalle esta crítica al rol de las ONG locales del Sur en el sistema de la CD. Me parece una argumentación coherente, pero asumiendo su veracidad enseguida se plantean otras cuestiones: ¿han sido y siguen siendo las ONG el principal mecanismo de legitimación para la CD?, o contrariamente ¿han sido y siguen siendo las ONG un mecanismo de legitimación entre otros más?

Como parte de este aspecto particular cabe cuestionar si ¿se trata de su función principal?, lo que lleva a preguntar ¿Qué otros roles han cumplido y cumplen las ONG y para qué actores?

Estas cuestiones abren a su vez temas de análisis más amplios: ¿Qué otros mecanismos de legitimación utilizan los actores y/o el sistema de la CD en su conjunto? Y en este sentido, ya adelantando una posible respuesta, cabe volver a plantearse ¿si el sistema de la CD puede superar la dicotomía modernizadora eurocéntrica entre países *subdesarrollados* y *desarrollados* y mantener su legitimidad?

Ello lleva necesariamente a la revisión de sí ¿la legitimidad del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur coadyuva la legitimación de la modernidad capitalista eurocéntrica?

A lo largo de esta tesis doctoral pretendo responder a estas preguntas, pero considero necesario contestar en primer lugar a la pregunta más amplia, planteada anteriormente de cómo, a pesar de las críticas y demandas contradictorias, ha logrado y sigue logrando el sistema de la CD mantener su legitimidad, para poder revisar el caso de Bolivia y el rol de las ONG bolivianas.

### **1.3. Objetivos**

El objetivo general de la presente investigación es contribuir al debate internacional sobre la revisión crítica del papel del sistema de cooperación para el desarrollo Norte-Sur en la expansión de la modernidad capitalista eurocéntrica, especialmente de la globalización neoliberal, y estimular la reforma de las ONG y del sistema de cooperación para el desarrollo Norte-Sur a la luz de las críticas formuladas desde el Sur.

Los objetivos específicos para este fin son:

- Analizar los cambios en la historia y las características del sistema internacional de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur.
- Deconstruir los discursos articulados para legitimar el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* Norte-Sur y los roles de las ONG nacionales en su legitimación.
- Analizar el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* Norte-Sur en Bolivia entre 1985 y 2015, y los roles atribuidos a y asumidos por parte de las ONG en el país.

#### 1.4. Metodología

Debido a la menor visibilidad otorgada al sistema de la CD como instrumento de las relaciones políticas entre Estados en comparación con las décadas previas, durante la última década disminuyó notablemente el interés en la CD como sujeto del análisis teórico crítico. Pero siendo un sistema de actores del sistema internacional y un discurso que son centrales de la era *poscolonial*, el sistema de la CD sigue persiguiendo un topos fundamental de la modernidad eurocéntrica —el *desarrollo*—, por lo que es necesario y coherente analizar la finalidad modernizadora del sistema de la CD como un aspecto de la colonialidad persistente.

En su análisis discursivo foucaultiano,<sup>19</sup> Escobar (1995) concluyó que el sistema de la CD —que sigue existiendo aunque no cumple con su misión— tiene la función de perfilar a determinados países como *subdesarrollados* y, por ello, en necesidad de intervenciones desde los países auto-declarados como *desarrollados*, con las relaciones de poder asimétricas que ello conlleva.

A partir de esta premisa, centraré esta investigación en profundizar qué mecanismos han estado y siguen estando en funcionamiento para legitimar esta función del sistema de la CD, entre los cuales prestaré especial atención a determinadas asunciones básicas y categorías de la mitología de la modernidad eurocéntrica.

Con esta revisión crítica del sistema de la CD no niego el sufrimiento que la misma pretende disminuir, pero sí cuestiono las conceptualizaciones subyacentes y prácticas políticas de un discurso que en gran parte articula que la modernidad eurocéntrica es la *solución* y no parte del problema de las regiones *subdesarrolladas*.

A su vez, los mecanismos identificados por Gramsci para constituir una "hegemonía", por Foucault para la "formación de un conocimiento ordenado universal y verdadero", y por Berger y Luckmann (1967) para la

---

<sup>19</sup> En su análisis de sistema carcelario de Francia, Foucault (1976) no cuestionó por qué las prisiones no cumplieron su misión, sino —a la vista que sigan existiendo— cuál es su función.

“construcción social de la realidad” y la defensa del propio “universo simbólico”, comparten denominadores comunes. Ello se debe en gran parte a que estos marcos teóricos comparten la crítica a la ciencia social moderna realizada por la denominada teoría crítica. Inaugurada por el ensayo de Horkheimer (1937), arguye que la academia obscurece la influencia determinante de grupos dominantes en la construcción social y localizada del conocimiento al interpretar los hechos sociales como *racionales, objetivos y naturales*.

Esta crítica al sentido común, las metanarrativas, las instituciones o los mitos de la modernidad son formulados desde la Teoría Crítica<sup>20</sup>, posmodernismo o posestructuralismo<sup>21</sup>, aunque desde posturas descolonizadoras<sup>22</sup> se arguye que se trata de enfoques posmodernos eurocéntricos (Zapata, 2018).

Sin embargo, defiende que las teorías críticas posmodernas, exactamente por haber surgido en la modernidad eurocéntrica y en momentos y contextos específicos, permiten identificar los mecanismos de poder, legitimación, anihilación, dominación o hegemonía empleados por los actores del Norte que constituyeron y constituyen al sistema de la CD.

Por ejemplo, la argumentación de Berger y Luckmann (1967) en “La construcción social de la realidad” es tanto moderna como posmoderna. Moderna, porque asumen que toda sociedad pasa por el mismo proceso de especialización, división laboral, acumulación de excedentes, etc., propio de la modernidad capitalista. Al mismo tiempo es *posmoderna*, porque, en línea con la teoría crítica, identificó el origen local y social de cada “universo simbólico” o “definición de la realidad”; y arguyó que esta sociedad moderna, al entrar en contacto con *otros*, defiende su propio universo simbólico y además busca

---

<sup>20</sup> La Teoría Crítica es una de las diversas corrientes críticas, con raíz neomarxista, siendo Gramsci uno de sus referentes. Aspira a la “emancipación”, al cambio social. En este sentido, no supone un rechazo de la modernidad y la Ilustración, sino más bien un deseo de profundizar en ella en clave emancipadora.

<sup>21</sup> El pensamiento posmoderno o posestructuralista (uno de cuyos fundadores es Foucault) rechaza toda metanarrativa, incluida la modernidad así como los postulados utópicos. Críticas al mismo destacan el relativismo de sus planteamiento al criticar la modernidad eurocéntrica sin ofrecer postulados que orienten el cambio social.

<sup>22</sup> Los enfoques poscoloniales o decoloniales, representados entre otros por Quijano y Mignolo, se formulan desde el Sur, aunque su crítica de la modernidad eurocéntrica coincide en partes relevantes con la crítica que realiza el posmodernismo.

extenderlo a las alteridades —que es lo que lo hace relevante para la presente investigación.

Considero que Berger y Luckmann describieron los mecanismos que emplearon y siguen empleando las sociedades modernas capitalistas a través de organizaciones creadas *ad hoc* para mantenerse y extenderse —y que permiten revisar de forma crítica el mito de que el modelo de la modernidad capitalista se mantuvo y expandió gracias a su superioridad intrínseca respecto a otros modelos. Una aspiración de universalidad que otorgó legitimidad al sistema de la *cooperación para el desarrollo* para promover este “caso especial” (Dudley Seers, 1963) como la *solución* y por ende *vía única*.

El ensayo sobre organizaciones institucionalizadas de Meyer y Rowan (1977) permite identificar varios mecanismos empleados por aquellas organizaciones formales modernas —como son las entidades del sistema de la CD.

En mi opinión, el hecho de que estos autores —tal como Gramsci y Foucault— no transgredieron la definición de realidad, bloque histórico o práctica discursiva de la posmodernidad eurocéntrica respectivamente, no reduce su capacidad de análisis crítico respecto a entidades constituidas justamente bajo esta racionalidad moderna.

A su vez, para analizar las relaciones de estas organizaciones modernas con alteridades no occidentales recurriré a autores/as descolonizadores/as de la también denominada teoría crítica de la pos-guerra fría, como Boaventura de Sousa Santos.

En resumen, para el análisis aquí propuesto no pretendo debatir cuál de estas teorías es la *superior* o la *más crítica*, sino que me limito a aplicarlas al sistema de la CD para así identificar la puesta en marcha de mecanismos de legitimación, ya detectados por estos/as teóricos y teóricas en otros contextos de la modernidad capitalista o en su contacto con universos simbólicos alternos. Ello con la finalidad de enriquecer y profundizar la interpretación de las observaciones realizadas tanto por las personas entrevistadas y mi persona, como por las reflejadas en las fuentes secundarias.

La “sociología de las ausencias” propuesta por Boaventura de Sousa Santos (2007:89-99) ha sido una gran inspiración. Sin embargo, esta tesis doctoral — con sus exigencias de formalidad y trabajo individual dirigido a la obtención de un título académico— se centra en los espacios intermedios del sistema de la *cooperación para el desarrollo*, por lo que aquí no se puede hacer justicia a la demanda de Santos de “pensar los términos de las dicotomías fuera de las articulaciones y relaciones de poder que los unen, como primer paso para liberarlos de dichas relaciones, y para revelar otras relaciones alternativas que han estado ofuscadas por las dicotomías hegemónicas. Pensar el Sur como si no hubiese Norte, pensar la mujer como si no hubiese hombre [...]”

Como compromiso entre la ortodoxia académica y la *sociología de las ausencias*, en el capítulo 8 pretendo poner al sujeto de análisis, las ONG bolivianas, no sólo en relación con las agencias de la cooperación y los sucesivos gobiernos bolivianos —como lo dicta la agenda oficial y lo refleja gran parte de la literatura académica—, sino también en relación a roles y relaciones con otros actores no mediados por el sistema de la CD.

En este sentido, además de recurrir a las fuentes bibliográficas de referencia, he considerado imprescindible el conocimiento producido y sistematizado por parte de los sujetos del estudio, las ONG bolivianas, e informantes de otros espacios.<sup>23</sup>

La metodología empleada para la presente investigación es una revisión crítica de la bibliografía relevante para un estudio histórico de la teoría del *desarrollo* y de la práctica y del discurso de la *cooperación para el desarrollo*, que se contrasta y profundiza mediante un estudio de caso del sistema de la CD en Bolivia, que se centra en un agente del sistema de la CD: las ONG locales. Adicionalmente, se limita el horizonte temporal a los años entre 1982 y 2020,

---

<sup>23</sup> En palabras de Boaventura de Sousa Santos (2007:79): “[L]a experiencia social en todo el mundo es mucho más amplia y variada de lo que la tradición científica o filosófica occidental conoce y considera importante. [...] esta riqueza social está siendo desperdiciada. De este desperdicio se nutren las ideas que proclaman que no hay alternativa, que la historia llegó a su fin y otras semejantes. [...] Para combatir el desperdicio de la experiencia, para hacer visibles las iniciativas y movimientos alternativos y para darles credibilidad, de poco sirve recorrer la ciencia social tal y como la conocemos. A fin de cuentas, esa ciencia es responsable por esconder o desacreditar las alternativas.”

aunque abarco también un análisis breve del “Estado del 52” y de los regímenes militares (1964-1981).

Considerando los planteamientos de la teoría crítica posmoderna y descolonizadora respecto al origen local del conocimiento hegemónico y su capacidad de marginar al conocimiento de las alteridades, en la primera parte seguiré principalmente la literatura del Norte —para analizar las agendas y la configuración de un sistema informado desde este mismo paradigma capitalista modernizador—, mientras que para el análisis de la historia del sistema y de sus principales enfoques teóricos lo contrastaré también con algunos/as autores del Sur. Contrariamente, la segunda parte se apoya en la literatura boliviana y latinoamericana —sin perder de vista el análisis del sistema de la CD global de las primeras partes.

En este sentido, propongo a lo largo de la presente tesis doctoral la adaptación de varias aportaciones teóricas al análisis del sistema de la cooperación para el desarrollo. Cabe destacar la *construcción social del conocimiento* de Berger y Luckmann (1967), los *mitos y ceremonias de las estructuras formales* de Meyer y Rowan (1977), la *construcción de la hegemonía* de la escuela gramsciana, la aplicación del *análisis de discurso* foucaultiano al *desarrollo* realizado por Escobar (1995), los *componentes de la estructura colectiva* de Sampedro (1972) y la *sociología de las ausencias* de Santos (2007), entre otros.

La realización de esta tesis se basa, además de en el análisis bibliográfico, en 70 entrevistas realizadas en Bolivia, principalmente entre 2009 y 2012, a diferentes actores, tales como representantes de ONG locales e internacionales, administraciones públicas nacionales, partidos políticos, agencias de la CD, instituciones financieras multilaterales e informantes del ámbito académico<sup>24</sup>. Tales entrevistas han sido de carácter *ascendente*, ya que he interactuado con informantes que no tenían ninguna obligación objetiva de participar y que además se encontraron en una posición de ventaja respecto a los conocimientos y experiencias a los que yo quería acceder o los que quería contrastar (Rottenburg, 2009:59-60). Sin embargo, cabe suponer que para las

---

<sup>24</sup> Véase el apéndice 1.

organizaciones entrevistadas, aceptar la participación en investigaciones forma parte de sus políticas de *transparencia* legitimadoras. Por su parte, en el caso de los y las compañeros/as investigadores/as entrevistados presupongo un elevado grado de compromiso con la tarea *per se*.<sup>25</sup>

### 1.5. Estructura

En el capítulo 2, que constituye la primera parte, sintetizo las críticas tanto al sistema de la *cooperación para el desarrollo* como al concepto de *desarrollo per se*.

La segunda parte del presente trabajo resume el consenso académico y social de que los intereses propios del Norte son una parte central para comprender las dinámicas del sistema de la CD, para de esta manera —y a diferencia de gran parte de la literatura sobre el sistema de la CD<sup>26</sup>— identificar qué actores públicos y privados —y sobre todo, de qué maneras— evaden la deslegitimación que debería resultar de las incoherencias entre las narrativas altruistas de la agenda oficial y los intereses particulares y divergentes entre sí de las agendas extraoficiales del sistema de la CD.

Para ello, en capítulo 3 introduzco, en base a varios aportes de la teoría crítica eurocéntrica y descolonizadora, los mecanismos de legitimación empleados por parte de la CD para contrarrestar a estas críticas. A partir de estos enfoques, en el capítulo 4 identificaré los principales topoi de la mitología moderna eurocéntrica utilizados como mecanismos de legitimación para el sistema de la CD. En los capítulos posteriores analizaré con más detalle el empleo de tales mecanismos de legitimación: En el capítulo 5 revisaré su aplicación en las reformulaciones de los principales enfoques teóricos y en las reformas del sistema de la CD. Después, de manera más específica, analizaré en el capítulo

---

<sup>25</sup> Pero en todos los casos era imprescindible contar con la disposición y actitud favorable hacia la participación en las entrevistas por parte de cada informante —y aún así no se garantizó una apertura y transparencia real. Quiero destacar que en casos muy excepcionales percibí una actitud negativa y que generalmente observé una elevada disposición y calidad en las participaciones. Sobre todo entre las ONG bolivianas predominó el interés en la posibilidad de reflexionar acerca de las temáticas tratadas y la tendencia a la autocrítica y un análisis en profundidad.

<sup>26</sup> Sogge (2015) enfatizó este aspecto en su texto “Los donantes se ayudan a sí mismos”.

6 los principales acuerdos internacionales vigentes, los principios y objetivos de la agenda oficial del sistema de la CD.

En la tercera parte aplicaré los análisis precedentes al estudio de caso de Bolivia. Así, en el capítulo 7 revisaré la historia del país, principalmente desde los años 80 del siglo XX, y en el capítulo 8 me centraré en el rol de las ONG bolivianas durante este tiempo para la legitimación de la CD.



## **Parte I**

### **Las críticas al sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur**



## Capítulo 2

### Críticas al sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur

En el presente capítulo categorizo y sintetizo las críticas tanto al sistema de la cooperación para el desarrollo (CD) como al concepto de *desarrollo*. Ello me permitirá en el capítulo 3 introducir los mecanismos de legitimación empleados para contrarrestar estas críticas. La aplicación de estos mecanismos la revisaré en los capítulos posteriores.

Evidentemente, el sistema de la CD ha logrado resultados positivos con muchas de sus intervenciones, pero aún así no está exento de observaciones que se centran en los numerosos fallos en sus intervenciones, como también en la propia existencia del sistema de la CD.

Algunas críticas que hoy en día se manifiestan en contra del sistema de la CD ya han estado presentes en relación a actividades de beneficencia muy anteriores a la existencia del sistema de la CD contemporáneo, dado que, aunque la revolución industrial creó un progreso material sin precedentes, no disminuyó la pobreza en Europa. Por esta razón, a finales del siglo XVIII, la beneficencia organizada fue creada por el empeño de individuos —y no por administraciones públicas, iglesias o empresarios—, que iniciaron e institucionalizaron servicios sociales para remediar la creciente miseria en las sociedades europeas modernas e industrializadas. Según Henning Ritter (2013), ya desde entonces se vertieron las primeras críticas hacia los denominados filántropos, aludiendo a que sirvieron a los pobres para

enriquecerse. En 1851, el filósofo danés Søren Kierkegaard opinó al respecto que “esto es moderno y es falta de carácter”<sup>27</sup> (citado en Ritter, 2013:100).

Desde los inicios del sistema de la CD contemporáneo, después de la Segunda Guerra Mundial, las críticas sociales y políticas<sup>28</sup> se han dirigido tanto hacia entidades concretas —Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, agencias y fondos del sistema de la ONU, agencias bilaterales, gobiernos nacionales o subnacionales, etc.—, como hacia sectores heterogéneos que participan en la CD —ONG internacionales y nacionales, consultores, entre otros.

Por su parte, los debates académicos y filosóficos se han centrado no sólo en el sistema de la CD en su conjunto, sino también en su concepto fundacional: el *desarrollo*.

En este capítulo busco sintetizar los postulados de las diferentes posturas críticas, por lo que los autores y autoras citados a continuación no necesariamente constituyen el origen de cada crítica, sino que los y las incluyo porque considero que sí han profundizado, actualizado, registrado y/o formulado demandas y observaciones de diversos tipos al sistema de la CD y el *desarrollo*.

Al respecto, y en primer lugar, es necesario diferenciar entre dos enfoques principales: por un lado, los análisis que surgen desde diversas teorías críticas —principalmente posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras—, y por el otro lado, las críticas a la CD y al *desarrollo* que parten de corrientes modernas y ortodoxas.

---

<sup>27</sup> Llamo la atención sobre cómo, a mitad del siglo XIX, *moderno* todavía tenía una connotación peyorativa.

<sup>28</sup> A través de la opinión pública, las sociedades financiadoras y receptoras exigen y critican a los actores de la CD de forma recurrente. Estas demandas diversas se canalizan hacia los actores del sistema de la CD tanto a través de discursos políticos de los países financiadores y receptores en función de sus intereses electoralistas, como, a partir de los años 70 del siglo XX, a través de los informes de algunas ONG internacionales. Los medios de comunicación de los países financiadores juegan un rol menor en la crítica a la CD, debido a la distancia física, social y epistémica entre el escenario de la CD en las regiones receptoras, por un lado, y la línea editorial y los/as lectores/as en los países financiadores, por otro lado (Rottenburg, 2009:).

Estas últimas demuestran un elevado consenso en definir el *desarrollo* como el estado actual de los países del Norte —y las insuficiencias del Sur global como la principal causa del *subdesarrollo*—, y solo discrepan respecto a la vía que deben tomar los Estados del Sur para alcanzar el *desarrollo* moderno eurocéntrico.

Al contrario, el conjunto de las teorías críticas se caracteriza por cuestionar desde diversos enfoques al concepto del *desarrollo* per se, por lo que en parte rechazan también un sistema internacional de organizaciones que promueve discursos, políticas e intervenciones para lograr un *desarrollo* modernizador (teorías posmodernas) y eurocéntrico (teorías poscoloniales y descolonizadoras).

Cabe subrayar que, aunque las críticas de origen posmoderno, poscolonial y descolonizador son más radicales, numerosas y heterogéneas, las críticas de la academia ortodoxa han tenido un mayor impacto deslegitimador sobre el sistema de la CD, por definición ortodoxo, activando de esta manera gran parte de los mecanismos de legitimación que analizaré a lo largo de la presente investigación. Por esta razón presentaré a continuación primero las críticas ortodoxas y después las no ortodoxas.

En segundo lugar, cabe destacar que las críticas al sistema de la CD no necesariamente son análogas a las críticas al concepto de *desarrollo*. Abogar por el fin del sistema de la CD no es dominio exclusivo de posturas no ortodoxas que rechazan también al concepto del *desarrollo*, como son las de Wolfgang Sachs et.al. (1992), Arturo Escobar (1995), Gilbert Rist (2002) y Yash Tandon (2008). También autores y autoras ortodoxos argumentan a favor del fin del sistema de la CD (Dambisa Moyo, 2011) o del fin del sistema público de la CD (William Easterly, 2002, 2006), para favorecer el *crecimiento económico* —como sinónimo o requisito del *desarrollo*— por la mediación desregulada del mercado. Aunque, al mismo tiempo, el también ortodoxo Jeffrey Sachs (2005:432) ha seguido defendiendo un aumento notable de los fondos del sistema de la CD —*big push*— para poder alcanzar, en su momento, los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, los cuales hacían referencia a “continuar

desarrollando un sistema comercial y financiero abierto” y definían como sinónimos de *desarrollo* el aumento de los ingresos per cápita y la erradicación de la pobreza<sup>29</sup>.

De este modo, la distinción acertada de Koldo Unceta (2009:21-24) entre propuestas teóricas que abogan por (1) una ampliación o profundización del concepto ortodoxo *desarrollo/subdesarrollo*, (2) la redefinición crítica del concepto de *desarrollo* para mejorar las estrategias de la CD (“maldesarrollo”) o (3) su negación como concepto universal (“antidesarrollo” o “postdesarrollo”), no se puede aplicar como categorización de las críticas al sistema de la CD.

Por esta razón propongo clasificar las críticas al *sistema de la cooperación para el desarrollo (CD)* y al concepto del *desarrollo* como *críticas ortodoxas*, frente a las críticas *posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras*, ya que por la mencionada cercanía de sus posturas considero conveniente agrupar las últimas tres para diferenciarlas de las primeras. Sin embargo, considerando que hay críticas semejantes que son vertidas tanto desde posturas ortodoxas como no ortodoxas —como la de la “industria de la ayuda” de Easterly (2002:7-29) y David Sogge (2002:88-90)— es necesario atender a las tradiciones teóricas de las que parten los autores y autoras para postular sus observaciones. Por esta razón, en cada punto esbozaré los principales enfoques teóricos que nutrieron las críticas recogidas<sup>30</sup>.

A su vez, cabe subrayar que aunque tanto los Estudios poscoloniales y su vertiente descolonizadora como los Estudios del desarrollo<sup>31</sup> de tradición ortodoxa analizan el espacio intersticial entre la modernidad eurocéntrica (financiadores y una parte de los receptores) y las alteridades extra-europeas

---

<sup>29</sup> En el punto 2.1.1. me referiré al debate entre Easterly y J. Sachs entre los años 2006 y 2009. Y en el capítulo 6.1.1. revisaré el acuerdo internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

<sup>30</sup> Con ello no persigo crear una axiología de las corrientes de pensamiento y una adscripción de los/as diversos/as autores/as a las mismas, sino que solo aspiro a una identificación de las diversas argumentaciones respecto al objeto de estudio aquí tratado: el sistema de la cooperación para el desarrollo. Por esta razón las críticas analizadas en este capítulo no obedecen a una clasificación estricta en función de los enfoques teóricos, sino que se presentan en función de su importancia para la deslegitimación del sistema de la CD —por lo que la comprensión de los enfoques teóricos permite contextualizar el origen de estas críticas.

<sup>31</sup> Los *Estudios del desarrollo* son enfoques académicos que desde posturas ortodoxas —y más recientemente, en ocasiones posmodernas— se centran en el análisis del *desarrollo* y del sistema de la CD.

(una parte de los receptores), sólo ocasionalmente han entrado mutuamente en dialéctica (Christine Sylvester, 1999)<sup>32</sup>. En mi opinión, y como detallaré en el capítulo 5, ello se debe a que desde un punto de vista poscolonial y descolonizador no todos los enfoques teóricos denominados *alternativos* del *desarrollo* cuestionan o rechazan el concepto del *desarrollo* per se, sino que mantienen en gran parte la ortodoxia modernizadora, colonizadora y eurocéntrica. Desde el punto de vista de los Estudios del desarrollo, constituidos principalmente por los académicos y académicas eurocéntricos ortodoxos, en gran parte economistas (pertenecientes a una ciencia social en la cual los enfoques posmodernos siguen siendo marginales), existe un interés escaso en atender a cuestiones que revisan la constitución del espacio intersticial de las relaciones de poder —central para las teorías poscoloniales y descolonizadores—, ya que se enfocan a analizar los países *subdesarrollados* y receptores en función de los países *desarrollados* y financiadores.

## 2.1. Críticas ortodoxas al sistema de la cooperación para el desarrollo

Como he mencionado anteriormente, las críticas ortodoxas observan al sistema de la CD como *ineficaz* para producir el *desarrollo* moderno que lograron los países *desarrollados*. En el capítulo 5.1.1. revisaré en detalle estas teorías convencionales, por lo que aquí me limito a presentar sus características generales.

Gran parte de las Ciencias Sociales modernas se encuentran bajo la hegemonía epistémica de las Ciencias Económicas (Sampedro, 1978), por lo que también los Estudios del Desarrollo contemporáneos, a pesar de su carácter transdisciplinar, se deben observar como sucesores del enfoque de la modernización<sup>33</sup> vigente durante los años 50 y 60 del siglo XX. Este último en

---

<sup>32</sup> Christine Sylvester (1999:703-704) expuso que son como “dos gigantes islas del análisis e intervención que vigilan gran parte del mundo y operan en el mismo —o respecto al mismo— como si la otra oliese mal.”

<sup>33</sup> La obra principal de este enfoque ha sido *The stages of the economic growth* (1961) de Rostow. Contó con varias vertientes como la *Economía Dual* (Lewis, 1958; Fei, 1964; Ranis, 1971) y la *Economía del Desarrollo* (Nurkse, 1953; Myrdal 1957; Baran 1957; Rosenstein, 1961; Rodan, 1961).

su tiempo fue heterodoxo, ya que la experiencia vivencial de la Gran Depresión de 1929 en EEUU y de la Segunda Guerra Mundial atrajo a personas con ideologías más progresistas al estudio de la economía. Ello repercutió tanto en teorías que buscaron reformular, aunque no superar, los postulados clásicos y neo-clásicos, como en la elección de objetos de estudio re-encontrados (crecimiento, escasez, pobreza, desempleo, etc.) o nuevos (el *desarrollo* de los países *pobres* por la falta de industrialización). Pero también otros discursos influenciaron la visión hegemónica del *desarrollo*: en el contexto de la Guerra Fría, la preponderancia de la *iniciativa* y la *propiedad privadas* en las teorías del *desarrollo* y en las estrategias de la CD (promovidas por el denominado *primer mundo* en el *tercer mundo*) se debió también a su carácter de contraposición a los topoi y políticas de la *propiedad colectiva* y del *estatismo* de la ortodoxia leninista-estalinista en el *segundo mundo* (Escobar, 1995:43).

Esta narrativa académica de la Economía del desarrollo, que postularon la industrialización y el crecimiento económico como solución a los *problemas* — desde el punto de vista eurocéntrico— en otros países, marcó de forma relevante la historia, cultura, economía, política, etc. de los universos simbólicos de las regiones entonces denominadas como *no industrializadas* (Escobar, 1995:72-73) —aunque cabe añadir que también marcó las narrativas de autolegitimación de los países industrializados.

Sin embargo, debido a que la aplicación de sus teorías a las políticas públicas no generó el *desarrollo* y la *redistribución* pregonados, a partir de los años 70 gran parte de los autores de la Economía del desarrollo dieron por superada esta escuela de pensamiento y admitieron la necesidad de volver a las teorías clásicas, en forma del neoliberalismo desregulador, y dejar de aspirar a resolver los problemas del mundo desde el planteamiento keynesiano del Estado como garante de un cierto equilibrio social en una economía del mercado (Escobar, 1995:57).

A partir de los diferentes enfoques ortodoxos se articularon las críticas al sistema de la CD que revisaré en puntos sucesivos: (1) *ineficacia* por su *ineficiencia* para facilitar el *desarrollo* económico, (2) *ineficacia* por la falta de

financiación, y (3) obstaculización del mercado *libre* y del *crecimiento* económico. En último lugar revisaré las críticas ortodoxas específicas al conjunto de las ONG internacionales y locales, por constituir el enfoque principal de la presente investigación.

### 2.1.1. Ineficacia por ineficiencia

A principios de los años 70 del siglo XX se extendió un desasosiego entre los actores de la CD con el denominador común del entonces evidenciado fracaso en la reducción de la *pobreza*, contrariamente a la redistribución prevista por los modelos teóricos de la Economía del Desarrollo. Los debates respecto a esta *fatiga de la ayuda* revivieron en los años 90, cuando se acentuó el desinterés de los financiadores en seguir desembolsando fondos para la CD, a la vista no sólo de la ausencia de resultados, sino también de la emergencia de un nuevo panorama geopolítico en la pos-Guerra Fría. Asimismo, persistieron las críticas a la falta de retroalimentación, la descoordinación y la competencia entre actores de la CD, las divisiones territoriales, la excesiva burocratización y los objetivos a corto plazo y a pequeña escala que priorizan resultados medibles y visibles en lugar de cambios estructurales (Bruno Podesta, 1994:352; Unceta, 2009, Sogge, 2006).

La narrativa de esta crítica ortodoxa se condensó a finales de los años 80 en la demanda de más *eficacia* o *efectividad*<sup>34</sup>, destacando la incapacidad para conseguir los resultados prometidos por parte del sistema de la CD. Sin embargo, el tema más debatido era el uso *ineficiente*<sup>35</sup> de los fondos crecientes puestos a disposición de la CD<sup>36</sup>. Desde la política y la sociedad civil, en países tanto financiadores como receptores se reprochó que las entidades de la CD no eran capaces de emplear de manera adecuada los medios para lograr los resultados prometidos.

---

<sup>34</sup> Se trata de sinónimos con acepciones iguales.

<sup>35</sup> *Eficiencia* significa lograr los resultados propuestos con menos inversión, o mayores y mejores resultados con los mismos recursos.

<sup>36</sup> Durante los años 80 se observó un incremento importante de los fondos de la CD. Después de una ligera reducción por la *fatiga de la ayuda* mencionada, desde mediados de los años 90 se observa un crecimiento elevado, aunque los fondos han quedado casi estancados desde la crisis financiera europea iniciada en 2007. En el capítulo 5.2. presentaré la evolución de los recursos financieros de la CD y ampliaré el análisis de las causas de dicha evolución.

Durante sus primeras décadas, el sistema de la CD obtuvo y mantuvo su legitimidad porque su insostenibilidad económica e ineficiencia eran socialmente aceptadas como constituyentes del *altruismo* y de la *solidaridad*, mientras para otras entidades modernas la *rentabilidad* era una fuente principal de legitimidad. Cuando durante los años 80 estos mitos fundacionales de la *ayuda* fueron desplazados por los topoi de la *eficiencia* y *eficacia*, el sistema de la CD sufrió una cierta deslegitimación al no lograr demostrar el cumplimiento de estos valores modernos fundamentales. Y, aunque acuerdos internacionales como la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* de 2005 reflejan la centralidad de la *eficacia* en el discurso, las entidades deben demostrar en primer lugar su *eficiencia* en el uso de los recursos —evidenciando que para una entidad de la CD contemporánea su misión *solidaria* e imagen *altruista* no es suficiente para su legitimación social.

La demanda de incrementar la *eficacia* y la *eficiencia* del sistema de la CD es *convencional* y *ortodoxa*, pues refleja los postulados de las teorías económicas neoclásicas hegemónicas: se limita a exigir que la CD cumpla con sus promesas, como el *fin de la pobreza*, mediante los mecanismos propios del mercado *libre*, basados en los principios de la *libre competencia* —según el cual la entidad que ofrece el servicio de manera más eficiente lo hace también de la manera más eficaz. A su vez, las entidades de la CD refuerzan la legitimidad de este modelo teórico al seguir incluyendo indicadores monetarios para medir y planificar un *desarrollo más eficaz y eficiente* —como el PIB per cápita como indicador del *bienestar y desarrollo* (W. Sachs, 2021:129).<sup>37</sup>

Por su predominio en el discurso político y académico, las críticas a la *eficiencia* y *eficacia* han marginado desde los años 80 las demandas poscoloniales al utilitarismo geopolítico<sup>38</sup>, mientras las críticas posmodernas al dogma del *desarrollo* moderno eurocéntrico<sup>39</sup> se han centrado a partir de finales de los años 90 en una visión pragmática, limitada al *crecimiento* económico como *paso imprescindible* para el *desarrollo*. Consecuentemente, si bien hasta

---

<sup>37</sup> Véase 6.3.1.

<sup>38</sup> Véase 2.2.2.

<sup>39</sup> Véase 2.2.1.

entonces se habían debatido diferentes posturas heterodoxas frente a algunas ortodoxas, desde entonces el debate en la academia y en el propio sistema de la CD se sitúa en un espacio entre dos extremos ortodoxos: por un lado, una visión ortodoxa crítica con los pocos resultados demostrables y altos costos de la CD (*eficacia y eficiencia*), y, por otro lado, una visión ortodoxa pragmática, que hace prevalecer las potencialidades de una *reforma* de la CD y de la concepción del *desarrollo* —sin cuestionar su validez, pertinencia y legitimidad. En esta última línea se inscribe la propuesta del *desarrollo humano* que surgió en 1990 y dominó los debates hasta 2000<sup>40</sup>, cuando fue relevado como eje articulador del sistema de la CD por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, relevados a su vez por el objetivo de la *eficacia y eficiencia* a partir de 2005<sup>41</sup>.

Hasta el presente, la falta de resultados positivos de la CD nutre dos argumentaciones críticas ortodoxas antagónicas en relación al propio sistema de la CD. En el debate entre Jeffrey Sachs y William Easterly, que se desarrolló entre 2006 y 2009 a través de revisiones de libros y columnas periodísticas<sup>42</sup>, se puede observar que aunque ambas posturas identificaban el *desarrollo* con el crecimiento económico, proponían soluciones y propuestas opuestas respecto a cómo lograrlo. En el presente epígrafe sobre la *ineficacia por ineficiencia* del sistema de la CD presento la postura de Easterly, mientras en el siguiente punto sobre *ineficacia por falta de financiación* reflejaré la argumentación de J. Sachs al respecto.

Easterly (2002:4, 26, 29-34; 2006:5) observa la *ineficacia* e ineficiencia de la CD pública para cumplir con sus propias promesas, por lo que exige abandonar

<sup>40</sup> Véase 5.1.6.

<sup>41</sup> Véase 6.1. para un análisis de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y la *Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al desarrollo*.

<sup>42</sup> Considero que las principales contribuciones al del debate entre J. Sachs y Easterly son las siguientes: En el año 2006 [[http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/09/wsj\\_dismalscience\\_111506.pdf](http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/09/wsj_dismalscience_111506.pdf)], [[http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/09/wsj\\_dismalscience\\_sachsresponse\\_112706.pdf](http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/09/wsj_dismalscience_sachsresponse_112706.pdf)] y [[http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/09/wsj\\_replytosachs120506.pdf](http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/09/wsj_replytosachs120506.pdf)]

En el año 2007 [<http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/05/25/economia/1180092805.html>] y [<http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/05/25/economia/1180094076.html>]

En el año 2009 [[http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs/aid-ironies\\_b\\_207181.html](http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs/aid-ironies_b_207181.html)], [[http://www.huffingtonpost.com/william-easterly/sachs-ironies-why-critics\\_b\\_207331.html](http://www.huffingtonpost.com/william-easterly/sachs-ironies-why-critics_b_207331.html)], [[http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs/no-need-to-oversimplify-p\\_b\\_209720.html](http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs/no-need-to-oversimplify-p_b_209720.html)], [[http://www.huffingtonpost.com/william-easterly/back-to-sachs-astrology-d\\_b\\_209989.html](http://www.huffingtonpost.com/william-easterly/back-to-sachs-astrology-d_b_209989.html)] (acceso a todos 31 de agosto de 2022)

el “despilfarro” y la “interferencia” de la CD oficial a favor de una co-gestión público-privada bajo las lógicas del *mercado libre*. El núcleo de su crítica a la CD es que la planificación gubernamental no ha dado resultados y, además, excede las capacidades de gestión de los gobiernos receptores. Asevera que los “pobres” carecen de recursos financieros para “incentivar” el mercado a satisfacer sus “demandas”, pero arguye que se deben buscar otras motivaciones para que la “burocracia de la ayuda” bajo la lógica del mercado redirija su “oferta” hacia las personas que por ahora están excluidas<sup>43</sup>.

Contrariamente a J. Sachs, Easterly (2002:5-7,22) critica que la CD define sus resultados en montos desembolsados y no en servicios prestados. Ello se debería a que los actores de la CD argumentan y actúan en base a teorías de la Economía de desarrollo, desautorizadas entre académicos y académicas de otros áreas de las ciencias económicas desde hace décadas<sup>44</sup>. Como consecuencia de este desfase de lo teórico-académico con la práctica, gran parte del discurso de la CD se basaría en exigir fondos más elevados, como el *big push* perseguido por J. Sachs, para así alcanzar los objetivos propuestos, atribuyendo los fallos para alcanzarlos a la *insuficiencia de los recursos disponibles* y no a la *ineficiencia* de su empleo.

La dependencia por parte de los gobiernos receptores respecto a los flujos grandes no controlados, no coordinados y no apropiados del sistema de la CD, del BM y del FMI, habría sido la causa de la diagnosticada *ineficacia* estatal (Easterly, 2002)<sup>45</sup>. Esto, desde puntos de vista ortodoxos, implicaría abogar por un fin definitivo de la CD (Moyo, 2011:134) o por una reducción de los fondos para evitar la “enfermedad holandesa” —un incremento drástico del influjo de fondos con efectos negativos sobre la inflación, los tipos de cambio y la pérdida

---

<sup>43</sup> Easterly (2006) amplía en su libro *The White Man's Burden: Why the West's effort to aid the rest have done so much ill and so little good* gran parte de los argumentos ya expuestos en su texto de 2002 *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy vs. Markets in Foreign Aid* (Easterly, 2002). En mi opinión, esta propuesta de Easterly se complementa con la *Base de la pirámide* de Prahalad (2005). Este último no considera el rol de la CD en su propuesta teórica de lograr el crecimiento global a través de la participación de la población hasta el momento excluida de las relaciones comerciales por su falta de ingresos —la cual representa dos tercios de la población mundial y vive debajo del umbral de la pobreza (con menos de U\$1 al día).

<sup>44</sup> Como el modelo Harrod-Domar.

<sup>45</sup> Sogge (2002:88,90) identifica la misma situación desde un punto de vista posmoderno.

de competitividad en la exportación de cultivos comerciales y bienes manufacturados (Easterly, 2002; De Mevius y Albarracín, 2008:2, nota 2; Moyo, 2011:48,61-65,134). En este sentido, también Robert Lensink y Howard White (2001:6,12) advierten de la *ineficacia* provocada por la destrucción de las instituciones públicas locales puestas al servicio de la gestión de una ayuda externa excesiva. Concluyen que, bajo circunstancias concretas, unos flujos financieros elevados de CD (en relación al PIB) pueden tener efectos negativos en los países receptores. Sin embargo, los autores afirman que los niveles de “ayuda perjudicial” son mucho más elevados que los estimados por el BM y altamente dependientes de factores idiosincrásicos de cada país, factor ignorado tradicionalmente por las instituciones financieras internacionales.

Easterly (2002:7-8,10,12,22-23,28-29) critica además que los agentes del sistema de la CD se centran en mantener los flujos de recursos para garantizar la perpetuación del propio sistema de la CD<sup>46</sup>. Con esta finalidad promoverían su expansión hacia los países receptores para subsanar tanto con oficinas locales de agencias bilaterales y multilaterales, como de ONG, los “cuellos de botella” que constituyen las administraciones públicas receptoras *ineficientes* con una reducida capacidad de absorción de los fondos. Asimismo, realizarían diagnósticos y evaluaciones *ex-post* elaborados por la parte ejecutora, que se limitan a observar el cumplimiento formal de los requisitos y no los resultados *per se*. Otro factor que también impide que la CD logre resultados positivos y reales sería su énfasis en infraestructuras altamente visibles, como puentes y edificios escolares, en desmedro de inversiones en fungibles, como libros de texto o el mantenimiento de las propias infraestructuras. Todo ello impediría que la CD logre resultados positivos y reales.

En este mismo sentido, David Gow y Elliot Morse (1988:1007) elaboraron un informe para la agencia oficial estadounidense USAID y llegaron a la conclusión de que los proyectos fracasan porque se centran en lograr aumentos de productividad cuantificables y visibles en el corto plazo —a pesar de que expresan que buscan mejoras auto-sostenibles en el bienestar y las

---

<sup>46</sup> Desde un punto de vista posmoderno Sogge (2002) vierte la misma crítica (véase 2.2.3).

capacidades de los beneficiarios y beneficiarias. Los autores concluyen que la CD se equivoca al suponer que los proyectos sobreviven sin sus aportes o que las autoridades locales asumirán siempre esta responsabilidad, sobre todo si la visión y por ello los aportes son limitados en el tiempo de antemano por parte de la CD.

Easterly (2002:18) afirma además que muchas de las condiciones impuestas a los receptores no se exigen en la práctica, porque si se sancionase su incumplimiento el sistema de la CD impediría el flujo de recursos, poniendo en riesgo su propia existencia. Como consecuencia, este autor exige no el fin del sistema de la CD *per se*, como sí lo hace Moyo (2011), sino que la CD pública funcione menos como una burocracia, que tenga agendas alcanzables, que actúe desde y sobre zonas y personas concretas, y por las cuales los actores de la CD deberían ser responsabilizados.

Efectivamente, dentro de las críticas a la *ineficiencia e ineficacia*, las repulsas al *exceso de burocracia y formalidad* en el sistema de la CD ocupan un lugar destacado. Sobre todo en el caso del sistema de la ONU son recurrentes las quejas sobre su tamaño, complejidad y limitada flexibilidad. Es una cuestión a la que se ha aludido desde dentro del sistema (PNUD, 1992:172-173) y desde el exterior (Podesta, 1994:358, Gómez y Sanahuja, 1998:79; Lilly Nicholls, 2001:174). Desde ambos espacios se coincide en que las agencias y fondos exceden sus mandatos en un marco de descoordinación, lo que llevaría a duplicidades de actividades y estructuras, así como a la competencia entre agencias de la ONU por recursos y áreas de intervención.

La mencionada *descoordinación* entre financiadores es atribuida por el PNUD (1992:172-173) al carácter sectorial y especializado de las agencias de la ONU, por el cual “carecen de una perspectiva de desarrollo global”, y razón por la que la ONU habría perdido “su influencia intelectual en el debate sobre política internacional de desarrollo” desde su auge en los años 50 y 60 del siglo XX. En PNUD (2005:83-84) sigue amonestando la poca sintonización o armonización entre los financiadores.

Esta tendencia a la sectorialización y especialización se habría trasladado también a las entidades que trabajan con la ONU y con las agencias bilaterales (en las que se observan las mismas tendencias). Ello ha conllevado que en las ONG internacionales, ONG locales y administraciones públicas receptoras exista la necesidad de aumentar la capacidad de administración y gestión para cumplir con los requerimientos de los financiadores y de las entidades canalizadoras (Bebbington, 2005:939), aumentando también en estos niveles las estructuras burocráticas y duplicando funciones. Mary Anderson (2004:375) critica el desperdicio de recursos en la creación de “sistemas paralelos innecesarios” por la intervención de la CD en ámbitos geográficos y políticos atendidos también por los gobiernos receptores.

Casi dos décadas después de que lo hiciera el PNUD (1992), el CAD (2011:3,19) sigue observando un elevado grado de “fragmentación de la ayuda”, especialmente de la bilateral, a la que representa y analiza primordialmente. El CAD critica que todos los financiadores tienen “sus propias prioridades” y que ignoran las decisiones de los demás actores, lo cual aumenta los “costos de transacción” y sobrecarga a los *socios* receptores — observándose un incremento desproporcional de tales costos en los países con menos capacidad administrativa. El CAD (2009) observa que la falta de coordinación y la toma de decisiones unilaterales se reflejan en la existencia de *aid orphans* y *aid darlings*, países huérfanos y predilectos de los financiadores.

Para terminar, cabe mencionar que cuando Easterly (2006:333-334) propone “lo opuesto” de lo que hace la CD en la actualidad, esto es, que se debe experimentar y evaluar en base a la retroalimentación local y métodos científicos, y premiar y penalizar éxitos y fallos con más o menos recursos en el futuro, el autor delata que desconoció, o no quiso reconocer, gran parte del discurso y de los debates internos de la CD. En primer lugar, el hecho de que Easterly propusiera en 2006 como novedosas la participación local, la evaluación científica y la penalización de fallos, es una muestra de haber ignorado la evolución de discurso y práctica de la CD desde los años 70. En segundo lugar, ya desde los años 80 la *eficiencia* y *eficacia* de la ayuda fueron

un tema de debate central en el sistema de la CD, aunque se formalizó recién en 2005 en la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. Sin embargo, estas insuficiencias en su argumentación no evitaron que las posturas de Easterly hayan formado parte central de los debates en y respecto al sistema de la CD, anclados en la *eficiencia y eficacia*.

### **2.1.2. Ineficacia por falta de financiación**

En el debate mencionado con Easterly, J. Sachs se centró en dos argumentos concisos: la CD pública es necesaria para atender a las necesidades urgentes de los países en *desarrollo*, ya que los mecanismos del mercado no las resolverán, y que se debe dar un *big push*, una financiación elevada y concentrada, para lograr los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*<sup>47</sup>.

En un libro publicado previamente, J. Sachs (2005:432) defiende que la CD sí ha tenido resultados demostrables y que se gastó relativamente poco para alcanzar estos. Dada esta “eficiencia demostrada”, un gasto mucho mayor facilitaría poder alcanzar los objetivos propuestos. También Natalia Millán et. al. (2012:18) aluden a las limitaciones presupuestarias como una causa del alcance reducido del sistema de la CD en la promoción del *desarrollo* global, mientras el PNUD (2005:83-84) ha criticado que la CD es *ineficaz* por la *escasez de los fondos*, la imprevisibilidad causada por la tardanza en desembolsarlos, su carácter ligado y condicionado, y los elevados costos de transacción de los recursos.

Estas posturas concuerdan con las demandas de la mayoría de la parte receptora e intermediaria del sistema de la CD, intensificadas desde los recortes presupuestarios casi generalizados de las administraciones financiadoras desde el inicio en 2007 de la crisis financiera en Europa y EEUU.

---

<sup>47</sup> Jeffrey Sachs dirigió el panel de expertos *UN Millenium Project* entre 2002 y 2005, encargado de elaborar recomendaciones sobre cómo alcanzar los ODM en los plazos estipulados. Previamente asesoró al gobierno boliviano en la crisis económica de 1985 y a varios países del este de Europa después de la desintegración del bloque soviético —aplicando el enfoque del *big push*. En los epígrafes 6.1.1. y 7.1.5. ampliaré estos aspectos.

### 2.1.3. Obstáculo para el mercado libre y el crecimiento económico

Contrariamente a esta postura de J. Sachs, entre otros y otras, y partiendo del argumento ortodoxo central de que *desarrollo* es igual a *crecimiento económico*, o que por lo menos lo segundo es requisito imprescindible para lo primero, Moyo (2011:48,61-65,134) considera que un aumento de los fondos para el sistema de la CD conlleva efectos negativos: implica menos *desarrollo*/crecimiento y por ende más *pobreza* para las economías *no desarrolladas*. Recurriendo a gran parte de las críticas ortodoxas a la CD mencionadas en el punto 2.1.1., la autora advierte de que la CD es “el asesino silencioso del crecimiento”, dado que reduce el ahorro interno y la inversión privada directa por el efecto del desplazamiento (*crowding out*), aumenta la inflación, “ahoga” la exportación y promueve una “psicología de la dependencia”. Para esta autora zambiana ortodoxa, el *buen gobierno*, la *democracia liberal* y la *inserción* en la *economía global* serían la solución para lograr el crecimiento económico de los países africanos, superar la dependencia de los fondos de la CD y lograr así el *desarrollo* (Moyo, 2011:88,134).

El estudio empírico de Nigel Driffield y Chris Jones (2013:189) apoya estos argumentos de Moyo, al concluir que la CD parece tener un impacto negativo sobre el crecimiento, además de estar mal aplicada, por lo que requiere una calidad burocrática “suficiente” para poder tener un impacto positivo. Estos autores apuntan además a que la inversión extranjera directa y las remesas recibidas por un país sí tendrían un efecto positivo sobre el crecimiento económico.

Además de crear una “psicología de la dependencia”, como apunta Moyo, la proliferación de actores de la CD y el subsecuente incremento de la complejidad y jerarquización entre aquellos, derivarían en que el *beneficiario* o *beneficiaria* individual no pueda identificar a quién puede y debe dirigir sus quejas por una intervención inadecuada: los actores de la CD habrían constituido un “cártel de buenas intenciones” libre de competencia y que impide a las sociedades financiadoras identificar a los actores más *efectivos*, mientras

los receptores deben afrontar un monopolio que impone agendas y criterios (Easterly, 2002:3,5,26).

Aunque estas argumentaciones ortodoxas pueden ser acertadas en su crítica al sistema de la CD, cabe cuestionar si el *mercado libre*, presentado al mismo tiempo como panacea, está libre de monopolios y fomenta que las quejas de los clientes tengan una función correctiva sin la mediación de una entidad pública reguladora.

#### **2.1.4. Críticas ortodoxas específicas a las ONGD**

Al ser muy distintos los contextos políticos y funcionales de las ONG en los países financiadores y receptores, también las críticas y debates respecto al denominado tercer sector varían notablemente. A su vez, como se refleja en la diferenciación empleada en el presente capítulo entre *ortodoxo* y *posmoderno-poscolonial/descolonizador*, el trasfondo ideológico-político de los autores y autoras define en gran parte el contenido de sus críticas.

A continuación reflejaré las críticas a las ONG de tipo ortodoxo, y, al final del punto 2.2, las críticas posmodernas y poscoloniales/descolonizadoras. Las primeras exigen más *eficiencia* en una gestión crecientemente privada de una CD con cada vez menos control público, mientras las segundas cuestionan sobre todo las funciones atribuidas a y ejercidas por las ONG en el sistema de la CD y en las sociedades y sistemas políticos nacionales, tanto de los países financiadores como de los receptores, así como en el sistema internacional.

Considerando que la práctica totalidad de las críticas ortodoxas recogidas previamente respecto al sistema de la CD en su conjunto han sido replicadas específicamente en contra de las ONG internacionales y locales, me abstengo de repetirlas aquí, ya que en consonancia con las mismas, la demanda principal a las ONG es la de más *eficiencia* en una gestión crecientemente privada de un sistema de la CD con un control público decreciente. Por ejemplo, Easterly (2002:5) atribuye a las ONG internacionales el mismo grado de “burocracia improductiva” que a las agencias bilaterales públicas, principalmente porque no

necesariamente están mejor conectadas con los *pobres* y, además, dependen de las mismas burocracias públicas<sup>48</sup>.

Frits Wils (1995:53-62) identifica como debilidades de las ONG internacionales su alcance y visión local, la falta de *expertise* técnica y profesional, y limitaciones al trabajar tanto al nivel micro como macro. Por su parte, el PNUD (1992:196) ha reclamado una actitud autocrítica a las ONG respecto a la corrupción en la sociedad civil.

## 2.2. Críticas posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras

Después de haber revisado las críticas vertidas desde posturas teóricas ortodoxas —enfocadas en destacar que el sistema de la CD no ha logrado aportar de manera eficaz a que los países *subdesarrollados* alcancen el *desarrollo* de los países del Norte global—, en este segundo epígrafe sintetizaré las observaciones al propio concepto del *desarrollo* y las críticas al sistema de la CD derivadas. Identificaré en estas posturas fundamentos posmodernos, poscoloniales y descolonizadores —tradiciones académicas heterogéneas y no siempre autodeclaradas como tales, que requieren de una caracterización introductoria<sup>49</sup>.

Aunque el atributo de la “posmodernidad” ha sido vaciado de contenido por su utilización inflacionaria, en mi opinión sigue manteniendo una gran fuerza al evocar argumentos comunes que permiten agrupar posturas divergentes, pero que comparten la revisión crítica de las supuestas *verdades últimas y universales*, topoi, mitos, metanarrativas, valores, etc. de la modernidad eurocéntrica —frecuentemente a partir de teorías críticas eurocéntricas. Las críticas posmodernas a la modernidad generalmente no asumen la existencia

<sup>48</sup> Sin embargo, otras investigaciones ponen en cuestión dichas críticas generalizadas. Así, Nadia Masud y Boriana Yontcheva (2005:20) concluyen en su estudio sobre la *eficacia* de la CD que las ONG europeas sí han reducido la mortalidad infantil en partes de la India, mientras las CD bilaterales europeas no han logrado impacto alguno.

<sup>49</sup> En los capítulos 3 y 4 profundizo en el empleo de estas y otras teorías críticas, mientras en el capítulo 5 reviso las principales teorías ortodoxas sobre el *desarrollo* (y argumento entre otros aspectos, qué enfoques *alternativos*, como el Desarrollo Humano, relegitimaron el *desarrollo* modernizador eurocéntrico).

de una posmodernidad, sino que asumen una postura posmoderna: cuestionan las asunciones básicas de la modernidad europea.

Los autores y autoras de la *Teoría crítica* de la *Escuela de Frankfurt* observaron que las ciencias modernas habían vuelto a un espíritu previo a la Ilustración: la *mitología*. De esta forma la academia defiende el carácter *racional, objetivo y natural* de hechos sociales —obscureciendo la influencia perjudicial e injusta de los grupos dominantes en la construcción social y local del conocimiento y de la sociedad moderna. Consecuentemente, propusieron una teoría crítica y emancipatoria (Linklater, 2007:47-52,56-57)<sup>50</sup>.

Por su parte, la *Teoría crítica internacional* no solo comparte las aspiraciones emancipatorias de Marx, sino también su análisis. A partir de la obra difusa de Gramsci de los años 30 del siglo XX, se constituyó a partir de finales de los años 70 el enfoque neogramsciano dedicado a identificar movimientos contra-hegemónicos en contra de la dominación —revalidando de esta manera (en conjunto con los *Estudios subalternos* poscoloniales presentados más adelante) las conceptualizaciones del análisis crítico de Gramsci para las ciencias sociales contemporáneas (Linklater, 2007:54-56).

La preocupación posmoderna por el rol de la academia y de la política para naturalizar y así mantener las relaciones de poder económico, político, social y epistemológico también es central para el *posestructuralismo*<sup>51</sup>, que para muchos autores y autoras es el posmodernismo *per se*. No se trata de una escuela de pensamiento formal, sino de una atribución —frecuentemente ajena al autor o la autora, como han sido De Saussure, Foucault, Derrida y Barthes. Su denominador común es el marcado escepticismo frente a teorías que pretenden explicar *el mundo* desde un punto de vista externo y objetivo. Para ello revisan cómo se construyen y mantienen las *percepciones* sobre la *realidad* —los *discursos*—, entre ellas las teorías académicas, la política o la cultura en general, en un contexto y momento específico y cómo de esta

---

<sup>50</sup> Esta argumentación fundacional emancipatoria es de Horkheimer (1937). Otros autores destacados de esta vertiente han sido Jürgen Habermas y Adorno.

<sup>51</sup> Foucault (1968) identificó los conocimientos *excluidos* por la ciencia moderna y definió los incluidos como “regímenes de verdad”.

manera se producen y mantienen relaciones de poder (Jenny Edkins, 2007:88-89).<sup>52</sup>

Por su parte, la vertiente posmoderna de los feminismos aportó a este análisis entre otros aportes valiosos el concepto del *conocimiento situado* (Haraway, 1995), que evidencia que el conocimiento nunca es objetivo, sino que necesariamente se produce por sujetos condicionados por una situación concreta de sexo/género, clase, etnia, lengua, ideología, cultura, contexto histórico-político, etc. Por lo tanto, todo conocimiento articulado no sólo es parcial, sino además sesgado de manera individual.<sup>53</sup>

Aunque constituyendo un campo heterogéneo de teorías críticas, autores poscoloniales/descolonizadores como Ramón Grosfoguel (2006:20) consideran que un denominador común de estos enfoques posmodernos es su eurocentrismo.<sup>54</sup> De una manera menos generalizadora, Boaventura de Sousa Santos (2007:15-16) se limitó a criticar que el posmodernismo debería tomar la crítica de la modernidad como punto de partida para la construcción de alternativas epistemológicas y políticas. Las propuestas que se incluyen en esta segunda vertiente las identificaré más adelante como las críticas *descolonizadoras*, una vertiente latinoamericana del *poscolonialismo*.

Sin embargo, opino que no cabe menospreciar los aportes de las teorías críticas posmodernas. Han permitido cuestionar lo previamente incuestionable y decir lo que se suponía indecible; deconstruyendo los topoi fundacionales de la modernidad eurocéntrica —lo que en mi opinión es un paso necesario para

---

<sup>52</sup> Ferguson (1990) y Escobar (1995) aplicaron el análisis foucaultiano de la práctica discursiva al concepto del “desarrollo” y al sistema de la cooperación para el desarrollo para el contexto de Sudáfrica y Latinoamérica, respectivamente. Más adelante recorro sobre todo al texto de Escobar.

<sup>53</sup> Previamente y desde el posestructuralismo, Barthes planteó la *intertextualidad*: la comprensión e interpretación de un texto depende menos de la intencionalidad del/la autor/a que de los conocimientos previos de/la lector/a —lo que el feminismo posmoderno completó al subrayar la relevancia del contexto particular del/la autor/a.

<sup>54</sup> Sin embargo, Raymund Morrow (2013) defendió a Habermas, y por extensión a la Escuela de Frankfurt, de esta crítica.

una análisis autoreflexivo de la academia eurocéntrica y para entrar en un diálogo simétrico con epistemes alternos a la modernidad europea.<sup>55</sup>

Ha sido en este sentido en el que, sobre todo, el posestructuralismo francés influenció notablemente los *Estudios poscoloniales*.<sup>56</sup> El libro *Orientalismo*, publicado por Edward Said en 1978, es un estudio sobre la continuidad discursiva de preceptos, valoraciones e imágenes, mantenida a lo largo del tiempo y a través de textos de toda índole de origen europeo y dirigidos a Europa respecto a una entidad: el “Oriente”. Said argumenta que el topos del “Occidente” como *superior* se definió en contraposición a la idea del “Oriente” como *inferior* (Santos, 1999a; Alison Spedding, 2011:65-66).

Por su parte, Ranajit Guha, fundó en los años 80 los *Estudios subalternos* desde el análisis de la experiencia colonial de la India<sup>57</sup>, donde el nombre refleja la re-interpretación poscolonial de la concepción de Gramsci de los subalternos italianos de la época de entreguerras europea.

Estos enfoques poscoloniales centran la atención en la relevancia pasada y presente de la condición de *colonizado* para el Sur y de *colonizador* para el Norte. Su análisis pretende provincializar a Europa y las teorías eurocéntricas universalistas, e identificar las pervivencias de las relaciones de poder (en base a Foucault) entre Norte y Sur, identidades interconectadas construidas y reforzadas mutuamente. Para ello se centra no tanto en los Estados y las relaciones del sistema internacional, sino en el poder, los pueblos e identidades, y sus resistencias —enfocándose, en sentido postestructural, en las prácticas

---

<sup>55</sup> El libro coordinado por W. Sachs (1992) *The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*, es un buen ejemplo para ilustrar la validez de esta exigencia, como ha sido también un aporte fundamental para llegar a la misma: los y las autores/as lograron cuestionar a principios de los años 90 no sólo la hegemonía absoluta del paradigma economicista ortodoxo del “desarrollo”, sino desenterrar las bases epistemológicas y políticas locales del propio concepto. Considerando este contexto adverso se puede comprender que principalmente pretendían “liberar la imaginación para [poder dar] respuestas audaces a los retos que afronta la humanidad” y sólo algunos/as de los/as autores/as completaron su análisis crítico con una descripción breve de propuestas heterodoxas. Sin embargo, considerando 20 años después la penetración y aceptación amplia de estas posturas críticas posmodernas y poscoloniales en las sociedades del Norte y en la academia, ya no resultaría satisfactorio seguir reconociendo sólo las críticas realizadas desde la teoría crítica eurocéntrica, ni tampoco tratar las propuestas de alternidades como anexos o ejemplos prácticos de estas críticas.

<sup>56</sup> Autores/as principales de este enfoque son Spivak, Bhabha, Said y Young, entre otros/as.

<sup>57</sup> Gran parte de los y las participantes en la corriente de los Estudios subalternos son académicos y académicas de Filología y Literatura, por lo que el poscolonialismo indio-británico se centra sobre todo en las dimensiones culturales y simbólicas de las resistencias de los y las subalternos.

cotidianas y no en las grandes revoluciones (Abrahamsen, 2007:111-112,115,119).

Los Estudios poscoloniales y los subalternos, así como las teorías críticas posmodernas, han sido antecedentes teóricos imprescindibles para los enfoques descolonizadores latinoamericanos. Sin embargo, algunos de los y las autores decoloniales consideran a lo posmoderno como una “crítica eurocéntrica del eurocentrismo” (Grosfoguel, 2006:20), la cual buscan transgredir al exigir tomar en cuenta como epistemes alternos de igual validez a los conocimientos, demandas y críticas del Sur, que por ahora son invisibilizados en los países financiadores y grandes partes de las sociedades de los países receptores.

Sin embargo, resulta incoherente la auto-declarada ruptura con las teorías críticas posmodernas, poscoloniales y subalternas por parte del colectivo académico denominado “modernidad/colonialidad”, que constituye la parte más visible del enfoque descolonizador (Santos, 2009:348, citado en Eduardo Restrepo y Axel Rojas, 2010:220-221; Raymund Morrow, 2013:122). Por su parte, Rita Abrahamsen (2007:111-112,119,121) defiende que la provincialización de las teorías eurocéntricas y el análisis de las relaciones de poder entre Norte y Sur, promovidas por el poscolonialismo, sí tienen el efecto político que exigen algunos autores descolonizadores: desde el estudio de los micropoderes buscan transformar discursos y epistemes como requisito para una alteración de las relaciones de poder.

Y aunque es verdad que el enfoque poscolonial en sus principios, a finales de los años 70, se limitó a analizar cómo el colonialismo (ya terminado) seguía afectando a ex-colonias y ex-metrópolis, ya desde hace décadas defiende que lo que se determina como era *poscolonial* es una era *neocolonial* (Gayatri Spivak, 1990; Homi Bhabha, 1994; citados en Abrahamsen, 2007:114). En un sentido muy parecido,<sup>58</sup> el enfoque descolonizador asume la pervivencia de la

---

<sup>58</sup> Contrariamente, Restrepo y Rojas (2010:23-24) argumentan que los/as autores/as poscoloniales se limitarían al colonialismo, mientras los/as de la descolonización se centrarían específicamente en la colonialidad.

“colonialidad” (Quijano, 2007:93; nota 1): la naturalización de la inferiorización de lo no moderno/capitalista/europeo a pesar de la desocupación territorial formal.

En el caso específico del concepto del *desarrollo* y del sistema de la CD, varios autores y autoras del enfoque descolonizador persiguen la finalidad teórica y política de crear alternativas a este concepto eurocéntrico modernizador en lugar de pregonar el *desarrollo alternativo* (Santos, 2007:24) y un análisis crítico no eurocéntrico del sistema de la CD (Escobar, 1995), mientras que para los Estudios poscoloniales estas temáticas han sido residuales. Ello se debe a que estos últimos trataron con preferencia —aunque no exclusivamente— el colonialismo de Africa y Asia entre los siglos XVIII y la primera mitad del siglo XX, mientras los y las descolonizadores parten del análisis de la colonización y colonialidad de Latinoamérica desde el siglo XV hasta el presente —por lo que entre estos y estas hay una mayor cantidad y variedad de críticas descolonizadoras al *desarrollo* y el sistema de la CD que entre los autores y

---

A su vez, comparto las demás diferencias principales entre la escuela *poscolonial* y las argumentaciones *decoloniales* del grupo *modernidad/colonialidad*. Por una lado, que los/as primeros/as se habrían nutrido en gran parte del posestructuralismo francés y el marxismo de Gramsci, mientras los/as segundos aspiran a construir una epistemología inclusiva (aunque cabe destacar que también parten del marco teórico eurocéntrico de las teorías críticas). Por el otro lado, que el momento y lugar de la condición colonial es diferente: los estudios poscoloniales tratan la colonización de Africa y Asia entre los siglos XVIII y XX por Inglaterra, Francia y Alemania, mientras los/as descolonizadores/as parten de la colonización de Latinoamérica desde el siglo XV. Pero en mi opinión, Restrepo y Rojas obvian que el lugar de enunciación de las teorías también es diferente (aunque semejante): los/as primeros son en su gran parte emigrantes de la India y el “Medio Oriente” que ocupan cátedras en universidades de élite en el Reino Unido, mientras los/as segundos son en su gran parte de origen latino y ocupan cargos en universidades de élite de EE.UU. Lo que en mi opinión refleja una elevada similitud entre Reino Unido y EE.UU. en cuanto a la gestión moderna de la geo-política del conocimiento.

Por su parte, Spedding (2011:78-84) valora que los estudios poscoloniales no han establecido una vertiente relevante en el caso de América Latina —habiendo sido la primera en ser colonizada y la primera en “descolonizarse” formalmente, además de estar bajo la influencia directa y abierta de EE.UU. desde hace dos siglos. La autora desestima las aportaciones de gran parte de los autores decoloniales como “mediocres” y “sin originalidad ni contribución propia alguna” (Spedding, 2011:69-70). La autora atribuye esto principalmente a que desde el siglo XVI los/as pensadores/as latinoamericanos/as se identificaron plenamente con el universo simbólico español-portugués (moderno y eurocéntrico), ya que la pertenencia al mismo era y sigue siendo la base de su status como élite en sus respectivos países, o como élite local frente al exterior: lo ‘nativo/indígena’ es valorado como ‘inferior/subdesarrollado’, mientras lo ‘moderno/europeo/desarrollado’ otorga prestigio. “Ya que su propia condición de elite se basaba en mantener esta herencia colonial, no tendrían motivos para cuestionar su legitimidad” (Spedding, 2011:83). Por ello estima que los/as autores/as *poscoloniales* principales, aunque se establecieron en los centros y “manejan con soltura las tradiciones letradas europeas/colonialistas, también presentan otras tradiciones letradas y/o siguen portando marcadores diferenciadores que inhiben su integración en pie de igualdad a sus pares profesionales y de clase.”

Considero que la comparación entre ambas escuelas de pensamiento realizada por Restrepo y Rojas es bastante menos sesgada que la de Spedding (y la de Rivera Cusicanqui [2010a:57-58,65-68]): aunque los primeros se posicionan a favor del enfoque decolonial y la segunda a favor del poscolonial, los primeros no niegan la validez y originalidad del otro enfoque.

autoras poscoloniales, ya que el centro de análisis de estos últimos se centra en el bloque histórico del *desarrollo* de la segunda mitad del siglo XX. Por esta razón, considero al enfoque poscolonial sobre todo como uno de los fundamentos imprescindibles para las críticas descolonizadoras al sistema de la CD y el concepto de *desarrollo*, y no como una fuente tan nutrida de críticas *per se*.

Para evitar confusiones, quiero subrayar de antemano que no circunscribo las críticas de tipo *descolonizador* sólo a las posturas defendidas por el colectivo académico latinoamericano radicado en universidades estadounidenses denominado “modernidad/colonialidad” o “giro decolonial”, sino que incluyo además las argumentaciones de muchos otros autores y autoras que defienden posturas descolonizadoras, como Boaventura de Sousa Santos, Silvia Rivera Cusicanqui y Alison Spedding, entre otros.<sup>59</sup> Los enfoques descolonizadores por su aspiración podrían denominarse también pos-posmodernos<sup>60</sup>, pero prefiero el término descolonizador porque delata el centro del análisis y el proyecto político de estos autores y autoras: ampliar el enfoque de su crítica a la modernidad hacía todo el universo simbólico eurocéntrico —globalizado en un primer momento mediante las relaciones coloniales y mantenidas vigentes mediante la colonialidad (José Luis Sampedro, 1972:17; Enrique Dussel, 2000:474; Aníbal Quijano, 2007:93, nota 1).

En resumen, las posturas descolonizadoras arguyen la necesidad de llevar las críticas posmodernas eurocéntricas al eurocentrismo más allá y “contaminarse” con epistemes no eurocéntricas (Grosfoguel, 2006) —aunque de hecho no siempre abandonan los postulados posmodernos (Spedding, 2011; Morrow, 2013:122) y, además, tendencialmente subordinan en sus análisis la historia

---

<sup>59</sup> También algunos textos, citados a continuación, de José Luis Sampedro y H.C.F. Mansilla de los años 70 y 80 del siglo XX pueden incluirse aquí.

<sup>60</sup> Dussel (2000:473-474) denominó como “transmodernidad” su propuesta de la fusión de la modernidad eurocéntrica con sus alteridades hasta ahora negadas —por lo que el autor no rechazó la racionalidad moderna positivista, pero sí la irracionalidad invisibilizada de la violencia y marginación constituyente del desarrollo modernizador eurocéntrico. Por su parte, desde un punto de vista crítico, Spedding (2011:34) expresa que los/as posmodernistas de finales del siglo XX habrían admitido su error de juicio —a la vista de la pervivencia de la modernidad capitalista—, y ahora se auto-denominarían como “descolonizadores/as”.

pre-colonial de las culturas no europeas a la historia colonial y poscolonial (Abrahamsen, 2007:113).

La importancia de esta aclaración y de la definición extendida de lo que concibo como *teoría crítica descolonizadora* se debe también a que, en gran parte de la academia, el conocimiento de estas posturas sigue siendo superficial u obedece a una comprensión *pars pro toto*<sup>61</sup>.

Por esta razón, después de esta introducción del enfoque descolonizador, quiero profundizar brevemente en algunos conceptos centrales del mismo, ya que recurro a ellos a lo largo del presente trabajo. Restrepo y Rojas (2010:15-22) sintetizan seis de los argumentos centrales, algunos ya mencionados previamente, que son compartidos por los autores y autoras del giro decolonial<sup>62</sup>: (1) distinguen entre colonialismo y colonialidad; (2) la colonialidad es co-constituyente de la modernidad eurocéntrica (no una desviación o una etapa previa); (3) proponen analizar la modernidad europea desde una perspectiva de sistema-mundo (no sólo desde Europa); (4) sugieren superar la unidad de análisis Estado-Nación a favor de una perspectiva del sistema mundializado de poder; (5) critican al eurocentrismo y el conocimiento *universal* y *objetivo*, subrayando la “geo-política” y “corpo-política del conocimiento” (que considera la ubicación geográfica, socio-política y corporalizada de la producción del conocimiento) —por lo que, según Mignolo (2003), no aspiran a constituir otro paradigma teórico crítico dentro de la academia occidental, sino un “paradigma otro”; y (6) buscan partir de la problematización de la condición colonial para facilitar un proyecto ético y político “pluriversal” y no universal, que sea incluyente con la producción de conocimientos no-occidentales.

Respecto al primer aspecto, Quijano (2007:93; nota 1) defiende que el colonialismo se refiere a la dominación de un territorio, de su población y de

---

<sup>61</sup> Lo último se pone de relieve cuando Ivonne Farah y Fernanda Wanderley (2011:10-11) desde el contexto boliviano aplican la denominación “descolonial” tanto a algunas argumentaciones que yo identifiqué como *posmodernas*, como a algunas críticas a la CD y al *desarrollo* que identifiqué como *descolonizadoras* bajo los criterios postulados a continuación.

<sup>62</sup> Su principales representantes son Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Walter Mignolo, Catherine Walsh, Santiago Castro-Gómez, Ramón Grosfoguel y Nelson Maldonado-Torres. En las siguientes notas y más adelante en el texto reflejo varias críticas vertidas hacia algunos de estos/as autores/as por su origen latinoamericano y su actividad académica “cooptada” en las universidades de élite de Estados Unidos.

sus recursos por una autoridad extra-territorial, sin que prevalezcan las relaciones racistas definitorias de la colonialidad. Aunque el colonialismo es una práctica mucho más antigua, la colonialidad (siendo sólo posible a partir de una etapa de colonialismo) es más duradera y profunda, al haber impuesto la hegemonía de un patrón racial/étnico colonial de poder en el sentido común, y que por lo tanto define a todos los ámbitos de la modernidad capitalista formalmente ex-colonial. Mignolo (2001:184) lo resumió así: “la colonialidad del poder es [...] el principio y la lógica política de clasificación y de exclusión, inseparable de la modernidad.”

Esta diferenciación entre *colonialismo* y *colonialidad* implica que la descolonización en el sentido de la promesa de la *independencia* y *soberanía* se lograría al terminar la ocupación foránea del territorio y de las instituciones, y, en último término, al dejar de tributar y depender formalmente. Sin embargo, para lograr la descolonización en el sentido de la *decolonialidad*, resultaría necesario primero evidenciar que esta *independencia* y *soberanía* son formas más sofisticadas de dependencia y dominación —basadas en que los subalternos hayan asimilado, interiorizado y naturalizado su supuesta *inferioridad* (Rafael Bautista, 2013<sup>63</sup>)—, para después poder superar aquella *colonialidad*.

He introducido primero las posturas centrales del colectivo académico modernidad/colonialidad en la presentación de la *teoría crítica descolonizadora*, ya que en mi opinión resumen de manera concisa el objeto y marco histórico del análisis que persigue. Sin embargo, no se trata de un enfoque académico homogéneo en la interpretación de estos postulados.

Cabe mencionar que otros autores y autoras que yo considero pertenecientes a la teoría crítica descolonizadora, como Boaventura de Sousa Santos y Silvia Rivera Cusicanqui, cuestionaron la consecución por parte de varios autores del grupo modernidad/colonialidad de un paradigma teórico crítico alternativo y la facilitación de un proyecto político.

---

<sup>63</sup> Panelista en la 1ª Cumbre internacional de descolonización, La Paz, 10 de octubre de 2013

Santos (2009:348; citado en Restrepo y Rojas, 2010:220-221), en respuesta a críticas vertidas por Mignolo hacía él, aseveró que “[d]espués de tantos siglos de dominación cultural, económica y política por parte de la modernidad occidental, pensar que un ‘paradigma otro’ se puede sustentar como ruptura total y sin estar situado en el contexto de una transición paradigmática puede ser más un efecto de la astucia de la razón moderna occidental, que siempre se vio a sí misma como protagonista de rupturas con relación a lo que no puede reconocer como propio.” La estrecha dialéctica mantenida por ejemplo por Dussel con la Escuela de Frankfurt y Marx parece dar razón a Santos en este punto.

En este sentido, Rivera Cusicanqui (2010a:65-66,68) propuso en lugar de la “geopolítica del conocimiento” de Dussel (2000) una “economía política del conocimiento”, debido, en primer lugar, a que la propuesta de Dussel no se estaría llevando a la práctica política<sup>64</sup>; en segundo lugar, a que las teorías decoloniales resultan incoherentes por la “recolonización” e invisibilización de los “imaginarios y las mentes de la intelectualidad del sur”<sup>65</sup>; y en tercer lugar, porque “es necesario salir de las esferas de las superestructuras y desmenuzar las estrategias económicas y los mecanismos materiales que operan detrás de los discursos. El discurso poscolonial [decolonial] en América del Norte no sólo es una economía de ideas, también es una economía de salarios, comodidades y privilegios, así como una certificadora de valores” y de ideas, mediante concesiones de títulos, becas, invitaciones y publicaciones —en resumen, clientelismo, cooptación y mimesis como otras formas de dominación colonial bajo el rótulo de “giro decolonial”.<sup>66</sup> El foco de la crítica de Rivera Cusicanqui

---

<sup>64</sup> Rivera Cusicanqui (2010a:57-58) cuestiona “la academia gringa y a sus seguidores, que construyen estructuras piramidales de poder y capital simbólico, triángulos sin base que atan verticalmente a algunas universidades de América Latina, y forman redes clientelares entre los intelectuales indígenas y afrodescendientes. [...] muchas universidades norteamericanas han adoptado los ‘estudios poscoloniales’ en sus currícula, pero con un sello culturalista y academicista, desprovisto del sentido de urgencia política que caracterizó las búsquedas intelectuales de los colegas de la India.”

<sup>65</sup> Rivera Cusicanqui (2010a:68) profundizó en este aspecto: “Las ideas recorren, como ríos, de sur a norte, y se convierten en afluentes de grandes corrientes de pensamiento. pero como en el mercado mundial de bienes materiales, las ideas también salen del país convertidas en materia prima, que vuelven regurgitadas y en gran mescolanza bajo la forma de una nueva área del discurso científico social: el ‘pensamiento postcolonial’ [de-colonial]. Ese canon visibiliza ciertos temas y fuentes, pero deja en la sombra a otros.”

<sup>66</sup> Rivera Cusicanqui (2010a:63-69) concluyó que “los Mignolo y compañía han construido un pequeño imperio dentro del imperio”, apropiándose de los aportes de los estudios de la subalternidad de la India y

(2010a:62,64-65,68) puede hallarse en la siguiente afirmación: “no puede haber un discurso de la descolonización, una teoría de la descolonización, sin una práctica descolonizadora”<sup>67</sup> —con lo que rechaza directamente al “multiculturalismo” de la escuela norteamericana *decolonial* como “neutralizadora de las prácticas descolonizantes” al retener en la academia el debate sobre modernidad y descolonización.<sup>68</sup>

El aporte de Spedding (2010:157) al respecto es probablemente el más conciso: “‘Descolonización’ es una palabra que está de moda en el discurso académico que aspira a ser ‘políticamente correcta’ [...]” y que “establece ciertas posiciones que poseen una aura de santidad tal que está prohibido cuestionarlas en público, bajo pena de ser automáticamente despachado como ‘imperialista’, ‘racista’ o representante del ‘pensamiento occidental’[...]”. Me parece especialmente acertada la manera en la que Spedding (2010:159) destaca la hegemonía de la “versión falaz de ‘descolonización’: mantener las categorías de origen colonial, incluso obsesionarse con ellas, con el único fin de mantenerlas sólo con la jerarquía al revés [...]”, ya que esta versión se refleja no sólo en las posturas académicas aludidas por ella, sino que ha transversalizado también el discurso político “indigenista” del gobierno boliviano actual y de parte de la CD —ambos de manera indirecta o directa

---

de reflexiones críticas sobre colonización y descolonización de Latinoamérica. La autora afirmó que Walter Mignolo “[r]etomaba ideas mías sobre el colonialismo interno y sobre la epistemología de la historia oral, y las regurgitaba enredadas en un discurso de la alteridad profundamente despolitizado. [...] la academia gringa no sigue el paso de nuestros debates [en Bolivia], no interactúa con la ciencia social andina en ningún modo significativo (salvo otorgando becas o invitaciones a seminarios y simposios).” Restrepo y Rojas (2010:200-204) apoyaron a Rivera Cusicanqui al afirmar que varios autores decoloniales la citaron frecuentemente, pero no entraron en diálogo cuando ella vertió críticas directas hacía ellos/as.

<sup>67</sup> Cusicanqui (2010a:69-73;2010b:10,13) abogó por una forma descolonizada de convivencia “abigarrada”, o *ch’ixi* (en aymara), que “obedece a la idea aymara de algo que es y no es a la vez”, creando un “mundo tripartito” mediante una “zona de contacto que nos permite vivir al mismo tiempo adentro y afuera de la máquina capitalista, utilizar y al mismo tiempo demoler la razón instrumental [...]”. Se trataría de una “coexistencia en paralelo de múltiples diferencias culturales que no se funden, sino que antagonizan o se complementan” —en contra de la noción de hibridez estéril, “cada una se reproduce a sí misma desde la profundidad del pasado y se relaciona con las otras de forma contenciosa.”

Rivera Cusicanqui (2010a:54) asoció la “descolonización de los imaginarios y de las formas de representación” a la “modernidad indígena, donde la autodeterminación política y religiosa significaba una retoma de la historicidad propia” por parte de los líderes indígenas del siglo XVIII Tupaq Amaru, Tupaq Katari y Tomás Katari.

<sup>68</sup> Concretamente la autora rechazó la “versión logocéntrica y nominalista de la descolonización”, que abstrae el lenguaje mediante auto-referencias y jerarquías de sus objetos de estudio, aunque defiende estar ‘en diálogo’. Para ella, los “gurús” —Mignolo, Dussel, Walsh, Sanjinés, etc.— de esta academia del centro promueven un “multiculturalismo teórico, racializado y exotizante”.

pertenecientes al foco de análisis de esta investigación.<sup>69</sup> En este sentido, Rafael Bautista<sup>70</sup> resumió cual debería ser la finalidad del “giro decolonial” o de la “descolonización”: lograr una emancipación *crítica* para evitar que la emancipación de los y las subalternos derive en otra dominación.

Spedding (2011:34) además asevera que muchos de los autores y autoras descolonizadores pretenden ser antiesencialistas —en coherencia con sus raíces *posmodernas* de rechazo a la universalidad—, aunque en sus textos sobre “indígenas” y “descolonización” reflejan una lógica esencialista.<sup>71</sup> Asimismo, Ivonne Farah y Fernanda Wanderley (2011:10-11) critican la idealización de lo local, por lo que se ignoran las estructuras de poder e injusticias a este nivel.<sup>72</sup> También Abrahamsen (2007:119) observó la misma insuficiencia, pero citó a Spivak (1985), quién defendió el “esencialismo estratégico” necesario para facilitar la resistencia política y social unida.

Sin embargo, y a modo de resumen, es posible concordar que la mayoría de las diferentes corrientes que incluyo bajo el sobrenombre de *teoría crítica descolonizadora* identifican una narrativa colonial continuada en la era denominada “poscolonial”,<sup>73</sup> caracterizada por enfatizar supuestas diferencias entre colonizados/subalternos y colonizadores/dominadores, con la finalidad de naturalizar y justificar una relación de dominación. En consecuencia, para comprender cualquier sociedad, grupo o actor social (histórico o

<sup>69</sup> En el capítulo 7 volveré a este aspecto.

<sup>70</sup> Panelista en la *1ª Cumbre internacional de descolonización*, La Paz, 10 de octubre de 2013

<sup>71</sup> La autora critica además las contradicciones entre las pretensiones poscoloniales/descolonizadoras de muchos/as autores/as, porque escriben principalmente en inglés, el “idioma más colonialista de todos los tiempos” (Spedding, 2011:49), y por haber llegado a su prestigio académico (y social) sólo después de haberse trasladado a EE.UU. e Inglaterra, adoptando no sólo el idioma, sino también las teorías y convenciones académicas dominantes —en resumen, al ser cooptados/as por el universo simbólico colonizador deberían haber perdido su legitimidad como “descolonizadores/as”. En mi opinión, aunque es verdad que las publicaciones en inglés no son comprensibles a todas las personas en países no angloparlantes (entre ellos gran parte del Sur), cabe admitir que se trata de la lengua franca de gran parte de la academia y del mundo en general —además de que casi todos/as los/as autores/as criticados/as por Spedding publican en abundancia en lengua española.

<sup>72</sup> Farah y Wanderley (2011:10-11) aseveran también que los/as autores/as descolonizadores/as supuestamente ignoran la relevancia para lo local de las relaciones de poder nacionales e internacionales, cuando en mi opinión ello es el foco de su atención. Tampoco comparto su crítica a una supuesta deificación generalizada de las alteridades locales entre estos/as autores/as.

<sup>73</sup> Como ya he mencionado, como resultado de los procesos de independencia de las colonias europeas en África y Asia después de la Segunda Guerra Mundial se proclamó la *era poscolonial*. Sin embargo, la descolonización en forma de desocupación jurídica-política de las colonias europeas no anuló las estructuras y jerarquías globales establecidas.

contemporáneo) es imprescindible considerar los procesos coloniales y de colonialidad habidos y presentes en los mismos —incluyendo a los y las (ex-)colonizados y (ex-)colonizadores (Spedding, 2011:29,41-42).

Efectivamente, al analizar la historia europea comúnmente se ignora la relevancia de la historia colonial europea para la propia modernidad europea. Asimismo, las teorías del *desarrollo* niegan en gran parte el colonialismo —y naturalmente la colonialidad— como origen del desarrollo socio-económico del Norte, y al revisar las prácticas de la CD se suele centrar en los y las receptores sin atender a las repercusiones de sus narrativas y lógicas prácticas en los y las financiadores.

Muchas argumentaciones críticas respecto al sistema de la CD comparten preocupaciones poscoloniales/descolonizadoras y posmodernas —siendo la más central que tanto las teorías sobre el *desarrollo*, como el sistema de *cooperación para el desarrollo*, no son *neutrales* y *objetivas*, sino que se crearon y siguen renovando por su función de mantener el statu quo hegemónico de las instituciones de la modernidad eurocéntrica. La siguiente cita de Walter D. Mignolo (2001:184) sintetiza el empleo analítico de “poscolonialismo” y “posmodernismo”: “Por poscolonial se puede[n] entender [...] las nuevas formas de colonialismo que se estructuran con la globalización y en este sentido posmodernismo son nuevas formas de manifestación de la modernidad. Por otro lado, por poscolonialismo se entiende la reflexión crítica sobre las distintas formas de colonialismo y de colonialidad del poder, de la misma manera que por posmodernismo se entiende también la reflexión crítica sobre la modernidad.” En este sentido, a lo largo de esta investigación empleo los conceptos de *crítica poscolonial* y *posmoderna* al sistema de la CD según la segunda acepción destacada por Mignolo, que evidentemente se construye a partir del reconocimiento y rechazo de la primera noción.

Sin embargo, y debido a la menor visibilidad otorgada al sistema de la CD como instrumento de las relaciones políticas entre Estados en comparación con las décadas previas, durante la última década disminuyó notablemente el interés en la CD como sujeto del análisis teórico crítico. Pero siendo un sistema

de actores del sistema internacional y un discurso central de la era *poscolonial* de la colonialidad, el sistema de la CD sigue persiguiendo un topos fundamental de la modernidad eurocéntrica —el *desarrollo*—, por lo que es necesario y coherente analizar la finalidad modernizadora del sistema de la CD como un aspecto de la colonialidad persistente.

Ahora bien, antes de revisar las principales críticas no ortodoxas cabe destacar la invalidez de la falacia *ad hominem*, ya que también entidades con políticas y narrativas ortodoxas del propio sistema de la CD han emitido en momentos determinados y puntuales auto-críticas posmodernas. Sobre todo PNUD, UNCTAD y UNICEF han expresado sus desacuerdos con las políticas y el modelo de *desarrollo* neoliberal en expansión desde los años 80.<sup>74</sup>

### 2.2.1. Las críticas al dogma del desarrollo moderno eurocéntrico

El concepto del *desarrollo* entró a formar parte central de la narrativa moderna eurocéntrica después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces implica la existencia de una meta *universal* —el *desarrollo* moderno eurocéntrico— y la aceptación de un proceso *universal* —el *desarrollo* modernizador eurocéntrico— para alcanzar esta meta, que legitima toda intervención en los países *subdesarrollados* por parte de los países *desarrollados* (Escobar, 1995). Al mismo tiempo ofrece un topos, o lugar común, con un carácter positivo indefinido en el cual todos los actores sociales y políticos pueden defender sus

---

<sup>74</sup> Por ejemplo, UNICEF ha criticado en su informe *Ajuste con rostro humano* de 1987 los efectos sociales de la crisis de la deuda y de los programas de ajuste estructural promovidos por FMI y BM, contribuyendo a la introducción de medidas para compensar estos efectos sociales negativos (Gómez y Sanahuja, 1999:85; Sogge, 2002:74; Unceta, 2009:15) —aunque en última instancia de esta manera, y como argumentaré en el capítulo 7, se legitimaron las políticas criticadas.

Por su parte, después de proponer en 1990 el enfoque de “desarrollo humano” como “alternativa al desarrollo” ortodoxo, el PNUD dedicó en 1992 y 2005 sus *Informes sobre el Desarrollo Humano* al análisis del propio sistema de la CD. En el primero, además de una crítica a la propia ONU, el PNUD (1992:170,172-173,179,181) desaprobó el papel del BM por no canalizar el superávit mundial al Sur global, sino por haber sustraído en el largo plazo fondos hacia el Norte global. Por esta razón el PNUD exigió, sin éxito, que el BM intermediara entre los mercados de capital y los países del Sur global adoptando nuevos instrumentos de préstamo, mayor democracia interna y externa y, sobre todo, nuevas filosofías de *desarrollo*. En 2005 el PNUD (2005:28-43) dio testimonio tanto de la perduración y del aumento de las desigualdades y de las “brechas en el desarrollo humano”, como del “fin de la convergencia” entre los diferentes *niveles de desarrollo* o *capacidades humanas*. El análisis del PNUD respecto a la desigualdad le llevó a exigir una re-distribución de la riqueza mundial y nacional por parte de los actores públicos nacionales y multilaterales, así como por el mercado.

agendas, aparentemente incluso las de carácter heterodoxo (W. Sachs, 1992:4; W. Sachs, 2021:121).

En este sentido fue “un acierto como vocablo moderno, estimulante y políticamente aséptico” (Sampedro, 1972:16), “seductor” (Gilbert Rist, 2002:13) y que transmite una noción de *universalidad*, esperanza y un espíritu científico y técnico, que permite atribuir un orden al caos, un orden deseado por las sociedades modernas eurocéntricas, incapaces de imaginar un futuro divergente del presente y que no sea una mera analogía de los procesos actuales (H.C.F. Mansilla, 1976:75-76,79; Santos, 2007; Rosa Aquím, 2006:8).

Hasta hoy en día el *desarrollo* según el modelo de los países del Norte sigue siendo la aspiración colectiva, normativa e irrenunciable de gran parte de la población mundial. Por ello la imitación (por los países receptores) y la profundización (en los financiadores) de la modernidad universalista eurocéntrica seguirá siendo la única visión políticamente legitimada de *el futuro* (Mansilla<sup>75</sup>, 1976:75-76,79).

Puesto en otras palabras, la narrativa del *desarrollo* incluye tanto la promesa de un futuro abierto, utópico y auto-determinado, como la circunscripción de su finalidad a la configuración actual de los países que conforman las sociedades modernas eurocéntricas del Norte (Esteva, 1992:9; Rist, 2002:24-30; Latouche, 2007:53-56; W. Sachs, 2021:126-127). Ello implica una normatividad que a partir de criterios identificados ex post a partir del análisis eurocéntrico —que niega la relevancia de procesos extra-europeos como el colonialismo para la modernidad europea capitalista (Dussel, 2000)—, ordena a los Estados del mundo de *mejor a peor*, auto-declarando la modernidad eurocéntrica como valor de referencia a alcanzar.

Por lo tanto, dado que las asociaciones cognitivas y emocionales del topos *desarrollo* varían en función del individuo que lo emplea, se construye un discurso consensuado e integrador, aunque también individualizado. Esta

---

<sup>75</sup> En entrevista confirma H.C. Felipe Mansilla que sus análisis y sus conclusiones de los textos citados aquí siguen vigentes en la actualidad (entrevista en La Paz, 22 de julio 2022).

combinación de ambigüedad y normatividad legitimadora del *desarrollo* fundamenta su centralidad en el discurso moderno eurocéntrico, ya que más allá del sistema de la cooperación para el *desarrollo* ha entrado a formar parte del discurso político en casi todas las regiones del mundo. En otras palabras, el *desarrollo* es tanto una “creencia” como un conjunto de prácticas que forman un todo a pesar de sus incoherencias (Rist, 2002:13,14,19,36; Latouche, 2007:15, 22, 25-26).

Debido a la mencionada plasticidad y el uso tan extendido y adjetivado de este concepto pretendidamente *pluridimensional*, aunque intrínsecamente ortodoxo, el *desarrollo* sólo puede significar lo que la persona individual asigna, ya que ha perdido su capacidad original de descripción o de evocación colectiva. Ello no impidió, sino más bien facilitó, su uso como topos o “fetiche donde se entranpan todos los deseos”, siendo el *desarrollo* una de esas “palabras que son veneno, [...] que se infiltran en la sangre como una droga, perviertan el deseo y oscurecen el juicio. [...] Podemos definir el desarrollo realmente existente como una empresa que pretende transformar en mercancía la relación de los hombres entre ellos y con la naturaleza.”(Latouche, 2007:15, 22, 25-26).

Por lo tanto, no sólo el carácter ortodoxo hegemónico del *desarrollo* imposibilita que en el mismo se inscriban agendas divergentes contrahegemónicas, sino también el mencionado empleo indiscriminado y extendido del término hace imposible su uso en el marco de un planteamiento alternativo no eurocéntrico y no universalista (Sachs,1992:4; Esteva, 1992:7-8,10).

Efectivamente, y como he mencionado, la narrativa del *desarrollo* no sólo es eurocéntrica, positivista y universalista, sino que además se construye sobre la dicotomía artificial entre *desarrollo* y *subdesarrollo*, lo que impide desde su estructura transmitir una visión de que los y las *otros*<sup>76</sup>, aunque viviendo de una forma diferente a la occidental, pueden tener un proyecto común igualmente válido –a pesar de que aquello no concuerda con el ideal moderno eurocéntrico.

---

<sup>76</sup> Empleo la formulación “otros” para referirme a las alteridades no-europeas en el sentido que lo hicieron Homi Bhabha y Gayatri Chakravorty Spivak, entre otros/as en la compilación *Europa y sus Otros* de 1985.

Al contrario, la dicotomía determina que *ellos* y *ellas* carecen de *desarrollo*, por lo que son *subdesarrollados* y *subdesarrolladas* respecto a la forma de vida moderna occidental: por esta *inferioridad* diagnosticada *carecen* de la capacidad para superar de forma *autónoma* su *retraso*. Ello no sólo legitima, sino que obliga moralmente al Norte, auto-diagnosticado como *desarrollado/superior*, a la *ayuda al desarrollo* de los y las *otros* (Escobar, 1995).<sup>77</sup>

Según algunos autores y autoras, ello tendría como resultado la asimilación de las alteridades en una sociedad global homogeneizada (Sachs, 1992:3-4; Sachs, 1992:104; Esteva: 1992:6-7,9; Quijano, 2007:105; Latouche, 2007:22; Gimeno, 2007:672). Sin embargo, suscribo lo expresado por Escobar (2003:57), quien asevera que la percepción de una modernidad eurocentrada globalizada como un hecho “ubicuo e ineluctable”, sería a su vez una falacia eurocéntrica, según Escobar muy extendida entre varios autores y autoras del giro decolonial.

Rist (2002:58) resume estas posturas al afirmar que el *desarrollo* no es una solución, sino un problema que crea problemas añadidos; y sobre todo, que si se asume la validez de los presupuestos del discurso del *desarrollo* —que como toda narrativa limitan el campo de visión válido— toda acción para *mejorar* el *desarrollo* agrandará el problema, por re-legitimar al concepto y el sistema de la CD que lo pretende alcanzar. De esta manera se mantiene su eficacia para mantener el statu quo de las (inter-)relaciones de poder asimétricas entre el Norte *desarrollado* y el Sur *subdesarrollado*<sup>78</sup>.

En los párrafos previos mencioné dos críticas que merecen un análisis más detenido. En primer lugar, ya desde la década de los años 60 del siglo XX<sup>79</sup> algunos autores cuestionaron la validez universal implícita del *desarrollo* moderno eurocéntrico. En segundo lugar, una década después entraron en el

<sup>77</sup> En el capítulo 4 *Mitología moderna* profundizaré en los aspectos mencionados aquí.

<sup>78</sup> En este sentido añade Bautista (2012:63-64), que el “desarrollo no es una palabra inocente”, sino que connota “una clasificación ya no solamente antropológica sino hasta biológica y geopolítica que ha permitido a los países del primer mundo posesionarse como centros cuya garantía material para hacer posible su desarrollo somos los países del tercer mundo y, hoy en día, el planeta entero.”

<sup>79</sup> Por lo tanto, a menos de dos décadas de la inauguración de la *era del desarrollo* (W. Sachs, 1992:1), y con ella del sistema de la CD.

debate las demandas para la inclusión de dimensiones que completaran o sustituyesen al economo-centrismo de las teorías sobre *desarrollo* y la práctica de la CD. Estas dos críticas recurrentes al desarrollo las revisaré en los dos siguientes subepígrafes.

### **2.2.1.1. Universalismo particular**

La principal crítica posmoderna y descolonizadora a la CD consiste en cuestionar la pretensión *universal* de las teorías sobre *desarrollo*, así como de las intervenciones y políticas universalistas que de estas se derivan. Las posturas ortodoxas en defensa de la modernidad eurocéntrica arguyen que la racionalidad, competitividad, etc. —cualidades supuestamente exclusivas de la modernidad eurocéntrica, pero que tendrían validez universal—, habrían *posibilitado y acelerado* en el Norte global moderno importantes avances tecnológicos, económicos e incluso sociales, y que por ende también el Sur global no modernizado podría alcanzar este mismo *desarrollo*, siempre que sigan los pasos dados por los primeros (Rostow, 1961; Lewis, 1958; Easterly, 2002; J. Sachs, 2005, Stiglitz, 2002).

Esta argumentación demuestra la incapacidad de las posturas ortodoxas para transgredir la visión eurocéntrica del episteme moderno, porque ignora la diversidad de los contextos y presupone la posibilidad, necesidad y deseabilidad de transferir a los países *subdesarrollados* el modelo de la modernidad eurocéntrica, por ser este supuestamente *superior*. Sus topoi, en el discurso denominados como *valores universales*, son *desarrollo, libertad, justicia, igualdad, individualismo, tiempo lineal unidireccional, progreso y crecimiento ilimitado, racionalidad, eficacia, eficiencia, dominio sobre la naturaleza, creatividad e innovación, aceleración, Derechos Humanos, Estado-Nación, democracia liberal*, etc. (Banuri, 1990:30,32-34; Tandon, 1991:75-77; Alvares, 1992:226; Boli y Thomas, 1997:180-183; Rist, 2002: 53-58; Marglin, 2003:24-26; Latouche, 2007:22; Tapia, 2011:20; entre otros autores y autoras).

Evidentemente, estos y otros mitos de la modernidad eurocéntrica<sup>80</sup> tampoco se cumplen en las sociedades que las pretenden aplicar en otras regiones: las sociedades y Estados-Nación modernos eurocéntricos nunca han sido tan homogéneos como para asumir la validez general de estos valores en las mismas, ni han contado con una distribución *justa* de poder y de recursos en su interior —como supuestamente garantizan la *sociedad civil*, las *elecciones libres*, el *Estado del bienestar* o el *mercado libre* (Sogge, 2002; Rottenburg, 2009; Alberdi, 2004; Santos, 2007). Al contrario, las sociedades del Norte viven actualmente un estado generalizado de inseguridad, incertidumbre y desprotección (Bauman, 2000:170-171) que su discurso legitimador invisibiliza al enfatizar los topoi mencionados.

Como muchos otros autores y autoras posmodernos y descolonizadores, también Sampedro (1982:354), Esteva (1992:6-7,9), W. Sachs (1992:1-5), Alberdi (2004)<sup>81</sup> y Escobar (2006:225) han recogido la argumentación ya clásica de Dudley Seers (1963:4-5) que expresa que el modo industrial y capitalista de producción de la modernidad eurocéntrica es una forma local entre otras locales existentes y posibles —es un “caso sumamente especial”. Bruno Latour (1991, citado en Rist, 2002:56) resume esta argumentación como “universalismo particular”: el occidente extiende a los y las otros los valores compartidos y creados históricamente a nivel local. Dussel (2000:471-472) lo denomina la “falacia del desarrollo”, ya que aunque todas las culturas son etnocéntricas, sólo la occidental asumiría su universalidad, mientras Latouche (2007:10,22) arguye en el mismo sentido que, aunque teóricamente reproducible, el *desarrollo* no es universalizable, tanto por los límites físicos del planeta como por la falta de “condiciones objetivas de éxito” de la modernización eurocéntrica del Sur en el contexto de una globalización más favorable para el Norte, por basarse en el colonialismo y la colonialidad (como añaden los descolonizadores). La inercia universalista perseguiría y habría facilitado la asimilación impuesta por el modelo capitalista modernizador a

---

<sup>80</sup> En el capítulo 4 ampliaré el análisis de los mitos modernos eurocéntricos más relevantes para la legitimación del sistema de la CD.

<sup>81</sup> Alberdi hizo referencia sobre todo al universalismo pretendido de un *mito* eurocéntrico de la modernidad en específico, la democracia liberal representativa.

escala global, con el resultado de una homogeneización cultural, social, ética y moral (W. Sachs, 1992:3; Sachs, 1992:104; W. Sachs, 2021:122; Serbin, 2001:72; Marglin, 2003:25). En este sentido, los actores de la CD asumen que cualquier área *subdesarrollada y pobre* y su población son homogéneos, y por ello pueden ser sujetos a intervenciones *universales*, certificadas como *exitosas* por el propio sistema de la CD modernizador eurocéntrico (Zoomers, 1999:11; Bebbington, 2005:944).

Desde posturas específicamente descolonizadoras se exige y persigue una revisión de los topoi, mitos y valores modernos eurocéntricos, que además son *capitalistas, patriarcales, europeos, cristianos, militares, coloniales, blancos y heterosexuales*. En este sentido, se exige una “descolonización del conocimiento” pretendidamente universal, ya que no sería suficiente una descolonización territorial (Grosfoguel, 2006:20,25, 27-30) o una “desconexión” del sistema capitalista, como propuso Samir Amin (1988). Sin embargo, como ya he mencionado, Escobar (2003:57) asevera, respecto a esta crítica posmoderna y descolonizadora al universalismo, que la percepción de —y la crítica a— una modernidad eurocentrada globalizada como un hecho ubicuo e ineluctable sería a su vez una falacia eurocentrista.

Aun considerando el matiz relevante de Escobar, no cabe negar el carácter *racional y universalista* que informó al sistema de la CD, sintetizado en el término *ingeniería social*<sup>82</sup>, que, aunque ya deslegitimado, gozó de una elevada acepción durante las primeras décadas de la CD y su narrativa sigue constituyendo a la del *desarrollo*. Refleja el empleo de prácticas científico-tecnológicas, percibidas como *eficientes y objetivas* (libres de ideologías), para así *planificar* cambios políticos, sociales y económicos desde el punto de vista y con la capacidad normativa hegemónica del Norte (Banuri, 1990: 35; Alvares, 1992:225; Sogge, 2002:118-119; Aquím, 2006:8).

Para terminar esta revisión de las críticas al universalismo eurocéntrico considero conveniente recurrir a Banuri (1990:66), porque estimo que este

---

<sup>82</sup> Karl Popper (1945) en *La Sociedad abierta y sus enemigos* proponía lograr cambios “positivos” en las personas y la sociedad bajo la aplicación de la ciencia.

autor logra sintetizar el ímpetu crítico que promovió las posturas posmodernas (que influenciaron en las descolonizadoras). El autor asevera que la modernización perjudica al Sur por tener que resistirlo en lugar de perseguir cambios autodefinidos, mientras la medición del *desarrollo* constituye un permiso autoatribuido para que el Norte intervenga en el Sur.

### 2.2.1.2. Economización de todos los dominios

Una crítica posmoderna recurrente cuestiona la centralidad del *crecimiento económico* en los enfoques teóricos del *desarrollo* y en la práctica del sistema de la CD (Latouche, 2007; Tandon, 2008): en las vertientes más ortodoxas es sinónimo de *desarrollo*, mientras en los enfoques auto-denominados como *alternativos* el crecimiento económico sigue siendo considerado como necesario, por lo que no se niega su validez como la base imprescindible para el *desarrollo*, aunque sí se crítica su carácter hegemónico respecto a otras dimensiones y metas del *desarrollo* (Amin, 1988; Sen, 2000; Unceta, 2009).<sup>83</sup>

Escobar (1995:59) atribuye esta predominancia a que la economía capitalista de la modernidad eurocéntrica no es sólo un sistema de producción específico, sino que se trata de “una institución compuesta por un sistema productivo, de poder y de significación”. La implantación del sistema del mercado en los países europeos del siglo XVIII requería de una transformación social y de los individuos, la producción de “cuerpos dóciles” (Foucault, 1979), por lo que la constitución de la *Economía* como dominio autónomo y como ciencia resultó en una economización de los demás dominios: sociedad, comunidad, política, cultura, educación, etc. Ello también aplica a la noción dominante de *desarrollo* que definió al *desarrollo* y al sistema de la CD (Esteva, 1992:17-18). Como resultado, en la modernidad eurocéntrica el mercado guía la acción individual y colectiva, y el *desarrollo* por medio del mercado es un proceso selectivo que sólo interviene en las áreas que prometen crecimiento económico (Aquím, 2006:44).

---

<sup>83</sup> En el capítulo 5.1.6 analizo en este sentido el “desarrollo humano” y en el punto 6.3.1 profundizo en el propio tema del crecimiento económico como parte de la agenda oficial de la CD.

Es por todos estos argumentos que muchos autores y autoras de las vertientes posmodernas, poscolonianas y descolonizadoras niegan la posibilidad de reformar o reconducir al concepto del *desarrollo*, ya que se trataría *per se* de una lógica productivista y economicista de la convivencia humana, basada en el dominio sobre la naturaleza y en defensa de la cultura eurocéntrica. También rechazan cualquiera de las variantes del *desarrollo* habidas, ya que, a pesar de que han incorporado nuevas dimensiones o adjetivos al análisis, no se ha abandonado la preponderancia del crecimiento económico como *única vía* para lograr el *bienestar* —como es el caso del enfoque del *desarrollo humano y sostenible*, y también de la escuela dependientista<sup>84</sup> (Esteva, 1992:11; Latouche, 2007).

Cabe añadir, en primer lugar, que la ortodoxia marxista, como supuesta *alternativa* a la ortodoxia liberal durante la Guerra Fría, reforzó la centralidad de la Economía también entre algunas posturas críticas al eurocentrismo, como las de Amin (1988) y Tandon (1991)<sup>85</sup>. Y en segundo lugar, que la hegemonía en el discurso político y académico de las críticas ortodoxas a la *eficiencia* y la *eficacia* del sistema de la CD —basadas en las Ciencias Económicas—, revisadas en el capítulo 2.1, causaron que las críticas posmodernas al dogma del *desarrollo* moderno eurocéntrico se hayan subordinado, a partir de finales de los años 90, a una visión pragmática y reformista que acepta el *crecimiento económico* como *paso imprescindible* para el *desarrollo*.

La siguiente cita resume varios de los argumentos aquí presentados y permite además enlazar con el siguiente punto: “La naturaleza discursiva del capital se evidencia de diversas maneras —por ejemplo, en la re-significación de la naturaleza como recurso; en la construcción de la pobreza como una falta de desarrollo; [...] y en la representación de capital y tecnología como agentes de transformación.” (Escobar, 1995:130).

---

<sup>84</sup> La Escuela de la dependencia y estructuralista se limitó a denunciar las relaciones asimétricas entre centro y periferia, sin cuestionar el sistema *desarrollo-subdesarrollo per se* (véase el punto 5.1.2.).

<sup>85</sup> Como reflejo más arriba, casi dos décadas más tarde Tandon (2008) defendió una posición más posmoderna al respecto.

### 2.2.2. Las críticas al utilitarismo geopolítico y económico

Ya a pocos años del inicio del sistema de la CD, el autor realista Morgenthau (1962:301) identificó seis tipos de CD: la ayuda humanitaria, ayuda de subsistencia, ayuda militar, soborno, ayuda para prestigio y ayuda para el *desarrollo* económico. El autor considera que de estos diferentes tipos, sólo la ayuda humanitaria sería no-política, aunque puede cumplir una función política. La célebre cita de J.F. Kennedy de 1960 demuestra la legitimidad que este fin utilitario de la CD tenía entonces: “La ayuda al extranjero es un método por el cual Estados Unidos mantiene una posición de influencia y control sobre el mundo entero y sostiene a algunos países que de otro modo se pasarían al campo soviético.”

Durante los años 60 y 70, debido a la narrativa hegemónica de la era pretendidamente *poscolonial*, esa agenda utilitarista oficial provocó el cuestionamiento de la CD como instrumento de la política externa (soborno, recompensa, etc.) e interna (electoralismo, recompensa, etc.) para mantener el *status quo* del sistema-mundo Norte-Sur<sup>86</sup>.

Actualmente existe una constatación académica y social ampliamente reconocida de que los intereses económicos y políticos de los gobiernos financiadores, de las que dependen las entidades públicas que financian a gran parte del sistema de la CD, se imponen a las necesidades o méritos de los y las receptores (Mansilla, 1976; Escobar, 1995; Hoeffler y Outram, 2011:240; Sogge, 2015). Un utilitarismo político que, ante las evidencias y en el contexto de la validez de la *realpolitik* y del mencionado discurso de la *eficacia/eficiencia*, últimamente ni siquiera está siendo negado por el sistema de la CD, y que desde los años 80 ha marginado del centro del debate público a las mencionadas críticas posmodernas y poscoloniales/descolonizadoras al utilitarismo geopolítico de la *cooperación*.

---

<sup>86</sup> Presentaré estas críticas de manera sintetizada en la tabla 2 en el punto 2.2.3. *Incoherencias entre agendas oficiales y extraoficiales*.

Adicionalmente, existe un consenso posmoderno en que los agentes del sistema de la CD, y los debates que ellos sostienen, son autorreferenciales, centrándose sobremanera en mantener el flujo de recursos para garantizar así la perpetuación del propio sistema de la CD y de la propia existencia institucional sobre otros imperativos (Sogge, 2002; 2015; Rodríguez Carmona, 2008).<sup>87</sup>

En los tres siguientes subepígrafes a este punto sobre el *utilitarismo geopolítico y económico* presento las tres críticas más relevantes en cuanto al uso geopolítico del sistema de la CD por parte de financiadores para perseguir agendas propias: (1) la legitimación de la globalización del capitalismo modernizador como neo-colonización; (2) la dependencia financiera, política y psicológica; y (3) la aniquilación de alteridades y de la naturaleza.

### **2.2.2.1. Legitimación y promoción de la globalización del capitalismo modernizador como neo-colonización**

Para muchos autores y autoras posmodernos y poscoloniales/descolonizadores, las relaciones asimétricas entre Norte y Sur global aseguran la pervivencia y expansión del sistema-mundo moderno eurocéntrico y capitalista, en general (basado en la producción, distribución, circulación, consumo, y en los valores e ideales eurocéntricos), como de las propias estructuras del sistema de la CD, en particular (Martínez Peinado, 1999:89-90; Rabella, 2004:147; Rodríguez Gil, 2005:157,183; Sampedro, 1978:99).

Martínez Peinado (1999:94-95) argumenta que ello es la función principal del sistema de la CD: es “cooperación para desarrollar la `economía del mercado”<sup>88</sup>. Por un lado, para mejorar el bienestar de los países financiadores al abastecerlos de bienes y servicios, y por otro lado, para superar resilencias a

---

<sup>87</sup> Desde un punto de vista ortodoxo Easterly (2002:7,28-29) vierte la misma crítica (véase 2.1.1.)

<sup>88</sup> Martínez Peinado (1999:107) identifica la “cooperación como uno de los mecanismos de reproducción de la estructura económica Centro/Periferia, de la perpetuación de la dominación/dependencia, de la profundización de la brecha desarrollo/subdesarrollo”. Ya previamente Sampedro (1978/2009:99) mantuvo la misma crítica de fondo de las afirmaciones previas, aunque con un matiz de interpretación. Él sostenía que se debería superar el enfoque de dos sistemas enfrentados —un Centro vs. una Periferia— mediante la visión de un “único sistema capitalista mundial en el que una parte, al desarrollarse, engendró paralelamente el subdesarrollo del resto, e incluso cimentó su progreso en la pobreza ajena.” Asimismo Amin (1988:118) afirma que *desarrollo* y *subdesarrollo* son “ambas caras de la expansión —desigual por naturaleza— del capital”.

la modernización e integración en los países receptores: “es cooperación para el desarrollo de un capitalismo que [...] no puede ser sino periférico, extravertido, dependiente.”<sup>89</sup>

Estas relaciones de poder se habrían establecido desde las primeras colonizaciones europeas en África, Latinoamérica y Asia, ya que permitieron que el *desarrollo* de algunos países occidentales se consiguiera a costo de otras regiones (Amin, 1988:118; Sampedro, 1982:354). Desde entonces, las asimetrías en el poder económico, político y del conocimiento, constituyentes del espacio político global —y también del sistema de la CD que forma parte del mismo—, obstaculizaron y limitaron el ámbito político y administrativo de los países receptores (Tandon, 2008).

Como mecanismo de re-legitimación de esta relación de dominación, durante la Ilustración se re-bautizó a la cristianización como *progreso* positivista para la acumulación de *riquezas*. Cuando a mediados del siglo XX el *progreso* perdió su legitimidad por su énfasis económico y técnico, al igual que lo hizo la *riqueza* por su asociación a la acumulación capitalista tendente a la desigualdad, ambas narrativas se fusionaron en la del *desarrollo*, destacando el supuesto potencial *social* y *humanista* de *progreso*, *crecimiento* y *modernización* como medios y requisitos (Sampedro, 1972:16; Mansilla, 1976:67; Maestro y Martínez Peinado, 2012:812).<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Como ejemplo para esta afirmación puede servir la conclusión de Rabella (2004:147), quién afirma que la CD *actual* buscaría evitar que se repita el caso de Japón, que había sido receptor de una ayuda estadounidense masiva después de la Segunda Guerra Mundial y gracias a ella ha llegado a competir económicamente con los propios EEUU desde los años 80, superando de manera unilateral su relación de dependencia de la ayuda externa.

<sup>90</sup> La siguiente cita de Maestro Yarza y Martínez Peinado (2012:812) refleja este análisis posmoderno: “Las prácticas de la CD siempre han estado firmemente imbricadas en las propias estructuras objetivas de reproducción del sistema capitalista mundial [...] en la fase comercial-mercantilista, las primeras advocaciones evangelizadoras encubrieron el mero pillaje de los recursos de ‘los descubrimientos’ del capitalismo. Posteriormente, desde hace un siglo y medio, se ha generado la justificación modernizadora y civilizatoria del imperialismo industrial y financiero. Y, ya de manera más reciente, el actual discurso de relación ‘asociativa’ entre financiadores y receptores, está orientado a extender el crecimiento (del mercado) y la democracia por todo el mundo. En definitiva, las superestructuras político-ideológicas de las diversas formas que ha asumido el Sistema Capitalista Mundial han diferido según las diversas etapas del modo de producción capitalista que lo subyace. Es decir, el diseño de la CD ha sido construido con discursos subjetivos capaces de justificar la relación objetiva, la estructural, que a la postre siempre ha sido de dominación-dependencia.”

Recogiendo las críticas al concepto economicista y eurocéntrico del *desarrollo* presentadas en los epígrafes previos, autores y autoras como Tandon (2008) tildan las definiciones de *desarrollo* empleadas por parte de la CD como “utilitaristas, eurocéntricas, cargadas de valores y arbitrarias”, para subrayar que las narrativas del *desarrollo* y de la *cooperación* se limitan a un cambio semántico respecto al *progreso* y la *colonización*, y que no constituyeron un cambio sintáctico en las relaciones interestatales. Al respecto, Latouche (2007:21) arguye que el origen europeo del concepto *desarrollo*, inspirado en la revolución industrial desde el siglo XVIII, implicaría su definición como *crecimiento económico y acumulación de capital* —una concepción inalterable, aunque se añaden adjetivos como *humano* o *sostenible*. Ello habría resultado en efectos positivos para gran parte de los países del Norte y las élites del Sur (bienestar, seguridad, etc.) y negativos para todos y todas los demás (competencia sin piedad, crecientes desigualdades, explotación de la naturaleza, etc.). Pero lo más relevante aquí es que esta interpretación economicista y su puesta en práctica requieren de la *inclusión* de los y las otros, pero como *recurso humano* y como *consumidores* (Romero y Ramiro, 2011:38-39) —algo que el sistema de la CD persigue prioritariamente al definir como uno de sus objetivos principales la *inclusión* de los *pobres* en el mercado globalizado (Martínez Peinado, 1999:94-95).

Varios autores y autoras identifican incluso un momento concreto para este cambio semántico legitimador: en 1949 el presidente estadounidense Truman re-nombró la colonización y el imperialismo como *desarrollo económico*, con el fin de instaurar una coherencia legitimadora con la narrativa de la poscolonialidad que entonces empezaba a cristalizarse, en un nuevo imperialismo económico y geopolítico sobre las ex-colonias africanas y asiáticas y su *patio trasero* latinoamericano en el contexto de la Guerra Fría (Esteva 1992:17-18; Dussel, 2000; Latouche, 2007:19-20; Santos, 1999a:49-50; Gimeno, 2007:669). De esta manera, las ex-metrópolis europeas y EEUU, como colonizadoras internas e interventor externo (Spedding, 2011), redefinieron su superioridad de poder ya no en función de su poder militar y económico colonizador (según el cual legitimaron la ocupación como *derecho*

*del más fuerte*<sup>91</sup>), sino en función de su poder económico —*desarrollo*— (según el cual, hasta entonces, habían legitimado sus intervenciones como *voluntad y solidaridad*, siempre geoestratégica, para *desarrollar* las colonias).

Sin embargo, según Latouche (2007:13-14), en los años 90 terminó la era del *desarrollo* y se entró en la era de la globalización.<sup>92</sup> Como consecuencia, se habría dado el desplazamiento de una parte de la *cooperación para el desarrollo* hacia la *ayuda de emergencia*, debido a que, por la hegemonía incontestada del Norte y de sus políticas neoliberales, se ha podido abandonar el mito ortodoxo y legitimador del *desarrollo* y de la CD como sistema de *redistribución* global a favor del discurso del *mercado libre global* como mecanismo *universal* que generaría un *efecto trickle down* supuestamente inherente al capitalismo —siendo el “capitalismo inclusivo” defendido por Prahalad (2005) una de sus máximas expresiones (W. Sachs, 2021:129). Este cambio de discurso explica en gran parte la pérdida de relevancia y visibilidad de los actores del sistema de la CD en la política internacional y en las políticas nacionales de los países receptores.<sup>93</sup>

La crítica al neo-colonialismo o la re-colonización de la globalización eurocéntrica y capitalista de las últimas décadas incluye por lo tanto el sistema de la CD y sus actores —que en parte, como algunas ONG, en su propia narrativa se presentan como *alternativa contrahegemónica*. Pero una gran variedad de publicaciones subraya que la lógica de la modernidad eurocéntrica, y sus objetivos y valores asociados —desregulación y expansión de los mercados financieros y del comercio mundial, ciudadanos-consumidores, individualismo, etc.—, determinan los objetivos prioritarios y las prácticas de los actores de la CD y que se marginalicen los objetivos políticos y sociales que pretenden ser contrahegemónicos (Sampedro, 1982:354; Esteva, 1992:6-7; W. Sachs, 1992:1-5; Hulme y Edwards, 1997:10; Serbin, 2001:72; Sogge, 2002:14;

<sup>91</sup> En el caso de la *Commonwealth* británica, como indica el nombre, se persiguió la legitimación además mediante un discurso altruista-paternalista de ayuda de su imperio al mundo.

<sup>92</sup> Por lo tanto, no era el fin de la era del *desarrollo* modernizador hacia una era posmoderna que habían pronosticado y perseguido los/as autores/as en W. Sachs et.al. (1992). W. Sachs (2021:124) reconoce que su pronóstico había sido precipitado.

<sup>93</sup> En el capítulo 8 profundizo en el cambio de función de las ONG bolivianas desde principio de los años 2000 en este sentido.

Maestro y Martínez Peinado, 2006:6; Sogge, 2009:28; Larenas, 2009:4). Además, las pocas excepciones que sí actúan en contra de la expansión del capitalismo modernizador eurocéntrico, constituyen un movimiento de *anti-globalización* globalizada eurocéntrica (Beck, 2006).

Más recientemente, Sogge (2015) vuelve a afirmar que los actores políticos y corporativos internacionales recurren al sistema de la CD para impulsar, bajo la legitimidad de la agenda oficial del *desarrollo*, sus agendas extraoficiales particulares —principalmente de carácter económico, como la apertura de mercados externos y el acceso a materias primas. Especialmente porque la *cooperación al desarrollo* de infraestructuras en países *en desarrollo* reduce gastos para la importación de bienes y la exportación de recursos naturales, mientras la AOD desembolsada en general, y las apropiaciones indebidas que estos flujos elevados incitan, facilitan convenios comerciales bilaterales (que por regla general no son una relación *win-win*,<sup>94</sup> sino que benefician más a las empresas transnacionales apoyadas por los gobiernos financiadores, mientras el aumento de las exportaciones prometidas a los países receptores no suele retribuir a su población general, sino a sus élites).

Asimismo, Molina y Pereira (2008:13) y Sogge (2015) critican en concreto al FMI, aunque aluden asimismo a todos los financiadores del *desarrollo*, por condicionar sus préstamos blandos al cumplimiento de privatizaciones y la liberalización de las economías en el sentido del (pos-)Consenso de Washington<sup>95</sup> —interfiriendo de esta manera en decisiones soberanas de los países receptores.

Sogge (2015) subraya además que los flujos de la ayuda —sobreexpuestos por los financiadores para ganar en legitimación internacional— son muy inferiores en su cantidad a los flujos financieros y de materia prima en dirección

---

<sup>94</sup> En los capítulo 3 profundizo el análisis del discurso legitimador del *win-win* de la cooperación a partir de Sennett (2012).

<sup>95</sup> Se trata de un consenso económico neoliberal que defiende la importancia de restringir la reglamentación estatal de la economía, la subordinación de los gobiernos nacionales —del Sur— a los organismos multilaterales principales (FMI, BM y OCM) y la protección de la inversión extranjera y propiedad intelectual, con la finalidad de re-organizar el sistema de la economía global (producción y mercados de productos reales y financieros). En el epígrafe 4.6.1 amplío al respecto.

contraria<sup>96</sup> —invisibilizados ante la opinión pública para mantener la legitimación *altruista* de sus políticas exteriores.

El mencionado desplazamiento parcial de la *cooperación para el desarrollo* hacía la *ayuda de emergencia* como consecuencia del mencionado fin de la era del *desarrollo* hacía la era de la globalización en los años 90 (Latouche, 2007:13-14) llevó al nuevo humanitarismo de la pos-Guerra fría, que combina la ayuda de emergencia con la CD. Se trataría de un nuevo discurso de la *ayuda* que busca y legitima “salidas rápidas (ayuda humanitaria) y medidas que mantienen a los Estados en crisis inmersos en una lógica que, en parte, es la causante de la crisis. De tal forma, la acción humanitaria deviene en herramienta legítima para gestionar la inserción de las sociedades periféricas en el capitalismo global” (Larenas, 2009:20) —lo que Harshe (2014:56) denomina como “imperialismo multilateral”.

También Orru-Dessy (2007:382-383) define como “neo-coloniales” las relaciones de poder que se establecieron en el caso de Guinea Conakry como consecuencia de una intervención de ayuda humanitaria de largo plazo y del sistema de la CD. El autor afirma que, en un plano económico, se transformó el mercado laboral y se creó una élite local dependiente directamente de los financiadores extranjeros. De esta manera, los actores de la CD y de la ayuda humanitaria se introdujeron como nuevos actores económicos que alteraron las redes sociales y económicas locales existentes. En un plano político, se sustituyeron las estructuras públicas por estructuras bajo el control de los financiadores y ONG. Por último, Orru-Dessy observa una “acción misionera” y posible “transformación gradual de mentalidades” en la burocratización y re-socialización de las nuevas élites, según la tradición eurocéntrica del capitalismo modernizador.

---

<sup>96</sup> Según Serieux y McKinley (2009; citados en Sogge, 2015) la AOD para la África sub-sahariana financió a principios del siglo XXI el 35% de la fuga de capitales, habiendo llegado entre 1974 y 1994, cuando la AOD era más elevada, hasta a 48%. Por su parte, Werker et.al. (2009; citados/as en Sogge, 2015) demuestran que los *petro-préstamos* blandos de los años 70 del siglo XX, facilitados por algunos países de la OPEC a países “en desarrollo” se gastaron en gran parte en importaciones para el consumo y para llenar cuantas privadas en paraísos fiscales.

Efectivamente, las demandas de formalidad y gestión moderna que son exigidas a las entidades financiadoras desde sus fuentes de financiación, como socios y socias en las ONG internacionales y los y las contribuyentes en las agencias bilaterales, parecen trasladarse a las entidades que ejecutan estos fondos, aumentando de esta manera también en las ONG, consultoras, organizaciones sociales y administraciones públicas receptoras la necesidad de asimilar los métodos de administración y gestión modernos eurocéntricos para cumplir con estos requisitos globalizados. Por esta razón, sobre todo en el caso de las ONG, el perfil de la mayoría de sus miembros ya no es político y social (antropólogos, sociólogos, curas, militantes de partidos políticos, etc.) como en los años 70 y 80, sino sobre todo técnico (administrativos, economistas, técnicos agrarios, comunicadores, etc.) (Bebbington, 2005:939).

Ello, al final de este punto sobre la función legitimadora y facilitadora del sistema de la CD en la expansión de la globalización modernizadora eurocéntrica, refleja la transición entre dos visiones de la CD: de una visión transformadora del sistema-mundo asimétrico a otra paliativa o reformista que mantiene el *status quo*. Rabella (2004:146-147) considera que en el sistema de la CD hoy todavía algunas ONG formarían parte del primer grupo (además de gran parte de los actores sociales), mientras que los demás actores de la CD formarían ya —o han sido creados *ad hoc*— como parte de la CD reformista no transformadora. Por su parte, Anderson (2004:373) y Maestro y Martínez Peinado (2012:812) niegan de pleno la existencia de mecanismos transformadores en el sistema de la CD contemporánea, ya que la CD no perseguiría la superación de las desigualdades implícitas en ése, sino paliar y legitimar el *status quo* de la asimetría estructural del sistema-mundo y en el interior de cada Estado-Nación. Es por esta razón que los actores de la CD intervienen principalmente en temáticas no conflictivas, como el apoyo a pequeños productores, educación, sanidad, etc. (Petras, 1997:44).

A partir de los años 90, en el marco del mencionado nuevo humanitarismo, algunos actores de la CD han empezado a intervenir, con funciones diferentes

a las propias de la CD<sup>97</sup>, en contextos de emergencia causados por catástrofes naturales y guerras. Por lo que sí intervienen en conflictos, pero según Maestro y Martínez Peinado (2012:813) con la finalidad de paliar las consecuencias negativas del sistema-mundo capitalista globalizado que causan estos conflictos —y no para prevenirlos al intervenir sobre las estructuras de este sistema. En este sentido se denuncia la “injerencia humanitaria” de la ayuda militarizada como utilitarismo geopolítico y económico.

Además, y aunque las intervenciones de la CD también tienen efectos positivos para aliviar situaciones de crisis, cabe mencionar que como resultado de algunas intervenciones de la CD parecen haber aumentado los niveles de crímenes y de conflictos violentos en partes de las regiones receptoras, debido al incremento de la desigualdad y los intereses desarrollistas de la CD y de gobiernos nacionales contrarios a intereses locales (Banuri, 1990:32; W. Sachs, 1992:3; Herring, 2001:117; Sogge, 2006:25; Maestro y Martínez Peinado, 2012:812). En el epígrafe 2.2.3. *Incoherencias entre agendas oficiales y extraoficiales* complemento el debate respecto al utilitarismo como motivo para la existencia del sistema de la CD.

#### **2.2.2.2. Dependencia financiera, política y psicológica**

La crítica a la CD como instrumento para la expansión del sistema-mundo eurocéntrico, capitalista y modernizador, revisada en el punto previo, implica tanto el rechazo a la dependencia política, financiera y psicológica constituyente del sistema de la CD, como la demanda de relaciones horizontales, simétricas y justas entre los y las receptores y financiadores.

Las críticas a la dependencia de los receptores arguyen que el sistema de la cooperación para el desarrollo se inscribe en el sistema de las relaciones internacionales y por lo tanto refleja las estructuras, interrelaciones e interdependencias entre Estados-Nación financiadores y receptores (Berzosa, 1994:30,32; Gómez y Sanahuja, 1998:22) en el cual, gracias a esta

---

<sup>97</sup> Una parte de los actores constituidos en el contexto del sistema de la CD intervienen en la ayuda humanitaria con acciones ya no dirigidas al *desarrollo* en el medio o largo plazo, sino al alivio y la atención en el corto plazo.

configuración del sistema mundo, el Norte global tiene excedentes acumulados que facilita al Sur global bajo criterios geopolíticos utilitaristas —y, como he mencionado previamente, legitimando y manteniendo aquel *status quo*.

Además, subrayan estas críticas que desde sus inicios el sistema de la CD asumió la potestad de decidir lo que los receptores requieren (Banuri, 1990:66): que los financiadores definen tanto la agenda del *desarrollo* según sus propios intereses (Sogge, 2006:27; Pérez Baltodano, 2006:21,23), como los objetivos y la política nacional de los receptores dependientes (Tandon, 1991:75-77; Watkins, 2000:311).

En fin, el *desarrollo* y la CD se perciben más como una forma de *gubernamentalidad* para crear países y sociedades dóciles en el sentido de Foucault (1978), que como un proyecto *participativo* de *emancipación* para y desde los receptores (Mitlin, Hickey y Bebbington, 2007:1699; Pérez Baltodano, 2006:25-26).

En éstos parámetros, para muchos autores y autoras el sistema de la CD es paternalista y “transitivo”<sup>98</sup> (Latouche, 2007:12; Galindo y Sánchez, 2007:104), así como condicionante y limitante (Berzosa, 1994:74; Tandon, 2008):

Las críticas posmodernas no cuestionan la colonialidad<sup>99</sup>, pero en el contexto de la narrativa poscolonial eurocéntrica sí reprueban la dependencia de los recursos financieros y de la voluntad política de los financiadores que siguen sufriendo los receptores, por lo que recriminan la “adicción” a la ayuda del Sur. Una parte de estas críticas a la dependencia de los receptores se dirigen directamente a los organismos multilaterales de la CD. Los gobiernos del Norte global son sus miembros financiadores, por lo que tienen la potestad de determinar el tipo de CD que se promueve y ejecuta no sólo desde las agencias bilaterales, sino también desde las agencias multilaterales de la CD en función del peso relativo de su aporte financiero. En resumen, se reprueba que las decisiones respecto a la CD, al contrario de la narrativa *poscolonial*, no

---

<sup>98</sup> “Que pasa y se transfiere de uno a otro.” (RAE)

<sup>99</sup> La naturalización de la inferiorización de lo no moderno/capitalista/europeo a pesar de la desocupación territorial formal (véase el punto 2.2.)

se toman de forma *simétrica*, ni *horizontal* entre financiadores y receptores (Podesta, 1994:352; Pérez Baltodano, 2006:25; Eyben, León y Hossain, 2007:172).

Se observa que la dependencia de la CD puede deteriorar las instituciones democráticas (Djankov et. al., 2008:180,193): la “maldición de la ayuda” parece tener un impacto negativo mucho mayor que la dependencia del petróleo, la ampliamente estudiada “maldición de los recursos naturales”. En un sentido relacionado, varios autores y autoras denuncian el efecto negativo de un incremento de los flujos de los recursos de la CD sobre el control de la corrupción que ejercen los gobiernos receptores (Svensson, 2000:455; Berzosa, 1994:13-16).

Esta crítica —que traza una semejanza entre la “maldición de los recursos naturales” y “la de la ayuda”— se mantiene con fuerza, ya que sigue siendo vertida por actores sociales y la academia posmoderna y poscolonial/descolonizadora citada aquí, aunque uno de ellos, Sogge (2014), cuestiona la validez de estos análisis centrados en las élites de los países receptores como causa de estos problemas: no sólo presentan a las élites locales como *víctimas*, sino que de hecho persiguen activamente la extroversión para fomentar su poder dentro y fuera de su país. La tesis de la maldición de los recursos naturales ignora además tanto las relaciones de poder de largo recorrido, y las instituciones construidas a partir de las mismas o ya presentes antes de la dependencia de la venta de recursos naturales, como los factores macroeconómicos transnacionales. En resumen, para Sogge la dependencia de un recurso extractivo es probablemente un factor entre otros, y sobre todo no es determinante para un crecimiento económico menos sostenible, menos *desarrollo* o una responsabilidad pública y gobernabilidad reducidas.

Una crítica recurrente y ampliamente fundada y compartida se centra en las condiciones asociadas a la *cooperación*.<sup>100</sup> Al respecto, Valderrama (2001:30-31) observa en el informe anual de la ALOP<sup>101</sup> titulado *Mito y realidad de la ayuda externa*, que los financiadores se han “vuelto adictos a las condiciones”, mientras Molina y Pereira (2008:8-11) subrayan en su informe *Condiciones críticas: El FMI mantiene su control sobre países de ingresos bajos*, elaborado para Eurodad,<sup>102</sup> que el FMI ha aumentado el número de condiciones asociadas a sus préstamos a pesar de haber expresado anteriormente que iba a reducirlas.

Matthew Winters y Gina Martínez (2014:2,25) comparan acertadamente la era de la condicionalidad *ex post* de los programas de ajuste estructural de los años 80 hasta principios de los 90 del siglo XX con la condicionalidad *ex ante* de la era de la *gobernanza o buen gobierno* —sintetizando las diferencias entre el *Consenso de Washington* y la del *pos-Consenso de Washington*, respectivamente: mientras antes se amenazó con suspender el pago de la AOD si no se cumplía con las exigencias asociadas, ahora se selecciona a los receptores en función del cumplimiento previo de criterios definidos de manera unilateral.

También se ha estado reprochando recurrentemente que, en las organizaciones multilaterales, las posiciones claves en el Sur las ocupan funcionarios procedentes de los países financiadores (“expatriados”<sup>103</sup>), excluyendo a los receptores del liderazgo y de las decisiones estratégicas incluso en las sedes en los países receptores, circunscribiendo la *participación*

---

<sup>100</sup> En un plano semántico, “cooperación condicionada” constituye un oxímoron, al contrario de “ayuda condicionada” —que aunque refleja una política de CD incoherente con la narrativa de la poscolonialidad, es coherente con la de la *realpolitik*.

<sup>101</sup> “Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo”, con sede en Ciudad de México.

<sup>102</sup> “European Network on Debt and Development”: una red de ONGDI europeas críticas con la deuda exterior excesiva de los países receptores

<sup>103</sup> Se trata de la (auto)denominación empleada para los/as profesionales destinados/as a los países receptores. Suelen recibir sueldos e indemnizaciones cuantiosas —tanto en relación con el país de destino, como con el de origen—, además de presentar su presencia en el país como “regalo de mi gobierno a su país” (conversación con personal de la cooperación alemana). En mi opinión, el término refleja la relación sostenida con la “patria” (de origen), excluyendo de la autopercepción la incorporación en el país de destino: la persona está físicamente fuera de la patria (por un tiempo limitado), pero no está socialmente dentro de la sociedad de “acogida” (eufemismo empleado en el mismo contexto).

*local* a los puestos técnicos (Sogge, 2002:59).<sup>104</sup> Tandon (1991:71) cuestiona la misma condicionalidad sobre la participación de personal expatriado en el caso de las organizaciones sociales apoyadas por la CD como una forma de generar empleo a profesionales desempleadas de los países financiadores.

Además, aparte de contabilizar de manera cuestionable como AOD los desembolsos para becas y formación en organizaciones multilaterales y agencias bilaterales (dado que estos fondos se gastan en gran parte en los países financiadores y también se otorgan a personas del Norte), cabe destacar sobre todo que la formación de personal local constituye una fuga de cerebros institucional: se pone al servicio de las entidades de la CD y también de corporaciones transnacionales una parte de las personas más capaces de los países receptores (Sogge, 2015).

En el sistema de la CD especialmente los y las *beneficiarios* son representados como *dependientes de la ayuda* al definirlos como *incapaces de auto-sostenerse* —y en el caso de las ONG autodefinidas como antihegemónicas, son diagnosticados como *incapaces de resistir la dominación*. Rivera Cusicanqui (2010b:20) subraya que la CD en sus proyectos “asume la ignorancia de sus beneficiarios, los percibe como ‘miserables’ y ‘pobres’, apunta a las ausencias” y no a sus potencialidades. Y ya casi dos décadas antes, la misma autora concluyó que las ONG “daban por supuesto que los ‘campesinos’ [...] ignoran sus propios problemas y que es necesario enseñarles a comprender su propia situación, como a ciudadanos menores de edad que se halla a la espera de la luz del entendimiento” (Rivera Cusicanqui, 1992:180).<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Aunque me distancio del determinismo geográfico, sí creo que las personas locales necesariamente tienen un mayor conocimiento de una parte de las realidades de su país que los/as expatriados/as —a pesar del fuerte carácter modernizador de las universidades en el Sur global. Este reparto se encuentra normalizado y legitimado en todos los actores de la CD provenientes de los centros y delata el mayor interés en una gestión eficiente (según los modelos de los financiadores) y por lo tanto legitimadora respecto a las sociedades financiadoras de los centros, que en un cumplimiento de la agenda oficial (alineación, partenariado, participación, etc.). Cabe matizar que varias ONG del Norte han optado por simbolizar su ruptura con esta práctica al transferir su sede físicamente a las regiones receptoras.

<sup>105</sup> La autora añade que las ONG “trivializan y funcionalizan la cultura como folklore [...] desestimando así las raíces endógenas para un proceso organizativo y de desarrollo rural asentado en la acumulación histórica e ideológica de los ayllus [organización territorial andina], que en el pasado no ha requerido de

Le Grand (1998:374) argumenta en este sentido que los actores de la CD eligen a los y las *beneficiarios* en función de un conjunto de criterios establecidos unilateralmente y en base a su privilegio de otorgante de fondos: los objetivos institucionales propios, el potencial de aprendizaje y acceso a recursos mínimos, ser parte de un grupo de intervención elegible, etc. La CD suele permitir también que algunos y algunas dirigentes locales determinen el grado de participación de la comunidad, aunque suele ser sólo de una parte de la misma, reforzando liderazgos no necesariamente democráticos. Aunque en este caso los criterios de selección son endógenos a la comunidad, la entidad de la CD sigue siendo la que en primer lugar elige a la comunidad y la que mantiene la potestad de decidir los aspectos claves, denominados *técnicos*, del proyecto a desarrollar (Zoomers, 1999:11; Bebbington, 2005:944).<sup>106</sup>

Desde muchas partes se ha reprobado aquel uso discursivo legitimador de la *participación* por parte de los actores del sistema de la CD (Esteva, 1992:8; Julio Cusurichi Palacios<sup>107</sup>, citado en Sáinz Ramos, 2008:14), mientras las propias entidades se ven obligadas por su dependencia financiera a priorizar métodos de gestión modernos en aras del objetivo principal de *eficacia/eficiencia*,<sup>108</sup> según lo cual la mera ejecución de un proyecto es *desarrollo* (Elliot, 1987:60).

---

mayores orientaciones externas [como la 'educación libertadora'] para librar significativas batallas contra el estado y los sectores dominantes." (Rivera Cusicanqui, 1992:185)

<sup>106</sup> Rivera Cusicanqui (1992:185-190) cuestiona el uso de los/as *beneficiarios/as* para fines propios de las ONG y demás entidades de la CD: aunque estén activas en una misma región no suelen coordinar sus actividades: "Al parecer, las instituciones están embarcadas en una carrera competitiva por ver quién 'ayuda' más a los ayllus (y justificar así ante sus fuentes de financiamiento su 'eficiencia' y 'humanitarismo'), para lo cual no vacilan en utilizar a los comunarios como baza en disputa."

<sup>107</sup> Delegado de la organización social indígena COINBAMAD (Perú).

<sup>108</sup> Como evidencia de la normalización del discurso de la eficacia/eficacia en el sistema de la CD pueden servir los *términos de referencia* para una consultoría publicada por la ONG alemana *Welthungerhilfe* en febrero de 2015, titulada "Fortalecimiento de la sociedad civil: mayor participación democrática a través de más efectividad y transparencia". El objetivo principal de la consultoría es "El objetivo del presente proyecto consiste en contribuir a que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) construyan y/o fortalezcan las competencias estratégicas necesarias para afrontar dichos retos (menos financiamiento, nuevo enfoque de eficiencia y eficacia), para que puedan seguir aportando al desarrollo sostenible; para que logren un entorno social, político y jurídico favorable a su desarrollo; *para que incrementen su legitimidad y respaldo por la vía de ser más eficaces y transparentes [énfasis propio]*." Por lo tanto, la ONG no solo constata la hegemonía del discurso de la *eficacia/eficiencia*, sino comparte su asunción básica de tratar *eficacia* como sinónimo de *legitimidad*.

En este sentido, Tandon (1991:74-75), Rosalind Eyben (2008) y Rottenburg (2009) figuran entre los muchos críticos y críticas a la falta de una evaluación verdadera y *desde abajo* en el sistema de la CD. Considerando que, aunque la rendición de cuentas en la práctica casi siempre va desde los y las que reciben fondos hacia los y los que los donan o prestan, la dependencia de los recursos ajenos implica la conveniencia de que los y las receptores realicen no sólo una valoración positiva de la propia actividad, sino también de la de los financiadores. En el punto 3.4.1. revisaré en este sentido la evaluación ritual.

Asimismo, hay relaciones financieras en las cuales se asume la necesidad de apoyos financieros de la CD oficial para emprendimientos económicos privados —defendiendo que la inversión extranjera directa (IED) en países *poco desarrollados*, y por ende con una reducida seguridad legal para los inversores privados, sólo es *segura* (y rentable) con el apoyo de recursos públicos. Sin embargo, Griffiths et al. (2014:25-26; citado en Sogge, 2015:16) concluye que también gran parte de los proyectos privados se han realizado sin fondos públicos. No existiendo una dependencia por parte de la IED de la CD, resulta innecesario este tipo de redistribución de recursos públicos de países financiadores a empresas privadas, que además fomenta potencialmente la corrupción y malversación.

El trasfondo de todas estas críticas es tanto descolonizadora —rechazando la relación asimétrica de dependencia mantenida entre ex-colonias y ex-metrópoli—, como posmoderna —denunciando tanto las asunciones modernas positivistas de universalidad e ingeniería social, como la tecnocracia y ambigüedad reflejadas en el discurso de la CD.<sup>109</sup>

### **2.2.2.3. Aniquilación de alteridades y de la naturaleza**

Las ya citadas críticas a la asimilación y homogeneización cultural, social, económica, política e ideológica promovidas por el sistema de la CD en el marco de la globalización modernizadora implica bien un rechazo a la

---

<sup>109</sup> Profundizaré este aspecto en el capítulo 3.2.1. *Lenguaje y objetivos técnicos y ambiguos* y el capítulo 5 *Agenda y configuración oficiales de la cooperación para el desarrollo como mecanismos de legitimación en la posguerra fría*.

aniquilación de las alteridades sociales y/o de la naturaleza (W. Sachs, 1992:3; Sachs, 1992:104; W. Sachs, 2021:127; Esteva:1992:6-7,9; Quijano, 2007:105; Serbin, 2001:72; Latouche, 2007:22; Gimeno, 2007:672), o bien la denuncia de que el *desarrollo* de los países financiadores habría impedido activamente en los receptores un *desarrollo* —o mejor dicho, y para no limitar las propuestas alternas: procesos sociales auto-determinados divergentes (Sampedro, 1982:354; Amin, 1990:124-125; Banuri, 1990:66; Dussel, 2000; Marglin, 2003:24-25; Santos, 2007; Rottenburg, 2009:xxiii). Según estas argumentaciones, la aniquilación de culturas alternativas de producción, consumo, convivencia, investigación, etc. implicaría la eliminación de las alteridades que, por su mera existencia, son una amenaza para el sistema hegemónico de la modernidad eurocéntrica.

En este sentido, Stephen Marglin (2003:24) denomina al *desarrollo* como “veneno” servido “en pequeñas dosis”.<sup>110</sup> Los pocos resultados positivos habidos no sólo no contrarrestarían el aumento de la desigualdad producido por los procesos de la globalización y también por la propia CD, sino que la destrucción de culturas y comunidades indígenas, lejos de ser un efecto secundario del *desarrollo*, sería central para los valores y asunciones implícitos del proyecto eurocéntrico del *desarrollo*.

Muchas voces críticas defienden que, previamente a la irrupción de la modernidad eurocéntrica en los territorios extra-europeos, existieron formas alternas de relaciones sociales que regulaban la producción y su distribución (comercio, trueque, minga, etc.), y que la expansión del modelo capitalista de la economía del mercado de origen europeo aniquiló tales sistemas, tan poco perfectos y universales como el eurocéntrico. La consolidación del capitalismo habría privado a millones de personas del Sur global del acceso a recursos tales como la tierra, el agua, etc. a favor de millones de personas en el Norte global, haciendo inevitable el empobrecimiento y la marginación de los primeros (Escobar, 1995:22,59). Con esta argumentación, Escobar sigue a

---

<sup>110</sup> Al parecer, Latouche (2007:22) sigue la misma metáfora cuando arguye que el *desarrollo* sería una de esas “palabras que son veneno, palabras que se infiltran en la sangre como una droga, perviertan el deseo y oscurecen el juicio.”

Amin (1988:118, 1990:123), quién, además de afirmar el carácter estructuralmente desigual de la globalización capitalista, observa que el capitalismo moderno forma parte de las propias tradiciones occidentales (y japonesas), mientras en el caso de las sociedades africanas la penetración y expansión capitalista, bajo el nombre de *desarrollo racional*, ha sido impuesta frecuentemente con el uso de una violencia irracional desde el exterior en contra de las tradiciones locales.

La idea institucionalizada del *desarrollo* eurocéntrico modernizador como panacea a los supuestos problemas diagnosticados desde la modernidad eurocéntrica (revisada en el epígrafe 2.2.1.) domina el discurso y los debates en el sistema de la CD, pero también los pertenecientes a espacios ajenos, como los de los movimientos sociales (W. Sachs, 1992:1; Petras, 1997:44) o las políticas nacionales de los receptores (Mansilla, 1976). Por ello, autores como W. Sachs (1992:1), Escobar (1995), Santos (2007) y Latouche (2007) exigen, y buscan aportar a, el desmantelamiento de las estructuras mentales que limitan la construcción de proyectos divergentes, y reclaman auténticas alternativas al *desarrollo* en lugar del *desarrollo alternativo* propuesto por partes del sistema de la CD en respuesta a las críticas revisadas.

Es principalmente la separación espacial y social entre los actores de la CD, por un lado, y los y las receptores, por el otro lado, lo que provoca la práctica de una CD “perversa” (Feder, 1983; Pigg, 1992; ambos citados en Escobar, 1995:164), de una CD que pretende ser *horizontal* y participativa, pero de hecho actúa desde la negación eurocéntrica de sus alteridades. De esta manera se mantiene la dicotomía entre igual y diferente, y por ende, entre equivalente e inferior instaurada desde el primer contacto entre Europa y los y las *salvajes* del *Nuevo Mundo* (Santos, 1999a:147; Dussel, 2000:472-473; Quijano, 2007:120; Beck, 2002:410-412).

Estas posturas críticas comparten por lo tanto el rechazo a la supuesta diferencia temporal y epistémica constituyente de la dicotomía *desarrollo/subdesarrollo*, pero sólo pocos autores y autoras, como Rivera Cusicanqui (2010a), se apropian de la narrativa moderna eurocéntrica para

evidenciar la coetaneidad y modernidad de todo universo simbólico existente como “modernidades otras” —por ejemplo, la modernidad indígena aymara.

Según estas posturas, el sistema de la CD no actúa sólo desde el desconocimiento de lo que considera diferente y por ello inferior, sino que también trabaja activamente para la desaparición de estas alteridades. La ingeniería social, la planificación del *desarrollo* eurocéntrico en países receptores y también financiadores, basada en la ciencia y la tecnología modernas eurocéntricas, habría excluido a las personas *no expertas* (siempre según los cánones de la ciencia moderna) de los procesos de creación de conocimientos alternos y también de la validación desde sus epistemes de los conocimientos de la ciencia moderna (Alvares, 1992:229).

Por ejemplo, Rottenburg (2009:xx) observa que los mayores montos de la CD se destinan a obras de infraestructura (cooperación financiera), y que son los proyectos con presupuestos menores, los de la cooperación técnica, los que principalmente implican una transformación impuesta de las prácticas sociales y culturales locales hacia el modelo eurocéntrico universalista de *desarrollo*. Sin embargo, quiero matizar que también el *desarrollo* de infraestructuras puede transformar prácticas, al alterar los espacios vivenciales: puentes y carreteras permiten que el *desarrollo* llegue a todo el territorio<sup>111</sup>, puestos de salud, escuelas, pero también plazas y mercados, incentivan la concentración poblacional y la urbanización, mientras presas hidroeléctricas, autopistas y canales dividen y aniquilan territorios y ecosistemas. Tomando en cuenta que la transferencia de tecnologías es considerada por financiadores y receptores como un elemento clave de la CD, es necesario destacar que aquello en la práctica puede tener impactos de aniquilación y de dependencia: cuando se pretende imponer tecnologías ajenas y no adecuadas a un contexto concreto, los proyectos no sólo no suelen mantenerse en el tiempo, sino que adicionalmente pueden inhibir el surgimiento de tecnologías propias en el Sur,

---

<sup>111</sup> Entrevista a Leyre Sánchez (FAD), Javier Cotegoso (Entreculturas) y Amaia Laforga Peña (FIDE) de la Coordinadora de ONG españolas en Bolivia, La Paz, 14.06.2011

desplazar los conocimientos locales, alentar un patrón de *desarrollo* deformado o reforzar la dependencia externa (Gómez y Sanahuja, 1998:28-9).

En cuanto a una modalidad más reciente de CD, el microcrédito, María Galindo afirma que es hoy una herramienta de aniquilamiento, funcionalización y destrucción de las estrategias de supervivencia y de las estrategias organizativas de las mujeres, que se planteó originalmente como amortización frente a las políticas de ajuste estructural neoliberales (en Toro, 2010:5) y no como una alternativa. Graciela Toro (2010:102) concreta esta crítica al demostrar que, en el caso de Bolivia, ha sido el sistema de la CD —y no el sector bancario— el que ha promovido las microfinanzas lucrativas y no lucrativas, como también ha ocurrido en otros países.

Varios autores y autoras incluyen en la crítica a la aniquilación de alteridades también la crítica a la aniquilación de la naturaleza (Banuri, 1990:31; Alvares, 1992:226; Latouche, 2003)<sup>112</sup>, arguyendo que la industrialización iniciada en Europa en el siglo XVII aceleró un proceso en el cual el desarrollo técnico llevó consigo la degradación de la naturaleza (Sampedro, 1982:354; Grober, 2010) y que para la reproducción de la sociedad occidental sería necesaria la transformación y destrucción general tanto del medio ambiente como de las relaciones sociales existentes (Rist, 2002:25-27). Asimismo, W. Sachs (1992:2) afirma que, considerando los límites físicos de los denominados *recursos naturales*, sólo cabría concluir que los países más *desarrollados* no representan un *modelo a seguir* por los demás, sino una “aberración” que destruye la naturaleza.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> En los años 70 llegaron a ocupar el centro del debate teórico las cuestiones medio ambientales. En el punto 4.1.5 profundizaré en este aspecto, por lo que aquí me limito a citar estas posturas.

<sup>113</sup> W. Sachs (1992:1-2) estaba convencido de que la “era del desarrollo” llegaría a su fin en los años 90 en una “era del posdesarrollo” posmoderna —y no en la “era de la globalización” (Latouche, 2007)—, por lo que afirmó que el modelo de *desarrollo* ortodoxo iba a ser valorado por los libros de la historia como “aberración”. W. Sachs (2021:124) reconoce que su pronóstico había sido precipitado.

### **2.2.3. Las críticas a las incoherencias entre agendas oficiales y extraoficiales**

Gran parte de las críticas no ortodoxas citadas hasta aquí argumentan que las prácticas del sistema de la CD y el propio concepto de *desarrollo* serían eurocéntricos y utilitaristas, pero también contradictorios, ambiguos, polisémicos, perversos, falaces, etc. En el presente punto propongo profundizar en el análisis de esta crítica a la incoherencia, específicamente la incoherencia entre agendas oficiales y extraoficiales perseguidas por las entidades del sistema de la CD.

Antes de empezar, considero necesario abordar las definiciones de los términos *agenda oficial* y *extraoficial*, que emplearé a continuación. A lo largo de la presente investigación recurro al primero para aludir a los temas declarados prioritarios y a las prácticas celebradas por parte del sistema de la CD, y que en cada momento se encuentran en coherencia con las narrativas legitimadoras hegemónicas sobre *desarrollo* y *cooperación*.

Sin embargo, voy más allá de la definición generalmente empleada de agenda oficial —limitada a los *objetivos* de *desarrollo* perseguidos por la CD pública— e incluyo a todos los agentes que tienen la capacidad de participar en la normatividad de temas, objetivos, prácticas y el discurso del sistema de la CD. Aunque considero que los organismos multilaterales de representación gubernamental, como la Asamblea General de la ONU, el PNUD y el CAD, constituyen todavía los foros más legitimados para la negociación y definición de objetivos y temas de *desarrollo* y *cooperación*, cabe subrayar que también allí funcionan grupos de lobby corporativos y de la sociedad civil de los países financiadores que tienen influencia sobre la agenda oficial de la CD (Sogge, 2006; Rottenburg, 2009). W. Sachs (2021:124) defiende que en el marco de la globalización la CD dejó de ser un área de políticas estatales a favor de actores desterritorializadas.

Por lo que tanto los gobiernos nacionales como los organismos multilaterales persiguen legitimar sus decisiones en base a la *participación* de la *sociedad civil* y, como defienden Ramiro y Pérez (2011), también de manera creciente a

través de la *participación* de empresas transnacionales. Sin embargo, y como argumentaré en los siguientes capítulos, estos agentes con capacidad normativa (gobiernos, organismos multilaterales, lobbys, una parte de la sociedad civil organizada, empresas, etc.) a su vez deben responder a demandas y críticas canalizadas y elaboradas por parte de los demás actores (movimientos sociales, la parte de sociedad civil sin acceso a los foros de negociación, etc.) y audiencias legitimadoras (votantes, socios y socias de las ONG, etc.), por lo que la agenda oficial, o fachada ceremonial<sup>114</sup>, es ajustada continuamente para mantener la legitimidad del sistema de la CD.

Cabe subrayar que, aparte de las entidades que participan de manera directa o indirecta en la configuración de la agenda oficial, debido a su elevado potencial legitimador, todas las entidades públicas y privadas (ONG, consultorías, empresas, etc.) que participan en el sistema de la CD se adscriben a la agenda oficial.

Al contrario, bajo el concepto de agenda extraoficial incluyo los objetivos y prácticas del utilitarismo geopolítico y económico del sistema de la CD, que destaco en el epígrafe 2.2.2.: dado que su inclusión en la agenda oficial dañaría la legitimidad del sistema de la CD, aquella constituye la “agenda oculta”<sup>115</sup> (Tandon, 1991:74; W. Sachs, 1992:3) o el “objetivo implícito” (Latouche, 2007:22) del *desarrollo* y del sistema de la CD. En este sentido, también Martínez Peinado (1999:98) argumenta que casi todos los agentes de la CD estarían conformes con aludir a la “necesidad de superar la desigualdad”<sup>116</sup> como razón de existencia de la CD (agenda oficial), pero en realidad la CD se realizaría en y sobre las regiones receptoras para mantener el beneficio resultante de la desigualdad para el Norte (agendas extraoficiales) —beneficios no sólo económicos o de política exterior, sino también de legitimación.

---

<sup>114</sup> En el punto 3.4 *Articulación libre* introduzco este concepto de Meyer y Rowan (1977), aplicado por Rottenburg (2009) al sistema de la CD.

<sup>115</sup> En la Pedagogía se emplea el término “currículum oculto” para referirse a contenidos y objetivos educativos perseguidos sin que sean explícitos.

<sup>116</sup> En la enumeración de los motivos para participar en la CD formulada por Sogge (2002:41-42), a la que aludiré a continuación, no aparece literalmente esta motivación, pero creo que se podría incluir bajo el enunciado “demostrar preocupación por la pobreza”.

Pero cabe subrayar que dentro del concepto de la agenda extraoficial también incluyo las prácticas que son consideradas *eficaces* para lograr el *desarrollo*, pero que no concuerdan con las demandas de todos los contextos en los que debe actuar una entidad de la CD y que se reflejan en la agenda oficial (Rottenburg, 2009).

Para resaltar las incoherencias entre agendas contrapongo los motivos oficiales para justificar, explicar y legitimar su participación en el sistema de la CD, y a los que aluden recurrentemente los gobiernos financiadores de la CD, con los motivos que han sido identificados desde posturas críticas posmodernas y poscoloniales/descolonizadoras.

Por ejemplo, el *Comité para la Ayuda al Desarrollo (CAD)*, principal foro de financiadores y financiadores del sistema de la CD, resaltó tres motivos (CAD, 1996:6):

- Motivo *humanitario*: los financiadores *ayudan* a los receptores desde la *compasión*.
- Motivo de “interés propio ilustrado o progresista”: tanto los financiadores como los receptores se benefician del *desarrollo* de los receptores.
- Motivo *solidario*: la cooperación para el desarrollo permite afrontar problemas globales.

Por su parte, Sogge (2002:41-45) resume, clasifica y amplía los motivos para realizar la CD, que han sido identificados por la literatura crítica no ortodoxa, que en gran parte contradicen la declaración de los financiadores citada en el párrafo previo. El aporte de Sogge me permite enumerar en la tabla 2 varias críticas poscoloniales y posmodernas todavía no expuestas aquí, además de aplicar mi propia definición de agenda oficial y extraoficial.<sup>117</sup> A su vez, la tabla presenta de manera condensada gran parte de lo expuesto previamente: los motivos *estratégicos*, *socio-políticos* y *comerciales* que analicé en el punto 2.2.2. *Utilitarismo geopolítico y económico*; así como también los motivos

---

<sup>117</sup> En las dos últimas columnas de la tabla 2 he añadido a la argumentación de Sogge (2002: 41-45) una nueva dimensión de análisis: las mencionadas agendas oficiales y extraoficiales de la CD para el caso de los gobiernos nacionales financiadores, diferenciadas según el espacio político interior o exterior.

*humanitarios y éticos* que predominan en las narrativas del *desarrollo moderno eurocéntrico*, los cuales debatí en el punto 2.2.1.

Sogge identifica tres tipos de motivos: (1) estratégico/socio-político, (2) comercial, y (3) humanitario/ético. A partir de ellos, el autor establece motivos más específicos y logra clasificarlos en función del corto o largo plazo y del espacio político interior o exterior.

Tabla 2 - Motivaciones para realizar cooperación para el desarrollo

Tipo de motivo	Plazo	Espacio político	Motivo	Agenda oficial (O) o extraoficial (EO)	
				Espacio político	
				Interior	Exterior
Estratégico, socio-político	A corto plazo	Interior	Recompensar u obtener el voto étnico/político Demostrar actividad durante una crisis	EO O	— O
		Exterior	Recompensar u obtener la lealtad de un socio durante negociaciones, guerras o crisis	EO	EO
			Desactivar protestas	EO	EO
	Influir en decisiones en foros internacionales Crear una base para recoger datos de inteligencia		O EO	EO EO	
	A largo plazo	Interior	Consolidar apoyo político desde el sector privado (empresas) y las poblaciones relacionadas con los receptores de la ayuda	EO	—
		Exterior	Obtener lealtad de y acceso a los gobiernos receptores Ganar o profundizar en la aceptación de un modelo de desarrollo	O EO	EO EO
Reforzar la posición en un sistema económico, político o militar Estabilizar tendencias económicas o demográficas para contrarrestar terrorismo y migración Definir y controlar agendas políticas en instituciones internacionales			O O O	EO O EO	
Comercial	A corto plazo		Interior	Promover el interés de un sector comercial Mejorar la balanza de pagos de un prestamista/donante Garantizar la solvencia de bancos acreedores	O O O
		Exterior	Abrir mercados	O	EO
	A largo plazo	Interior	Consolidar y proteger sectores económicos	O	EO
		Exterior	Abrir, expandir y proteger oportunidades de comercio e inversión, inclusive el acceso estratégico a materias primas y mano de obra barata Formar y estabilizar roles y jerarquías económicos entre financiadores y receptores Lograr y estabilizar la adhesión a normas comerciales	O O O	EO EO O
Humanitario, ético	A corto plazo	Interior	Demostrar compasión y preocupación por las víctimas	O	O
		Exterior			
	A largo plazo	Interior	Demostrar solidaridad con un país o grupo social Reivindicar la propia superioridad moral	O O	O EO
		Exterior	Demostrar preocupación por la pobreza y abusos de derechos humanos Cumplir con obligaciones de indemnización por daños	O O	O EO

(Fuente: adaptación propia, a partir de Sogge, 2002:41-42,44-45)

La mayoría de los motivos presentados en la tabla 2 han sido identificados desde posturas que se pueden definir como posmodernas y poscoloniales/descolonizadoras: los financiadores emplean la CD para perseguir intereses propios y no los de las receptoras —más allá del *interés propio ilustrado o progresista* (CAD, 1996:6), intrínsecamente moderno y eurocéntrico. El CAD aludió a este motivo utilitarista para justificar la necesidad de la CD: más *desarrollo* significa mercados nuevos, menos inmigración, menos conflictos (terrorismo, guerra, crimen, etc.) y menos daños medioambientales, entre otros. Ya el Informe Pearson de 1969, elaborado para el Banco Mundial y titulado *Socios del desarrollo*, aludió al “interés propio nacional [...] ilustrado” como “base racional” —y por ende *legítimo* según la narrativa moderna— para diseñar políticas nacionales y de la CD (Lester Pearson, 1970:7).

En respuesta a estas posiciones, la crítica posmoderna y poscolonial/descolonizadora destaca que los denominados *intereses globales* son definidos unilateralmente desde el Norte y que para su logro se propone a través de la CD un universalismo eurocéntrico mediante la economía del mercado libre y de la modernidad occidental, pero cuya extensión a nivel global estaría sólo en el interés de los financiadores (Latouche, 2007:22).

Por lo tanto, y en cuanto a las incoherencias entre agendas oficiales y extraoficiales, Sogge (2002:43) concluye que las motivaciones *humanitario-éticas* son las que durante décadas han determinado la retórica pública de la CD —la agenda oficial—, aunque han sido las motivaciones estratégicas socio-políticas y comerciales que han sido determinantes para motivar la participación del Norte global en la CD —la agenda extraoficial. El propio autor sintetiza sus conclusiones en una publicación posterior de la siguiente manera (Sogge, 2006:27):

“Ciertamente, *hablar* acerca de la pobreza ha saturado el discurso público, [...]. Sin embargo, entre todas las preocupaciones, erradicar la pobreza nunca ha estado entre los propósitos humanitarios principales. Más bien los que la han manejado lo han hecho desde una perspectiva política: controlando esferas de influencia, recompensando a clientes, castigando a los adversarios, penetrando

y ampliando mercados, complaciendo a los electores... una lista de objetivos larga, cambiante e incoherente.”

La siguiente cita de Martínez Peinado (1999:94-95) insiste en este utilitarismo:

“[...Es] cooperación para desarrollar la ‘economía del mercado’, para abastecer de bienes y servicios que aumenten el bienestar [en los países financiadores...], para superar obstáculos a la modernización [...], para integrar en mejores condiciones a los desfavorecidos o excluidos del sistema [...]. [...] es cooperación para el desarrollo de un capitalismo [en los países receptores] que [...] no puede ser sino periférico, extravertido, dependiente.”

Cabe destacar que, durante la última década, las motivaciones comerciales para participar en la CD empezaron a constituir ya parte de la agenda oficial, por lo que la primera parte de la crítica vertida por Martínez Peinado ya ha entrado a formar parte de los discursos legitimadores de los financiadores, mientras actualmente ya sólo la última parte<sup>118</sup> de la misma y lo destacado por Sogge (2006:27) siguen perteneciendo a la agenda extraoficial.<sup>119</sup>

En defensa de los actores de la CD cabría argüir que el propio CAD (1996:6) sí ha explicitado el “interés propio” y la “solidaridad” en términos que Sogge define como estratégicos y socio-políticos.<sup>120</sup> Pero, a pesar de ello, considero que al publicarlo en un informe dirigido a la comunidad de la CD —y no al público en general—, esta exposición de los motivos subyacentes no forma parte de la agenda oficial del sistema de la CD.<sup>121</sup>

Aunque considero la clasificación de Sogge (2002) de los motivos para participar en el sistema de la CD por parte de los financiadores como la más completa, cabe revisar también otras. Ya cuatro décadas antes, y como he mencionado en el punto 2.2.2., Morgenthau (1962:301) identifica, a pocos años del inicio del sistema de la CD, varios tipos de *ayuda* que se reflejan en parte también en el aporte de Sogge, donde Morgenthau sólo considera a la ayuda

---

<sup>118</sup> Cuando expresa que “es cooperación para el desarrollo de un capitalismo que [...] no puede ser sino periférico, extravertido, dependiente” (Martínez Peinado, 1999:95)

<sup>119</sup> En los capítulos 5 y 6 retomaré esta argumentación.

<sup>120</sup> Véase la tabla 2.

<sup>121</sup> Cabe notar que en 1996, año de publicación del citado informe del CAD, el acceso a internet —donde ahora se encuentra el documento de acceso libre, aunque no en un lugar destacado— no era generalizado.

externa humanitaria como no-política *per se*, aunque matiza que sí puede cumplir una función política, tal como lo hacen de manera generalizada los demás tipos de CD.

En este sentido la taxonomía propuesta más recientemente por Tandon (2008) considera a los Estados como un actor entre otros varios, además de que reconoce, a diferencia de Sogge y Morgenthau, la existencia no solo residual de tipos de CD basadas en la *solidaridad* o que no son ligadas a condiciones.

*Tabla 3 - Motivos para participar en la cooperación para el desarrollo Norte Sur, según Tandon (2008)*

Color de la ayuda	Motivos para participar en el sistema de la CD
Ayuda rosa	CD basada en el principio de la solidaridad
Ayuda verde-azul	Provisión de bienes comunes globales, indemnizaciones y ayuda humanitaria no ligada (“CD que persigue el desarrollo verdadero”)
Ayuda amarilla	Asistencia militar y geo-política de la agenda de la seguridad (“no debe ser excluida de la definición de CD”)
Ayuda naranja	Transacciones comerciales (“no es CD”)
Ayuda roja	CD con fines ideológicos (“CD promovida por CAD, BM y FMI”)

(Fuente: elaboración propia, en base a Tandon (2008))

En resumen, en mi opinión, tal como lo hace Sogge (2002), revelan también Morgenthau (1962) y Tandon (2008) la co-existencia de agendas oficiales y extraoficiales en el sistema de la CD.

También la dicotomía en la interpretación del *desarrollo*, identificado por W. Sachs (2021:130) como proceso contraproducente —*desarrollo* como *crecimiento* (por BM, WTO o bancos de desarrollo) o *como política social* (PNUD y ONG)— deriva en productos no siempre complementarios.

Por su parte, Zoomers (1999:11) observa perspicazmente que no toda incoherencia y falta de coordinación<sup>122</sup> debe ser rechazada desde el punto de vista posmoderno o poscolonial/descolonizador: dada la heterogeneidad —negada o ignorada por la CD universalista— de las poblaciones *beneficiarias*, las incoherencias y la falta de coordinación entre intervenciones no sólo pueden tener también efectos positivos en el largo plazo, sino que su existencia demuestra que la CD en su práctica no atiende sólo a un tipo universal de *problemas* (contrariamente a las críticas posmodernas incluidas en el punto 2.2.1.1. *Universalismo particular*).

#### 2.2.4. Ausencia de los resultados prometidos

Muchos autores y autoras de la crítica posmoderna y poscolonial/descolonizadora subrayan la ausencia de resultados de la cooperación para el *desarrollo* en lograr justamente el *desarrollo* (Banuri, 1990:31). Sin embargo, estas críticas aparentemente ortodoxas a la *falta de eficacia* del sistema de la CD sirven para varios autores y autoras como punto de partida para argumentar sus críticas más estructurales, mientras las críticas ortodoxas incluidas en el punto 2.1.1. persiguen incrementar la *eficacia* y *eficiencia* del conjunto de la CD como finalidad per se, lo que ha provocado críticas a la marcada naturaleza de “auto-engaño” (Nicholls, 2001:174) y de “auto-referencia” (Rodríguez-Carmona, 2009:31) del sistema de la CD.

En este sentido, se observa que el *desarrollo* y el *crecimiento* disimulan la creación implícita del *subdesarrollo* y de la *penuria* (Amin, 1988:118; Sampedro, 1982:354; Vandana Shiva, citada en Latouche, 2007:63).

Otros y otras sostienen que, a pesar de que la CD lleva como bandera su promesa central —*ayudar a los subdesarrollados* a alcanzar a los *desarrollados*—, en realidad las desigualdades se han disparado aún más (W. Sachs, 1992:3; Latouche, 2007:14). Para Rist (2002:57) esta discrepancia entre promesa y resultados es inevitable, ya que al propagar una visión evolucionista

---

<sup>122</sup> Enfatizo la distinción entre críticas a la *incoherencia* y críticas a la *falta de coordinación*. En el punto 2.1.1. he destacado que las críticas a la falta de *coordinación* y *armonización* —por ende a la falta de *eficacia*—, son de carácter ortodoxo y no posmoderno.

de la historia (que promete el *desarrollo* y la *igualdad para todo el mundo*) y al mismo tiempo un crecimiento *ilimitado* global, se obtiene un *desarrollo* necesariamente *asintótico*<sup>123</sup>, bajo el cual los *más adelantados* nunca dejarán esta condición. W. Sachs (2021:127-129) no sólo matiza los resultados positivos de la reducción de la pobreza absoluta al apuntar hacia el aumento de la desigualdad, sino que considera además que la promesa de alcanzar al Norte se abandonó en 2015 al declarar los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*<sup>124</sup> como meta para Norte y Sur.

Asimismo, los actores de la CD perseguirían la perpetuación del propio sistema de la CD en base a la “reproducción imperturbable de fracasos” (Sogge, 2002:118; 2015): los pocos resultados positivos demostrables, las numerosas memorias anuales y los fallos mismos de la CD servirían para distraer la atención pública de otras tensiones entre Norte y Sur global —y en sus interiores— mucho más poderosas y relevantes: creciente desigualdad, reducción del Estado de bienestar, comercio injusto, fuga de cerebros y de capitales, reducción de rentas públicas, etc. (Petras, 1997:44; Sogge, 2002:32-36; Santos, 2007:269; Rottenburg, 2009).

No obstante, en ocasiones los propios críticos y críticas matizan sus denuncias al utilitarismo y admiten que las expectativas de lograr el *desarrollo* mediante el sistema de la cooperación —y especialmente a través de algunos actores, como las ONG—, han sido tan elevadas que necesariamente tenían que fracasar (Sogge, 2002; Bebbington, 2005:937).

Sogge (2006:25) defiende también que la CD sí ha logrado mejoras en algunos países receptores, aunque cuestiona que estos resultados se hayan debido a las intervenciones de la CD y de las instituciones financieras internacionales: en los lugares donde más control y poder gozaron estas entidades es donde tendencialmente más se ha empeorado la situación de las poblaciones. Este autor más recientemente ha resumido varios estudios que han apuntado a que

---

<sup>123</sup> Asintótico: “dicho de una curva: que se acerca de continuo a una recta o a otra curva sin llegar nunca a encontrarla.” (RAE)

<sup>124</sup> Véase el capítulo 6.1.4.

la contabilidad de los flujos de AOD no es lo bastante transparente y desagregada como para poder conocer su cantidad, calidad y los destinos finales —y por ende poder determinar la *eficacia* y *eficiencia* de la *ayuda* (Sogge, 2015). En este sentido, Stephen Marglin (2003:24) observa que, aunque se hubiera reducido notablemente la mortalidad infantil o mejorado el acceso a la sanidad y educación, gran parte de la población sigue pasando hambre mientras uno pocos se enriquecieron con el *desarrollo* y la globalización. Además, la visión empresarial de la gestión de la *cooperación*, imperante desde los años 80, frecuentemente conlleva que la mera ejecución de un proyecto según su planificación se defina como *desarrollo* (Elliot, 1987:60).

En suma, y en concordancia con los argumentos posmodernos y poscoloniales/descolonizadores revisados previamente, cabe concluir que, a la vista de que el sistema de la CD no cumple con los objetivos de la agenda oficial, queda demostrado que el sistema de la CD sigue en funcionamiento para cumplir las agendas extraoficiales.

### **2.2.5. Críticas posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras a las ONG**

Gran parte de las críticas recogidas previamente respecto al sistema de la CD en su conjunto han sido replicadas también específicamente en contra de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) internacionales y locales, aunque los contextos políticos y funcionales diferentes de las ONG en los países financiadores y en los países receptores implican en algunos casos diferencias en cuanto al tipo de críticas.

Después de haber presentado en el punto 2.1.4. las críticas ortodoxas al respecto —centradas en la exigencia de *más eficiencia* en la gestión para una *mayor eficacia*—, a continuación reflejaré las críticas a las ONG de tipo posmoderno y poscolonial/descolonizador, que entre otros aspectos cuestionan las funciones atribuidas a y ejercidas por las ONG en el sistema de la CD, tanto en las sociedades y sistemas políticos nacionales de financiadores y receptores, como en el sistema internacional.

Frecuentemente se critica a las ONG por no ser adecuadas para impulsar el *desarrollo* que pregonan. Ello se debería sobre todo a su acción dispersa, descoordinada y a escala micro, su dependencia de las subvenciones (que implica su adaptación a modas y prioridades cambiantes de financiadores, como la priorización de resultados cuantitativos para justificar su existencia), la consecuente dedicación casi exclusiva tanto a la burocracia moderna para ajustarse a las exigencias de los financiadores como al lobby en interés propio para poder sobrevivir, y por último, su falta de democracia interna (Rodríguez Gil, 2005:188-189). A continuación profundizaré en las críticas resumidas en este párrafo.

La configuración de las agendas de las intervenciones de *ayuda* o *cooperación* de las organizaciones privadas que actúan a nivel internacional desde los años 80, llamadas ONG, son atribuidas por la práctica totalidad de autores y autoras a los respectivos gobiernos o entidades multilaterales que financian las actividades ejecutadas por tales ONG. Ello está en coherencia con la interpretación de que la CD promovida por una país en el extranjero cumple una función de política exterior —por lo que gran parte de las críticas al utilitarismo<sup>125</sup> geopolítico y económico también se observan aquí.<sup>126</sup>

Por lo tanto, frecuentemente se cuestiona el carácter pretendidamente *no gubernamental* de estas *organizaciones* nacionales e internacionales: sirviendo como legitimación para su auto-declarado rol de *agente independiente de cambio social* y *fiscalizador* de la actividad gubernamental y empresarial. Esta autonomía queda en entredicho cuando gran parte de las ONG llegan a recibir entre el 70% y 100% de sus fondos de gobiernos extranjeros y nacionales (Tandon, 1991:70-72; Saxby, 1996:68-71; Edwards y Hulme 2001:50; von Freyberg, 2011a).

Debido a esta dependencia, las ONG deben rendir cuentas por sus resultados —o por la ausencia de los mismos— ante sus financiadores, que en el caso de

---

<sup>125</sup> Véase el inciso 2.2.1.1.

<sup>126</sup> Por ejemplo, Tandon (1991:73) denunció la actividad “contra-insurgente” de varias ONG de *desarrollo* estadounidenses en África durante la Guerra Fría.

las ONG de los países receptores son de forma directa o indirecta<sup>127</sup> gobiernos nacionales extranjeros. Por lo que su sobrevivencia institucional depende efectivamente de su capacidad para alinearse —el mimetismo isomórfico hacia la formalización y modernización descrito por Pfeffer y Salancik (1978)— y ayudar al cumplimiento de las agendas de las entidades financiadores y no de las agendas de las sociedades receptoras, como defiende su auto-representación.

Dada esta alineación a las agendas de política exterior de los financiadores por su dependencia financiera, Yash Tandon (1991:69-72,74) identifica un rol “neo-colonial” de las ONG como precursoras de una “nueva forma de imperialismo”.<sup>128</sup> También Hulme y Edwards (1997:277) observan que en un contexto de elevados fondos disponibles por parte de los financiadores, que las ONG están “expuestas al peligro de ser utilizadas” para imponer modelos económicos y políticos exógenos. En este mismo sentido, también las críticas posmodernas y poscoloniales se han dirigido hacia las ONG por compartir, promover y legitimar las premisas y prácticas modernizadoras (Elliot, 1987:57-60) del “proyecto de ingeniería social” (Pérez Baltodano, 2006:21) del sistema de la cooperación para el *desarrollo* —su función como agentes “civilizatorios” (Rivera Cusicanqui, 1992:180,185).<sup>129</sup>

A la luz de estas críticas, el mito fundacional de las ONG perdió su validez desde principios de los años 90. Esta legitimidad social había sido construida desde los años 60 a partir de la actividad política solidaria y altruista de algunas entidades en el apoyo de luchas sociales y políticas en diversos partes del mundo, por lo que han sido percibidas como entidades *no estatales* y *no*

---

<sup>127</sup> Los fondos de los que dependen gran parte de las ONG del Sur son canalizados a través de ONG internacionales, organismos multilaterales y/o los gobiernos receptores, pero provienen en gran parte de los gobiernos del Norte.

<sup>128</sup> Tandon (1991:74) insinúa que la CIA y otros servicios de inteligencia de los centros aprovechan el camuflaje que brinda la imagen positiva de las ONGD para intervenir en los países receptores. En el caso de Bolivia, el partido del gobierno, MAS-IPSP, ha formulado las mismas denuncias desde 2006.

<sup>129</sup> Silvia Rivera Cusicanqui (1992) argumenta para el caso concreto del suroeste boliviano, que en el nombre del *desarrollo* las ONGD persiguieron alterar las estructuras tradicionales de los ayllus potosinos para facilitar su transición a la racionalidad económica occidental como *vía única* al *bienestar*. Además, critica tajantemente la “acción de los programas religiosos, que encaran la difusión doctrinaria por medio de la ‘asistencia humanitaria’ a través de instituciones de cooperación y promoción. [...], añadiendo así al desastre natural [de la sequía de 1982/83 en Bolivia] un desastre moral e ideológico sin precedentes en la historia de los ayllus de la región [del norte de Potosi].” (Rivera Cusicanqui, 1992:185,188)

*lucrativas* que proponen y persiguen *alternativas contrahegemónicas* y que cumplen con las promesas de la *modernidad* (prosperidad, libertad, etc.), pero también de la *poscolonialidad* (equidad, independencia, soberanía, etc.).

Como consecuencia de su incorporación al modelo neoliberal durante los años 80, se reconstruyó la imagen y legitimidad de las ONG como alternativa social, *privada y no lucrativa* —y por ello *eficaz, eficiente, flexible, cercana a la sociedad, autónoma*, etc. frente a los aparatos gubernamentales *ineficientes, electoristas y/o clientelares*.<sup>130</sup> Es en el marco de esta tendencia que Frits Wils (1995:60), Farrington y Bebbington (1993:22) y Bebbington (2005:942) observan cómo cambió la base externa de legitimidad de las ONG: mientras hasta los años 80 gozaron de legitimidad por su *activismo político, solidaridad y buenas intenciones*, desde entonces deben basar su legitimación en demostrar que persiguen *eficiencia, eficacia, resultados e impactos* acorde a las exigencias de la narrativa neoliberal hegemónica también en el sistema de la CD contemporáneo, como detallé en el punto 2.1.4.

Ya a principios de los años 80, en su informe para USAID, Judith Tendler (1982:1-7) había identificado y revisado críticamente siete “artículos de fe” que formarían parte de la “mitología” auto-proclamada de las ONG estadounidenses. Son enunciados formulados por las propias entidades que enfatizaron en sus actividades y procesos internos ya entonces, en pleno auge de las políticas neoliberales de Reagan, la *eficiencia y eficacia* como una esencia de lo *no gubernamental* frente al sector *gubernamental*.<sup>131</sup>

A su vez, a pesar de la centralidad de la *eficiencia/eficacia* para su legitimidad hoy en día, las ONG mantienen el mito de la *solidaridad y participación*, sobre todo frente a sus socios y socias particulares: la defensa *desinteresada y no lucrativa* de los intereses de poblaciones excluidas y vulnerables. La construcción de esta mitología legitimadora inherentemente contradictoria resulta en críticas a estas incoherencias: la *solidaridad* es necesariamente

---

<sup>130</sup> Identificar los mecanismos en funcionamiento para la continuidad de la legitimidad de ONG y demás actores del sistema de la CD es el foco principal de la presente investigación.

<sup>131</sup> En el punto 4.6.3. profundizo respecto a la mitología de las ONG.

*ineficiente*, ya que no genera producción y beneficios para la inversión realizada (aunque sí puede ser *eficaz* en el logro de objetivos no económicos), mientras la participación normativa de un mayor número de actores, sobre todo si son tan numerosos y heterogéneos como los y las *beneficiarios*, reduce inevitablemente la *eficiencia* y *eficacia*. Por esta razón son principalmente las áreas con un sistema agro-ecológico favorable a la producción, buen acceso por carretera y una población poco dispersa que ya cuentan con cierto grado de organización social, los lugares que concentran casi toda la intervención de la CD. Ello se debe a que es allí donde los proyectos pueden ser más *eficientes* y *eficaces*, garantizando así el flujo mantenido de recursos a agencias bilaterales, organismos multilaterales y ONG (Zoomers, 1999:11).

Específicamente el auge de las ONG de los años 80 del siglo XX ha sido revisado críticamente como un resultado de la expansión del neoliberalismo del Consenso de Washington, consecuencia de la crisis del Estado de bienestar keynesiano-fordista en el Norte y del Estado desarrollista en el Sur (Tandon, 1991:68; Santos, 2007:270). Este incremento elevado se dio por segunda vez en los años 90, cuando el Banco Mundial, entre otros actores, intentó contrarrestar en una segunda generación de ajustes estructurales los evidentes fallos del *mercado desregulado* y de los *Estados reducidos* (promovidos por la primera generación de reformas) mediante el aporte legitimador de la *sociedad civil* a la *gobernanza* y *transparencia* (Chandhoke, 2002:43-44).

Según la visión neoliberal de FMI, BM y financiadores de la CD, las ONG — como parte del sector *privado* y siendo *no lucrativas*— constituirían una alternativa *más eficaz* y *más transparente* al Estado, más obediente que los movimientos sociales y más capaces de ajustarse a los ciclos cortos de financiamiento y resultados del sistema de la CD (Kohl y Farthing, 2007:135-136). Petras (1997:43) sostiene que desde las entidades normativas del sistema de la CD se habría perseguido una estrategia múltiple para redefinir las funciones y reducir el volumen del Estado a favor del mercado. Como parte de esta estrategia, las ONG locales habrían servido tanto para reemplazar como para fiscalizar al Estado, lo que habría introducido una ideología antiestatista

entre las organizaciones sociales y la población general. En esta línea, Watkins (2000:311) concluye que la implantación de servicios básicos por parte de las ONG permitiría al Estado desentenderse de sus responsabilidades, mientras Anderson (2004:375) añade que así se socavaron las capacidades locales.

El título del mencionado informe de Judith Tandler (1982), elaborado para la agencia gubernamental USAID, *Transformar organizaciones privadas no lucrativas en agencias de desarrollo: cuestiones para la evaluación*, revela de manera anticipada la agenda extraoficial que critican Sonia Arellano-López y James Petras (1994): la cooptación e instrumentalización intencionada de las ONG por parte de los financiadores oficiales —aprovechando la legitimidad y capacidad de ejecución de las ONG— como “colchón” frente al ajuste macro-estructural neoliberal de los años 80 (María Galindo; prólogo en Toro, 2010:5) y como *actor* en el ajuste estructural de segunda generación, de cariz *participativo*, de los años 90.

Por su parte, y en referencia a las ONG internacionales, Santos (2007:269) destaca la misma tendencia de que el denominado *tercer sector* se establece no por los valores que se atribuye a la institución moderna *ONG* (basado sobre los mitos modernos de la *cooperación, solidaridad, participación, equidad, transparencia, democracia interna, etc.*<sup>132</sup>) sino para actuar como “apaciguador” de las tensiones resultantes de los conflictos políticos que surgieron por la inversión neoliberal a las conquistas políticas logradas hasta finales de los años 70.

Yash Tandon (1991:69-72,74) no comparte aquel análisis que describe a las ONG como entes dependientes y cuasi pasivos en el juego de poder de actores estatales y multilaterales. Aunque el autor ugandés concuerda con que la “opacidad” de las ONG internacionales activas en África a finales de la Guerra Fría se debe también a las relaciones complejas con sus financiadores particulares privados y financiadores/contratantes públicos, destaca asimismo que las relaciones históricas de dominación colonial entre los países de origen

---

<sup>132</sup> En el capítulo 3 revisaré estos y otros mitos modernos legitimadores para el sistema de la CD.

de las ONG internacionales y el continente africano explican en gran parte el rechazo de las ONG a ser evaluadas por sus socios africanos. Por lo que su falta de transparencia se deriva de la actitud “neo-colonial” de las ONG internacionales, meramente posibilitada por la dependencia financiera de las ONG africanas y de los *beneficiarios* respecto a las ONG internacionales<sup>133</sup>.

Mientras, Petras (en Arellano-López y Petras, 1994:85-86) denuncia la agenda extraoficial según la cual las ONG, con la asistencia de los financiadores internacionales, han “usurpado” el espacio político de las organizaciones sociales<sup>134</sup>, pocos años más tarde ese autor (1997:44) ha atacado directamente a las ONG por haberse apropiado del lenguaje crítico de la izquierda política mientras colaboran con los financiadores gubernamentales en contextos no conflictivos: “Las ONG ponen énfasis en los proyectos, no en los movimientos: movilizan a la gente para que produzcan en los márgenes, no para luchar por controlar los medios básicos de producción y riqueza; se enfocan a la asistencia técnica y financiera de proyectos, no a las condiciones estructurales [...]”.

En este sentido, un delegado de una organización social boliviana<sup>135</sup> manifestó que las ONG dividen a la sociedad, porque cada ONG trabaja en diferentes temáticas. En Sáinz Ramos (2008:44) se refleja la misma denuncia por parte de otras organizaciones sociales latinoamericanas, mientras Galindo y Sánchez (2007:105-106) observan que las ONG crean *tipos de beneficiarios* de manera arbitraria, aislando a ellos y ellas de posibles y naturales aliados y aliadas. De

---

<sup>133</sup> En la siguiente cita Tandon reúne varias críticas posmodernas y poscoloniales: “No es fácil para nosotros en África entender a las ONG internacionales, no sólo por su secretismo, sino también porque sus orientaciones ideológicas y filosóficas son el resultado de fuerzas históricas complejas en sus propios países que personas ajenas no pueden comprender del todo.” Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1702) comparten esta posición desde una posición europea.

<sup>134</sup> En este mismo sentido, Luis Nieto afirma que, con el incremento del número de ONG locales, descendió progresivamente el de las organizaciones sociales y movimientos sociales, tanto en los países financiadores como en los receptores (recogido por Sáinz Ramos, 2008:57). También Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1712) y Morales y Bá Tiul (2009:85) aluden a los argumentos parecidos.

<sup>135</sup> Aporte de un delegado de la organización social CSUTCB en la Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia”, La Paz, 16 de junio de 2011.

esta forma, se destruyen las relaciones sociales, se cooptan sus luchas y se “recorta la realidad” en función de las necesidades de las ONG.<sup>136</sup>

También Chandhoke (2002:46) advierte que las ONG imponen sus propias ideas y programas respecto a *problemas* y *soluciones* definidos por ellas mismas, lo que Tandon (1991:69,75-77) atribuye a la necesidad de las ONG del Norte de traducir y presentar la *problemática africana* de manera comprensible para sus sociedades y gobiernos financiadores, para así asegurar el flujo mantenido de recursos financieros para la sobrevivencia institucional.

Un gran número de autores y autoras advierte además de que las ONG casi nunca gozan de un mandato expreso y formal por parte de las personas a las que *ayudan* —a diferencia de la mayoría de movimientos y organizaciones sociales.<sup>137</sup> Por lo tanto tienen una falta de representatividad y de transparencia frente a estos *beneficiarios*, pero también respecto a socios y actores externos, además de contar con una democracia interna poco desarrollada (Farrington y Bebbington, 1993:22; Arrellano-López y Petras, 1994:76-77; Saxby, 1996:68-75; Chandoke, 2002:46,48; Rodríguez Gil, 2005:188-189; Santos, 2007:277).

Sobre todo desde los y las *beneficiarios* se alerta de que las ONG trabajan para o ayudan a los y las *beneficiarios*, en lugar de trabajar *con* ellos y ellas (Anderson, 2004:369). Especialmente se ha denunciado que las ONG llevan sus propuestas cerradas de proyectos a las organizaciones sociales para que estas los avalen y salgan los proyectos como propuestos por la “población

---

<sup>136</sup> Maria Galindo y Sonia Sánchez (2007:103-104) expresan también que las ONG bolivianas colaboran con las personas desde una posición *paternalista*: en primer lugar, cooptan las luchas sociales y políticas y así expropián a los/as ahora “beneficiarios/as” de su propia lucha “por la vía de un informe [...] de una estadística”; en segundo lugar, las ONG crean un “andamio institucionalizante” de jerarquías, de “necesidades” y de profesionalizaciones; en tercer lugar, “traducen” las demandas y luchas apropiadas y “cambian el lenguaje” de los/as “beneficiarios”: las ONG imponen sus objetivos porque los/as “beneficiarios/as” empiezan a usar el lenguaje técnico de la CD y a ser “portavoz” de estos objetivos *traducidos*. Las autoras concluyen que el “oenegismo prácticamente ha destruido la lucha de las mujeres feministas” por la especialización de las luchas. Las ONGD habrían fragmentado las formas de pensamiento y limitado las proclamas a espacios limitados y no permitirían que se extiendan a la sociedad y la política en general —por lo que habría pocas feministas con discursos integrales y complejos.

<sup>137</sup> Zoomers (1999:11) comenta que en varias ocasiones la “animosidad” u hostilidad de las poblaciones bolivianas más alejadas habría causado el fracaso de proyectos de *desarrollo*.

meta”.<sup>138</sup> Sarah Lister (2001:1081) concluye que las ONG británicas casi no consultan a sus contrapartes guatemaltecas —a pesar de que, según su agenda oficial, una mayor *participación mejoraría* el *empoderamiento* de las entidades locales y la *eficacia* de las intervenciones de CD. La autora destaca, asimismo, que las pocas consultas realizadas se habrían hecho con entidades intermediarias con vínculos igualmente débiles con los y las *beneficiarios*.

Esta conclusión refleja una crítica recurrente: se cuestiona que las ONG lleguen con sus intervenciones a los y las *más desfavorecidos*, como aclama su mito de la *ventaja comparativa* respecto al Estado, y se arguye que al contrario son las élites locales con acceso a información y recursos, las que más se benefician de las intervenciones de la CD en general (Tendler, 1982:iv-vii; Le Grand, 1998:374). Bebbington (2005:943) afirma que, en el caso del Perú, se incluye a las élites locales en proyectos productivos, que suelen incluir formación y apoyo organizacional, mientras que la población *en riesgo* es incorporada a intervenciones de carácter asistencial de salud y nutrición.

Al respecto, Santos (2007:264) evoca a Rousseau, quien en su *Contrato Social* de 1762 advirtió que las asociaciones pueden constituir élites que pueden hacer prevalecer intereses particulares sobre la voluntad general.<sup>139</sup> Santos arguye que un *tercer sector* sin democracia interna, participación y transparencia puede convertirse en una forma de “despotismo descentralizado”, y concluye que la transformación de los y las *beneficiarios* en *clientes* o *consumidores* agrava el riesgo de autoritarismo, al potenciar la vulnerabilidad y marginación de estos últimos. También Saxby (1996:70) argumenta en este último sentido.

---

<sup>138</sup> Esta crítica ha sido formulada también por una delegada de la organización social *Bartolina Sisa* (en la Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia”, Mesa 2, en La Paz, 16 de junio de 2011), Walter Limache (Director del Programa Nina, Red de ONG UNITAS, entrevista en La Paz, 7 de julio de 2011), Jhonny Dahua Cisneros (delegado del Pueblo Originario *Kichwa* de Sarayaku, Ecuador, testimonio recogido por Sáinz Ramos, 2008:11) y Julio Cusurichi Palacios (delegado de la organización social indígena COINBAMAD, Perú, testimonio recogido por Sáinz Ramos, 2008:15).

<sup>139</sup> Santos (2007:274) observa que las ONGD representan “un principio ‘derivado’ de comunidad, relativamente artificial y débil frente a las tradicionales experiencias, estructuras y prácticas comunitarias. De ahí que pueda generarse un distanciamiento entre las organizaciones [ONG] y las comunidades, por el que los recursos de las primeras se transforman en ejercicios de represiva benevolencia, más o menos paternalista, sobre las segundas.”

En muchos casos, las ONG son consideradas parte de la estructura socio-económica de una región o un país (Orru Dessy, 2007:379), por lo que existe una superposición de organizaciones formales modernas a nivel local (municipios y ONG) sobre históricas redes informales de solidaridad y de ayuda mutua propias de las sociedades rurales (Santos, 2007:275).

Contrariamente, Uphoff (1991; citado en Saxby, 1996:70) sostiene que “las organizaciones de servicio [ONG] tienen derecho a funcionar como oligarquías” para evitar conflictos de intereses (tanto entre *beneficiarios* y *beneficiarias*, como entre aquellos y la ONG) y para no “romper las obligaciones fiduciarias de la directiva” de la ONG con sus financiadores. Las entrevistas realizadas<sup>140</sup> no confirmaron esta visión, la cual además pondría en cuestión la auto-imagen *participativa, horizontal* y *antihegemónica* de las ONG.

En la academia y las sociedades receptoras de CD está extendida la percepción de que los y las profesionales de las ONG compartirían los intereses de las élites —y no de los y las *excluidos* (Escobar, 1995:110; Eyben, 2007). El movimiento a título personal de estas personas entre los tres sectores —ONG (privado-no lucrativo), gobierno (público-no lucrativo) y empresas (privado-lucrativo)— ha fomentado una visión de las ONG como “trampolín” para intereses personales (Mitlin, Hickey y Bebbington, 2007:1702).

Santos (2007:272) advierte en este sentido que existirían “organizaciones de fachada, cuya lógica interna se rige básicamente por el afán de lucro, pero que se organizan bajo la forma del ‘tercer sector’ para facilitar su aceptación social [legitimación], obtener subvenciones, acceder al crédito o a beneficios fiscales”. Cabe matizar que también existen entidades que funcionan tanto bajo la lógica de la *solidaridad*, como de la del lucro o sólo por la *solidaridad*. También Maestro y Martínez Peinado (2012:814) critican tanto la conversión de ONG en “empresas de servicios de buena conciencia”, como la “onegeización” de grandes empresas mediante fundaciones filantrópicas propias en el marco de la *responsabilidad social corporativa*.

---

<sup>140</sup> Véase el apéndice 2 y los análisis de las mismas en el capítulo 8.

Jones (2007:304) argumenta que este cambio de la misión fundacional (*mission drift*) en las ONG estadounidenses no se debería tanto a su cooptación por financiadores públicos, como argumentan Hulme y Edwards (1997), o a su participación en actividades comerciales lucrativas (Weisbrod, 2004), sino más bien a que se centran en incrementar sus infraestructuras y/o en gastar recursos en proyectos que no sirven a sus objetivos fundacionales. Ello se puede deber a la accesibilidad de financiación para estos proyectos y/o a los intereses particulares de sus miembros.

Por su parte, Bebbington (2005:942) añade que el tipo de intervenciones puede ser determinado más por el perfil profesional del personal de la ONG que por las necesidades de los y las *beneficiarios*. También otros autores y autoras vierten críticas a la profesionalización, tecnificación y formalización de las ONG, y destacan que debido a todo ello se incrementa la dependencia de los y las *beneficiarios* y se margina el rol de otros actores sociales no institucionalizados según las exigencias de la CD (Srinivas, 2009:620-621). Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1711) recurren a los libros consultados por el personal de las ONG para visualizar este cambio: en los años 70 y 80 eran versados en textos críticos como los de Paolo Freire<sup>141</sup>, mientras a partir de los años 90 consultaron sobre todo manuales técnicos sobre *gestión de proyectos* y *evaluación participativa*. Todo ello refleja el cambio en la base de legitimidad de las ONG destacado más arriba.

A la vista de esta evolución del sector de las ONG, Santos (2007:277) advierte que en algunos países receptores ya no se trata de proteger a las mismas del poder estatal —como sí era necesario cuando las predecesoras de las ONG locales, con apoyo de ONG internacionales, resistieron a dictaduras militares—, sino que se trata de que estos gobiernos puedan ejercer sus políticas nacionales con soberanía a pesar de la presencia de las ONG internacionales. Contrariamente, Rahnema (1992:124) entiende que la incorporación masiva de las ONG en el sistema de la CD no ha resultado ni siquiera en su mayor

---

<sup>141</sup> Confirmado por Fernando Alvarado, Director general de la ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010.

participación en la gestión pública, ya que se limita a la ejecución de proyectos, manteniendo la toma de decisiones reservada a algunas entidades públicas nacionales y multilaterales. Probablemente se puede concluir que ambas posturas deben ser limitadas a los casos y momentos específicos que describen, pero que sí reflejan el espectro de relaciones habidas y presentes entre gobiernos y ONG.

Al respecto, Edwards y Hulme (2001:50) observan que las ONG internacionales pueden socavar el sector de ONG locales cuando trabajan con gobiernos receptores; Escobar (1995:110) y Rodríguez-Carmona (2009) denuncian el monopolio de las ONG internacionales y locales en la mediación entre CD, gobiernos, movimientos sociales y *beneficiarios*, mientras Maestro y Martínez Peinado (2012:814) destacan la concentración y centralización de recursos financieros en las ONG grandes. Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1703) añaden que el crecimiento institucional (*scaling up*) de algunas ONG *globales* de los países financiadores habría creado una “élite de la sociedad civil” que dominarían los discursos y flujos de recursos. Sin embargo, algunos autores y autoras rechazan la validez general de estas críticas (Pearce, 1997:271; Mitlin, Hickey y Bebbington, 2007:1703) y un delegado de una organización social boliviana<sup>142</sup> afirmó que “algunas ONG nos apoyan, pero otras no entienden”.

Otro aspecto de la (auto-)legitimación de las ONG internacionales (de desarrollo, derechos humanos, medio ambiente, etc.) es su supuesto *poder normativo* en comparación con los demás actores de la *sociedad civil internacional organizada*. Al respecto observan Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1702) que las ONG no son los actores más relevantes de las sociedades civiles, ni sus constituyentes fundacionales. Y, muy en la línea de las críticas a la cooptación utilitarista revisadas previamente, Chandhoke (2002:37-40) subraya que estas entidades en su gran parte provienen de los países financiadores y políticamente hegemónicos, y cuestiona por ello que se trate de actores que puedan producir agendas alternativas, alternas o heterodoxas —

---

<sup>142</sup> Delegado de la organización social CSUTCB, Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia”, La Paz, 16 de junio de 2011

mientras Boli y Thomas (1997:179-188) concluyen que las ONG internacionales han sido la parte proactiva para que los Estados receptores y organismos multilaterales asumieran la defensa de los valores de la modernidad capitalista.<sup>143</sup>

Sin embargo, Chandhoke (2002:37-40) concluye que algunas sociedades civiles organizadas —que incluyen a las ONG internacionales y locales— sí han logrado en ocasiones influenciar las políticas nacionales e internacionales, afectar regímenes autoritarios y plantear demandas propias.

Al respecto, cabe destacar que el sistema de la CD ha fomentado de hecho un rol contradictorio para las ONG en su relación con la sociedad civil organizada. La CD ha atribuido a las ONG la tarea de *fortalecer a la sociedad civil*, pero este objetivo varía entre *apoyar a los movimientos sociales* —percibiendo así a las ONG como elemento externo a la sociedad civil y por lo tanto como parte funcional de la CD—, y la meta de la *institucionalización* de las propias ONG como *apoyo a la sociedad civil* —percibiendo las ONG como parte de la *sociedad civil*. Para mayor confusión, frecuentemente se superponen ambas atribuciones (Farrington y Bebbington, 1993:12).

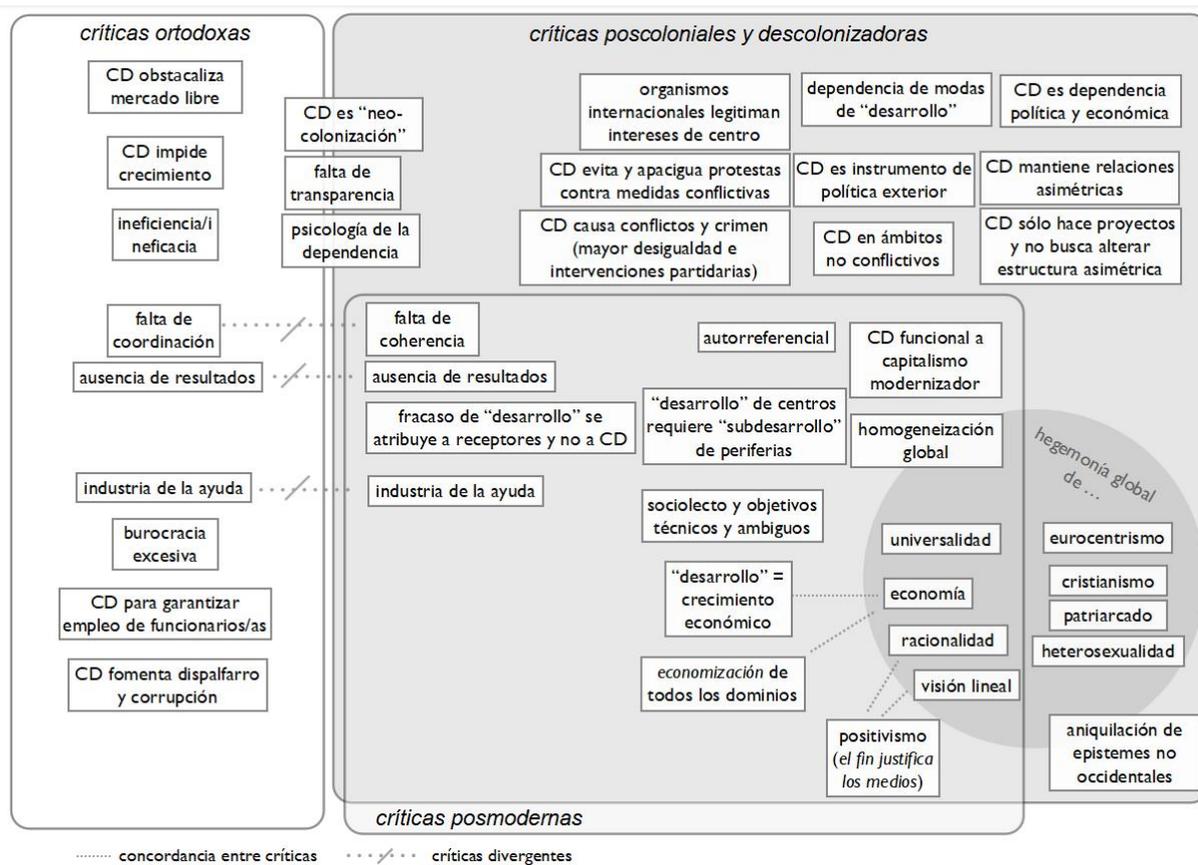
---

<sup>143</sup> Estos autores no citan expresamente a las ONG internacionales de *desarrollo*.

### 2.3. Conclusiones

En el gráfico 2 sintetizo la categorización realizada en el presente capítulo de las críticas que se han vertido y siguen formulándose contra el sistema público-privado de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur.

Gráfico 2 - Críticas poscoloniales, posmodernas, descolonizadoras y ortodoxas



(Fuente: elaboración propia)

Por un lado, una parte de las críticas que denomino *ortodoxas* observa que la burocracia de la *industria* público-privada de la CD y la disposición de fondos elevados en los países receptores conducen no sólo a su ineficiencia e ineficacia, sino que además tienen efectos negativos sobre el mercado desregulado y, por ello, sobre el crecimiento económico.

En esta línea, desde el propio sistema de la CD se atribuye el fracaso de lograr el *desarrollo* a la supuesta incompetencia, falta de voluntad política y corrupción del conjunto de las administraciones receptoras, mientras que los

financiadores se (auto-) critican principalmente por aspectos administrativos, aunque también por la búsqueda de una rentabilidad económica y política.

Otra parte de las críticas ortodoxas argumenta contrariamente que la CD es *ineficaz* por la escasez de fondos. Otras observaciones tratan la imprevisibilidad causada por la tardanza de los desembolsos, su carácter ligado y condicionado, y los elevados costos de transacción de los recursos.

Por otro lado, gran parte de las críticas que agrupo bajo las etiquetas de posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras se centran en los efectos negativos o nulos de las estrategias de *cooperación* para el *desarrollo* puestas en práctica. Pero ello casi siempre con la finalidad argumentativa de poner en cuestión el rol legitimador y facilitador del sistema de la CD para la expansión de la modernidad capitalista. A su vez, observa que la defensa de la validez universal del *desarrollo* moderno eurocéntrico es subyacente a la legitimación de la existencia y de las intervenciones del propio sistema de la CD.

En este sentido, las voces críticas aluden a la limitación utilitarista de la CD a la mitigación de los efectos de las desigualdades estructurales globales, por cuanto sirve para paliar o compensar los fallos del mercado libre en el proceso de globalización y para apaciguar las resistencias sociales resultantes en la era contemporánea de la neo-colonización o colonialidad continuada. También denuncian el papel de la CD en la destrucción y marginación de culturas alternas y de la naturaleza.

Por lo tanto, las posturas poscoloniales/decolonizadoras y posmodernas presentadas tienen en común por lo menos dos críticas. En primer lugar, como el sistema de la CD no corresponde a las proclamas ni necesidades de los países receptores, no se trataría de un sistema basado en la *cooperación* (Berzosa, 1994:23), ya que la relación asimétrica de poder entre financiador y receptor anularía el valor semántico de los términos *cooperación* y *socio*. Y, en segundo lugar, que en el seno del sistema de la CD predominan los paradigmas de pensamiento moderno ortodoxo eurocéntrico debido a que la CD no buscaría superar las relaciones de poder asimétricas en el sistema-

mundo hegemónico, ya que es esta asimetría la que permite extender un modelo económico-político favorable para los países financiadores (W. Sachs, 1992:1-5).

Sin embargo, no todos los autores y autoras con posiciones críticas posmodernas y/o poscoloniales respecto a la CD aquí presentadas cuestionan al concepto de *desarrollo* y/o la necesidad del sistema de la CD *per se*, ya que se limitan a cuestionar las prácticas de la CD y sus enfoque teóricos hegemónicos sobre el *desarrollo*. En este sentido, se acercan a parte de las posturas ortodoxas que abogan por una *reforma* del sistema de la CD a partir de una ampliación o adaptación del concepto moderno eurocéntrico de *desarrollo*. Por ejemplo, Unceta (2009:23) defiende la necesidad de este concepto como referencia para el diseño de estrategias políticas.<sup>144</sup> También Sogge (2002:102-107), después de criticar duramente las *cadena*s de la *ayuda* en el sistema de la CD, admite la existencia de ejemplos positivos de *cooperación* que se situarían en los márgenes del propio sistema de la CD, por lo que estos autores comparten la visión de una CD *reformable* —por lo tanto, ni una CD contrahegemónica, alterna y heterodoxa, ni el final del sistema de *cooperación para el desarrollo*. En este sentido, comparten demandas con algunos autores y autoras de perfil ortodoxo, diferenciándose de las posturas descolonizadoras.

Y viceversa, también entidades con políticas y narrativas ortodoxas del sistema de la CD han emitido en momentos determinados y puntuales (auto-)críticas posmodernas. Mientras la UNCTAD y UNICEF expresaron en alguna ocasión en los años 80 sus desacuerdos con las políticas neoliberales y el modelo de *desarrollo* hegemónico subyacente, ha sido el PNUD el que desde los años 90 promueve el enfoque del *desarrollo humano* como *alternativa* (aunque dentro de la ortodoxia), y ha elaborado en dos ocasiones informes que evaluaron el

---

<sup>144</sup> “ [...] la consideración del desarrollo como proceso de ampliación de las opciones vitales de la gente debería contemplar [...] la existencia de prioridades diversas, en consonancia con el hecho de que millones de personas no tienen más opción que la lucha diaria por la subsistencia. Esto último supone reconocer que, pese al necesario abandono del crecimiento económico como referencia fundamental y casi única del desarrollo, no puede olvidarse que, en determinados contextos el incremento de las oportunidades de la gente pasa por la ampliación de las capacidades productivas y la dotación de medios de vida para las personas.” (Unceta, 2009:23).

propio sistema de la CD, concluyendo que la “ayuda no siempre ha sido un factor positivo en respaldar el desarrollo humano, en parte debido a errores cometidos por los receptores y en parte, también, debido a que los países financiadores han permitido que consideraciones estratégicas se impongan sobre la preocupación por el desarrollo” (PNUD, 2005:83).

Por lo tanto, ni los autores y autoras, ni las entidades, ni todos los argumentos pueden y deben ser categorizados según el binomio artificial —útil para el resumen aquí realizado— entre *ortodoxo*, por un lado y *posmoderno*, *poscolonial* y *descolonizador*, por otro lado. Por ejemplo, la narrativa poscolonial se puede hallar también en algunas posturas ortodoxas: Easterly (2006:239-268) denuncia los efectos devastadores de la colonia, de los procesos de descolonización administrativa y de las tendencias al “imperialismo posmoderno” o “neo-imperialismo” de la *guerra contra el terrorismo*. La autora zambiana neoliberal Dambesa Moyo (2011:61,66-67,78) reprocha que, respecto a África y su crecimiento económico, se consultara a artistas occidentales (como el cantante irlandés Bono) y no a políticos, políticas, expertas y expertos africanos; y que la corrupción, malversación e ineficacia en África se deben a causas coloniales, culturales, geográficas, institucionales, etc. Sin embargo, Easterly y Moyo atribuyen la pervivencia de todas estas circunstancias a una fallida gestión pública —nacional y multilateral, de financiadores y receptores —, y no consideran el rol y los efectos de la modernidad capitalista en coherencia con la defensa ortodoxa de los mecanismos del mercado libre, subyacente a sus argumentaciones.

También la denuncia poscolonial de que la CD inculcaría una psicología de la dependencia en los receptores puede servir para soportar tanto argumentaciones ortodoxas, que proclaman una mayor iniciativa privada local según el modelo hegemónico del capitalismo moderno globalizado (Moyo, 2011:65), como críticas posmodernas, que rechazan justo la transferencia de financiadores a receptores de tal modelo con sus valores y prácticas (Orru-Dessy; 2007:382-383; Tandon, 2008). En este mismo sentido, hay críticas a la *industria* de la *ayuda* tanto de trasfondo posmoderno (Sogge, 2002:13,40)

como ortodoxo (Easterly, 2002). Las primeras aluden a que la CD sirve para satisfacer eficazmente los intereses de los países financiadores, mientras las segundas recriminan la excesiva e ineficiente burocracia del sistema de la CD. Incluso hay posiciones que utilizan argumentos ortodoxos desde posturas tendencialmente poscoloniales o descolonizadoras: así, por ejemplo, delegados y delegadas indígenas latinoamericanos reprocharon a la CD el gasto desproporcionado en expatriados y equipos, a la vista del escaso impacto de sus intervenciones (Sáinz Ramos, 2008:47).

A su vez, cabe subrayar que la propuesta de “desconexión” de Samir Amin (1988:118) no es posmoderna, sino neomarxista (constituyendo meramente una ortodoxia diferente a la de Easterly, Moyo o J. Sachs). El autor egipcio aplica los propios mitos de la modernidad eurocéntrica (crecimiento económico, Estado-Nación, etc.) bajo premisas de la independencia nacional respecto al sistema global y propone formas para construir un modelo de *desarrollo nacional universalista* en respuesta al contexto del sistema capitalista global.

Por otro lado, hay una crítica ortodoxa y otra posmoderna que parecen similares, pero que sin embargo contienen postulados profundamente divergentes: la crítica ortodoxa a la falta de *coordinación* entre intervenciones de la CD apunta a la *ineficiencia* de tales situaciones, mientras el debate con matiz posmoderno sobre la falta de *coherencia* se centra en las inconsistencias entre las políticas de *desarrollo* y las demás políticas nacionales e internacionales de los financiadores.

En el caso específico de las ONG como parte funcional de este sistema desde los años 80, se puede concluir que surgieron como respuesta a las exigencias ortodoxas hacia más eficiencia en una gestión crecientemente privada de una CD que debe tener un control público decreciente. Contrariamente las observaciones de trasfondo posmoderno y poscolonial/descolonizador cuestionan sobre todo las funciones modernizadoras atribuidas a y ejercidas por las ONG en el sistema de la CD, en las sociedades y sistemas políticos nacionales de financiadores y receptores, así como en el sistema internacional.

Las críticas posmodernas y poscolonial/descolonizadoras al sistema de la CD respecto al rol modernizador se proyectan desde entonces también a las ONG.

Sin embargo, se critica también que se trata de un tipo de entidad relativamente reciente, que durante los años 60 y 70 en gran parte surgió a partir de iglesias o movimientos políticos y sociales locales, nacionales e internacionales, pero también y sobre todo, en el contexto neoliberal desde los años 80, como emprendimientos profesionales y entidades dependientes de partidos políticos y corporaciones. Generalmente se relacionan con contextos sociales e institucionales diversos, pero han gozado —y de manera menos pronunciada siguen gozando— de una mayor legitimidad frente a los financiadores en comparación a otros actores de la *sociedad civil organizada*, como los movimientos sociales, debido a su mimetismo isomórfico hacia la formalización y modernización para facilitar su sobrevivencia institucional (Pfeffer y Salancik, 1978).

Las ONG como entidades privadas, tal como lo hacen gran parte de los actores públicos de la CD, defendieron —y en parte siguen defendiendo, aunque de manera subordinada— sus intervenciones por ser guiadas por razones *humanitarias, solidarias y/o religiosas-morales*. Al respecto se critica que, debido al carácter *desarrollista y paternalista* de su quehacer, las ONG han usurpado el espacio político, social y económico propio de otras entidades sociales. Ello contradice su discurso legitimador *solidario*, ya que de esta manera no fortalecen a los actores locales frente a los nacionales y globales, sino que compiten —con ventaja— con otras organizaciones sociales por recursos, *beneficiarios* o militantes en su participación esencial en la empresa de la modernización eurocéntrica en el marco del sistema del CD.

Sin embargo, debido a la hegemonía de la narrativa neoliberal durante las últimas décadas, estas críticas posmodernas y poscoloniales no han tenido un gran impacto deslegitimador —menos aún en los países del Norte—, por lo que las ONG se vieron obligadas a priorizar la legitimación de su actividad y existencia a través de la constatación formal y constante de su *eficiencia* y *eficacia* frente a sus financiadores públicos y empresariales —poniendo en

segundo lugar las narrativas de *solidaridad* y *altruismo*, y prácticamente abandonando el discurso *contrahegemónico*.

Llegado a este punto, cabe considerar varios aspectos. En primer lugar, aunque algunos autores y autoras que defienden posturas poscoloniales/descolonizadoras critican los comportamientos de *todos* los agentes de la CD dirigidos hacia la persecución de agendas extraoficiales en pos de la modernización eurocéntrica *neo-colonial*, etc., en mi opinión, resulta muy complejo demostrar de manera empírica que cada entidad y persona participe en el sistema de la CD persigue de forma consciente y directa estas finalidades. Por ello, en los siguientes capítulos sigo la argumentación de Arturo Escobar (1995), quien percibe el *desarrollo* como un discurso, como un régimen de verdad en el sentido foucaultiano, que define a algunos países como *subdesarrollados/necesitados*, por lo que legitima la *cooperación/intervención* por parte de países *desarrollados*.

En segundo lugar, cabe considerar que en el contexto de recurrentes crisis económicas y políticas endógenas, la modernidad eurocéntrica (como concepto y sistema hegemónico pretendidamente *ideal* para *todo* ser humano), ha dejado de ser un paradigma incuestionable. Siendo parte de la modernidad eurocéntrica, lo mismo debería suceder con el concepto del *desarrollo* (idea hegemónica en relación a las condiciones de vida consideradas como *ideales* a nivel universal) y con el sistema de *cooperación para el desarrollo* (institución hegemónica en la persecución —incluso con violencia de baja intensidad— de estas condiciones *ideales* en las regiones *todavía no modernizadas*) (W. Sachs et.al., 1992; Tandon, 2008).

Sin embargo, las críticas de muy diversa índole revisadas en el presente capítulo, vertidas desde puntos de vista divergentes, hasta la fecha no han llevado a que del “sufrimiento causado por el *desarrollo*” haya empezado a emanar un “mal olor” (Claude Alvares, 1992:221), percibido no sólo por las personas involucradas directamente en o relacionadas indirectamente con el sistema de la CD, sino también por las sociedades receptoras y financiadores. Al contrario, y como profundizaré en los capítulos siguientes, el *desarrollo* y el

*sistema de la cooperación para el desarrollo* siguen gozando de la legitimidad suficiente para viabilizar su existencia —aunque ciertamente han perdido su elevado grado de visibilidad en Norte y Sur a favor de la globalización y las entidades privadas y públicas multinacionales que promueven a la misma.

En suma, y en concordancia con los argumentos posmodernos y poscoloniales/descolonizadores revisados previamente, cabe concluir que, a la vista de que el sistema de la CD no cumple con los objetivos de la agenda oficial, queda demostrado que el sistema de la CD sigue en funcionamiento para cumplir agendas extraoficiales.

Por lo tanto, y retomando la cuestión central de esta investigación, cabe preguntar ¿cómo, a pesar de las críticas recurrentes y diversas, el concepto del *desarrollo* y el sistema de la *cooperación para el desarrollo* siguen vigentes y legitimados, tanto en los países financiadores como en gran parte de las regiones receptoras?

En este sentido, en el siguiente capítulo 3 *Mecanismos de legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo*, consideraré los aportes de la escuela neogramsciana, así como los de Berger y Luckmann, Foucault, y Meyer y Rowan, entre otros autores y autoras posmodernos, poscoloniales, descolonizadores y modernos, para identificar los mecanismos de legitimación de la modernidad eurocéntrica en general, y del sistema de la *cooperación para el desarrollo* en particular.

## **Parte II**

### **Mecanismos de legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-sur**



## Capítulo 3

### Mecanismos de legitimación: Aportes desde la teoría crítica eurocéntrica y descolonizadora

En el capítulo previo revisé las críticas más recurrentes al sistema de la cooperación para el desarrollo (CD) y destqué que, a pesar de estas observaciones diversas y numerosas, hasta el momento en los países financiadores no se ha planteado un debate público amplio que cuestione la institución de la *cooperación* para el *desarrollo* y su rol en el sistema-mundo moderno eurocéntrico. En su lugar, los debates son autorreferenciales, limitados al porcentaje del PIB que debe dedicar cada gobierno financiador, la *eficiencia* y *eficacia* de sus actores, los ítems de sus agendas o qué nuevo enfoque de *desarrollo* sería la mejor *alternativa*. Mientras tanto, las exigencias de poner fin a la *cooperación* al *desarrollo* son deslegitimadas y marginadas de los debates por ser consideradas inmorales e inviables para *ayudar* a los países *pobres*<sup>145</sup>.

Cabe matizar que, a pesar de la falta de un debate social y político, en las últimas décadas varios académicos y académicas sí han observado una crisis de legitimación de la CD tras las primeras décadas de euforia *desarrollista*, debida no sólo a la adjudicación de recursos menores a la *ayuda*, sino también a un creciente debate sobre la agenda del *desarrollo* y de la *cooperación*

---

<sup>145</sup> Por ejemplo, un informe de Oxfam International (2010:1), que revisa la CD, declara: "La ayuda desempeña un papel clave en la salvaguardia de millones de vidas. En los últimos tiempos se han vertido innumerables críticas sobre la ayuda, y los detractores de la misma han utilizado ejemplos concretos de casos en que la ayuda ha fracasado para argumentar que toda la ayuda es contraproducente y debe por tanto reducirse o eliminarse por completo. Esta afirmación no sólo es incorrecta: es irresponsable. En el presente informe se analizan los hechos, constatando que pese a que el margen de mejora es amplio, una ayuda de calidad en el siglo XXI no sólo salva vidas: es imprescindible para potenciar las capacidades de las personas y de los países pobres para salir por sí mismos de la pobreza."

(Unceta, Martínez y Zabala, 2012:102). También Latouche (2007:13-14) observa una crisis de legitimidad del sistema de la CD, pero alude a otras causas: la hegemonía incontestada de los países financiadores y del discurso neoliberal permitió abandonar el discurso ortodoxo y legitimador del *desarrollo* —y por ende, el topos moderno eurocéntrico de la CD como *sistema de redistribución global*. Todo ello a favor de los topoi modernos del *mercado libre global* como mecanismo universal para el *efecto trickle down*, o la narrativa más reciente del *capitalismo inclusivo*<sup>146</sup>.

Efectivamente, en los años 90 del siglo XX terminó la era del *desarrollo*, tal como predijo W. Sachs (1992:1), pero contrariamente a su diagnóstico tuvo lugar una transición a una era de *desarrollo* marcado por la globalización. Como resultado, se dio una mayor coherencia entre las prácticas modernizadoras eurocéntricas capitalistas patriarcales (ya centrales en la era del *desarrollo*) y el discurso político modernizador eurocéntrico capitalista patriarcal, matizado durante la era del *desarrollo* mediante los topoi modernos de la *solidaridad*, *poscolonialidad*, etc. Este cambio notable en el discurso político (sostenido por la continuidad de las prácticas) redujo notablemente la relevancia legitimadora que tenían hasta entonces las entidades de la CD para el statu quo del sistema-mundo *per se*, mientras aumentó la relevancia de las instituciones directamente ligadas al mercado global, como OMC, FMI, Davos, las empresas transnacionales financieras y las agencias de *rating*.

A su vez, la inmediatez de la comunicación asociada a la globalización significó una mayor utilidad política de la *ayuda* de emergencia con resultados de corto plazo y alta visibilidad, y por ello con una mayor utilidad política nacional e internacional<sup>147</sup>, en desmedro de la *cooperación para el desarrollo* con resultados a largo plazo y poco visibles, y por lo tanto con una menor utilidad política inmediata.

Por todo lo mencionado, ciertamente, hoy en día el sistema de actores internacionales de la CD, como también las políticas desarrollistas nacionales,

---

<sup>146</sup> Véase por ejemplo Prahald (2005).

<sup>147</sup> Al contrario de lo que Morgenthau (1962:301) defendió ya hace más de medio siglo.

gozan de una menor relevancia que hasta los años 90 del siglo XX, aunque no están deslegitimados<sup>148</sup> social y políticamente.

Considerando este contexto actual, en el presente capítulo analizaré qué mecanismos han legitimado y siguen legitimando el concepto del *desarrollo* y el sistema de la *cooperación para el desarrollo*, desde su creación al final de la II Guerra Mundial hasta el presente. Además, indagaré en a qué mecanismos de legitimación se debe el hecho de que una contradicción inherente a la propia existencia del sistema de la CD no haya desgastado su legitimidad: por un lado, el diagnóstico moderno eurocéntrico de la supuesta *necesidad imperante* de las y los *otros* de la *ayuda* y de la *intervención* de los países *desarrollados*, el cual se contradice, por otro lado, con la narrativa *poscolonial* de la *horizontalidad* y la *soberanía* nacional (Rottenburg, 2009).

De esta forma pretendo hallar respuestas a la siguiente cuestión de investigación: ¿Cómo, a pesar de las demandas contradictorias y críticas reiteradas, el sistema de la CD ha logrado y sigue logrando mantener su legitimidad? La cuestión de fondo tratada aquí pretende dilucidar por qué tal cantidad y variedad de críticas derivaron en un debate político y académico limitado meramente a cuestiones funcionales, y no en un debate político, académico y social amplio que cuestionara la pertinencia y existencia del sistema de la CD y del concepto del *desarrollo* modernizador eurocéntrico *per se*.

Es cierto que ni las críticas revisadas en el capítulo 2 ni el grado de legitimidad del sistema de la CD son universales y homogéneos: no todas las personas, grupos sociales, sociedades, gobiernos, etc. reprueban o aprueban por igual todas las entidades que conforman la arquitectura de la CD, ni todos sus aspectos, intervenciones, características, objetivos, etc. Pero, al mismo tiempo, considero que estas instituciones no tienen la necesidad de contar con legitimidad en y desde todos los contextos y grupos sociales, sin que ello

---

<sup>148</sup> Son escasas las expresiones sociales y culturales que describen a los países del Sur, por ejemplo, como “el desarrollo en carne viva” (René Pérez [2011], “Latinoamérica”, *Entren los que quieren*, Calle 13, Sony Music Latin), mientras en algunos movimientos sociales del Sur y parte de la academia sí son más frecuentes estas críticas, como elaboré en el capítulo 2.2.

impida su pervivencia. Como ya indiqué en el inciso 2.2.2.2, debido a que la dependencia financiera es el eje articulador de la arquitectura del sistema de la CD (entre las entidades financiadoras denominadas *donantes* y las entidades *receptoras* o *beneficiarias*), la evaluación legitimadora excluye a estas últimas o se limita a incluirlas de manera ceremonial (como argumentaré en 3.4.1. *Evaluación ritual*). Ello indica que la CD no depende de la legitimación *desde abajo*, a pesar de que su narrativa celebra la *participación*<sup>149</sup>. En coherencia con esta premisa, este capítulo se centra principalmente en los mecanismos de legitimación que han sido empleados respecto a los países del Norte, los financiadores directos (gobiernos nacionales y subnacionales, empresas, fundaciones, ONG y donantes particulares) e indirectos (contribuyentes), y respecto a las élites que gestionan los países del Sur<sup>150</sup>.

Para este análisis resulta necesario ampliar el enfoque de investigación hasta incluir todos los sistemas de la modernidad eurocéntrica, para revisar aquí y en los capítulos posteriores la validez de su aplicación al subsistema modernizador eurocéntrico de la CD en general y para el caso de Bolivia en particular.

Pero, antes de proseguir, considero necesario delimitar los conceptos de legitimidad y legitimación. La acepción más extendida de la legitimidad se refiere a la conformidad a un mandato, lo que en el caso de la CD se identifica como un mandato social en base a la narrativa *poscolonial*<sup>151</sup>. Sin embargo, la presente investigación se centra en los mecanismos de legitimación, que se pueden definir en sentido amplio como procesos, intencionales o no, orientados al contexto normativo para la obtención de la legitimidad.

---

<sup>149</sup> Véase 6.2.2.

<sup>150</sup> Aunque no es el tema de la presente investigación, no cabe excluir de antemano que los mismos mecanismos pueden haber sido puestos en funcionamiento también para obtener la legitimación complementaria, pero menos relevante, frente a las sociedades receptoras.

<sup>151</sup> Al principio del capítulo 2 definí a la narrativa poscolonial como conjunto de discursos o narrativas sociales y políticos surgidos en el contexto de los procesos de independencia de las colonias africanas y asiáticas después de la Segunda Guerra Mundial. Aquellos concuerdan en exigir relaciones formales horizontales y el respeto a la soberanía, como supuesta *garantía* de un *desarrollo auto-determinado*. Esta narrativa poscolonial parte del topos moderno de un *nuevo mundo poscolonial*: una *nueva era*, inaugurada con el fin de las administraciones coloniales en África y Asia después de la Segunda Guerra Mundial, que supuestamente conllevaría de forma automática la superación de las relaciones de dependencia. En el punto 5.7. retomaré este aspecto.

Ha sido a esta última acepción a la que alude Easterly (2002:8,11) cuando apunta acertadamente que las entidades de la CD desean producir resultados visibles positivos en la misma medida en la que evitan obtener resultados visibles negativos. Pero en mi opinión, de esta forma el autor sólo identifica dos de los mecanismos de legitimación más evidentes que emplean los actores de la CD para evitar críticas con potencial deslegitimador: por un lado, publicar memorias e informes que sobreexponen los éxitos (sean propios o ajenos), para disimular o delegar los fracasos; y por otro lado, invertir en la elaboración de un creciente número de informes técnicos que buscan salvaguardar de forma preventiva la ejecución de los proyectos<sup>152</sup> (además respecto a temas considerados prioritarios por las sociedades de los países financiadores y no necesariamente por las sociedades receptoras, como *género* y *medio ambiente*<sup>153</sup>).

Efectivamente, en base a la teoría de la dependencia de recursos de Pfeffer y Salancik (1978), se puede argüir que una opinión pública favorable a las organizaciones del sistema de la CD en las sociedades de los países financiadores es una forma de legitimación que facilita la supervivencia de sus entidades. Estos autores consideran que toda organización moderna forma parte de un sistema social y depende del apoyo prolongado del mismo, por lo que sus objetivos y actividades deben ser considerados como *legítimos* o *de valor* para el sistema social proveedor de recursos materiales e inmateriales. La legitimación es por lo tanto el proceso intencional y planificado mediante el cual una organización justifica a este sistema social su derecho existencial, por lo que la legitimidad de una entidad se deriva directamente de los valores, topoi y normas socialmente compartidas, y sólo secundariamente de su legalidad y viabilidad económica. En el caso del sistema de la CD, su legitimación depende de que sus financiadores directos e indirectos perciban que su quehacer es

---

<sup>152</sup> Se trata de un mecanismo de legitimación que incluyo en los incisos 3.4.1 *Evaluación ritual* . y 3.1.1. *Autolegitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico a través de las ciencias sociales modernas eurocéntricas*, respectivamente. En el capítulo 5 revisaré los enfoques teóricos del *desarrollo* que recogieron estas y otras demandas de las sociedades del Norte, y en el capítulo 6 ampliaré el análisis de estos y otras temas de la agenda oficial del sistema de la CD.

<sup>153</sup> No pretendo minusvalorar la relevancia de estos items de la agenda oficial, sino solo constatar que en el Sur se priorizan objetivos ortodoxos como el *progreso* para la CD.

coherente con los valores, topoi y normas sociales vigentes de la modernidad eurocéntrica (Pfeffer y Salancik, 1978:43,193-194,257). Los cambios recurrentes en las escalas de valores implican por lo tanto también cambios en los procesos de legitimación para mantener la legitimidad institucional.

Sin embargo, desde este punto de vista debe plantearse la pregunta de cómo el sistema de la CD ha obtenido y mantenido su legitimidad, ya que no sólo nunca ha sido viable económicamente (siendo un hecho que ha sido socialmente aceptado<sup>154</sup> como constituyente de los topoi modernos eurocéntricos de la *solidaridad* y del *altruismo* desde los años 80, este mito fundacional ha sido desplazado por el topos de la *eficiencia* en el uso de recursos económicos<sup>155</sup>), sino porque, sobre todo, tampoco ha logrado demostrar el cumplimiento de valores modernos centrales como la *eficacia*, la *democracia interna* o *relaciones horizontales* con sus *socios* (debido en parte a su incompatibilidad con el cumplimiento efectivo de las exigencias modernas, como la *contractualidad* o la *rendición de cuentas*).

Desde otro enfoque, la legitimidad (de un gobierno) se basa tanto en el carácter democrático y participativo (*el gobierno ejercido por el pueblo*), como en la eficacia para la resolución de problemas (*el gobierno para el pueblo*). Pero, como se ha visto en los casos de los regímenes militares, la legitimación vía la *eficacia* no necesariamente tiene que ser democrática (Fritz W. Scharpf, 1999; citado en Beck, 2002:368-374). Aparentemente, el sistema de la CD busca legitimarse igualmente vía la *eficacia* y el carácter *democrático*, pero como se vio en el capítulo 2, ello no corresponde siempre con sus prácticas.

Otro aspecto con potencial deslegitimador es más evidente para las personas partícipes en el sistema de la CD: la existencia de numerosas incoherencias debido a valores, normas y prácticas divergentes entre financiadores y receptores. Y finalmente, aunque existe un consenso extendido de que la CD ha fracasado en cumplir tanto sus propias promesas como las expectativas depositadas en ella, su legitimidad sigue vigente.

---

<sup>154</sup> Con excepción de los Bancos de Desarrollo Multilaterales, véase 7.3.1.

<sup>155</sup> Véase 4.9.1.

Para dilucidar las causas de esta situación aparentemente contradictoria, considero necesario ampliar el análisis de la legitimación del sistema de la CD más allá de lo mencionado previamente por Easterly (2002:8,11), y no limitar la investigación a revisar cómo se visibilizan los resultados positivos (reales o no, propios o ajenos) y cómo se invisibilizan los resultados negativos. La primera cuestión que se deriva sería, entonces, si el sistema de la CD y entidades ajenas han reforzado y siguen reforzando en las sociedades financiadoras y receptoras los valores, topoi y normas socialmente compartidos que legitiman su existencia. La segunda cuestión sería si el sistema de la CD y otros actores han empleado y siguen empleando mecanismos de legitimación que sirven para eliminar incoherencias, para reducir la visibilidad de fracasos e inconsistencias, y sobre todo para reducir el impacto deslegitimador que representa la existencia de alteridades epistémicas a la modernidad eurocéntrica.

Para estas dos finalidades revisaré si, para anular el potencial deslegitimador que contienen las críticas a las incoherencias e insuficiencias, así como a la mera existencia de alteridades, los actores del sistema de la CD han recurrido y recurren a la creación y gestión de un conocimiento legitimador de la modernidad eurocéntrica y deslegitimador de sus alteridades, a la práctica discursiva y a la dominación de alteridades. Y analizaré además si, para reducir al máximo la visibilidad de los fracasos y de las incoherencias, el sistema de la CD aplica la articulación libre mediante la evaluación ritual, la terciarización, un sociolecto con objetivos ambiguos. Todas estas prácticas serían llevadas a cabo con la finalidad de renovar la fe en el *desarrollo* y la *cooperación*, facilitando así la pervivencia del sistema de la CD y de las entidades que la componen.

Los citados mecanismos de legitimación son desvelados gracias a los aportes de varias teorías críticas eurocéntricas y descolonizadoras. Así, en el presente capítulo recurro principalmente a la construcción social de la realidad y la aniquilación epistémica de alteridades de Berger y Luckmann (1967), la construcción de hegemonía de la escuela neogramsciana, la formación de un

conocimiento ordenado, universal y verdadero de Foucault (1968, 1970), la aplicación del análisis de discurso foucaultiano al concepto de *desarrollo* realizado por Escobar (1995), y los mitos y ceremonias de las estructuras formales de la modernidad eurocéntrica de Meyer y Rowan (1977)<sup>156</sup>. Además, aplicaré la colonialidad del poder de Aníbal Quijano (2000) y la sociología de las ausencias de Boaventura de Sousa Santos (2007), entre otras.

### 3.1. Creación y gestión del conocimiento legitimador y deslegitimador

En el presente subepígrafe aplicaré principalmente el análisis de la construcción social de la realidad de Berger y Luckmann (1967) al sistema de la CD —complementándolo y contrastándolo con el análisis foucaultiano, neogramsciano y descolonizador, revisados con mayor amplitud posteriormente.

La obra “Construcción social de la realidad” de Peter Berger y Thomas Luckmann (1967) ha sido una de las más citadas en los ámbitos de la Sociología, las Ciencias Políticas y la Antropología<sup>157</sup>. Sin embargo, en muy pocas ocasiones ha sido aplicada con fines analíticos al sistema de la *cooperación para el desarrollo*<sup>158</sup>.

En el análisis de Berger y Luckmann (1967:70-71,76-78,135), el concepto de institución es fundamental. Según su enfoque, una institución surge como producto de un proceso de repetición de una acción, creando un hábito o rutina, que se racionaliza posteriormente, reduciendo el esfuerzo de elaborar ante cada problema parecido y repetido una solución nueva. A partir de esta

---

<sup>156</sup> En su ensayo antropológico “Far Fetched Facts. A Parable of Development Aid”, publicado en alemán en el año 2002, Richard Rottenburg (2009) analiza los pormenores del rol de las y los consultores en la CD oficial presente durante los años 90 en África. La argumentación empleada en ese trabajo y varias de las teorías críticas eurocéntricas a las que recurre el autor me han acercado a una posición desde la cual aspiro a contestar a las cuestiones planteadas.

<sup>157</sup> Evidentemente, la superación del enfoque fenomenológico-hermético-positivista (como el de Karl Popper) hacia el (de)constructivismo (Foucault, entre otros) no se dio recién con Berger y Luckmann (1967). Ya Hegel, Weber, Horkheimer y Merton, entre otros, aseveran que las ciencias sociales no pueden ni deben analizar el mundo “real”, por lo que deben centrarse en la percepción subjetiva y la definición de la realidad no objetiva resultante (Rottenburg, 2009:79; nota 21).

<sup>158</sup> Una de las pocas excepciones podría haber sido el artículo “La perspectiva cultural en el discurso del desarrollo”, de Irene Maciá Martínez y Alessia de Angelis (2013). Pero las autoras se limitaron a definir conceptos de la sociología del conocimiento, sin que llegaran a aplicarlos en su análisis de las teorías del *desarrollo* o del sistema de la CD.

institución surge en algunos casos una organización formalizada, cuando la práctica de una rutina construida socialmente ha sido adscrita a un tipo determinado de entidad. Con el paso del tiempo, la existencia de la institución (norma y/o organización) es percibida como estructural y parte inalterable y necesaria de la percepción de la realidad. En su conjunto, las instituciones son coherentes entre sí y constituyen un universo simbólico<sup>159</sup> compartido por esta sociedad, una forma socialmente consensuada de definición de la realidad. Para facilitar la comprensión utilizaré a continuación sobre todo el concepto más inequívoco de *topos* para referirme a las instituciones como norma.

Sin embargo, y en primer lugar, cabe criticar al eurocentrismo de la suposición de Berger y Luckmann (1967) de la supuesta universalidad de este proceso acumulativo del conocimiento característico de la modernidad occidental<sup>160</sup>. En segundo lugar, y siguiendo a Beck (2002:22-23), cabe considerar que en el contexto de la globalización algunas organizaciones alteran constantemente las normas, mientras otras siguen con las lógicas eurocéntricas clásicas de las consecuencias previstas y de la proporción<sup>161</sup>. En consecuencia, los *topoi* pierden su carácter ontológico y normativo cuando algunas organizaciones actúan, de forma deliberada o como efecto secundario no intencionado<sup>162</sup>, al

<sup>159</sup> Berger y Luckmann argumentan que las sociedades modernas eurocéntricas construyeron un universo simbólico que integra a las instituciones (*topoi*) y organizaciones institucionalizadas, y que permite la pervivencia de esta sociedad:

“Protege el orden institucional y las biografías individuales; quiere decir, definen lo que es relevante para la interacción social. [...] el universo simbólico facilita una integración exhaustiva de *todos* los procesos institucionales que suceden de forma separada. De esta forma, la sociedad en su conjunto tiene sentido” (Berger y Luckmann, 1967:120-121; énfasis en original).

<sup>160</sup> De la fallida aspiración universalista —y por ende, su validez limitada a las sociedades modernas— del análisis de Berger y Luckmann (1967) se puede deducir, aunque a modo de ejemplo, lo expresado por un grupo de intelectuales y activistas peruanos, agrupados y agrupadas en la ONG *Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas*. Este grupo argumenta que las conversaciones entre las y los indígenas andinos incluyen la representación de los eventos referidos donde las palabras se refieren a lo vivido personalmente y no a sucesos lejanos y transmitidos, por lo que constantemente se crea y re-crea el conocimiento, para así afirmar y enriquecer la realidad —y no para transformarla en base a una comprensión exhaustiva y abstracta. Ello tiene como consecuencia que las prácticas no se basan en rutinas racionales, sino en el tanteo (Escobar, 1995:168-169). También en Silvia Rivera Cusicanqui (2012) se refleja la dinámica viva de la historia oral y de la mitología no occidental entre la población aymara de Bolivia.

<sup>161</sup> March y Olsen (1989; citados en Beck, 2002:22) destacan que, bajo la lógica de las consecuencias previstas, la actividad política sigue un cálculo racional del comportamiento ajeno y propio que persigue la maximización de determinadas preferencias no explicitadas (en aplicación de la teoría clásica del juego y la economía neoclásica). La lógica de la proporción interpreta la acción política como un resultado de poder, roles e identidades que incentivan o desincentivan una conducta adecuada en determinadas situaciones.

<sup>162</sup> En el subepígrafe 3.2. *Práctica discursiva* profundizo al respecto.

margen de las reglas de la política nacional e internacional clásica centrada en la soberanía del Estado-nación. La relación entre topoi y organizaciones se invierte cuando empresas transnacionales, y de forma menos trascendente algunos actores sociales, “licúan” (Baumann, 1999) la estructura institucional en aplicación de reglas nuevas. Considerando estas observaciones, he decidido basar parte de mi análisis del sistema de la CD en la obra de Berger y Luckmann (1967), por ser un análisis de la modernidad eurocéntrica desde la teoría crítica eurocéntrica que logró identificar varios mecanismos empleados para defender y extender el universo simbólico moderno eurocéntrico<sup>163</sup>.

Volviendo al contenido del análisis de Berger y Luckmann (1967), cabe destacar que, a partir de su noción de institución (topos), los autores centraron su análisis por un lado en la socialización (definida como la transmisión de un orden institucionalizado en la dimensión interior de una sociedad moderna, efectuada sobre todo mediante la educación de la niñez<sup>164</sup>). Este aspecto de su trabajo ha sido el que más ha sido debatido en la academia eurocéntrica.

Pero, por otro lado, Berger y Luckman prestan atención también a mecanismos que funcionan para mantener la legitimidad de instituciones modernas específicas y del universo simbólico moderno en general al encontrarse con un universo simbólico divergente. Los autores defienden que las sociedades modernas eurocéntricas estiman necesario defender la superioridad del propio universo simbólico cuando se ha puesto en evidencia que existen alternativas: las alteridades epistémicas deslegitiman por su mera existencia la definición de la realidad moderna eurocéntrica. Esta segunda vertiente de su análisis ha sido ignorada por gran parte de las y los autores que citan la obra de Berger y Luckmann (1967), pero siendo el sistema de la CD innegablemente un

---

<sup>163</sup> Por lo tanto, tal como lo argumentaré a continuación respecto a Gramsci, no comparto el rechazo tajante de algunos autores del *giro decolonial* a la teoría crítica eurocéntrica, sino que considero su validez y potencial para el análisis de la realidad moderna eurocéntrica (aunque no de otros universos simbólicos). Otro enfoque enriquecedor yace en la puesta en diálogo con teorías no eurocéntricas que aquí solo persigo de manera puntual.

<sup>164</sup> Puede que Berger y Luckmann desconocieran directamente la obra de Lev Vygotsky (1869-1934) — traducida recién a partir de 1962 al inglés y al alemán, y no citada por ellos. Sin embargo, cabe destacar el elevado grado de concordancia entre esta parte de su planteamiento y la *teoría del desarrollo histórico-cultural* de Vygotsky, que defiende la relevancia de la interiorización o apropiación del contexto social objetivado (lenguaje, instituciones, ciencia, arte, etc.) para el pensamiento, la educación y la convivencia. Véase por ejemplo, Vygotsky, L. S. (1978), *Pensamiento y lenguaje*, Paidós, Madrid.

subsistema moderno eurocéntrico que persigue la modernización de los universos simbólicos alternos, me parece apropiado aplicar aquí esta segunda vertiente de su análisis.

Para estas dos finalidades, socializar a las nuevas generaciones propias y defenderse de alteridades externas deslegitimadoras, existen varios mecanismos que legitiman las instituciones modernas y que Berger y Luckmann (1967:125,127-133) denominan mitología, teología, filosofía, ciencia y aniquilación. Aplicando esta argumentación al sistema de la CD analizaré el rol de la mitología, la teología, la filosofía y sobre todo de la ciencia moderna eurocéntrica como mecanismos de auto-legitimación de la modernidad eurocéntrica, al tiempo que analizaré también cómo estos y otros mecanismos sirven a la deslegitimación de sus alteridades epistémicas. Berger y Luckmann (1967) identifican además la inferiorización, la cooptación y la re-socialización de las alteridades como mecanismos que se dirigen directamente a la deslegitimación de las alteridades. A continuación, aplicaré estos conceptos al sistema de la CD.

### **3.1.1. Autolegitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico a través de la ciencia moderna eurocéntrica**

Para Berger y Luckmann (1967:27), el conocimiento es una construcción social, constituida por un conjunto de articulaciones teoréticas (mitológicas, teológicas, filosóficas o científicas) que coexisten con conocimientos pre-teóricos. Por lo tanto, rechazan la supremacía otorgada a la teorización profesionalizada, como la de la ciencia moderna, como constructora de conocimiento y como productora de significado para una sociedad moderna. En su análisis argumentan que estas articulaciones teoréticas funcionan primordialmente como mecanismos de mantenimiento del universo simbólico propio al legitimar sus instituciones (topoi) y la coherencia entre las mismas.

Como ya he introducido, Berger y Luckmann (1967:70-71,76-78,135) definen una institución como el producto de un proceso que se inicia mediante la repetición de una acción, creando un hábito o rutina. Su racionalización retrospectiva reduce el esfuerzo de elaborar ante cada problema parecido

repetido una solución nueva, lo que conlleva la ventaja de permitir la reflexión e innovación acumulativa, aunque al mismo tiempo limita la flexibilidad de la acción humana<sup>165</sup>.

Posteriormente, en algunos casos surge una institución en el sentido comúnmente empleado para referirse a una organización formalizada, cuando la práctica de una rutina construida socialmente ha sido adscrita a entidades determinadas. Más recientemente, y de manera casi idéntica, Beck (2002:21) define las instituciones como las reglas básicas y subyacentes del ejercicio de poder, como normas formales e informales que facilitan y condicionan la práctica política nacional e internacional, mientras que las organizaciones son los actores, constituidos por un cierto número de miembros, y que cuentan con recursos financieros y físicos, así como con determinadas formas legales.

Con el paso del tiempo, la existencia de la institución, como norma y/o como organización, es percibida como estructural y parte inalterable y necesaria de la percepción de la *realidad*<sup>166</sup> para este grupo social: tanto las tradiciones y costumbres, como los manuales técnico-científicos o la gestión burocrática moderna, prescriben *la única manera para hacer las cosas bien* (Berger y Luckmann, 1967:70-71,76-78,135).

En su conjunto, las instituciones son coherentes entre sí y constituyen el universo simbólico compartido por esta sociedad, una forma socialmente consensuada de definición de la *realidad*. En este mismo sentido, Santos (2002:70) emplea el concepto universo de sentido constituido por topoi “fuertes” como lugares comunes preeminentes de una cultura que funcionan como premisas de argumentación. También el término cosmovisión puede compararse con el concepto de universo simbólico.

Cabe subrayar aquí cuatro aspectos claves identificados por Berger y Luckmann (1967:70-72,76-78,83): toda institución (1) es la interpretación ex

---

<sup>165</sup> También Zygmunt Bauman (2000:25-26) argumenta en este último sentido que las rutinas y pautas institucionalizadas evitarían la “agonía de la indecisión” y la incertidumbre respecto a las consecuencias.

<sup>166</sup> Evidentemente, toda *realidad* es definida como resultado de una construcción social y no puede ser observada, descrita, analizada e intervenida de manera objetiva. Se trata de una aseveración central del aporte de Berger y Luckmann (1967), así como de la teoría crítica en general.

post de un evento en un contexto específico; (2) sólo es comprensible por la sociedad que la creó; (3) transporta un conocimiento primario y pre-teórico que como topoi está a disposición de toda la sociedad que lo creó; y (4) por su mera existencia, reconocida socialmente como inalterable, conlleva la capacidad de alinear la conducta social e individual.

Respecto al primer aspecto, cabe añadir que Berger y Luckmann (1967:219)<sup>167</sup> recurren a la obra de Alfred Schutz (1967) para destacar que el significado de un suceso o hecho sólo puede ser atribuido ex post, por lo que lo que ocurre y cómo se articula qué tipo de pensamiento necesariamente influye en el momento de la retrospectiva, en la manera de percibir e interpretar el pasado. Por lo tanto, las instituciones (topoi) modernas eurocéntricas han sido creadas y se adaptan continuamente al sintetizar, simplificar e inferir a partir del presente sobre sucesos del pasado<sup>168</sup>.

El segundo aspecto ha sido tratado más recientemente también por Santos (2002:70): la socialización de todo sujeto en unos topoi necesariamente locales y adscritos a un universo simbólico determinado, obstaculizan o incluso impiden la comprensión que se pueda tener de universos simbólicos alternos. Asimismo, y de forma no menos importante, todo topoi expone su origen como consenso social local, y su legitimidad meramente local derivada, cuando se utiliza en universos simbólicos alternos.

El tercer punto implica, por un lado, que las instituciones modernas son lugares comunes o topoi que facilitan la socialización y articulación de una identidad social común. Por otro lado, significa que su existencia con anterioridad a un análisis teórico sobre los mismos no implica que sin la academia moderna hubieran podido persistir hasta el presente.

Respecto al cuarto aspecto, cabe subrayar que la percepción del carácter objetivo e incuestionable de una institución no es reducida cuando el individuo

---

<sup>167</sup> Como también otros autores citados aquí, como Meyer y Rowan (1977), Pfeffer y Salancik (1978:72-73) y Frederick Cooper (2005:17-19).

<sup>168</sup> La argumentación de Spedding (2003) presentada más adelante sigue la misma argumentación.

no comprende su propósito o *modus operandi*. Sin embargo, se trata de una construcción social (Berger y Luckmann, 1967:78).

Habiendo abordado el origen y la naturaleza de las instituciones o *topoi* fuertes, cabe acercarnos a la cuestión central de la presente investigación: los procesos de legitimación de las mismas. Berger y Luckmann (1967:111-114) subrayan que para la legitimación de las instituciones se creó (y se sigue creando) un conocimiento que de hecho precede a los valores a los se suele recurrir para justificar la existencia de una institución o *topos*.

Los autores (1967:111-114) distinguieron entre cuatro niveles de legitimación, yuxtapuestas en la práctica: en el primer nivel de legitimación se otorga una legitimación incipiente al transmitirse una experiencia mediante la expresión lingüística, que implica cierta objetivación, en un nivel pre-teórico. El segundo nivel contiene teorías explicativas rudimentarias de aplicación práctica. El tercer nivel contiene teorías complejas y diferenciadas, que persiguen más la legitimación de una institución que su aplicación práctica. Debido a su grado de diferenciación y complejidad, son encomendadas a personal especializado que transmiten las teorías y justifican las instituciones (*topoi*) a través de “rituales de iniciación”. El cuarto y último nivel de legitimación son los universos simbólicos, constituidos al integrar en un marco de referencia común a los diferentes campos teóricos de manera coherente.

En mi opinión, el tercer nivel de legitimación es el más relevante para el análisis de la legitimación del sistema de la CD: teorías específicas, que articulan legitimaciones abstractas de las instituciones (*topoi*), son administradas por personal especialista, dedicado específicamente a la legitimación de los *topoi desarrollo y cooperación*, como también a las organizaciones institucionalizadas a partir de las mismas (bancos del *desarrollo*, como BM y BID, el sistema de las Naciones Unidas, agencias bilaterales, ONG, etc.).

Berger y Luckmann (1967:127-131) prosiguen que, empleando los mecanismos propios de la mitología, filosofía, teología y ciencia, se crean conocimientos teóricos a través de los cuales una sociedad moderna eurocéntrica interpreta y

define su propia realidad, pero que necesariamente son funcionales a la legitimación de la existencia de los topoi y prácticas de su universo simbólico —aplicando la conceptualización foucaultinana, constituyen elementos de la práctica discursiva<sup>169</sup>.

Berger y Luckmann (1967:127-129) diferencian los *modus operandi*, tiempos, espacios y representantes de estas cuatro “maquinarias conceptuales” mencionadas. La mitología es la legitimación del universo simbólico y de sus instituciones al postular la omnipresencia de fuerzas sagradas, supuestamente comprensible solo por especialistas. El conocimiento que elaboran y gestionan está poco abstraído de las conceptualizaciones cognitivas socialmente compartidas, pero logra su normatividad al institucionalizar la apariencia de un acceso limitado al conocimiento *verdadero*.

La teología permite resolver las inconsistencias entre diversas mitologías locales al integrarlas en un sistema con mayor complejidad y alcance. Se trata de un conocimiento más especializado y abstraído que el de la mitología, pero igualmente es declarado por sus poseedores *iniciados*<sup>170</sup> como necesario para comprender e interpretar la realidad. La teorización elaborada por estos especialistas no desplaza las mitologías, sino que las integra, de tal modo que ambos sirven a la legitimación del mismo universo simbólico (Berger y Luckmann, 1967:129).

Aunque la teología es un mecanismo legitimador de origen pre-moderno, ha sido de utilidad fundamental para legitimar la primera modernidad —la conquista y colonización del mundo no europeo (Dussel, 2000:468-470)<sup>171</sup>. En este sentido, ha sido precursora de la filosofía y de la ciencia, cuyos especialistas a partir de la Ilustración del siglo XVIII asumieron el rol de

---

<sup>169</sup> En el punto 3.2. me centraré en el enfoque foucaultiano.

<sup>170</sup> Destaco el evidente sesgo masculino en las teologías europeas.

<sup>171</sup> Beck (2003:345-346,352) identifica la “segunda modernidad” de Dussel como la “primera modernidad” europea, marcada por la industrialización, democratización y modernización, que se basaba en el Estado-nación, identidades colectivas dadas (clases, familias, etnias, etc.), el empleo (casi) pleno y la explotación de la naturaleza. A finales del siglo XX aquella se habría transformado en una “segunda modernidad” —y no en una sociedad posmoderna—, marcada por “una forma diferente de capitalismo, un nuevo orden global, un tipo de vida cotidiana diferente”, que obligaría a revisar las respuestas y análisis de la primera modernidad.

legitimar las instituciones de la modernidad, antes reservado exclusivamente a los autodenominados *representantes de Dios sobre la tierra*. En mi opinión, la teología cristiana ha estado al servicio de la legitimación de la actividad misionera y modernizadora en casi todo el planeta —y sus topoi de *altruismo, salvación y devoción a los pobres* legitimaron las cruzadas<sup>172</sup>, las conquistas, la colonización, la globalización y también la CD. Pero, sobre todo, la adjudicación a Dios de la potestad de planificar, controlar y juzgar el porvenir de *toda* la humanidad ha formado una visión universalista en las sociedades cristianas de Europa.

Como tercer forma de articulación teórica, la filosofía es interpretada por Berger y Luckmann (1967:13, 129-130) como la secularización de la teología, como la teorización atea de preguntas cotidianas sin recurrir a lo religioso, ni al empleo del método científico moderno.

La cuarta y última “maquinaria conceptual” para la auto-legitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico es la ciencia moderna eurocéntrica. En el transcurso de la Ilustración se trasladó la mencionada omnipotencia de un *Dios justo, pero irracional*, al hombre *racional* —y por ende *más justo*. Esta visión positivista moderna es la que nutre también al *desarrollo* y a la CD: la percepción del espacio y del tiempo en términos cuantitativos, universales, generalizables, intercambiables, objetivos y lineales es la base necesaria para cualquier diagnóstico y proyecto de *cooperación*. En este sentido, Rist (2002:36) compara el *desarrollo* con la fe cristiana: en ambos casos sigue teniendo adeptos fieles a pesar de las frecuentes contradicciones entre el discurso y la práctica. Por lo que el autor denuncia la propagación misionera del ideal del *desarrollo* a nivel global hasta convertirse en algo obligatorio e indiscutible, condicionando de esta forma la evolución de casi todas las sociedades. Aquí se observa la continuidad entre los mecanismos legitimadores de la mitología y teología hasta las ciencias modernas.

---

<sup>172</sup> Interpretadas por Dussel (2000:466) como primer intento (fallido) de Europa de imponerse desde su estatus de periferia al centro, el este del Mediterráneo.

La aparente pre-existencia de muchos topoi modernos (por ejemplo, la *solidaridad* o el *Estado-nación*) a la ciencia moderna, no significa que sin el aporte activo e intencional de la ciencia moderna eurocéntrica hubieran podido persistir hasta el presente. La idealización poco cuestionada de las ciencias sociales modernas eurocéntricas como *instrumento racional* y *objetivo* para hallar *la verdad*, determina que las descripciones de la *realidad* que producen se confunden con la realidad per se. De esta manera, construyen la definición de la realidad hegemónica para las sociedades modernas eurocéntricas — aunque una de sus funciones principales es la legitimación de los topoi propios de la modernidad eurocéntrica.

Respecto a tal función legitimadora del conocimiento moderno, Berger y Luckmann (1967:111-114,120) argumentan que la legitimación de un topos moderno y eurocéntrico —como son el *desarrollo* y la *cooperación*— se da al explicar el orden institucional existente a partir del conocimiento social pre-teórico ya adquirido por el individuo, porque ello permite justificar a la institución “dando una dignidad normativa a sus imperativos prácticos”. Adicionalmente, legitimaciones con mayor abstracción refuerzan aún más la tendencia hacia la inercia inherente a la institucionalización. Ello a su vez facilita que los topoi sean resistentes a su modificación, eventualmente necesaria por exigencias de prácticas cambiantes. Este último aspecto, en su extremo significa que un topos o una organización institucionalizada pueden persistir aunque hayan perdido su funcionalidad para resolver problemas (Berger y Luckmann, 1967:134-135). Ello, sin embargo, sólo se revela para una persona observadora externa, ya que individuos socializados en el universo simbólico en cuestión no siempre hacen las cosas *porque funcionan*, sino *porque se hacen así*. Y se sigue haciendo de la misma forma por la definición de realidad formulada por expertos y expertas<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> También la “matriz interdisciplinaria”, acuñada por Kuhn (1970), se refiere al conjunto de científicos y científicas como la unidad social que reconoce y comparte un paradigma específico, que escribe y selecciona los libros de texto, proporciona entrenamiento y grados académicos y conduce investigación para la resolución de las cuestiones por resolver en el marco del paradigma vigente (el universo simbólico) —constituyendo el paradigma conservador de la “ciencia normal”.

Berger y Luckmann (1967:94-95) explican el origen y rol de las y los expertos con la división del trabajo como un pre-requisito para las sociedades *complejas* —sinónimo eurocéntrico para modernidad<sup>174</sup>. La división del trabajo moderna llevó a una posterior acumulación de excedentes que permitió que individuos puedan sobrevivir sin producir sus propios medios de supervivencia<sup>175</sup>. Ambos procesos<sup>176</sup> llevaron a la distribución social del conocimiento mediante aquellos procesos de *especialización y profesionalización*<sup>177</sup>. Ello permitió la formación de teorías *puras* sin aplicación práctica directa por parte de un colectivo de teóricos especializados y profesionalizados (científicos y filósofos) que se dedican específicamente a la legitimación de la definición hegemónica de la *realidad* y de sus topoi.

Meyer y Rowan (1977:350,355) ejemplifican el valor de las y los *profesionales y expertos* para una organización moderna. Aplicado al caso de una entidad de la CD, significa que se acude, por ejemplo, a economistas profesionales certificados, aunque sus análisis no se comprendan y, por lo tanto, no se tomen en cuenta para una intervención concreta. Ello se realiza porque su aporte legitima a la entidad frente a los financiadores, receptores e incluso miembros de la propia entidad. Además, su participación permite una justificación aceptable en el caso de fallos o la ausencia de resultados: permite demostrar que las decisiones se apoyaron en consideraciones *racionales, objetivas y científicas* —y si los o las *expertos* han sido consultores externos, además permite eximir de responsabilidad a la entidad. Las consultorías externas sirven también para resolver disputas internas con la opinión *experta* y aumentar la

---

<sup>174</sup> Ya critiqué la interpretación que hicieron Berger y Luckmann (1967) del *desarrollo* de todas las sociedades según las etapas identificadas para la modernidad europea, y concluí que la tomaré en cuenta como análisis de esta realidad concreta, porque desde la misma surgió el sistema de la CD.

<sup>175</sup> Contrariamente a esta postura moderna eurocéntrica, observa Quijano (2007:109) que en el marco de la división internacional del trabajo las formas coercitivas de trabajo han sido asignadas a las y los *otros*, mientras las y los obreros occidentales eran trabajadores asalariados y “libres”. Asimismo, la escuela decolonial, Beck (2006), Latouche (2007) y Rottenburg (2009), entre otros, observan (como también Karl Marx en el siglo XIX) que la acumulación original se ha dado por la explotación de las colonias y se sigue dando mediante la globalización.

<sup>176</sup> Siendo sólo la acumulación de excedentes casi exclusiva de la modernidad capitalista.

<sup>177</sup> Siendo sólo la *profesionalización* casi exclusiva de la modernidad capitalista.

legitimidad de la entidad, sin que necesariamente mejoren las actividades o resultados<sup>178</sup>.

Contrariamente a esos análisis eurocéntricos, Santos (2007:33) critica que la *profesionalización* es el resultado de la descontextualización del conocimiento, por lo que parece *objetivo* y *absoluto*. En el fondo, la *profesionalización* permitió aparentar la exclusión de sesgos culturales y políticas. La homologación de los estudios, investigaciones y publicaciones sobre el *desarrollo* y la CD con las exigencias del mundo académico facilitó la legitimación como *verdad universal* de sus teorías, lo que a su vez legitima las políticas y estrategias de *desarrollo* derivadas (Escobar, 1995:45-47).

Además, y debido a la frecuente rotación de personal *expatriado*, las y los *expertos* de los principales actores de la CD no pueden ser especialistas en relación a un lugar o universo simbólico determinado (Easterly, 2002:27), sino sólo en relación al sistema de la CD y sus agendas, temas e instrumentos administrativos —son *expertos en desarrollo y cooperación internacional* en sentido literal. Las y los representantes de entidades financiadoras se legitiman a través de su rol reconocido de *experto apolítico* para así defender sus intereses organizacionales en su interacción con receptores, aparentando así también ante sus propios constituyentes la no vulneración de la norma básica de la política internacional de la pre-globalización, todavía vigente en el discurso hegemónico: la *soberanía*.

Los y las *expertos* identificados por Berger y Luckmann son personas que gozan del privilegio de determinar, pero también de cuestionar, gran parte de la definición de la *realidad* en las sociedades modernas, en base a la legitimidad de la principal institución socialmente construida como organización que debe proveer y gestionar aquel conocimiento teórico legitimador, la academia. La ciencia moderna —tal como la mitología y teología pre-modernas y eurocéntricas— creó, recrea y mantiene la narrativa de lo que denomino la mitología moderna eurocéntrica en el capítulo 4. Aquella tiene la finalidad de legitimar a los topoi y organizaciones institucionalizadas modernas

---

<sup>178</sup> En el epígrafe 3.4.2. *Terciarización de tareas* profundizaré al respecto.

eurocéntricas (como el *desarrollo* y el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo*) y el universo simbólico moderno eurocéntrico per se. Las definiciones hegemónicas de la *realidad* y sus topoi son legitimadas por individuos, y por entidades formadas por ellos, que tienen una posición social concreta e intereses sociales concretos (Berger y Luckmann, 1967:145).

La historia de las teorías que legitiman una definición de la *realidad* siempre es parte de la historia de esta sociedad, ya que existe una relación dialéctica en la cual se producen teorías para legitimar topoi existentes y, al mismo tiempo, los topoi son adaptados a las teorías establecidas para aumentar o mantener su legitimidad como institución. También en este sentido Berger y Luckmann (1967:26-27,83) argumentan que (1) el conocimiento teórico constituye sólo una parte de los conocimientos disponibles para los miembros de una sociedad, (2) las y los *expertos* que elaboran la teorización son sólo una pequeña parte de cada sociedad, (3) la sobrevaloración de los conocimientos teóricos académicos es un “fallo natural de los teóricos”, y (4) las propias teorías son incomprensibles e incoherentes si se descontextualizan de los conocimientos comunes o sentido común compartido por esta sociedad.

En este mismo sentido, Horkheimer (1937) critica que la academia moderna obscurece la influencia determinante de grupos dominantes en la construcción social y localizada del conocimiento, al interpretar los hechos sociales como *racionales, objetivos y naturales*; y que las ciencias sociales modernas habrían vuelto a un espíritu previo a la Ilustración: la mitología. En este sentido, argumenta Rottenburg (2009:74-75) más recientemente, las presuposiciones epistemológicas de la academia moderna eurocéntrica son las que coadyuvan a la construcción de la hegemonía. En primer lugar, asumen que las fuerzas reales producen hechos, como en el *desarrollo*<sup>179</sup>. En segundo lugar, que la ciencia moderna produce conocimientos que permiten controlar la *realidad* social y natural, auto-legitimando su existencia al defender que *persigue*

---

<sup>179</sup> Aunque cabe matizar, que por ejemplo la *pobreza*, bajo su definición hegemónica de *falta de acceso a recursos materiales*, no suele ser conceptualizada como el producto de fuerzas reales, sino como la ausencia o dirección equivocada de las mismas —derivando en una *lucha contra la pobreza* que actúa sobre las y los pobres y no sobre las estructuras de asimetrías de poder y recursos que causaron y tienden a agravar la *pobreza*. Sin embargo, se mantiene la misma presuposición correlacional.

*mejorar el mundo*. En tercer lugar, en consonancia con esta declaración legitimadora, gran parte de la academia eurocéntrica se centra en el estudio de alteridades y subalternidades<sup>180</sup>, pero excluye lo formal, estructural, central y dominante del análisis.

La denominada *revolución científica* o *Ilustración* del siglo XVIII logró instaurar un determinado consenso social, generalizado entre las personas occidentalizadas: un grupo selecto de *expertos*<sup>181</sup> tiene acceso a un *método único* para obtener conocimientos *universalmente válidos* y de *certeza absoluta*. Las personas *ordinarias* —no *expertas*— no pueden cuestionar los conocimientos científicos, ni a los *expertos*; ni pueden optar a alteridades o crear conocimientos alternos igualmente reconocidos —tal como había sucedido previamente con las *certezas divinas* que emanaron de los púlpitos, defendidas por los *expertos* eclesiásticos bajo el mecanismo de legitimación de la teología (Alvares, 1992:220-222, 228-229; Grosfoguel, 2006:22-23).

Alvares defiende además que estos aspectos de la ciencia moderna permitieron a las élites recuperar parte del poder que habían tenido que ceder en los primeros procesos democráticos incipientes de la Revolución francesa. En este sentido, considero el concepto neogramsciano de “intelectuales tradicionales” como posible sinónimo del de “expertos” académicos, descrito por Berger y Luckmann. Opino que la construcción del sentido común definido por Gramsci sigue una argumentación muy parecida: los intelectuales tradicionales emplean los costumbres y mitos sedimentados en la población —siempre que resulten coherentes con el bloque histórico (universo simbólico) y útiles a las clases dominantes—, para mistificar el origen del orden existente. De esta forma se puede naturalizar, para así constituir y legitimar su hegemonía respecto a la propia población.<sup>182</sup>

Aplicando estos análisis al sistema de la CD, cabe recordar que una idea percibida como de *sentido común* es aceptada y aprobada socialmente sólo en

<sup>180</sup> La antropología per se, mientras por ejemplo la sociología se centra en grupos subalternos.

<sup>181</sup> Siendo desde entonces casi exclusivamente varones, occidentales, heterosexuales y con una posición económica y social elevada, aunque esta situación está cambiando en las últimas décadas.

<sup>182</sup> En el epígrafe 3.3. profundizo el análisis neogramsciano.

un contexto histórico y socio-cultural específico, aunque —por lo menos en el caso de las sociedades modernas eurocéntricas— estipulen que se trata de un sentido *universal*. En cuanto que este grupo social ostenta un poder legitimado o coercitivo respecto a otros, empieza a extender tal *sentido común* propio de su grupo a realidades sociales ajenas (Santos, 2002)<sup>183</sup>. En el caso de las teorías sobre *desarrollo* en especial, se puede concluir que, dado que las teorías del *desarrollo* surgieron y surgen de una parte de la modernidad eurocéntrica, las mismas resultan incoherentes, incomprensibles y no aplicables a una sociedad, economía, cultura, etc. diferentes —como es gran parte de sus alteridades epistémicas. Aún así, las sociedades modernas eurocéntricas perciben que su *verdad* se debe extender por su supuesta *calidad interior*, por lo que conciben que cuando la modernidad eurocéntrica se impone sobre una alteridad, es por su *superioridad* respecto a estas otras ideas *inferiores* —y no por su superioridad en el poder material, militar, político o social. Y, aunque eventualmente reflexionan sobre las asimetrías que en ocasiones son visibles, concluyen que son *inevitables* y *necesarias*.

Claude Alvares (1992:220-222,229) analiza en este sentido la “relación congenial” entre la ciencia moderna por un lado, y primero la colonización y después la *cooperación para el desarrollo*, por el otro lado. El autor subraya que la ciencia moderna eurocéntrica identifica sus orígenes en el contexto del surgimiento de la segunda modernidad industrial —facilitada a su vez por la colonización de la primera modernidad (Dussel, 2000:470-474). A este origen se debe la centralidad de la *eficiencia* para legitimar el uso intensivo de recursos energéticos como sinónimos de *desarrollo*<sup>184</sup>.

Alvares (1992: 220-222) afirma de la siguiente manera la función legitimadora de las y los *expertos* identificados por Berger y Luckmann (1967:111-114,120): la ciencia moderna no sólo pretende afianzar los topoi modernos eurocéntricos entre las nuevas generaciones de las sociedades modernas, sino que busca

---

<sup>183</sup> Santos (2002) denomina este proceso como “globalización desde arriba” de un “localismo globalizado”.

<sup>184</sup> Alvares (1992:222) cita un estudio de Seshadri y Balaji que estipula que la *Segunda Ley de la Termodinámica* surgió de la industrialización y por eso es etnocéntrica: al estipular que la pérdida de energía en una conversión es menor en temperaturas altas, fomenta tanto la extracción y el uso intensivo de recursos energéticos, como la industrialización y economía de escala en detrimento de la artesanía.

extender su hegemonía a otras culturas a través de aquella élite académica — alienada de su propia cultura particular en instituciones denominadas de manera coherente como universidades de *élite* (porque propagan un conocimiento pretendidamente *universal* (Gimeno, 2007:664-668) y porque constituyen una élite excluyente<sup>185</sup>).

La ciencia moderna eurocéntrica debe su legitimidad y, por ende, su hegemonía a su “alianza” prolongada con la Ilustración, el colonialismo, el imperialismo, el racismo, el sexismo y, desde hace varias décadas, con el *desarrollo* —conteniendo este último gran parte de los paradigmas previos. De hecho, el *desarrollo* y la ciencia moderna se legitiman mutuamente, porque el primero facilita el segundo y viceversa. Como aliada del poder colonial (que persiste en la colonialidad), la ciencia moderna está al servicio legitimador de los intereses modernizadores eurocéntricos —y sobre todo usurpa el derecho de las alteridades epistémicas a producir conocimiento propio (Alvares, 1992:220-222,229).<sup>186</sup>

También Sachs (1992:109) y Santos (2007:49-50) observan la asunción de la primacía epistemológica de la ciencia moderna eurocéntrica: estando cada vez más al servicio del *desarrollo* económico y social del modelo modernizador eurocéntrico, contribuye a que el colonialismo modernizador pueda sobrevivir al colonialismo como relación política. También Escobar (1995:179) llega a una conclusión similar: la capacidad de la ciencia moderna y de la CD de denominar, categorizar, etiquetar, atribuir, etc. a las y los *otros* tiene un potencial “colonizador”. Como manifestación de esta colonialidad, Rottenburg (2009:xi) expone que con el fin del colonialismo se inició una nueva forma de red global y un nuevo tipo de *expertos* con la finalidad de iniciar el *desarrollo* moderno en los países descolonizados. Se creó una “comunidad epistémica

<sup>185</sup> En el inciso 3.1.2.3. *Cooptación* retomaré este aspecto.

<sup>186</sup> Cabe destacar que la crítica a la ciencia moderna no es exclusiva de posiciones posmodernas y descolonizadoras, sino también puede encontrarse en ideologías modernas ortodoxas. Esto es muy evidente en algunos sectores cristianos (*creacionismo*), pero también en grupos sociales (ultra)liberales, que por su rechazo tajante a cualquier intervención pública en el mercado *libre* tienden a rechazar datos y conclusiones científicas si recomiendan una mayor intervención gubernamental o un mayor gasto público. Por su desconfianza hacia los gobiernos tienden a dar explicaciones alternativas (*teorías de conspiración*). Asimismo, cabe suponer que tienden a aceptar posturas de la ciencia moderna que abogan por una menor intervención pública.

nueva” cuyo impedimento principal era la ausencia de objetividad entre marcos de referencia (universos simbólicos) divergentes. Al no reconocer debidamente esta situación, las y los *expertos* coadyuvaron a crear la versión poscolonial de las mismas dinámicas que promovieron y legitimaron la colonización, en forma del sistema de la *ayuda y cooperación al desarrollo*.

El topos del conocimiento científico *experto, objetivo y universal* ha sido cuestionado tanto desde el feminismo mediante el “conocimiento situado” (Haraway, 1995), como desde las teorías descolonizadoras mediante la “corpopolítica del conocimiento” defendida por autores y autoras como Fanon, Anzaldúa, Dussel, Khatibi, Eze, Sequereberhan, Chakrabarty, etc. (Mignolo, 2001:38; Grosfoguel, 2011:101-102): el conocimiento necesariamente se crea por personas situadas en un contexto social e ideológico determinado, por lo que el conocimiento siempre es parcial y particular y nunca *universal o neutral*. La ciencia moderna eurocéntrica asume su *objetividad*, y además la exclusividad del acceso a la misma, por una supuesta *ausencia* en sus enunciados de una definición de *realidad* particular y local. Además, gran parte de la academia moderna eurocéntrica asevera investigar la *realidad* y no la representación de la *realidad* que tiene necesariamente el investigador o la investigadora y las y los sujetos de estudio (Rottenburg, 2009:xxv).

Bruno Latour (1993) e Isabelle Stengers (1993) argumentan en este sentido que la ciencia moderna no produce *la verdad última*, pero sí verdades para un contexto y momento particular; por lo que sí constituye un método válido para verificar datos y explicar procesos, si bien no es el único ni de validez *universal*. Sin embargo, en el universo simbólico particular de la modernidad eurocéntrica, la academia participa en un sistema político en cuanto debe negociar la legitimidad de sus *verdades* frente a otras fuentes de verdad de orden social, cultural y espiritual.

Martinez, Casado e Ibarra (2012:20) defienden acertadamente que “el conocimiento técnico-científico, revestido de esa apariencia de objetividad incuestionable que otorgan los números, las gráficas, los indicadores y la jerga inaccesible de cada disciplina, se nos presenta como si no tuviera nada que ver

con los valores, ideas y enfoques de trabajo de las personas [las y los expertos] que lo han producido.”<sup>187</sup>

Otro aspecto a considerar para la presente investigación es un sesgo funcional a esta legitimidad hegemónica del análisis académico, especialmente notable en el estudio del *desarrollo*: se suele centrar en las y los receptores definidos como *subdesarrollados*, sin atender a posibles repercusiones de lógicas y narrativas en los países financiadores *desarrollados* (más allá del auge del sector de las ONG como mercado laboral)<sup>188</sup>. Rottenburg (2009:xi,xxiv) destaca que la parte de la academia que estudia el sistema de la CD suele colaborar con la misma, persiguiendo mejorar su *eficacia* y *eficiencia* a partir de su conocimiento supuestamente *universal*, mientras solo marginalmente son examinados los topoi transportados y reforzados, así como sus consecuencias en las sociedades receptoras o financiadores. Sin embargo, se trata de un análisis imprescindible a la vista de la inexistencia de la *objetividad* entre marcos de referencia (universos simbólicos) divergentes. Asimismo, ciencias sociales eurocéntricas como los Estudios del desarrollo o la Antropología, investigan las alteridades frecuentemente alegando la motivación de *defenderlas contra la modernidad*, pero sin embargo aplican un proceso científico moderno logocéntrico (Derrida, 1967) que registra, pero no reconoce con igual validez, los conocimientos y prácticas observadas.

Aplicando el aporte de Berger y Luckmann (1967:111-114,120,145) al conjunto de teorías, prácticas y roles pertenecientes al sistema de la CD, se puede concluir que ellos gozan de legitimidad al inscribirse en el universo simbólico

---

<sup>187</sup> Martínez, Casado e Ibarra (2012:20-21) prosiguen: “la ortodoxia de la ciencia moderna sobre la producción de conocimientos se auto-atribuye un acceso privilegiado al conocimiento de la realidad (objetivo, neutro, experto,..) que crea la “ilusión de la verdad”, y la certeza del experto que dictamina qué es lo que ocurre y qué es lo que hay que hacer. Es decir, se utiliza para establecer una verdad o criterio técnico incuestionable que se utiliza como instrumento de poder, al restringir los debates a una reducida élite técnico-científica (mayoritariamente masculina, occidental y de clase acomodada). De esta forma, se niega legitimidad a otros conocimientos y enfoques de trabajo para cerrar la posibilidad de una participación más plural en los debates y diagnósticos de la realidad, y alimentar un tipo de gestión supuestamente tecnocrática y experta que refuerza la concentración del poder y no su democratización. El conocimiento técnico-científico que se presenta como objetivo, difícilmente se puede someter a debate social y, por lo tanto, puede utilizarse para establecer una verdad hegemónica y excluyente, convirtiéndose en un peligroso instrumento de poder.”

<sup>188</sup> Para una futura investigación se podría plantear si la visión del Sur como *dependientes, necesitadas de ayuda, intransigentes, no modernizadas*, etc. afectó a la visión que se tiene de las y los *pobres* en el Norte (desempleados/as, inmigrantes, etc.) —o, en un sentido contrario, a una relación interdependiente.

particular de las sociedades financiadores, y que, como resultado, los enfoques que se auto-definen como *alternativos al desarrollo* no logran encontrar la misma aceptación en el sistema de la CD y en las entidades normativas relacionadas que los enfoques más ortodoxos del *desarrollo alternativo*. La mayoría de los enfoques teóricos que revisaré en el capítulo 5.1. parecen ser el producto de este mecanismo: el *desarrollo humano sostenible* o el *enfoque de las necesidades básicas* han sido y siguen siendo teorías y discursos administrados por las entidades del sistema de la CD para legitimar al topos del *desarrollo* y la propia institución de la *cooperación para el desarrollo*.

Escobar (1995:179) argumenta que las entidades normativas de la CD tienen la capacidad para que la descripción realizada por ellas de los universos simbólicos alternos (las y los *otros*, *beneficiarios*, *mujeres pobres*, *campesinos*, *el tercer mundo*, etc.) sea prescriptiva: las poblaciones, la docencia<sup>189</sup>, la política, etc. en el Norte y el Sur aceptan estas teorías e informes sobre el *desarrollo* como el único diagnóstico válido, acompañado por la única solución considerada *válida*, el *desarrollo* modernizador eurocéntrico. Sin embargo, se invisibiliza que este conocimiento hegemónico se limita a reflejar la definición de la *realidad* creada previamente por estas entidades normativas en forma de teorías y estrategias del *desarrollo*. En este mismo sentido atribuye Susan George a entidades del Norte el empleo de una estrategia determinada para construir y legitimar su propia capacidad normativa hegemónica:

“[E]s evidente que el mercado, por sí mismo, no puede crear bienestar masivo en las actuales condiciones demográficas, y que, en consecuencia, hay que corregir estas. Para que sea aceptable un auténtico control de la población, hay que instituir un nuevo clima de pensamiento y de opinión [...], es necesario que] mantengan un cuerpo de pensadores, escritores, profesores y comunicadores que puedan desarrollar conceptos, argumentos e imágenes que proporcionan una justificación intelectual, moral, económica, política y psicológica a unas estrategias enérgicas de gestión de la población.” (Susan George, 2001:106)

---

<sup>189</sup> Donde se puede distinguir entre la academia *normativa* —expertos académicos— y la academia *transmisora* de normas y topoi —la docencia. Ambos forman parte de manera yuxtapuesta de la “matriz interdisciplinaria” a la que alude Kuhn (1970).

Este ejemplo ilustra tanto los enfoques neogramscianos de la constitución de hegemonía<sup>190</sup> como el de la construcción social de la realidad de Berger y Luckmann: las entidades de la *sociedad civil*<sup>191</sup> actúan como *expertos*/bloque intelectual tradicional para instaurar y reafirmar una visión de la realidad determinada. Efectivamente, las y los *expertos* de las entidades normativas modernizadoras eurocéntricas (las y los *profesionales* de los organismos multilaterales normativos y la “matriz interdisciplinaria” (Kuhn, 1970) en las universidades eurocéntricas en Norte y Sur) identifican *problemas*, crean *categorías* y proponen *soluciones* (Escobar, 1995:46; Rottenburg, 2009:xi).

En resumen, desde la Ilustración, la modernidad eurocéntrica se auto-atribuye *la razón superior* legitimadora, y al mismo tiempo niega la capacidad epistémica a las y los *otros* (Grosfoguel, 2006:22-23). En el caso específico de la CD, la ingeniería social o tecnocracia (la planificación del *desarrollo* basada en la ciencia y la tecnología modernas eurocéntricas) excluye a las personas *no expertas* de crear conocimientos alternativos y de validar los conocimientos hegemónicos de la ciencia moderna (Alvares, 1992:229)<sup>192</sup>. Las políticas nacionales e internacionales (económicas, sociales, etc.) no se basan en una ciencia *exacta*, ni en resultados empíricos (que frecuentemente ponen en entredicho sus argumentaciones), sino en teorías e informes que “son producidos socialmente por una comunidad de expertos que se ponen de acuerdo, más por el protocolo de persuasión política que por un respaldo factual, en llamar ‘racional’ a cierto tipo de pensamiento y discurso” (Peet, 2003; en Kohl y Farthing, 2007:58).

Después de haber revisado en el presente subepígrafe la autolegitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico a través de las ciencias sociales modernas eurocéntricas, analizaré en el siguiente punto su función deslegitimadora de alteridades epistémicas.

---

<sup>190</sup> Véase el epígrafe 3.3.

<sup>191</sup> Véase el epígrafe 4.6.3.

<sup>192</sup> En los incisos 3.1.2. *Deslegitimación de alteridades* y 3.3. *Construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica y dominación de subalternidades* profundizaré al respecto de la *deslegitimación* y producción activa de la no existencia de las alteridades.

### 3.1.2. Deslegitimación de alteridades epistémicas

Según Cornelius Castoriadis, la sociedad occidental ha dejado de cuestionarse a sí misma por suponer la no existencia o la irrelevancia de alteridades (citado en Bauman, 2000:28). En consonancia con la argumentación empleada en el capítulo 4 respecto a la mitología moderna, se trata de la construcción del mito moderno de la *no existencia de alteridades relevantes* con un elevado potencial legitimador para el universo simbólico moderno eurocéntrico.

Sin embargo, sí existe en partes de la modernidad eurocéntrica una percepción autorreflexiva de la incompletitud del universo simbólico eurocéntrico, que surgió como consecuencia de largo plazo del encuentro con las y los *otros*. El descontento con la no exhaustividad y las incoherencias del propio universo simbólico se vio catalizado cuando el saber difuso de la existencia de alteridades epistémicas se convirtió, en el contexto de las globalizaciones durante las últimas décadas, en un contacto e intercambio intensificado entre universos simbólicos (Santos, 2002:78-79). Ese escenario es definitorio y cotidiano no sólo para la academia, sino también para el sistema de la CD, que en algunas partes del mundo interviene desde la modernidad eurocéntrica como financiador sobre alteridades y alternativas epistémicas en el lado receptor.

Pero esta conciencia de incompletitud de una parte creciente de las sociedades del Norte no debe derivar en la asunción de que las y los *otros* también estén buscando ahora mismo el diálogo por percibir una incompletitud parecida. Tal como la modernidad europea no tuvo esta necesidad durante siglos, puede que sus alteridades hayan dejado de percibirla y/o que la percibirán en un futuro indeterminado (Santos, 2002:79-80). Respecto al tema de este subepígrafe, cabe añadir a esta observación aguda de Santos que la modernidad eurocéntrica sí deslegitima a los universos simbólicos alternos al tildarlos como *etnocéntricos* y *subdesarrollados*, destacando justo su falta de disposición para admitir y subsanar su incompletitud adoptando topoi y prácticas de la modernidad eurocéntrica con una supuesta validez *universal*.

Como resultado, las sociedades eurocéntricas emplean dispositivos que no niegan la existencia de alteridades, sino sobre todo niegan su relevancia, aunque también sobreponen la aceptación ritualizada de su propia incompletitud cultural y la incorporación ornamental de elementos de algunas alteridades, como el yoga o ciertas dietas, autolegitimándose como universo simbólico aparentemente *poscolonial*, *autocrítico* y *desarrollado* que conoce y reconoce la relevancia de sus alteridades epistémicas.

Para Berger y Luckmann (1967:111-114,120,132-133) la aniquilación es el quinto mecanismo de legitimación de los topoi modernos después de los mencionados en el epígrafe previo (mitología, teología, filosofía y ciencia). Según los autores, a través de la misma se defiende la superioridad de la propia definición de *realidad* al deslegitimar —legitimar negativamente— todo lo que se encuentra al exterior del propio universo simbólico, ya que por su mera existencia podría cuestionar y deslegitimar la propia definición de la realidad. Ello se logra, en primer lugar, al atribuir un “valor ontológico inferior” a todo universo simbólico alterno. En segundo lugar, se explican las definiciones de realidad alternas a través de los conceptos y topoi del propio universo simbólico, traduciendo las alteridades para “incorporar” y “liquidar” sus concepciones en la propia definición de la realidad: “De esta manera, la negación del propio universo simbólico [por parte las y los *otros*] se cambia sutilmente en su afirmación” (Berger y Luckmann, 1967:133). Y, en tercer lugar, se puede además optar por re-socializar o cooptar las alteridades epistémicas para aceptar como propio el universo simbólico moderno eurocéntrico.

En este sentido, revisaré a continuación si la legitimación del sistema de la CD se debe, por lo menos en parte, a la deslegitimación de sus alteridades epistémicas. En otras palabras, revisaré si con la finalidad de legitimar el *desarrollo* (y por extensión, el modelo modernizador eurocéntrico subyacente), se ha aplicado y sigue aplicándose, entre otros, el mecanismo de la aniquilación de alteridades. En primer lugar, si efectivamente se deslegitima activamente las alteridades —para así evitar que surjan demandas políticas en las sociedades modernas eurocéntricas que obligan a revisar el propio universo

simbólico, su idoneidad para las alteridades o la legitimidad de la CD para transferirlo. En segundo lugar, revisaré si se realizan traducciones de las definiciones de realidad alternas al universo simbólico de la CD. Finalmente, si el sistema de la CD ejerce la cooptación y re-socialización de alteridades.

### 3.2.2.1. Inferiorización

Cuando Stacy Leigh Pigg (1992; citada en Escobar, 1995:48-49) declara que la *ignorancia* diagnosticada por la CD a los y las beneficiarios no es la supuesta *ausencia de conocimientos*, sino muy al contrario la presencia de demasiados conocimientos locales alternos a los de la modernidad eurocéntrica, ella hace referencia a este mecanismo de deslegitimación de alteridades puesta en práctica por la modernidad eurocéntrica.

Efectivamente, a lo largo de la historia humana han sido elaborados millones de tecnologías y técnicas que recurrieron a una enorme variedad de conocimientos acumulados y diferenciados, y que produjeron inmensas cantidades de bienes, ideas y valores (Alvares, 1992:227). La modernidad eurocéntrica es una entre muchas: un sistema social coherente de topoi, tecnologías e ideas, construido no de forma autónoma y autóctona, sino en interacción con universos simbólicos precedentes y coetáneos.

A estos últimos los denomino como alteridades<sup>193</sup>, aunque cabe destacar aquí que diferencio entre alteridades y alternativas, porque considero la alternativa como una proyección futura del universo simbólico propio, mientras la alteridad corresponde a un universo simbólico ajeno —aunque puede contar con tecnologías, técnicas, conocimientos, bienes, ideas y valores semejantes (bien, por las interrelaciones entre universos simbólicos, o bien, por coincidencia). Pero, en referencia a la inferiorización, cabe subrayar que la denominación de una alteridad como *alternativa* presupone la aceptación de la definición de la realidad propia como *normalidad*, por lo que la alteridad percibida como

---

<sup>193</sup> Como ya he definido previamente, utilizo el concepto alteridad para referirme al reconocimiento por el individuo de la existencia de una definición alternativa de la realidad en el *otro* y la *otra*, y que al ser considerada como válida permite cambiar o ampliar el propio punto de vista respecto a la realidad. Se diferencia por lo tanto notablemente de las ideologías conceptualizadas por Berger y Luckmann (1967:141) como interpretaciones del mismo universo simbólico en función de diferentes intereses de diferentes partes de esta misma sociedad —lo que denomino como alternativas.

*alternativa* se vuelve subalterna a la propia norma hegemónica: se naturaliza la jerarquización, marginación e inferiorización de las y los *otros* (Santos, 2007:95).

Aunque siendo consciente de que la academia posee este poder normativo hegemónico, cabe admitir que desde las ciencias sociales resulta sumamente complejo identificar las definiciones de realidad alternas per se. Por ejemplo, aunque Escobar (1995:95,168) en un primer momento da validez al análisis de las formas de resistencia al modelo modernizador eurocéntrico hegemónico, al final del mismo texto subraya que esta práctica analítica tiene el peligro de teorizar la *otra* cultura en función de la propia —por lo que no permite transgredir la propia definición de realidad y comprender la alterna. Sin embargo, el autor apunta que desde un punto de vista pragmático se puede defender que es en los “espacios de conflicto y encuentro” entre universos simbólicos —y no en las culturas *aisladas* y *vírgenes*— donde se puede hallar indicios sobre la alteridad epistémica; siempre que se centre más en las prácticas de las y los subalternos, y no sólo en las y los que sustentan el poder<sup>194</sup>.

¿Pero, por qué resulta necesaria la deslegitimación de las alteridades si ya se emplean mecanismos de legitimación eficientes del universo simbólico propio? Los topoi, por ser considerados invariables y constituyentes de la propia sociedad, facilitan por su mera existencia su aplicación y revalidación en el contexto de su grupo social de origen. La socialización primaria y secundaria transmite los topoi y suele ser exitosa, permitiendo aplicar coerciones y terapias<sup>195</sup> sólo de manera selectiva —y por lo tanto más eficientemente. Esto significa que las conductas sociales se desarrollan sólo al parecer de forma natural, pero además otorgan legitimidad a los topoi, porque cumplir con ellos parece ser la forma *normal* de proceder. Significa además el control y la

---

<sup>194</sup> Que ello se pueda realizar mediante la casuística y la fenomenología sigue siendo rechazado principalmente por parte de la academia eurocéntrica por contrariar al canon del método científico moderno.

<sup>195</sup> Berger y Luckmann (1967:130-132) definen la terapia como un proceso institucionalizado que corrige el comportamiento y la definición de la realidad de individuos que se desvían de la norma. Ejecutada por expertos (exorcistas, sacerdotes, psicoanalistas, psicólogos, psicopedagogos, etc.), aplican instrumentos para diagnosticar y tratar las desviaciones.

supresión de críticas y propuestas alternativas que tienen su origen en el interior del propio grupo (Berger y Luckmann, 1967:80). Sin embargo, surge una amenaza seria para la legitimidad de los topoi y el universo simbólico moderno cuando son confrontados por individuos socializados en universos simbólicos alternos, por personas y sociedades que definen problemas, prioridades y soluciones en formas alternas (Berger y Luckmann, 1967:124-133). Es por ello que para la modernidad eurocéntrica resulta necesario deslegitimar activamente a las alteridades epistémicas.

La ciencia moderna eurocéntrica y el *desarrollo*, como su “aliado congénito contemporáneo” (Alvares, 1992:230), han intentado oprimir los modos alternos de relacionarse entre humanos y entre ellos y la naturaleza —incluso sin que hayan actuado de manera contrahegemónica, sino por su mera existencia deslegitimadora. En este sentido, resulta ilusorio afirmar que la ciencia moderna haya ampliado las fronteras del conocimiento en todas las direcciones, cuando al mismo tiempo ha excluido y aniquilado conocimientos que se encuentran más allá de lo permitido por el discurso hegemónico —y sobre todo ha negado a las sociedades alternas producir su propio conocimiento y validar el de la ciencia eurocéntrica (Alvares, 1992:229).

Para Santos (2007:49-50) las dos dimensiones de contacto entre la modernidad eurocéntrica y sus alteridades, las relaciones coloniales y la dimensión epistemológica, se fusionaron solapando las lógicas del *desarrollo* con las del capitalismo. Ello llevó a identificar el *orden* —que la modernidad prometió frente al *caos* de la naturaleza (externa, ergo no humana) y el *salvaje* (inferior, ergo no humano)— con el conocimiento científico como parte del colonialismo: ignorando y negando a las y los *otros* y sus conocimientos y definiciones de la realidad alternas. Las tres alteridades —el *Oriente*, el *salvaje* y la *naturaleza*— amenazaron la validez del universo simbólico europeo pre-moderno y moderno, por lo que sólo al deslegitimar, para después cooptar, el universo simbólico de cada alteridad se pudo y puede afirmar la propia definición de la realidad (Santos, 1999a:139-151). Por esta razón, se ha defendido y sigue defendiendo como necesario el *desarrollo*, porque las

alteridades crean *conflicto social* (en el sentido de Weber, Marx y Gramsci), *desorden* y *caos* —condiciones supuestamente *perjudiciales* para el mercado capitalista eurocéntrico, que requiere de garantías legales y políticas de *governabilidad* para *prosperar* y así poder facilitar el *desarrollo* (Pérez Baltodano, 2006:22-23).

Alvares (1992:227,230) denomina como “pérdida del derecho epistemológico” cuando, con la hegemonía de la ciencia moderna, los conocimientos y técnicas alternos han sido tildados como *inferiores*, *ineficientes* y *obsoletos*. Más recientemente, Santos (2007:180) acuñó como epistemicidio esta aniquilación de conocimientos de las y los *otros* y al igual que Dussel (2000:473), también Santos (2007:84) remarca la negación de las alteridades. El autor luso atribuye a la razón moderna una articulación dicotómica<sup>196</sup> por su carácter metonímico<sup>197</sup>: se reivindica como la única racionalidad existente —y cuando se enfrenta a otra racionalidad la aniquila o la coopta. Al respecto, Santos (2007:90-92) argumenta que la monocultura racional moderna eurocéntrica cuenta con cinco lógicas estrechamente vinculadas a la mitología moderna (analizada con mayor detenimiento en el capítulo 4) que producen la no existencia de los epistemes alternos:

- *Monocultura del saber y del rigor del saber*: sólo la ciencia moderna eurocéntrica puede producir conocimiento *objetivo* o *la verdad*, y sólo la alta cultura puede producir *arte*. Todo lo que no se reconoce así, no existe: es *ignorancia*, *incultura* y *artesanía*.
- *Monocultura del tiempo lineal*: la historia es universal y tiene una dirección clara y un sentido conocido. Por lo tanto, los países y sociedades modernos son los más *avanzados*, *desarrollados*, etc. Todas las demás partes del mundo son negadas como *ahistóricas*: son *atrasadas*, *subdesarrolladas*, *residuales*, etc.
- *La clasificación social*: naturaliza jerarquías al defender que algunos y algunas son *superiores* a otros y otras de manera inalterable. Las y los demás son *inferiores* (y no sólo por sus conocimientos, cultura, etc.), sino

<sup>196</sup> Profundizaré al respecto en el inciso 4.3. *Práctica discursiva*.

<sup>197</sup>

RAE:  
Tropo que consiste en designar algo con el nombre de otra cosa tomando el efecto por la causa o viceversa.

porque la modernidad eurocéntrica identifica *diferencia* con *desigualdad*, ergo con *inferioridad*<sup>198</sup>.

- *La escala dominante*: lo *universal* y lo *global* predominan sobre lo *particular* y *local*.
- *Lógica productivista*: se percibe el crecimiento económico como un objetivo racional universal, por lo que predomina el criterio de la productividad capitalista: todo lo demás es *improductivo per se*.

Santos (2007: 96-97) concluye que de esta manera las alteridades *aparecen* como obstáculos con respecto a las *realidades* establecidas por la modernidad eurocéntrica como importantes: las *científicas*, *avanzadas*, *superiores*, *globales* y *productivas*.

El mecanismo de legitimación propio a través de la deslegitimación de lo ajeno altera también los universos simbólicos alternos: avergonzada por su origen, cultura, idioma, vestimenta, etc., cada persona definida como *subdesarrollada* comparte la aceptación global de su *inferioridad* y aspirará a la modernización eurocéntrica, al *desarrollo* (Fanon, 1961; Esteva, 1992; Rottenburg, 2009:xii).

La justificación original de *ayudar* a las y los *otros* para seguir *nuestros* pasos (en referencia a los misioneros católicos, primero, y a los teóricos del *desarrollo* como Rostow, Lewis y J. Sachs, después) revela el empleo, por lo menos parcial, de esta deslegitimación de alteridades como sinónimo del *desarrollo*. También desde la CD se ha legitimado y sigue legitimando que las y los *otros*, para su propio bien, deben *imitar* la evolución —el *desarrollo*— realizada por la modernidad eurocéntrica, porque su cultura diagnosticada como *subdesarrollada* supuestamente no tiene la capacidad, ni la voluntad, para llegar de forma autónoma al *desarrollo* según la norma eurocéntrica, con un declarado *beneficio* y *validez universal*. Dado que el transcurso del *desarrollo* moderno ha sido identificado ex post y mitificado desde la academia y política modernas eurocéntricas, obviando condiciones estructurales como la colonización y los proteccionismos, se evidencia que las *vías al desarrollo*

---

<sup>198</sup> Lo que desde las teorías poscoloniales se denomina como “colonialidad del poder capitalista moderno y occidental” (Quijano, 2007).

promocionadas desde los países financiadores no son viables. En el capítulo 4 profundizaré en el análisis de los mecanismos de legitimación de la mitificación, aplicada a los topoi modernos eurocéntricos, en los que se basan los mitos modernos de *desarrollo, ayuda y cooperación*.

Vale la pena profundizar en el recorrido histórico esbozado al principio del párrafo anterior para rastrear a lo largo del tiempo el empleo de la deslegitimación de alteridades a fin de legitimar el universo simbólico moderno eurocéntrico. Santos (1999a:139-140) arguye que ya los descubrimientos hechos por la Europa imperial entre los siglos XV y XVI tenían una dimensión conceptual que precedía y sostenía la dimensión empírica del momento de descubrir: la inferioridad del *otro*.<sup>199</sup>

Además de Marglin (2003:25) y Gimeno (2007:670), defiende también Sachs (1992:104,109-111) que desde la Ilustración el Occidente describió a las y los *otros* como “salvajes irracionales e infantiles”, que no sólo vivirían en otro espacio, sino también en otro tiempo, el pasado, por lo que sus culturas son *acrónicas y atrasadas*.

Necesariamente, cabe matizar que la práctica contemporánea aquí criticada de inferiorizar a las y los *otros*, se practicó ya miles de años antes de la modernidad europea y también por las y los *otros* (esclavitud y colonización militar, económica y social). Por ejemplo, Dussel (2000:465-468) destaca que la Europa clásica griega consideró el centro de la Europa actual como *no civilizado, salvaje y bárbaro*, mientras las otras culturas del litoral oriental del Mediterráneo han sido apreciadas como *civilizaciones avanzadas*. La misma inferiorización sufrieron los pueblos subsaharianos por parte de los árabes y los pueblos de Mesoamérica por parte de los aztecas. Para el caso boliviano observa Xavier Albó (2012:11) que la mentalidad colonial no es exclusivo del

---

<sup>199</sup> Según el autor, las principales estrategias de inferiorización empleadas por el Occidente han sido y siguen siendo las siguientes: “guerra, esclavitud, genocidio, racismo, descalificación, transformación del otro en objeto o recurso natural y una vasta sucesión de mecanismos de imposición económica (tributos, colonialismo, neocolonialismo y por último globalización neoliberal), de imposición política (cruzadas, imperio, estado colonial, dictadura y por último democracia) y de imposición cultural (epistemicidio, misiones, asimilación y finalmente industrias culturales y cultura de masas).” Entre estas, sólo la descalificación y la asimilación corresponden a la definición de deslegitimación aquí empleada, mientras las demás estrategias de inferiorización serían formas de dominación, que retomaré en el inciso 3.3 referente a la hegemonía y dominación.

occidente, sino también pueblos indígenas pueden colonizar a uno de menor tamaño, además de compartir con Occidente manifestaciones coloniales como el etnocentrismo y machismo.

A su vez, es innegable que en los últimos siglos el universalismo modernizador eurocéntrico penetró en casi todos los espacios mediante la ciencia moderna, el Estado-nación y el mercado, especialmente el globalizado. Además, logró definir a las y los *otros* y sus universos simbólicos como *locales* (Santos, 2007:90-97). Y tal como el colonialismo, que posibilitó la centralidad y expansión de la modernidad eurocéntrica, en tiempos de la colonialidad las entidades modernizadoras de la CD ocupan físicamente lugares en las alteridades para instalar valores, topoi y normas modernos eurocéntricos en el espacio epistemológico alterno.

En mi opinión, también las teorías del *desarrollo*, como discurso y agenda oficial de la CD, reflejan nítidamente las dicotomías referidas previamente. De esta manera legitiman el universo simbólico moderno eurocéntrico y el sistema de la CD mediante la deslegitimación epistémica de sus alteridades. Esta deslegitimación persigue evidenciar ante las sociedades modernas y alternas que los modelos heterodoxos o alternos al *desarrollo* son *inviabiles* para garantizar el bienestar socioeconómico de poblaciones enteras.<sup>200</sup> Al presentar esta como una realidad ya global, ergo ineludible, se presenta a las alteridades como *utopías* o como *modelos de validez local* que pronto serán asimilados por la globalización. Ferguson (1990:23) resume esta postura compartida por W. Sachs et.al. (1992), Alvares (1992) y, con matices, por Santos (2007), al identificar el *desarrollo* como un marco conceptual que define la percepción eurocéntrica de las alteridades invisibilizando y negando activamente su existencia.

Por su parte, Stephen Marglin (2003:24-25) defiende que la autodeclarada validez *universal* del *desarrollo* modernizador no se debe sólo a la negación o inferiorización de las y los *otros*, enfatizando los aspectos culturales al

---

<sup>200</sup> Aunque cabe matizar que en ocasiones el propio discurso hegemónico menciona que esta limitación puede deberse en parte a la interacción con el sistema y la cultura eurocéntrica modernizadora (CAD, 1996; PNUD, 2005).

jerarquizarlos en función del PIB en una escala lineal, con la conclusión que el occidente es más *desarrollado* porque tiene más recursos financieros. En su opinión, también entra en juego otra percepción eurocéntrica principal respecto a las alteridades: que las *otras* prácticas culturales se definen como “una capa fina sobre un comportamiento común basado en la racionalidad y la maximización de los intereses individuales”. La siguiente cita de Podesta (1994:350) sirve como ejemplo del rol modernizador eurocentrador del sistema de la CD según esta percepción de las alteridades: “[La CD tiene una] preferencia por apoyos indirectos que apunten a liberar y potenciar las capacidades dormidas por la falta de iniciativa y competencias.”

La cita es una caracterización del discurso modernizador empleado por la CD (analizado a continuación en el epígrafe 3.3.), reflejando cómo tal discurso ha llegado a configurar también el lenguaje académico crítico con el sistema de la CD. Pero, sobre todo, la cita demuestra cómo desde los financiadores se deslegitima a los receptores al diagnosticar que les falta lo que se estima como necesario para el *desarrollo —iniciativa y competencias—*, y al mismo tiempo se legitima la CD (y por extensión el conjunto de políticas de los países financiadores), al atribuir a la misma la capacidad y disposición desinteresada para *ayudar a las periferias necesitadas —apoyos que liberan y potencian.*

Sin embargo, si nos remontamos a los inicios del sistema de la CD, se puede encontrar un discurso que manejó de manera abierta la aniquilación epistémica, ya entonces legitimada a través de la inferiorización. La siguiente cita, extraída de un informe externo elaborado por autores de Chile, India, Líbano, Gran Bretaña y EEUU sobre empleo y subempleo, y encargado en 1950 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, defendía la necesidad de “desechar” los topoi de los universos simbólicos alternos para posibilitar el *desarrollo*. Se asumía una autoridad cognitiva y moral superior para llegar a realizar tales afirmaciones por ser pronunciadas desde una posición *desarrollada*:

“En cierto modo, el progreso económico rápido es imposible sin ajustes dolorosos. Filosofías antiguas deben ser desechadas; instituciones sociales

viejas deben desintegrarse; ataduras de castas, creencias y razas deben reventar; y un gran número de personas que no pueden seguir al progreso debe ver frustradas sus expectativas de una vida confortable” (Baltra Cortez, Gadgil, Hakim, Lewis y Schultz, 1951:15).

Evidentemente, en 1951 este punto de vista tendente a la dominación se encontraba en coherencia con el universo simbólico moderno eurocéntrico y sus discursos legitimadores en la fase muy inicial del poscolonialismo y de la colonialidad (Escobar, 1995:4). Pero como se puede ver en la cita previa de Podesta, y como analizaré en el capítulo 3.3. *Práctica discursiva* y en el capítulo 5 referente a las reformas de las teorías del *desarrollo* y del sistema de la CD, por lo menos desde los años 90 del siglo XX ya no era legítimo defender esta retórica abiertamente deslegitimadora. El entonces presidente del Banco Mundial James Wolfensohn, en el marco de su política de restaurar la legitimidad de la entidad, expresa en 1996 que “los pobres [...] no quieren recibir lecciones, sino quieren ser escuchados. Quieren partenariado [...] Debemos construir a partir de tradiciones locales, no interrumpirlas.”<sup>201</sup>

En este sentido, W. Sachs (1992:3,377) observa que bajo la narrativa poscolonial contemporánea, el universalismo eurocéntrico se expresa en la afirmación de la búsqueda de *un mundo unido, justo y libre*. Sin embargo, esta narrativa legitimadora de las sociedades modernas, muy coherente con la percepción de las alteridades como “una capa fina” sobre ideales e instituciones universales de Marglin (2003:24-25), disimula que este acercamiento no es mutuo, sino que busca socializar<sup>202</sup> las alteridades en el universo simbólico moderno eurocéntrico mediante la occidentalización homogenizadora (Esteva, 1992:6-7,9; Quijano, 2000:175; Latouche, 2007:22; Gimeno, 2007:672), denominada también *multiculturalidad* de corte liberal (Silvia Rivera Cusicanqui, 2010a:59-60). Se trata de un proceso contemporáneo que parte además de un intercambio desigual prolongado previo, bajo el cual los universos simbólicos de las y los *otros* han sido

---

<sup>201</sup> Wolfensohn, James (1996), *People and Development*, Discurso en el Encuentro anual del Banco Mundial, 1 de octubre de 1996, [<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/135801467993234363/people-and-development-annual-meetings-address-by-james-d-wolfensohn-president>] Acceso 30 de agosto de 2022

<sup>202</sup> “Asimilar” en palabras de W. Sachs (1992:3).

transformados de manera violenta por la modernidad eurocéntrica (Santos, 2002:76): el colonialismo que precedió a la colonialidad contemporánea.

Sin embargo, autores y autoras como Scott (1981), Escobar (1995; 2003), Rivera Cusicanqui (2010b) y Spedding (2010), matizan notablemente esta argumentación: aunque los topoi modernos y agendas oficiales de los financiadores son introducidos por la CD y otras instituciones modernas eurocéntricas en las sociedades receptoras alternas, estas últimas —en toda su heterogeneidad— no se limitan a asimilarlos pasivamente, sino que los re-interpretan en función de los topoi de su propio universo simbólico.

Y aunque Escobar (1995:171) concluye en un momento, y en consonancia con lo expresado hasta aquí, que al aniquilar prácticas culturales existentes, los proyectos de *desarrollo* destruyen los elementos necesarios para la autoafirmación cultural, el autor posteriormente subraya, respecto a las posturas posmodernas y descolonizadoras aquí citadas, que la percepción de —y la crítica a— una modernidad eurocentrada globalizada como un hecho “ubicuo e ineluctable” es a su vez una “falacia eurocéntrica” muy extendida entre autores y autoras decoloniales (Escobar, 2003:57). De hecho, la crítica a la homogeneización y asimilación como un hecho global puede servir para validar el topos moderno de la no existencia de alteridades epistémicas.

También Rivera Cusicanqui (2010b:10) difiere de la aniquilación epistemológica como proceso global cuando expresa que la cultura aymara en Bolivia integra y traduce topoi propios y ajenos: “Así, Jesucristo, el Desarrollo, la Democracia, la Historia [eurocéntrica] y otras figuras son permanentemente integradas en las estructuras dinámicas de la cosmología aymara”. Por lo tanto, la autora rechaza la existencia de una aniquilación y dominación<sup>203</sup> del universo simbólico aymara por parte del europeo. Desde la teoría crítica eurocéntrica sirve de evidencia para ello el consumo masivo de *Coca-Cola*, las imágenes omnipresentes de la *Virgen María* y las placas de proyectos de *desarrollo*

---

<sup>203</sup> Véase el capítulo 3.4. *Construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica y dominación de subalternidades.*

modernizador ejecutadas en contextos “originarios”, aunque de hecho se da un sincretismo pro-activo entre universos simbólicos divergentes.

Spedding (2010:159-160) añade que en cuanto las y los intelectuales eurocéntricos observan la *no existencia* de la alteridad *anti-hegemónica indígena* —concebida y deseada por ellos y ellas desde su propio universo simbólico moderno (aunque sea para criticarlo)—, suelen reaccionar en dos sentidos. Por un lado, pueden argüir que la cultura *local auténtica* ha sido *asimilada* por la modernidad eurocéntrica (mediante la escuela, universidad, CD, globalización, etc.) —victimizando a las y los indígenas (por lo que niegan su autonomía y capacidad de decisión y su necesidad de ser *defendidos*) —tal como la hace el sistema de la CD<sup>204</sup>. Por otro lado, pueden negar o ignorar a las y los indígenas que no *viven según sus tradiciones* no eurocéntricas y seguir buscando lo *auténtico*. En este último sentido, la autora alude a “indígenas aún incontaminados” que aparentan corresponder a este modelo idealizado, “haciendo el juego a los intelectuales y los financiadores a través de una vestimenta folklórica y la adopción de una retórica cargada de espiritualidad, reciprocidad”, etc. que pueden servir para “encubrir conductas mundanas y nepotistas” comunes a todo tipo de sociedad. Estos análisis esencialistas, entre los que Spedding (2011:46) incluye a gran parte de los autores descolonizadores, no perciben la posibilidad de innovación endógena<sup>205</sup>.

Cabe mencionar, antes de concluir este punto, que el mecanismo de legitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico propio a través de la deslegitimación de sus alteridades se aplica también en el interior del universo

---

<sup>204</sup> Según Spedding (2010:160), esta visión crítica eurocéntrica reduce a las y los indígenas a “títeres pasivos que tragan y reproducen todo lo que el profesor, el pastor, el oficial militar y el promotor de desarrollo les dicen, sin capacidad de escoger o de evaluar los beneficios o desventajas para ellos mismos.”

<sup>205</sup> Por ejemplo, la quinoa, alimento andino milenario de cultivo y transformación laboriosa, puede haber caído en las últimas décadas en desuso en la cocina boliviana, mientras el fideo, arroz y pan de trigo han llegado a ser centrales en la alimentación. Ello se puede deber a que son más fáciles de preparar y de llevar a los trabajos fuera de casa realizados por mujeres<sup>205</sup> y hombres que los alimentos *tradicionales*, y no necesariamente a las donaciones de alimentos de la CD o la globalización, como se suele criticar. Sin embargo, la papa sigue siendo popular (siendo fácil de preparar y transportar) y el *chuño* (la transformación muy trabajosa de la papa) sigue siendo relevante por su carácter central en la cultura alimentaria (Spedding, 2010:160,163-164).

simbólico moderno como una forma de evitar la desviación de la norma: las exigencias de un fin de la CD son deslegitimadas y marginadas de los debates sobre *desarrollo* y la CD al ser declaradas incoherentes con el universo simbólico de la modernidad eurocéntrica. Desde esta definición de la *realidad*, es incoherente concebir que las y los *otros* eventualmente estarían mejor sin los topoi y entidades de la modernidad eurocéntrica (*desarrollo, Estado-nación y de bienestar, democracia, crecimiento ilimitado, producción a escala, etc.*) — incluso cuando tales topoi institucionalizados ni siquiera en el Norte dan siempre los resultados que pregonan sus propios topoi legitimadores<sup>206</sup>.

Como resultado de la aplicación de este mecanismo, la legitimidad del sistema de la CD sigue moderadamente vigente: a pesar de que existe un consenso social sobre que la CD fracasó en cumplir tanto con sus propias promesas como con las elevadas expectativas depositadas en ella, a través de la construcción de la *no existencia* de las alteridades, se institucionalizó y socializó el topos moderno eurocéntrico de la ausencia de una alternativa viable a la modernidad eurocéntrica.

Cabe concluir que el mecanismo de legitimación a través de la deslegitimación de las alteridades efectivamente es empleado por parte del sistema de la CD: la negación de la capacidad de las y los receptores para reflexionar y decidir de forma autónoma sobre lo que entienden por *desarrollo* o elaborar un discurso propio ha construido una narrativa que al parecer *demuestra* la *inferioridad* de las alteridades epistémicas. A partir de ello, en las sociedades modernas eurocéntricas se desencadenan intervenciones que corresponden a la obligación moral de *ayudar* y en las sociedades alternas la disposición o incluso la demanda para aceptar esta *cooperación*. Sin embargo, es necesario destacar que este mecanismo de legitimación no necesariamente ha tenido un impacto global y que alteridades que incluyen topoi modernos europeos lo hacen de manera pro-activa.

---

<sup>206</sup> E incluso las críticas ortodoxas son deslegitimadas: Sogge (2009:22) alude al fracaso de la *Iniciativa de Estocolmo* (de corte socialdemócrata y promovida por altos cargos europeos a principios de los años 90 del siglo XX) para concluir, que “[e]n nombre de la libertad de pensamiento y de un mercado de ideas libre, el sistema de la ayuda ha visto cómo crecen los monopolios intelectuales y el desaliento de los que discrepan.”

### 3.1.2.2. Traducciones entre universos simbólicos

La traducción de los topoi, normas, valores, organizaciones, etc. de un universo simbólico alterno al universo simbólico moderno eurocéntrico de la CD permite su abstracción y traslado al campo de conocimiento y acción de las y los *expertos* de la CD. Ello puede resultar en la asimilación del universo simbólico moderno eurocéntrico por parte del episteme alterno de las y los receptores de la *cooperación*. El mecanismo deslegitimador de la traducción parte de la asunción universalista del universo simbólico eurocéntrico para declarar a las y los *otros* como *necesitados* de los conceptos eurocéntricos para poder comprender su propia realidad. Y vice versa, se deslegitiman como *inferiores* los conceptos alternos.

Rottenburg (2009:76-77,180,182) observa al respecto que no se puede lograr la objetividad al desvincular, ergo traducir, los datos y hechos de sus universos simbólicos de referencia. Al crear indicadores cuantitativos o cualitativos y utilizar el idioma hegemónico y un lenguaje especializado, se aniquilan y cooptan las definiciones alternativas y se desagregan artificialmente las dimensiones culturales, morales, económicas, políticas, legales, etc. Se emplean conceptos, procedimientos, indicadores y objetivos técnicos y universalistas, elaborados por las y los *expertos* (des)legitimadores. De esta forma se excluyen los conocimientos *locales* y se niegan las diferencias culturales y sociales de los universos simbólicos divergentes —o por lo menos la relevancia de las diferencias.

También Bebbington (2005:937) subraya, para el caso de las ONG, que gran parte de su personal declara querer *reducir la pobreza* bajo principios de *participación*, etc., pero aún así promueven traducciones de las realidades alternas. Aquellas representaciones en función del universo simbólico moderno eurocéntrico conducen a intervenciones con resultados contrarios a lo explicitado por la agenda oficial (el discurso)<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Véase 3.2. *Práctica discursiva*, 3.4. *Articulación libre* y 6. *Agenda oficial de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur*

Maria Galindo y Sonia Sánchez (2007:103-104) expresan asimismo que las ONG bolivianas traducen las demandas y luchas apropiadas y “cambian el lenguaje” de las y los *beneficiarias*. Las ONG imponen sus objetivos porque las y los receptores empiezan a usar el lenguaje técnico de la CD y a ser “portavoz” de estos objetivos traducidos. También Chandhoke (2002:46) observa prácticamente las mismas tendencias: las ONG internacionales imponen sus propias ideas y programas respecto a *problemas y soluciones*, hecho que Tandon (1991:69,75-77) atribuye a la necesidad de las ONG del Norte de representar de manera comprensible —traducida— la denominada *problemática africana* al universo simbólico eurocéntrico de las sociedades y gobiernos financiadores, para así asegurar el flujo mantenido de recursos financieros.

Tanto Berger y Luckmann (1967:104, 110-133) como Foucault (1968:124) defienden que un cuerpo de conocimiento especializado puede entrar en dialéctica o conversación con el colectivo social que lo creó. En este inciso hago hincapié en que los epistemes de las alteridades (que participaron de forma indirecta en la creación de topoi, organizaciones, discursos y conocimientos modernos eurocéntricos<sup>208</sup>, aunque se ven apremiados para asimilarlos) son excluidos de la frontera del discurso<sup>209</sup>, por lo que sus universos simbólicos solo entran en la conversación después de haber sido traducidos al discurso del episteme o universo simbólico moderno eurocéntrico. Como consecuencia, se asienta la hegemonía de la modernidad eurocéntrica y se naturalizan las relaciones de dominación que ejerce sobre sus alteridades.

En este sentido, la elaboración y publicación de informes *oficiales* legitiman la jerarquización de temas, *problemas, soluciones, beneficiarios* y de las relaciones entre actores. Se trata de textos auto-referenciales que, al mantener la coherencia con los demás textos *oficiales* y los topoi y narrativas de la modernidad eurocéntrica, logran su legitimidad —y no por aportar a la mejor

---

<sup>208</sup> Dado que el universo simbólico de la modernidad eurocéntrica ha sido re-elaborado constantemente como reacción al contacto con sus alteridades, pero sin que estas últimas hayan sido admitidas en este proceso (Dussel, 2000; Quijano, 2007; Santos, 2007).

<sup>209</sup> Como profundizaré en el capítulo 3.2. *Práctica discursiva*.

comprensión de una situación concreta (Berger y Luckmann, 1967:111-114,120,145; Escobar, 1995:108,111-112; Rodríguez-Carmona, 2008). Los informes, programas, proyectos, evaluaciones, investigaciones, etc. de las entidades de la CD deben interpretarse como traducciones al universo simbólico moderno (Berger y Luckmann, 1967:111-114,120,145), y no como descripciones o análisis objetivos de una realidad alterna.

El estudio de caso de un proyecto de una ONG en Bolivia realizado por Silvia Rivera Cusicanqui (1992:153-157) brinda un excelente ejemplo de esta traducción. La autora tilda el conocimiento de los ayllus<sup>210</sup> que manejan las y los técnicos de la ONG como “superficial y estereotipado”, ignorando el “tejido invisible de la racionalidad económica y productiva.” La autora subraya que ello no se debe a la falta de información, sino a que a la ONG la organización aparente del ayllu le parece *irracional y poco productiva*.

En la siguiente cita la autora explica el quehacer “civilizatorio” y paternalista de las ONG por la “incomunicación cultural” colonial, que creó un sentido común incuestionable que infantiliza a las y los *beneficiarios*:

“No sería justo atribuir la crisis organizativa que viven los ayllus del norte de Potosí a una mala fe deliberada por parte de los personeros encargados de la promoción del desarrollo a través del trabajo institucional [de las ONG]. Lo que existe, a pesar de las buenas intenciones, es una brecha de incomunicación cultural determinada históricamente por la relación colonial entre pueblos y ayllus, relación que es reproducida por las ideologías progresistas de la izquierda y que ha formado una suerte de sentido común incuestionable. La base de prejuicio y desconocimiento [...] se manifiesta en una cadena de actos ‘civilizatorios’ que enmarcan desde las concepciones teóricas con que se encara el trabajo de desarrollo rural y promoción educativa hasta las instancias cotidianas de su puesta en práctica. [...Las ONG] daban por supuesto que los ‘campesinos’ [...] ignoran sus propios problemas y que es necesario enseñarles a comprender su propia situación, como a ciudadanos menores de edad que se hallan a la espera de la luz del entendimiento. [...Las ONG trivializan y funcionalizan la cultura como *folklore*] desestimando así las raíces endógenas para un proceso organizativo y de desarrollo rural asentado en la acumulación histórica e ideológica de los ayllus [...]” (Rivera Cusicanqui, 1992:180,185)

---

<sup>210</sup> Organización social y territorial propia de los pueblos aymara y quechua del altiplano y de los valles boliviano. En castellano se podría traducir como *comunidad*.

Sin embargo, también existen análisis críticos que difieren de lo expuesto hasta aquí respecto a la traducción. Para Rottenburg (2009:xxix) la supuesta *objetividad* de las y los *expertos*, políticas, programas, proyectos, informes, etc. del sistema modernizador de la CD no se debe al universalismo eurocéntrico, sino al proceso transcultural de negociación y toma de decisiones. Este requiere de un código o lenguaje, un “código meta”, comprensible desde todos los marcos de referencia (universos simbólicos), en cada de los cuales se emplea un código cultural particular. Rottenburg defiende la necesidad de una “cadena de traducción y transmisión” que permite transferir la representación institucionalizada como versión válida de la realidad en un universo simbólico particular a otro, sin que la representación pierda su validez. Ello se debe a que el código meta resultante de la traducción es político, en el sentido estricto, en cuanto permite convergencias y consensos en base a la omisión, adición y adaptación de sus elementos a cada universo simbólico alterno<sup>211</sup> (Rottenburg, 2009:xxix-xxxii, 85). Los convenios, principios y objetivos oficiales de la CD son un reflejo de este mecanismo legitimador de la existencia del sistema y de sus prácticas —siendo la de Rottenburg una interpretación del mecanismo legitimador de la traducción que no se basa en la deslegitimación de la alteridad epistémica.

La traducción de los conceptos propios de alteridades epistémicas a los propios de la modernidad eurocéntrica forma también parte de la cooptación de las primeras por la segunda, como ampliaré a continuación.<sup>212</sup>

### **3.1.2.3. Cooptación de universos simbólicos**

La aniquilación de la validez epistémica de los universos alternos a la modernidad eurocéntrica en base a la deslegitimación puede interpretarse también como su cooptación: traduciéndolas a términos pertenecientes a la definición de la realidad moderna eurocéntrica para incorporar y liquidar las

---

<sup>211</sup> Siempre que no son datos cuantitativos, en cuyo caso se antepone la asunción eurocéntrica universalista.

<sup>212</sup> En los puntos 3.2. *Práctica discursiva* y 3.4.3. *Sociolecto de la cooperación* retomaré diversos aspectos de la traducción como mecanismo (des)legitimador.

concepciones alternas al universo simbólico moderno. De esta manera se consigue que la negación de las y los *otros* de la modernidad eurocéntrica se convierta sutilmente en una afirmación, ya que se parte de la asunción básica de que las definiciones de la realidad son aceptadas como significativas solo cuando son traducidas a términos más *correctos*, quiere decir, conceptos originarios del universo simbólico moderno (Berger y Luckmann, 1967:133).

Por su parte, los análisis neogramscianos definen la cooptación como parte esencial de la “revolución pasiva”: la restauración del grupo hegemónico en crisis se persigue asumiendo parte de las demandas de las y los subalternos, aislando otras, y cooptando a sus intelectuales orgánicos, separándolos de su contexto subalterno (Torfing, 1999:111-112; citado en Errejón, 2012:131).<sup>213</sup>

Escobar (1995:99), ya previamente a su rechazo de la aniquilación exitosa de toda alteridad por la globalización modernizadora eurocéntrica (Escobar, 2003:57), había argüido que el capitalismo global se basa en su habilidad de consolidar heterogéneas formas sociales, al estar constituido por un sistema simbólico, económico y político descentralizado de captación —lo que interpreto como cooptación en sentido neogramsciano. Aunque de esta forma Escobar contradice la homogeneización global identificada por Sachs (1992:3,377), sí parece estar en consonancia con sus análisis de que, ya antes de la era del *desarrollo*, las élites no-europeas y no-blancas de las colonias fueron cooptadas como aliadas subordinadas (en palabras de Gramsci) o asociadas dependientes (en palabras de Quijano, 2007:120). Su función era y sigue siendo la de asegurar la tributación de los subalternos para así transferir la riqueza de las periferias coloniales a las metrópoli —y en la era pretendidamente *poscolonial* de la colonialidad, asegurar el acceso a y la transferencia de plusvalía desde los países del Sur a los del Norte global. Con esta finalidad, las “élites occidentalizadas” o modernizadas y euro-centradas

---

<sup>213</sup> Considero que los análisis de Berger y Luckmann y de los neogramscianos comparten aspectos centrales en este análisis. Sin embargo, profundizaré en el análisis de la hegemonía en el sistema-mundo contemporáneo, del rol del sistema de la CD en esta dinámica y de la hegemonía de algunos actores del sistema de la CD respecto a otros actores del mismo sistema en el capítulo 3.3. *Construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica y dominación de subalternidades.*

reproducen los conocimientos hegemónicos de la institucionalidad normativa del sistema-mundo globalizado (Grosfoguel, 2011:98)<sup>214</sup>.

Las élites de los países descolonizados formalmente en el siglo XX, constituidos como nuevos gobernantes, en palabras de Alvares (1992:225) han sido “naive” y “enamoradas” de la ciencia moderna eurocéntrica y de su supuesto potencial como ingeniería social para elevar la calidad de vida de los *pobres* mediante el *desarrollo*. Hasta hoy en día, la ciencia moderna busca extender su hegemonía a otras culturas a través de las denominadas universidades de *élite* de EEUU e Inglaterra, que coadyuvaron a la constitución de la hegemonía del sistema-mundo moderno eurocéntrico, al facilitar la asimilación de las ideologías ortodoxas por parte de las y los futuros gobernantes de Norte y Sur —siendo aquellas los espacios de educación formal preferidos para las élites y que gozan con un acceso privilegiado a puestos en partidos políticos y gobiernos en el Norte y el Sur (Alvares, 1992:220-222; Kohl y Farthing, 2007:52). También las universidades no consideradas de *élite* se adscriben al paradigma vigente y lo transmiten a las nuevas generaciones de estudiantes (futuros profesionales y políticos). Ello aplica a la práctica totalidad de los centros de docencia e investigación en Norte y Sur, formando la “matriz interdisciplinaria” (Kuhn, 1974), salvo las y los académicos que buscan fomentar un discurso contra-hegemónico. Sin embargo, y como ya he revisado en detalle al principio del capítulo 2.2., autoras como Rivera Cusicanqui (2010a:65-68) critican también a las y los académicos decoloniales (que se autodeclaran como contrahegemónicos) por su carácter apolítico, y por la “recolonización” e invisibilización de los “imaginarios y las mentes de la intelectualidad del Sur” al establecer relaciones académicas marcadas por el clientelismo y la mimesis como formas de dominación colonial. En esta afirmación se detecta claramente la cooptación en base a la deslegitimación de epistemes alternos.

---

<sup>214</sup> Según Grosfoguel (2011:98), sin estas élites locales no podría operar el sistema económico, político, cultural y social hegemónico —porque las élites locales son subordinadas aliadas que ponen el sistema en práctica en las periferias.

Asimismo, el concepto del *desarrollo* es relevante para que las personas se adscriban al modelo moderno eurocéntrico y se sigan comprometiendo con el mismo: promete el crecimiento económico *ilimitado*. Las relaciones asimétricas entre Sur y Norte global facilitan oportunidades para satisfacer aspiraciones de crecimiento para las poblaciones del Norte<sup>215</sup> sólo porque al mismo tiempo niegan a la mayoría del Sur tanto el *desarrollo* como una desviación conceptual del *subdesarrollo* al que han sido adscritos (por ser un requisito para el bienestar económico del Norte) (Sampedro, 1978; Amin, 1988). Por lo tanto, una estrategia factible para reforzar la conformidad con el modelo modernizador eurocéntrico reside en seguir prometiendo *crecimiento*, *desarrollo* y *bienestar* tanto al Norte, como al Sur (Rottenburg, 2009), mientras se niega la validez de sistemas económicos alternos al etiquetarlos como *locales* (Santos, 2007:90-97).

También la promoción en la agenda oficial del *fortalecimiento de las instituciones democráticas* como un objetivo central para el sistema de la CD persigue la cooptación. Al asociar la democracia (con alto potencial legitimador) con el *desarrollo* económico globalizador de corte neoliberal de segunda generación<sup>216</sup>. Por ello, en la agenda oficial contemporánea de la CD se arguye que la *reestructuración democrática (gobernanza)* es necesaria para mejorar el funcionamiento macroeconómico (*desarrollo*) y la *estabilidad política (gobernabilidad)* (Kohl y Farthing, 2007:62-66).<sup>217</sup>

En resumen, la *democracia del mercado* cooptó y sigue cooptando a Sur y Norte al ofrecer la *participación política* en su agenda oficial, mientras practica la exclusión económica y política desde sus agendas extraoficiales (Kohl y Farthing, 2007:63). Para el contexto boliviano, Rivera Cusicanqui (2010a:60)

---

<sup>215</sup> Que incluye también a las élites modernizadas/modernizadoras situadas físicamente en las periferias, pero pertenecientes social y políticamente a los centros.

<sup>216</sup> Dada la deslegitimación del neoliberalismo ortodoxo desde que a principios de los años 90 se evidenció su incapacidad para cumplir con sus propias promesas, se instauró a mediados de los años 90 la segunda generación, que incluye en su narrativa la relevancia de las instituciones políticas y sociales previamente deslegitimadas como perjudiciales para el *crecimiento*.

<sup>217</sup> "El discurso democrático efectivamente logró que el neoliberalismo fuera más digerible para las élites nacionales, las poblaciones locales que perciben la democracia como algo clave para mejorar sus vidas y la gente en los países industrializados del Occidente." (Kohl y Farthing, 2007:62)

constata lo siguiente respecto al “multiculturalismo” celebrado por el gobierno boliviano y los organismos internacionales desde los años 90 como una faceta del neoliberalismo de segunda generación:

“El multiculturalismo oficial [...] ha sido el mecanismo encubridor por excelencia de las nuevas formas de colonización. Las elites adoptan una estrategia de travestismo y articulan nuevos esquemas de cooptación y neutralización. Se reproduce así una ‘inclusión condicionada’, una ciudadanía recortada y de segunda clase, que moldea imaginarios e identidades subalternizadas al papel de ornamentos o masas anónimas que teatraliza su propia identidad.”

Galindo y Sánchez (2007:105-106) observan que las ONG crean tipos de *beneficiarios* de manera arbitraria, aislándolos de posibles y naturales aliados y aliadas. De esta forma se destruyen relaciones sociales, se cooptan sus luchas y se recorta la realidad en función de las necesidades de las ONG.

A su vez, Arellano-López y Petras (1994) observan la cooptación e instrumentalización intencionada de las ONG por parte de los financiadores oficiales en el caso de Bolivia —algo que Hulme y Edwards (1997) identifican también en el caso de Inglaterra. Efectivamente, en el interior de la arquitectura del sistema de la CD existe un incentivo hacia el mimetismo isomórfico en base a los topoi modernos: las organizaciones que se formalizan (*modernizan*) aumentan su legitimidad, y de esta manera el acceso a recursos que incrementa sus posibilidades de supervivencia institucional (Meyer y Rowan, 1977; Pfeffer y Salancik, 1978). En este sentido, Frits Wils (1993:60) observa un “cambio en la base externa de legitimidad de las ONG y de sus fuentes de financiamiento”: de un interés en “activismo y buenas intenciones” hacia resultados e impactos que responden a exigencias de trasfondo neoliberal. Ello se puede interpretar como cooptación.

Contrariamente, Jones (2007:304) argumenta que la alteración de la misión fundacional en las ONG estadounidenses no se debe tanto a su cooptación por los financiadores públicos, sino más bien a que se centran en incrementar sus infraestructuras o en gastar recursos en proyectos que no sirven a sus objetivos fundacionales. Sin embargo, parte de las conclusiones de Jones pueden interpretarse como incentivos cooptantes: infraestructuras *modernas*

aparentan institucionalidad y formalización (aumentando la legitimidad y por ende el acceso a recursos), mientras la mayor accesibilidad de financiación para proyectos no vinculados a la misión fundacional re-orienta paulatinamente la actividad de las ONG hacia los objetivos definidos por las entidades normativas de la CD.

Para Pfeffer y Salancik (1978:162-165), la *participación*, topos legitimador central, es una forma de cooptación. De esta forma, en el interior de una organización el individuo se compromete más con la organización, el programa o el proyecto, porque *participa* en la toma de decisiones (además por tener un elevado compromiso para mantener su puesto laboral). En un análisis macro se pueden observar las mismas lógicas: organizaciones que *participan* son menos críticas y aceptan más compromisos. Por ejemplo, cuando la Organización Mundial del Comercio (OMC) creó mecanismos que incluyeron en algunos procesos de toma de decisión a algunas entidades de la sociedad civil organizada, que previamente en 1999 en Seattle habían evidenciado la falta de legitimación social de la OMC (Paterson, 2009; citado en Rashe, 2014:50; Latouche, 2007). Son recurrentes los casos en todos los ámbitos en los cuales organizaciones (o sus representantes) pasaron de la oposición a formar parte de las entidades anteriormente contestadas. En el ámbito de la CD cabe destacar a ONG internacionales que, después de oponerse a políticas internacionales concretas de sus respectivos gobiernos, entraron a formar parte de consejos consultivos y conferencias de sus gobiernos o de la ONU. Como consecuencia, dedican más esfuerzo a defender la posición política obtenida y no se arriesgan a la oposición abierta, ya que ahora forman parte del mismo sistema oficial. Sin embargo, Pfeffer y Salancik (1978:162-165) admiten que en ocasiones la cooptación sí puede alterar los objetivos de la organización cooptante. Esta postura ha sido defendida por Baghwati (1994) y Boli y Thomas (1997:179-188), aunque las ONG nacionales e internacionales entrevistadas<sup>218</sup> no expresaron el objetivo que eventualmente sí se pueden *cambiar las cosas desde dentro*.

---

<sup>218</sup> Véase el apéndice 1.

A su vez cabe considerar que, según Pfeffer y Salancik (1978:220-221), los movimientos de individuos de ONG a puestos oficiales pueden interpretarse no tanto como intentos de cooptación, sino como consecuencia de interdependencias e interrelaciones a nivel personal establecidas en proyectos previos.<sup>219</sup>

#### 3.1.2.4. Re-socialización

La “re-socialización”, identificada por Berger y Luckmann (1967:150-151,157,181), se puede interpretar como una forma específica de cooptación epistémica, además de que la puesta en práctica de este mecanismo de legitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico constituye posiblemente la tarea central de las ONG nacionales e internacionales<sup>220</sup>.

Los autores exponen que la socialización primaria, que introduce a la niñez a los topoi de su sociedad más cercana, es la más relevante para el individuo. La socialización secundaria facilita la participación en otros sectores de la sociedad más amplia y debe ser coherente con la socialización primaria. La socialización secundaria es necesaria en las sociedades modernas por la distribución social del conocimiento en función de los roles atribuidos, consecuencia de la división del trabajo, por lo cual no todas las personas deben y pueden poseer los mismos conocimientos especializados. Sin embargo, la re-socialización se aplica a individuos y grupos sociales procedentes de universos simbólicos alternos. Primero deben ser introducidos en los topoi y en el funcionamiento de las organizaciones de la modernidad eurocéntrica, para después poder pasar por una socialización secundaria que les permita ser

<sup>219</sup> En las entrevistas que he realizado en Bolivia he podido confirmar esta postura por parte de personas que entre 2006 y 2007 salieron de ONG para entrar al primer gobierno de Evo Morales.

<sup>220</sup> Sin embargo, cabe matizar que el sistema de la CD no es el único subsistema de la modernidad eurocéntrica partícipe de la re-socialización de alteridades. De hecho, el sistema de la educación pública y privada se puede considerar no solo como el principal instrumento de la socialización secundaria, sino también de la re-socialización en la cultura *nacional* para las y los ciudadanos no pertenecientes a la cultura hegemónica de un *Estado-nación* (las minorías e inmigrantes), dado que su socialización primaria no sirve como sustento para una socialización secundaria acorde a la versión nacional particular de la modernidad eurocéntrica (Berger y Luckmann, 1964; Illich,1992; Alvares, 1992:227-228; Spedding, 2011:37). Gramsci afirma, en este mismo sentido, que la construcción de la hegemonía requiere de una dimensión educativa para su legitimación, tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, Foucault lo denomina “rituales de la verdad”, que niegan la alteridad de las y los *otros* al convertirlos a la *verdad universal* eurocéntrica (Beck, 2002:412).

útiles a la sociedad moderna eurocéntrica —ya que ello es la racionalidad predominante de este universo simbólico.

La “occidentalización” de las élites periféricas denunciada por Alvares (1992:225) y Grosfoguel (2011:98), entre otros, en las universidades occidentales y occidentalizadas suele ser un proceso de socialización secundaria y no una re-socialización, ya que desde hace varias décadas las élites del Sur reciben una socialización primaria moderna eurocéntrica. Sin embargo, la aplicación del análisis de Berger y Luckmann (1967:181) a la CD permite identificar la actividad de sus agentes además de un proceso de socialización secundaria como re-socialización cuando la CD actúa en las alteridades respecto a una socialización primaria incompatible que procede de un episteme alterno.

Rottenburg (2009:174-175) advierte que, según la agenda oficial de la *emancipación*, el sistema de la CD transmite un conocimiento *técnico, social y culturalmente neutro* —a pesar de su origen local europeo— para suplir su ausencia entre las y los receptores y *complementar los conocimientos locales*, determinados como *valiosos*. Sin embargo, la agenda extraoficial de la modernización persigue transferir conocimientos que permiten la transformación de las definiciones de realidad alternas hacia el modelo modernizador eurocéntrico en un proceso de re-socialización. En este sentido, también Sogge (2009:21) identifica a las entidades de la CD pública como “cintas transportadoras de ideas” y Bautista (2012:65) observa que las y los intelectuales bolivianos en el gobierno, la academia y las ONG “se hallan, en todos los casos, entrampadas en un paradigma del cual son incapaces de salir porque, epistemológicamente, la trampa está internalizada desde la propia concepción que se tiene de la economía, de la realidad y de la sociedad en su conjunto.” Esta concepción es “una simple deducción silogística de lo que piensa el primer mundo de sus problemas y de cómo creen aquella teoría como infalible y universal [...]”.

En mi opinión, un ejemplo claro de los procesos de re-socialización llevados a cabo por la CD son los talleres de las ONG locales e internacionales. En estas

actividades no se persigue la legitimidad del conocimiento que se pretende transmitir mediante la coherencia con los conocimientos adquiridos en la socialización primaria de las y los *receptores*, sino que se pretende transmitir la definición de la realidad moderna eurocéntrica. Son principalmente los topoi del *desarrollo* y de la *ayuda* y la *cooperación*<sup>221</sup> los que legitiman esta re-socialización de las sociedades receptoras, ejecutada por el sistema de la CD.

Considerando lo planteado en el punto previo, esto es, que los universos simbólicos alternos han sido aniquilados epistémicamente y/o cooptados, resulta totalmente coherente el hecho de que tampoco en el nivel teórico la CD y la academia asociada se plantean las consecuencias de las incoherencias entre las socializaciones primarias alternas y sus propios planteamientos universalistas y modernizadores. Por ejemplo, en su aplicación práctica por el sistema de la CD, la narrativa del *género* deslegitima de antemano a toda cultura diagnosticada como *tradicional*, como *patriarcal* y, por ende, como *no equitativa* —porque así se interpreta desde la historia eurocentrada. Tampoco se suele considerar válida la socialización primaria comunitaria frente a la individualizada de las sociedades financiadoras<sup>222</sup>.

Desde el punto de vista de la CD, la re-socialización de las alteridades epistémicas se hace necesaria, ya que aunque hubiera una compatibilidad entre socialización primaria alterna y socialización secundaria eurocéntrica, debido a que las y los técnicos de las ONG no son personas cercanas e importantes para las y los participantes en los talleres (a menos que hayan sido cooptados), parece difícil aspirar a una socialización secundaria exitosa: el universo simbólico endógeno se va a seguir reforzando por el entorno social

<sup>221</sup> Véase el capítulo 4. *La mitología moderna eurocéntrica...*, especialmente los puntos 4.8. y 4.9.

<sup>222</sup> Por ejemplo, frecuentemente se cita como causa de divergencias entre los planteamientos modernizadores eurocéntricos de la CD y la cosmovisión indígena andina el carácter *individualista* del modelo capitalista modernizador frente al *comunitario* de los pueblos originarios. Al respecto cabe aclarar dos aspectos: en primer lugar, que una cultura sea descrita como *comunitaria* no implica que sea homogenizadora, sino que los bienes comunes son la base para lograr el bien común (mientras en las sociedades modernas eurocéntricas el contrato social prevé que cada ciudadano y ciudadana debe delegar el ejercicio de sus derechos individuales e inalienables y parte de sus recursos a los poderes públicos para perseguir el bien común). En segundo lugar, y lo que es más importante, por el mero hecho de ofrecer una definición de realidad alterna la CD crea individualidades en sociedades comunitarias: aunque la CD defendiese lo comunitario, impediría la socialización secundaria exclusiva del sujeto en su propio universo simbólico, dando pie a que cada sujeto pueda optar o alternar entre diferentes universos simbólicos (Berger y Luckmann, 1967:190-191). Más adelante retomaré este aspecto.

más cercano (Berger y Luckmann, 1967:170,181). La constatación de aquella falta de aceptación y asimilación de los topoi eurocéntricos por las y los *receptores* —considerada necesaria para el *desarrollo*— lleva a la CD a recurrir a la re-socialización: transformar la definición de la realidad alterna hacia la de la modernidad eurocéntrica.

Para ello se pone énfasis en que los talleres y reuniones sean relevantes para el individuo y que la ONG sea relevante y cercana. En los talleres se traduce la definición de la realidad al lenguaje moderno eurocéntrico específico de la CD —un sociolecto ajeno a lo cotidiano y al contexto particular<sup>223</sup>. Además, se repiten constantemente los talleres con los mismos temas y se segrega (no necesariamente de manera intencional, sino por razones de viabilidad) a las y los *beneficiarios* seleccionados de su contexto local. Para ello resulta necesario aplicar los mecanismos de legitimación revisados previamente: la autolegitimación de la modernidad eurocéntrica y la deslegitimación de las alteridades: para alejar a las y los receptores de la influencia de su entorno se argumenta que este *busca retenerlos, porque es reacio al cambio y envidioso de su progreso personal* logrado gracias a las ONG. Se pone en valor todo lo asociado a la modernidad *desarrollada*, mientras se deslegitima todo lo *tradicional y subdesarrollado*.

Al concluir el proceso de re-socialización se facilita una traducción y re-interpretación ex post del universo simbólico alterno *superado* en términos del moderno *alcanzado*, construyendo un momento definido como hito de un supuesto *antes y después* para así dificultar la vuelta al universo simbólico de origen (Berger y Luckmann, 1967:182). Ello se refleja en frases parecidas a la siguiente: “Hasta que llegó la ONG, yo pensaba que era mejor tener tierra comunitaria, pero ahora sé que me conviene tener mi propia parcela para prosperar y defender mis derechos como mujer” (citado en Escobar, 1995:50)<sup>224</sup>. También la siguiente cita de Galindo y Sánchez (2007:104) confirma la ejecución de la re-socialización por parte de las ONG, con la

---

<sup>223</sup> Véase 3.4.3. *Sociolecto de la cooperación*

<sup>224</sup> En la actualidad sólo una parte de las ONG promueve la privatización de la tierra frente a la propiedad comunitaria, pero la cita revela nítidamente el proceso de re-socialización referido aquí.

finalidad de “adormecer” a las y los actores sociales alternos a las que se dirigen en su texto:

“[E]l dogmatismo [...] en su tallerismo te hace portavoz de su discurso. Es decir, que tú [la *beneficiaria*] con tu cuerpo te conviertes en portavoz de sus objetivos. Además de hacerte portavoz de su lenguaje, la institucionalización crea una dicotomía entre benefactores y beneficiarios. Entonces hace que los movimientos [sociales] se adormezcan completamente.” (Galindo y Sánchez, 2007:104)

Sin embargo, la re-socialización no se limita a las y los *beneficiarios*. También se re-socializó a *socios* (también denominados *contrapartes*) gubernamentales en el lado receptor. Sogge (2002) y Eyben (2008:29) destacan a los *Ministerios de Finanzas y Economía* de los países *receptores* como los elegidos para que su personal sea alineado con el modelo de gestión moderno eurocéntrico mediante el *fortalecimiento de capacidades* para la *gobernanza*). Las y los titulados de las facultades de Economía de las principales universidades estadounidenses con pasaporte de países del Sur son los candidatos preferidos para ocupar puestos en sus gobiernos.<sup>225</sup> Ello se debe a la agenda de los financiadores de la CD orientada a controlar al máximo posible sus intervenciones. Esto lleva a incluir en el sistema de la CD a ONG internacionales y locales, además de a consultorías que después de un tiempo de aprendizaje institucional condicionado por los financiadores han sido re-socializadas para actuar acorde a la agenda de la CD —y en el caso de las ONG no ya en función de sus objetivos fundacionales *altermundistas*.

Revisando el topoi eurocéntrico que constituye el eje central en este debate, el *desarrollo* moderno eurocéntrico, cabe destacar que Latouche (2007:20) identifica el mismo con “desarraigo”. Ello parece en consonancia con Zygmunt Bauman (2000:12), quién subraya que la emancipación facilitada por la modernidad implica la sustitución de “viejas celdas” por “nuevos moldes” —lo que implica también la represión de las personas que no se adaptan. Después de la Segunda Guerra Mundial, *ayuda, cooperación y desarrollo* nacional eran las nuevas formas legitimadas de la ingeniería social modernizadora. Sin

<sup>225</sup> Luis Tapia, investigador, Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA), entrevista en La Paz, 08.08.2012.

embargo, Bauman (2000:13,194) añade que en la actualidad los “moldes” de la modernidad “sólida” escasean porque han sido “licuefaccionados”<sup>226</sup> y han perdido su capacidad coercitiva: ahora las pautas de conducta y grupos de referencia son diversos, complejos y yuxtapuestos (y a veces incompatibles), los topoi han dejado de ser duraderos y se han vuelto efímeros, también por tener que compararse con topoi de epistemes alternos.

En mi opinión, los actores de la CD, subsistema constituido en la modernidad sólida, siguen aplicando los moldes establecidos hace décadas (*desarrollo*, talleres, proyectos, *donantes* y *beneficiarios*, etc.) a realidades líquidas (tanto modernas, cómo más o menos modernizadas). Como consecuencia, la CD debe afrontar incoherencias y fracasos inevitables, ya que “[l]os sólidos son moldeados una sola vez. Mantener la forma de los fluidos requiere muchísima atención, vigilancia constante y un esfuerzo perpetuo [...]” (Bauman, 2000:12). La articulación libre introducida más adelante<sup>227</sup> puede ser una de las formas empleadas por la CD para solventar la deslegitimación consecuente de aquellas incoherencias y fracasos insuperables. Esto se observa cuando la re-socialización no es completa o exitosa (como parece ser la regla en el caso de la ingeniería social de la CD) las y los individuos pueden percibir divergencias entre las identidades y roles atribuidos como resultado de la re-socialización eurocéntrica y su socialización primaria y secundaria original. Por ejemplo, un *beneficiario* definido como *pobre* puede seguir percibiéndose con orgullo como “campesino, aymara, dueño de 20 alpacas y secretario sindicalista”<sup>228</sup>.

Cabe retomar aquí lo que ya mencioné: la re-socialización puede llevar a que el individuo internaliza diferentes universos simbólicos sin identificarse plenamente con ellos, y además puede optar entre dos definiciones de la

---

<sup>226</sup> Cornelius Castoriadis (1975) elabora ya previamente como “magma” una concepción psicoanalítica de la “liquidez”.

<sup>227</sup> En el inciso 3.4. profundizaré en el concepto (neo)institucional de la “articulación libre”, propuesto por Meyer y Rowan (1977), en la que defienden que los topoi, normas y valores sociales de la modernidad eurocéntrica promueven cambios y adaptaciones hacia la racionalidad y una aparente *formalidad* en las organizaciones. El mecanismo de legitimación de la articulación libre implica desvincular tanto la estructura formal de sus actividades, como las diferentes tareas entre sí; ya que los intentos de controlar y coordinar todas las tareas de una organización llevan a conflictos internos y a la visibilización de inconsistencias e ineficiencias —lo que implica perder la legitimación otorgada por el contexto.

<sup>228</sup> Freddy Condor, Coordinador Nacional de COINCABOL (Coordinadora de la Alianza del *Pacto de Unidad*), entrevista en La Paz, 27.04.2011.

realidad a conveniencia. Para ello utiliza sus conocimientos del universo simbólico alterno y los roles atribuidos por la modernidad eurocéntrica para propósitos específicos (Berger y Luckmann, 1967:192): las y los *beneficiarios* pueden dirigir el trabajo de las ONG y otros financiadores hacia sus intereses. En este sentido Spedding (2010:159-160) alude a los indígenas *aún incontaminados* que aparentan corresponder a este ideal eurocéntrico, “haciendo el juego a los intelectuales y los financiadores a través de una vestimenta folklórica y la adopción de una retórica cargada de espiritualidad, reciprocidad y demás.” Esto ha sido observado también por Pigg (1992; citada en Escobar, 195:49) en Nepal: las y los *beneficiarios* alternan dos marcos de creación de identidad: por un lado, categorías de origen local interseccionadas (edad, género, propiedad, oficio-profesión, apellido, etc.), y por otro lado, en función de la sociedad nacional y sus supuestos niveles de *desarrollo* eurocéntrico (*pobre, campesino*, etc.). En varias entrevistas<sup>229</sup>, representantes de ONG nacionales e internacionales expresaron que sus ONG utilizan los fondos recibidos para objetivos por los que no encuentran financiación en su momento (usualmente por no concordar con los *temas de moda*).

Berger y Luckmann (1967:192) denominan este escenario como “red de manipulación recíproca”, mientras Alvares (1992:225) observa para el caso específico del sistema de la CD que a personas no occidentalizadas las prácticas de la CD les parecen un “juego de estafa” mutua. Entre otros, Nicholls (2001:185), al criticar la relación entre el PNUD y el gobierno de Uganda, evidencia la práctica de este mecanismo<sup>230</sup>.

Para terminar este punto, cabe recordar que la re-sozialización, como también los demás mecanismos de deslegitimación de las alteridades (que tienen la finalidad de legitimar a la modernidad eurocéntrica) pueden ser puestas en

<sup>229</sup> Realizadas entre 2009 y 2012 en Bolivia, véase el apéndice 1.

<sup>230</sup> “[El PNUD] tiende a proponer sus propias ideas (generalmente de forma muy clara) y a `enviar documentos ya finalizados de proyectos al gobierno ugandés’, en lugar de trabajar dentro de los parámetros de los esfuerzos de desarrollo gubernamental ya existentes. Debido a la escasez de recursos y de personal capacitado, e incluso a la baja moral dentro de los servicios públicos de Uganda, el PNUD es considerado por el gobierno de Uganda más como una fuente adicional de salarios, de oficinas bien equipadas y de coches `cuatro por cuatro’, que como una ayuda por sus conocimientos técnicos o capacidad para cooperar en la realización de las imprescindibles reformas políticas o institucionales.” (Nicholls, 2001:185)

práctica por la CD debido a que sigue legitimando el uso de la fuerza colonial para una finalidad pedagógica: se reconoce a los países *en desarrollo* el *potencial para ser modernizados*, siempre que reconozcan la *superioridad* del modelo eurocéntrico *universalmente válido* (Beck, 2002:412-413; Grosfoguel, 2006; 2011).

En el presente epígrafe he aplicado los mecanismos de (des)legitimación de la modernidad eurocéntrica identificados por Berger y Luckmann (1964) al sistema de la CD. A continuación, en los tres epígrafes siguientes, haré lo mismo con los aportes de Foucault, la escuela neogramsciana, y Meyer y Rowan.

### 3.2. Práctica discursiva

Como segunda fuente teórica principal para el análisis de la legitimidad sostenida del sistema de la cooperación para el desarrollo (CD), recorro aquí a los aportes de Michel Foucault (1968:119-124,334; 1970:56,58,105), cuyo análisis de la organización de conceptos y objetos para formar teorías y temas (“discursos”) tuvo trascendencia en gran parte de las ciencias sociales eurocéntricas y no eurocéntricas. Ello facilita su aplicación al análisis del sistema de la CD, a pesar de la ausencia absoluta de una dimensión extra-europea en los trabajos de Foucault<sup>231</sup>.

Según Foucault (1968:119-124,334; 1970:56,58,105), es a través del discurso que una *realidad* social se constituye al articular conocimiento y poder, lo visible, lo que se debe y puede pronunciar y lo que no se puede enunciar. Se trata de un proceso que incorpora determinadas relaciones de poder de forma implícita a la percepción de la *realidad*. Aquí aplico estos conceptos a las preguntas de investigación planteadas sobre todo en base al trabajo de Arturo Escobar (1995, 2003, 2007), aunque el análisis foucaultiano ha entrado a

---

<sup>231</sup> Como mencioné en el capítulo 2.2. *Críticas posmodernas y poscoloniales/descolonizadoras*, la escuela foucaultiana influyó fuertemente en los Estudios postcoloniales y los Estudios subalternos —y de esta forma también en gran parte de las y los autores descolonizadores.

formar parte de la escuela neogramsciana y descolonizadora, constituyendo una teoría transversal a todo el análisis aquí presentado.

En el capítulo 2.2.3. diferencié la noción de agenda del concepto foucaultiano de discurso: “El uso del término ‘discurso’ [...] ha [con]llevado con frecuencia la connotación de un pretexto argüido para legitimar una situación, o la de un texto al que no necesariamente acompañan las acciones reales de un individuo o grupo” (Legoas, 2007:20). A esta acepción denomino agenda oficial, porque el contenido de los enunciados no siempre coincide con la agenda extraoficial —los intereses no expresados y sobre todo las acciones realizadas. Sin embargo, partiendo de Foucault, y tal como hace Legoas (2007:20), defino el discurso como una construcción de saber que se presenta como *verdadera* en un contexto social determinado, autorizando y fundamentando sus prácticas recurrentes.

Estos discursos forman parte de un *dispositivo*, término que describe una red que articula el conjunto heterogéneo de discursos, instituciones, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos y proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas, entre otros (Foucault, 1977:299, nota 11; citado en Delgado-Pugley, 2013:164). Cada *dispositif* genera efectos, espacios y estrategias tanto esperados como no esperados, ocupados también por actores emergentes. Por lo tanto, el análisis de un *dispositif* debe ser contextual, considerando los efectos que provoca y las apropiaciones y reinterpretaciones que sufre (Laura Silva-Casteñeda, 2012; citado en Delgado-Pugley, Deborah, 2013:165). Aquellos dispositivos de saber o discursos son enunciados socialmente contruidos y compartidos que, traducidos a significados concretos, determinan para el individuo la percepción, comprensión y clasificación de la *realidad* social. Los enunciados surgen de un sistema de formación de discursos o práctica discursiva —las relaciones entre organizaciones, expertos, expertas y grupos sociales, como entre discursos diversos (todos ellos elementos)— que

prescribieran tanto a los enunciados permitidos, exigidos e implícitos, como a los enunciados excluidos.<sup>232</sup>

Respecto al poder, Foucault defiende en sus primeros trabajos la lógica del “micropoder” que reside en las “microrrelaciones” sociales, y que implica que una “frontera del discurso” no es impuesta o determinada por el exterior o sólo una parte de los elementos, sino que se va construyendo y negociando constantemente entre todos los elementos como frontera del discurso. Como resultado se dan mutaciones o adaptaciones que no alteran el discurso general sostenido por los elementos, por lo que en gran parte se sigue usando los mismos conceptos para tratar temas persistentes, aunque efectivamente evolucionan (como son el *desarrollo*, la *democracia*, etc.) —pero siempre bajo una lógica de “estrategia sin estrategia” (Escobar, 1995:53; en notas).

Sin embargo, para Foucault el discurso no se puede entender fuera de las relaciones de poder que lo hacen posible: la práctica discursiva no se refiere a la actividad de un individuo o de una sociedad, sino a la existencia de reglas y condiciones materiales en las que las personas elaboran el discurso. El micropoder heterogéneo, disperso, no concertado y no predecible sí produce efectos identificables, ya que condiciona a entidades y prácticas aparentemente autónomas de muchas maneras (Chandhoke, 2002:36). A través del discurso se constituye una *realidad* social normativa al articular conocimiento y poder, lo visible y lo que se debe y puede pronunciar (o no). Se trata de un proceso que incorpora determinadas relaciones de poder de forma implícita a la percepción de la *realidad* de los individuos.

Aplicando el análisis foucaultiano más allá de las intenciones del autor a la relación entre el episteme moderno eurocéntrico y sus alteridades, se observa que los epistemes alternos son excluidos de la frontera del discurso, por lo que

---

<sup>232</sup> Cabe subrayar, que el concepto “dispositif de saber”, utilizado por Foucault y por autores y autoras que siguen su argumentación, demuestra gran similitud con el concepto mecanismo de legitimación empleado por Berger y Luckmann (1967). También las instituciones de estos últimos (aquí denominados como topoi) se pueden interpretar como un elemento de la práctica discursiva; especialmente el a priori histórico: un conjunto de reglas que caracterizan a una práctica discursiva más allá de cualquier racionalidad y de cualquier sujeto de la enunciación, y que son organizadas conforme a ciertas reglas inmanentes. Y obviamente, la percepción, comprensión y clasificación de la realidad social o episteme a la que se refiere Foucault, es la misma definición de la *realidad* o universo simbólico de Berger y Luckmann. Sin embargo, más adelante destacaré las diferencias existentes entre ambos análisis.

no entran en la práctica discursiva. Como consecuencia, se asienta la norma de la modernidad eurocéntrica y se naturalizan las relaciones de dominación expresadas por los discursos. Mientras Foucault limita su argumentación al análisis de la organización de conceptos y objetos para formar teorías y temas (discursos), W. Sachs (1992:5) sí afirma que “conocimiento es poder” porque el conocimiento moderno hegemónico visibiliza la definición o interpretación de la *realidad* moderna eurocéntrica e invisibiliza otras formas de comprender a la realidad.

En varios trabajos posteriores a los citados hasta aquí, Foucault (1978;1979) revisa su concepción del poder, introduciendo el concepto de “gubernamentalidad”. Según éste, en las sociedades modernas el poder estaría descentralizado y no sería exclusivo del Estado, por lo que los individuos se auto-gobiernan de forma activa —razón por la cual se debe lograr que se auto-regulen en función de la lógica propia de cada “esfera institucional”. El conocimiento sobre estas lógicas de auto-gobierno permite determinar —y controlar— cómo los individuos se comportan en cada contexto. En este sentido, Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1699) cuestionan si el *desarrollo* es un proyecto de *emancipación* o una forma de gubernamentalidad en el sentido foucaultiano: los financiadores inducen un comportamiento en los receptores para satisfacer sus propios intereses.

En mi opinión, también la “biopolítica”, una noción específica del poder elaborada por Foucault (1985) tiene relevancia para el análisis de las agendas oficiales y extraoficiales del sistema de la CD. La siguiente cita de Saidel (2006:1) resume y ejemplifica a este concepto:

“[Foucault] identificó la aparición hacia el s. XVIII de una mecánica del poder *disciplinario*, el cual se ejercía directamente sobre los cuerpos, y no se proponía [ya] extraer bienes y riqueza, sino *cuerpos, tiempo y trabajo*, con el *mínimo de gastos y el máximo de eficacia posibles*, lo que daría lugar progresivamente a un saber clínico, propio de las ciencias humanas y que tendría como patrón de medida no la ley sino la *norma*. [...] Esta *biopolítica* se interesó, desde la segunda mitad del XVIII, por los procesos de natalidad, mortalidad, morbilidad y longevidad. [...] la biopolítica, que opera sobre la

población al nivel de la especie, es un fenómeno específicamente moderno.”  
(Saidel, 2006:1; resaltado en el original)

Bajo esta definición estimo que se puede interpretar al sistema de la CD como biopolítica que sobrepasa el territorio del Estado-nación hacía el ámbito internacional. Como ejemplo más directo pueden servir las políticas de control de la población del Sur en los años 70 del siglo XX<sup>233</sup>. En un sentido estricto también toda intervención de la CD que pretende aumentar la esperanza de vida puede interpretarse como biopolítica global. Asimismo, Duffield (2005:1-19) y Rottenburg (2009:xvi) observan que el desplazamiento de las intervenciones multilaterales desde la *cooperación al desarrollo* hacía la *ayuda humanitaria* bajo las agendas de *seguridad, salud y derechos humanos* evidencia un desplazamiento de la función de la red global de organizaciones modernas como instrumento de la geopolítica de la Guerra Fría a la biopolítica de la globalización modernizadora.

A continuación, profundizaré en el análisis de discurso del *desarrollo* elaborado por Arturo Escobar (1995), quien defiende que este discurso ha creado un espacio que no se define en función de los temas que trata, sino por las relaciones y el discurso que sistemáticamente producen y re-formulan temas, conceptos, teorías, estrategias, etc. Este espacio se institucionalizó al reunir teorías, sus formas de difundir y controlarlas, prácticas derivadas, organismos internacionales y élites financiadoras y receptoras (Escobar, 1995: 42,44,46).

En este sentido, Escobar (1995:39-41,56,58,104-106) argumenta que para entender el discurso del *desarrollo* no se deben analizar independientemente sus elementos (topoi, organizaciones, procesos socioeconómicos, conocimientos, tecnologías, etc.), sino el sistema de relaciones establecidos entre ellos, ya que este sistema de interrelaciones define el marco para la creación de teorías, conceptos y prácticas de la CD. Escobar sigue aquí a Foucault al argüir que el discurso del *desarrollo* no ha sido creado por personas o entidades concretas y de manera intencional, sino a través de la participación

---

<sup>233</sup> No pretende insinuar que las consecuencias en ocasiones fatales de las prácticas de la CD persigan lo que Agamben (analizada en Saidel, 2006:1-3) o Mbembe (2011) identifica como una forma radical de la biopolítica: la “tanatopolítica” o „necropolítica”, respectivamente.

activa de muchos actores sociales en los contextos históricos concretos de la Guerra fría y la globalización de la pos-Guerra fría. También Sachs (1992:110-111) defiende que las y los receptores han participado en esta práctica discursiva. A pesar de la capacidad normativa de los financiadores para promover un discurso que circunscribe los epistemes alternos a lo *local* y al mismo tiempo posiciona el episteme eurocéntrico local como *universalmente válido*, se ha alterado en parte la visión moderna eurocéntrica hasta incluir posturas posmodernas y poscoloniales debido a la resistencia de las alteridades a lo *universal*, todo ello en un “vórtice continuo de diálogo y antagonismo”. Según este análisis, defendido también por Santos (1999a) y Grosfoguel (2006;2011), no hay una exclusión de la práctica discursiva de las alteridades, ya que, y contrariamente a Berger y Luckmann (1967), no se excluyen sus epistemes de la frontera del discurso: no se privilegia al episteme moderno, ni se deslegitima a los alternos.

A su vez, y esta vez sí muy a la par del análisis sobre la construcción de la realidad social de Berger y Luckmann, subraya Escobar (1995:104-105) que el discurso del *desarrollo* no ha sido creado conscientemente por el Norte moderno eurocéntrico para así encubrir las asimetrías económicas o políticas existentes, pero aún así ha entrado a formar parte de las interpretaciones de la *realidad* que se realizan constantemente desde receptores y financiadores: se ha convertido en un elemento que participa en la práctica discursiva.

Sin embargo, a pesar de la falta de intencionalidad y consciencia, la inmensa mayoría de los actores del sistema de organizaciones de la CD modernizadora defienden que su labor depende de una *comprensión integral* del *problema*, cuya *solución* se debe basar en una o varias teorías eurocéntricas sobre el *desarrollo*. Pero ello invisibiliza que el *problema* se define necesariamente en función de estas teorías, que son elementos de una práctica discursiva, coherentes con el topoi eurocéntrico del *desarrollo* que normaliza para financiadores y receptores la imposición a las alteridades de una visión determinada del mundo, de la definición de la *realidad* local casi globalizada de la modernidad eurocéntrica (Escobar, 1995:56,59,94; Santos, 2007). El análisis

de la problematización de los diversos aspectos y actores del *desarrollo* a partir de Foucault, en combinación con las consideraciones de la escuela neogramsciana, llevan a Escobar (1995:68,104-105) a concluir que las formas de poder de la CD son la naturalización de jerarquías y desigualdades (y no la represión abierta), la gestión y creación del conocimiento, y la burocratización de la acción social. Para este fin, mediante el discurso del *desarrollo*, se categoriza, homogeneiza y objetiviza las y los *pobres* y *subdesarrollados*. Ello deriva en prácticas de la CD que crean y formalizan relaciones sociales, la división internacional del trabajo y formas culturales específicas en las sociedades receptoras.

Como ya he mencionado en el epígrafe 3.1., Escobar (1995:179) argumenta que las entidades normativas de la CD tienen capacidad para que la descripción realizada por ellas de los universos simbólicos alternos (las y los *otros*, *beneficiarios*, *mujeres pobres*, *campesinos*, *el tercer mundo*, etc.) sea prescriptiva: las poblaciones, la docencia<sup>234</sup>, la política, etc. en Norte y Sur aceptan estas teorías e informes sobre el *desarrollo* como el único diagnóstico válido, acompañado por la única solución considerada válida, el *desarrollo* modernizador eurocéntrico.

Sin embargo, se invisibiliza que este conocimiento hegemónico se limita a reflejar la definición de la realidad ya creada previamente por estas entidades normativas en forma de teorías y estrategias del *desarrollo*<sup>235 236</sup>:

<sup>234</sup> Pretendo distinguir entre la academia normativa —expertos académicos— y la academia transmisora de normas y topoi —la docencia. Ambos forman parte de manera yuxtapuesta de la “matriz interdisciplinaria” a la que alude Kuhn (1970).

<sup>235</sup> Al tratar este aspecto, Escobar (1995: 68, 104-105) abandona la defensa de los postulados de Foucault —“estrategia sin estrategia”— y sigue una argumentación neogramsciana —que sí atribuye una intencionalidad a los actores de la CD en construir un *discurso hegemónico*. Por lo tanto, ha sido Escobar (1995) quien ha aplicado el análisis neogramsciano al sistema de la CD contemporáneo y no así los Estudios subalternos, fundados por Ranajit Guha desde la experiencia colonial de la India y cuyo nombre refleja la re-interpretación poscolonial de la concepción eurocéntrica de los “subalternos” italianos de la época entreguerras (que analizó Gramsci): obreros y obreras, pero igual de italianos, católicos y blancos que los capitalistas. Ello se debe principalmente a que gran parte de las y los participantes en el grupo de los Estudios subalternos han sido y son académicos y académicas de Literatura, por lo que se centran sobre todo en las dimensiones culturales y simbólicas de la colonialidad, y en su persistencia a pesar de la descolonización/desocupación administrativa formal (Sylvester, 1999). También Spedding (2011:65-66) critica a estos últimos por la falta de un análisis sociológico y político nacional y, sobre todo, internacional “de las acciones más o menos unilaterales (intervenciones militarizadas de los EE.UU. y sus aliados) y multilaterales.”

“La naturaleza discursiva del capital se evidencia de diversas maneras —por ejemplo, en la re-significación de la naturaleza como recurso; en la construcción de la pobreza como una falta de desarrollo; [...] y en la representación del capital y la tecnología como agentes de transformación.” (Escobar, 1995:130).

En resumen, los discursos del *desarrollo* reflejan formas legítimas de expresión y reflexión, desde el contexto particular de la modernidad eurocéntrica, sobre el *desarrollo* y las y los *subdesarrollados*, así como de practicar el *desarrollo* (Banuri, 1990:66).

Más allá de Escobar (1995), los análisis estructuralistas de Foucault, Derrida y Barthes, entre otros, han influido también en los Estudios poscoloniales. El libro de Edward Said *Orientalismo* (1978) plasma estos antecedentes de la teoría crítica eurocéntrica en un estudio sobre la “continuidad discursiva de preceptos, valoraciones e imágenes” respecto a la entidad del *Oriente*. El autor identifica una narrativa mantenida a lo largo del tiempo y a través de textos de toda índole, que desde el universo simbólico europeo se dirigieron a las y los europeos. Said (1979:300; citado en Santos, 1999a:143) argumenta que la idea del *Occidente* como *superior* se definió en contraposición a una idea predeterminada del *Oriente* como *inferior*. Esta argumentación se puede aplicar al unísono a la relación entre *financiadores desarrollados y dispuestos a ayudar, y receptores subdesarrollados y necesitados de ayuda*.

Entre las y los autores decoloniales es sobre todo Quijano (2007) quien recoge el análisis foucaultiano y poscolonial de la naturalización de la dominación en su análisis de la “colonialidad del poder”. El mecanismo del discurso naturaliza —y por ende legitima— a la dominación ejercida por el Estado sobre la ciudadanía, el capital sobre las y los asalariados y demás trabajadores, los centros sobre las periferias, el hombre sobre la mujer, el europeo *blanco* sobre las y los *otros no blancos*, la civilización sobre la naturaleza, etc., tal como por las y los *desarrollados* sobre las y los *subdesarrollados*.

---

<sup>236</sup> Escobar (1995:167) critica duramente al Banco Mundial como “agente del imperialismo económico y cultural al servicio de la élite global. [...] Despliega el desarrollo con una eficiencia tremenda, estableciendo multiplicadoras en todas las partes del Tercer Mundo, desde las cuales el discurso [del desarrollo] se extiende y renueva.” Y añade que “desde siempre” la “teoría económica es producida por una reducida élite de economistas atrincherada en universidades prestigiosas y respaldada por el Banco Mundial y el FMI” (Escobar, 1995:93). Broad (2010:293-303) llega a la misma conclusión al revisar la *gestión del conocimiento (knowledge management)* promovida por el Banco Mundial desde 1996.

Otro aspecto al que atiende el enfoque decolonial es la habilidad de la modernidad eurocéntrica para “consolidar diversas y heterogéneas formas sociales” constituidas por un sistema descentralizado de captación simbólico, económico y político (Escobar, 1995:99). En este punto, el autor argumenta, contrariamente a W. Sachs (1992:3), que la modernidad eurocéntrica no persigue la homogeneización para asimilar a las alteridades.

El análisis de la “mezcla abigarrada”<sup>237</sup> de Silvia Rivera Cusicanqui (2010a:69-70) difiere en este punto de las y los autores mencionados. Para la autora se trata de la coexistencia de múltiples diferencias culturales que no se fusionan, sino que se antagonizan o se complementan. El hecho de encontrarse con alteridades epistémicas que no asimilan la propuesta *multicultural* universalista y eurocéntrica, sino que la celebran proactivamente en un “espacio tripartito” (Rivera Cusicanqui, 2010b:12-13), establecido entre dos universos simbólicos en conversación, puede repercutir en el medio y largo plazo también en la definición de la *realidad* eurocéntrica. De hecho la misma ya ha sido licuada (Baumann, 1999) por encontrarse con las poblaciones de la África no árabe y de las Américas, que son alteridades definidas como *inferiores* y por ello con repercusiones más profundas sobre el propio episteme, que las provocadas por el encuentro con alteridades percibidas como *gloriosas*, *amenazantes* y al mismo tiempo *atrasadas*, como el *Oriente* (Santos, 1999a).

Volviendo a Escobar (1995:177-178), cabe destacar su conclusión de que la práctica del *desarrollo* se caracteriza por procesos de formación de discursos, profesionalización e institucionalización que producen “efectos instrumentales colaterales”<sup>238</sup>. Por ejemplo, Ferguson (1990; citado en Escobar, 1995:143)

---

<sup>237</sup> La autora emplea el término acuñado por el autor boliviano René Zavaleta Mercado a mediados del siglo XX.

<sup>238</sup> Considero relevante aquí el siguiente análisis de Beck (2002:39,382) por los matices que aporta. El tan criticado *capital* es la suma del accionar no coordinado de empresas, flujos financieros, organizaciones multilaterales económicas (OMC, FMI, Mercosur, entre muchos otros), que sólo como uno de sus *efectos secundarios* ejerce presiones sobre Estados y fuerza la disolución del juego antiguo estadocentrista.

Cada uno de estos actores económicos transnacionales persigue principalmente su propia agenda y supervivencia respecto a otras entidades del *capital* en el juego de la globalización, y justo por pasar por encima de fronteras y de la soberanía nacional hacen política como efecto secundario. El denominado *capital* no tiene necesidad de actuar con unidad, ni de participar en el metajuego de la globalización, pero aún así —o justo por ello— las diversas entidades que lo conforman gozan de una hegemonía todavía poco contestada.

concluye en su estudio de la CD en Lesotho que la burocracia del *desarrollo* no resuelve los problemas identificados, sino que en realidad extiende la burocracia estatal y al mismo tiempo des-politiza los problemas de la *pobreza*, así como también al Estado: la CD se tecnifica al volverse un servicio que meramente debe ser administrado. Al dictar las entidades normativas de la CD *soluciones universales* (legitimadas como *científicamente fundamentadas*), se excluye de antemano al gobierno receptor de la gestión política de las demandas divergentes y del diseño de políticas nacionales, que ya no pueden ser contestadas por las élites y sociedades locales. Se trata de los mencionados “efectos secundarios del instrumento”, un concepto planteado por Foucault: aunque la CD falla en cumplir su agenda oficial, sus intervenciones (proyectos, discursos, etc.) tienen consecuencias no intencionadas, por ejemplo sobre la mediación pública de las relaciones sociales<sup>239</sup>. También Banuri (1990:66) ofrece un acertado análisis de estos efectos secundarios colaterales al destacar que la resiliencia de las y los *receptores* a la CD y la modernidad eurocéntrica en general distraen sus energías de procesos proactivos en búsqueda de cambios sociales auto-definidos.

Otro aspecto del análisis del discurso foucaultiano puede ser de utilidad para revisar los diferentes mecanismos de legitimación: las “equivalencias” permiten incluir conceptos incompatibles en un mismo discurso (Foucault, 1970:108). Considero que Laclau y Mouffe<sup>240</sup> (1985:128,137; citados en Errejón, 2012:173-174) ampliaron al respecto que las relaciones entre las demandas divergentes en un discurso pueden ser “diferenciales” (que vinculan a las demandas en un conjunto marcado por la diversidad), o “equivalenciales” (que vinculan a las

---

En resumen, la asimetría en la capacidad estratégica en el ejercicio del poder de los principales actores del metajuego de la política global se debe principalmente a que los diversos actores económicos no tienen la necesidad de organizar posturas y acciones para ejercer su poder respecto a gobiernos, mientras Estados y sociedad civil sí se ven obligados a invertir recursos en obtener y mantener su legitimidad electoral y social respectivamente, como en negociar y consensuar su contrapoder a este *capital global*.

<sup>239</sup> Por ejemplo, mediante un proyecto de *desarrollo rural* que declara abiertamente perseguir la *transformación* de las y los *campesinos* en “micro-productores rurales con espíritu emprendedor” que incluye la instalación de sistemas de micro-crédito, asistencia técnica, etc. (Escobar, 1995:143), se alteran las relaciones interpersonales entre las y los receptores y con las administraciones públicas. Para estas últimas se adscriben además roles técnicos nuevos.

<sup>240</sup> Miembros de la *Escuela de Essex* o de la *Teoría del discurso* de carácter neogramsciano, que a diferencia de Foucault sí analizan la intencionalidad detrás de la formulación de discursos (políticos).

demandas divergentes por su oposición equivalente a otras, colapsando así la relación diferencial). En el caso de las últimas, se simplifica el espacio político, reduciendo las diferencias múltiples a una tensión entre dos extremos *dicotómicos* de carácter artificial. El discurso del *desarrollo* logra colapsar demandas contradictorias sobre cómo llegar al *desarrollo* y también sobre cómo debe ser el *desarrollo*, por la meta declarada como *unánime* de superar el *subdesarrollo* y la *pobreza*.

Efectivamente, gran parte de los discursos modernos eurocéntricos se basan en una argumentación materialista de correspondencia, según la cual la *verdad* es una aseveración única que se corresponde fielmente con unos *hechos* existentes objetivamente —independientemente de las interpretaciones que se hacen sobre los mismos. Siguiendo a Aristoteles (“todo lo que no es verdadero, es falso”) ello implica el predominio de las dicotomías: *verdadero/falso*, *nosotros/otros*, *global/local*, *desarrollo/subdesarrollo*, etc. (Spedding, 2003:371; Rottenburg, 2009:76-77). Sin embargo, la academia y la vida cotidiana se basan en la coherencia: se percibe como *verdad* la narración (sobre un *hecho*) que resulta más coherente con el conjunto de aserciones (*topoi*) ya aceptadas como *verdaderas*. Además, existe la predisposición de re-evaluar y descartar supuestos menores si se observan incoherencias con los *topoi*, aunque también se puede llegar a superar las concepciones institucionalizadas (lo que es denominado “cambio de paradigma” por Kuhn (1974)). Esto último implica una capacidad auto-reflexiva y predisposición para permitir otros tipos de lógica —o por lo menos reconocer su existencia. En otras palabras, aunque se suelen manejar dicotomías en el discurso político y en parte de la academia, gran parte de las propuestas teóricas no pretenden definir una *verdad* y descartar todo lo demás, sino que buscan aproximarse a una interpretación de los *hechos* —una interpretación de la *realidad* circunscrita por los paradigmas de su disciplina en cada momento y por el universo simbólico propio.

Sin embargo, debido a que en el contexto del universo simbólico moderno eurocéntrico se atribuye a la ciencia moderna la exclusividad para la creación y validación del conocimiento *verdadero*, se niega la misma capacidad a otros

espacios sociales no académicos, sean eurocéntricos o alternos. Como consecuencia, las entidades normativas se apropian de las teorías científicas que legitiman sus políticas y prácticas (teniendo gran parte de las y los académicos poca inconveniencia respecto a este reconocimiento social) y se interpretan sus conclusiones y propuestas en clave dicotómica en el marco de los discursos políticos. Todo ello, mientras se invisibiliza las teorías científicas deslegitimadoras.

En este sentido, para legitimar su autoridad y su propia existencia, el sistema de la CD sigue fundamentando su discurso en la dicotomía *desarrollo/subdesarrollo* (Martínez Peinado, 1999:89) generalizada para muchos autores y autoras a partir de la doctrina del presidente estadounidense Truman de 1949 y que ha significado tanto una redefinición de la (auto-) percepción de la mayoría de la población mundial como *subdesarrollada*, como la asunción de la aspiración de ser *desarrollada* según la imagen positiva del capitalismo modernizador proyectada por EEUU y Europa occidental: crecimiento a través del avance científico y el progreso industrial (Esteva, 1992:6-7; Mansilla, 1976). Pero como consecuencia de esta dicotomía, los países *desarrollados* sólo pueden definirse en función de la existencia de los países *subdesarrollados*.

Merece la pena ampliar este análisis mediante Rottenburg (2009:76-77), quien observa que la racionalización moderna eurocéntrica se constituye por tres principios (o *topoi*). En primer lugar, el principio de la *eficiencia*, la optimización de los medios para lograr objetivos predefinidos y descontextualizados. En segundo lugar, el principio de la *coherencia* o *simetría* persigue la *eficiencia* al tratar problemas parecidos de forma análoga. En aplicación de estos dos *topoi* se crea e institucionaliza un conjunto de acciones predefinidas, predecibles, transparentes y controlables que invisibilizan el poder de control implícito. El tercer y último principio constitutivo de la racionalización es subyacente a los dos principios mencionados: la teoría de la correspondencia asevera que las representaciones racionales sobre referencias externas son objetivas, por ser coherentes en el marco de un espacio lógico-racional supuestamente *universal*.

Ello engloba el principio cartesiano de la separación de todo lo separable para el análisis racional: la igualación y homogeneización de los hechos y universos simbólicos. Para alcanzar la *eficiencia* se separan las dimensiones políticas, económicas, legales, estéticas y morales.

Lo relevante para el presente análisis son tres aspectos derivados. En primer lugar, cada principio ha llegado a constituir el eje articulador de las tres instituciones modernas eurocéntricas más centrales. Las organizaciones económicas se centran en la *eficiencia*, las administraciones públicas en la *coherencia* o *simetría*, mientras la academia se articula alrededor de la *objetividad*. Pero con la hegemonía del neoliberalismo durante las últimas décadas, las administraciones públicas y la academia se han visto obligadas a recuperar y mantener su legitimidad al asumir la *eficiencia* como principio rector de su actividad. Lo propio aplica para el sistema de la CD, constituido en gran parte por entidades administrativas y académicas del sector público, así como por organizaciones privadas que persiguen funciones análogas en dependencia directa del financiamiento público y privado (ONG internacionales y locales, consultorías, fundaciones y asociaciones de investigación social). En segundo lugar, la modernidad eurocéntrica trata al conocimiento como al capital: acumulativo y progresivo (Rottenburg, 2009:77), además como un bien de valor para el intercambio vía el mercado. En tercer y último lugar, a pesar de la retórica del relativismo cultural empleado por la modernidad eurocéntrica desde los años 80 del siglo XX, se rechaza el relativismo epistémico. En cuanto al sistema de la CD, cabe concluir que el mismo propende al relativismo estético y étnico (Rottenburg, 2009:77), pero lo rechaza en todo lo relacionado a los objetivos, así como a los medios para alcanzarlos.

Sin embargo, bajo la aplicación de la mencionada lógica de la coherencia cabe reconocer que tanto las teorías como los topoi legitimadores de la CD están inmersos en procesos continuos de modificación. Entre el personal filosófico y científico dedicado a legitimar a través de constructos teóricos el *desarrollo* (y por ende la CD), surgen constantemente vertientes que cuestionan algunas características de la definición hegemónica del *desarrollo*. En los límites

institucionalizados legitimadores de los métodos y debates científicos y diplomáticos se establecen enfoques denominados como *desarrollo alternativo*, como el *desarrollo humano sostenible*<sup>241</sup>. No obstante, Santos (2007:95) arguye al respecto acertadamente que la propia denominación de *alternativa* presupone la acepción de una *normalidad*, por lo que la *alternativa* se vuelve subalterna a la norma hegemónica —se naturaliza la jerarquización, marginación e inferiorización.

También Rivera Cusicanqui (2010a:59) ejemplifica la naturalización de la alteridad indígena como *folklore*, negando a través de este discurso eurocéntrico la validez de sus epistemes, historia y formas de organización — un proceso de deslegitimación en el cual también participa el sistema de la CD.

Como resumen de la cuestión central de este inciso sobre la práctica discursiva como mecanismo (intencional o no) de legitimación de la CD pueden servir las siguientes conclusiones de Rist (2002:58) y Rottenburg (2009:64-65). Para el primero, el *desarrollo* no es una solución, sino “un problema que crea problemas añadidos”, sobre todo si se asume la validez de los presupuestos del discurso del *desarrollo* que limitan el campo de visión válido: toda acción para mejorar el *desarrollo* agrandará el *problema*, porque facilita que el discurso del *desarrollo* y el de la CD se vuelven aún más eficaces —y así más legítimos. Por su parte, Rottenburg (2009:64-65, subrayado en original) concluye que en cuanto “se olvida el trasfondo estructural de aquellos fenómenos [negativos en el Sur], aparece el modelo social occidental no como *origen*, sino como *solución* de los problemas existentes.”<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> En el capítulo 5.1 argumentaré por qué considero que en estos casos se trata de reformas del modelo convencional que mantienen legitimados a topoi y valores modernos, ya que no transgreden el universo simbólico de la modernidad eurocéntrica.

<sup>242</sup> En el capítulo 4.8. reviso en detalle la evolución del discurso del *desarrollo* y en el capítulo 4.9. la de los discursos de la *ayuda* y de la *cooperación*.

### 3.3. Construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica y de la dominación de subalternidades

La tercera vertiente teórica principal aquí planteada es el análisis neogramsciano. Por tres razones considero relevante la aplicación de concepto de la *hegemonía* al análisis de la legitimidad del sistema de la CD. En primer lugar, considero que la legitimidad es un requisito de la hegemonía<sup>243</sup> —siendo la “construcción de la hegemonía” un proceso de legitimación. Para el marxista no ortodoxo Gramsci la hegemonía es el liderazgo político, intelectual y moral que articula una voluntad colectiva. Se trata de una tarea compleja de articulación de fuerzas, construida no por la coacción, sino por una capacidad intelectual pro-activa, de seducción e inclusión de demandas que crea una (nueva) identidad colectiva<sup>244</sup>. Gramsci argumenta que la supremacía de una clase social determinada en el territorio de un Estado-nación no se basa sólo en su papel predominante en el proceso productivo capitalista, sino que es necesario construirla en el largo plazo en sus dimensiones culturales y políticas —lo que se podría denominar legitimación. Esta construcción de hegemonía no se limita a coyunturas excepcionales, sino que se trata de la forma normalizada de la gestión política en las sociedades democráticas modernas, que se caracteriza por “sociedades civiles” complejas. Para ello resulta central que el “statu quo” social (voluntad o consenso colectivo) goce de una mayor legitimidad que la promesa de ascenso social individual y la incorporación de todas las demandas de las y los gobernados en las agendas oficiales de las y los gobernantes (Errejón, 2012:120-123).

En concordancia con el concepto del universo simbólico de Berger y Luckmann (1967:70-71,76-78), la escuela neogramsciana define la hegemonía como “una visión del mundo tan ampliamente difundida que se convierte en sentido común cuando se la ha internalizado” (Peet, 2003; citado en Kohl y Farthing, 2007:57).

---

<sup>243</sup> Por lo tanto, no concuerdo con posturas liberales que emplean *legitimidad* como sinónimo de *autoridad* en contextos democráticos.

<sup>244</sup> Gramsci se refiere en sus cartas al objetivo de la clase obrera italiana de establecerse como una clase social dominante frente a la burguesía capitalista.

Habiendo establecido un “régimen hegemónico” legitimado ya no es necesario recurrir a la “dominación” (la coerción directa de los “subordinados” por las clases “dominantes”, apoyada en las instituciones políticas y jurídicas), mucho más costosa y difícil de mantener. Contrariamente, la hegemonía es la inclusión de todos los sectores sociales y de concesiones a sus demandas, para lo cual desde la sociedad civil se ejerce la dirección intelectual y cultural que produce un “sentido común” que naturaliza entre los gobernados el orden social existente, consiguiendo su participación activa o aceptación pasiva de ser gobernados. Un régimen es hegemónico con respecto a los grupos aliados o subordinados incluidos y, al mismo tiempo, dominante con respecto a los subalternos excluidos (Errejón, 2012:123). Este último matiz es la segunda razón por la cual me parece conveniente aplicar los mecanismos de producción de hegemonía identificado por las y los autores neogramscianos al análisis de la legitimación de la CD y del rol de las ONG en este proceso. Por un lado el rol del sistema de la CD como mecanismo de inclusión de alteridades no eurocéntricas en el statu quo hegemónico a nivel internacional, que facilita también la legitimación de la modernidad eurocéntrica. Y por el otro lado, resulta relevante indagar si el propio sistema de la CD ejerce una dominación respecto a alteridades que no están dispuestas o no pueden ser incluidas como subalternidades en la modernidad eurocéntrica.

Reformulando en términos neogramscianos la pregunta de investigación, cabe cuestionar: ¿El sistema de la CD es un mecanismo de concesión e inclusión para establecer y renovar la hegemonía de los actores hegemónicos del sistema político-económico sobre las sociedades subordinadas del Norte, mientras aquellos ejercen la dominación sobre las sociedades subalternas excluidas del Sur? Y además ¿Las ONG internacionales y nacionales pueden considerarse como los intelectuales orgánicos o la sociedad civil que participa en la construcción de esta hegemonía?

Sin embargo, antes de empezar a contestar estas preguntas, en primer lugar opino que el análisis gramsciano de la realidad europea (aunque en constante re-elaboración por parte de autores y autoras neogramscianos) no es

transferible a muchas regiones no occidentales sin una profunda re-elaboración. El propio Gramsci niega esta posibilidad al aludir al carácter “atrasado” y “anacrónico” que diferenciaría el “Oriente”<sup>245</sup> de los Estados modernos eurocéntricos<sup>246</sup>, y observa que en el Sur predominan relaciones de “dominación pura” (Gramsci; citado en Errejón, 2012:128).

Aún así, y de manera acertada, los Estudios subalternos<sup>247</sup> elevan el análisis a un nivel supranacional e incluyen la raza, la etnia y la religión en la concepción eurocéntrica de Gramsci de las y los subalternos (quien los define según el binomio obreros/capitalistas, pero que comparten el universo simbólico italiano, católico, masculino y blanco). Por lo tanto, esta inclusión permite superar en parte las insuficiencias en la aplicación contemporánea del análisis marxista de clases a las sociedades del Sur no industrializadas (y también a las clases del Norte). No obstante, para Quijano (2007:119,124; nota 25) el materialismo histórico (al que pertenece el análisis neogramsciano) sigue identificando como únicas diferencias entre europeos —ergo como única dimensión de análisis del poder— los binomios *rico/pobre* y *mando/obediencia*, lo cual normaliza las diferencias de poder en función del conjunto complejo de jerarquías socialmente construidas del sexo/género, diferentes etapas de la vida, la racialización (geoculturalmente construida), la nacionalidad y la religión, entre otros.

En segundo lugar, veo dificultades al aplicar un marco teórico que se centra en la unidad de análisis del Estado-nación al análisis del sistema de la CD, constituido por un conjunto de relaciones internacionales institucionalizadas entre actores que actúan también en un nivel internacional. Sin embargo, considerando que ninguna teoría respecto a las sociedades modernas

---

<sup>245</sup> En los años 30 del siglo XX, el “Occidente” se seguía definiendo en función de su supuesta *superioridad* al “Oriente”, terminología que cambió al “Primer Mundo” *superior* al “Segundo y Tercer Mundo” (Guerra Fría) y después a “Norte” *superior* al “Sur” (pos-guerra fría).

<sup>246</sup> “La cuestión se presenta para los Estados modernos, no para los países atrasados y para las colonias, donde aún están vigentes las formas que en otras partes han sido superadas y se han vuelto anacrónicas” (Gramsci, *Cuadernos V*, p. 22; citado en Errejón, 2012:128, notas)

<sup>247</sup> En el que participaron y participan autores y autoras como Guha, Spivak, Said, entre otros. En el subepígrafe 3.2. presenté a esta vertiente teórica.

eurocéntricas es válida para otros universos simbólicos<sup>248</sup>, opino que las teorías críticas aquí citadas —aunque siendo “críticas eurocéntricas al eurocentrismo” (Grosfoguel, 2006:20)—, sí son válidas para el análisis del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur, porque este está constituido por organizaciones modernas y basado en valores, topoi y conceptos eurocéntricos: *universalidad, desarrollo, crecimiento ilimitado, eficiencia, eficacia, etc.*<sup>249</sup>

También recorro a un conjunto de argumentaciones con una marcada herencia foucaultiana y neogramsciana (principalmente a través de los *Estudios postcoloniales* y los *Estudios subalternos*<sup>250</sup>), surgido de y centrado en el análisis del contexto latinoamericano (aunque gran parte de los autores y autoras trabajan en universidades estadounidenses), y que denomino como descolonizador. Incluye a varios autores y autoras del grupo “modernidad/colonialidad”<sup>251</sup>, además de Boaventura de Sousa Santos y Silvia Rivera Cusicanqui<sup>252</sup>, entre otros.

Volviendo al tema de este capítulo, cabe recordar que en el capítulo 2.2 *Críticas posmodernas y poscoloniales/descolonizadoras* demostré que, para muchos autores y autoras críticos, el sistema de la CD y el *desarrollo* constituyen un sistema y un discurso hegemónico, con el resultado eficaz, aunque no necesariamente intencionado, de que gran parte de las actuaciones del sistema de la CD impiden alternativas y alteridades al modelo económico, político, social, etc. de origen europeo en proceso de globalización.

A continuación, revisaré si la legitimidad del sistema de la CD puede derivarse de su hegemonía. Gill (2000, en Kohl y Farthing, 2007:59) resume la definición

<sup>248</sup> Como muchos otros autores y autoras, también Pfeffer y Salancik (1978:xxiv) suscriben esta postura posmoderna en la re-edición de su ya mencionada “Teoría de la dependencia de recursos”.

<sup>249</sup> En el capítulo 4 revisaré a estos y otros topoi o mitos modernos eurocéntricos.

<sup>250</sup> Aunque, como he mencionado anteriormente, algunos autores decoloniales lo niegan.

<sup>251</sup> Sus principales representantes son (o han sido): Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Walter Mignolo, Catherine Walsh, Santiago Castro-Gómez, Ramón Grosfoguel y Nelson Maldonado-Torres.

<sup>252</sup> Santos aporta al presente estudio una profundización significativa y neogramsciana al enfoque foucaultiano: denunciando que lo “no-existente” es producido activamente como una alternativa no creíble a lo que existe (Santos, 2007:90-92). Silvia Rivera Cusicanqui ha dedicado un libro revelador al análisis de la labor de una ONG en Bolivia, y un breve texto al análisis del *desarrollo*, mientras en otros textos alude al rol de las políticas “multiculturales” de la CD y de los gobiernos bolivianos sobre los pueblos “originarios” (Rivera Cusicanqui, 1992; 2010a; 2010b; 2012; 2015).

dada más arriba en la siguiente cita, en la que las referencias a las “redes de políticas transnacionales” pueden incluir el sistema de la CD:

“La hegemonía no ha de entenderse simplemente como una relación de dominio entre Estados en el sistema de naciones; ella implica la construcción de una forma relativamente consensuada de política al interior de su ámbito de referencia, con su combinación de poder y liderazgo que otorga su debido peso a las fuerzas subordinadas en una serie de arreglos políticos institucionalizados. La hegemonía se forja en un conjunto complejo de bloques históricos que vinculan al poder público y privado dentro de cada nación y entre naciones, al interior de redes políticas transnacionales que buscan sostener, regular y gobernar un orden capitalista crecientemente globalizado.”

Cabe subrayar que el análisis neogramsciano del sistema de la CD atribuye una intencionalidad a las entidades normativas de forma mucho más contundente que el análisis postestructuralista del discurso realizado por Escobar (1995), quien defiende la construcción del discurso del *desarrollo* como “estrategia sin estrategia”: “el resultado de una problematización histórica y de una respuesta sistematizada” (Escobar, 1995:53)<sup>253</sup>.

Como expreso en la pregunta de investigación formulada arriba, el sistema de la CD evidentemente no necesita, ni podría, constituir una hegemonía respecto a gobiernos y sociedades financiadores. Estos últimos, para estar dispuestos a seguir aportando recursos, se limitan a exigir a las entidades de la CD un grado mínimo de legitimidad. Ello se debe, en el caso de los gobiernos de la democracia liberal, a que la CD es un mecanismo adicional para constituir hegemonía (a nivel nacional) y legitimidad (a nivel internacional) de los gobiernos financiadores —aunque cabe revisar en investigaciones futuras en qué medida la CD coadyuva a la hegemonía internacional regional de algunos Estados<sup>254</sup>. Por ejemplo, y como he mencionado previamente, Morgenthau (1962:301) identifica, a pocos años del inicio del sistema de la CD, seis tipos de cooperación con esta finalidad y “que sólo tienen un aspecto en común: la transferencia de dinero, bienes y servicios de un país a otro. Existen la ayuda

---

<sup>253</sup> Puesto que Escobar (1995:68) también considera los aportes de Gramsci, el texto de Escobar (1995) “Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World” no siempre resulta coherente respecto a la agencia de la CD y la intencionalidad del *desarrollo* modernizador.

<sup>254</sup> Por ejemplo, la hegemonía de EEUU en una parte del Oriente Medio, Latinoamérica y el Caribe.

externa humanitaria, la ayuda externa de subsistencia, la ayuda externa militar, el soborno, la ayuda externa para prestigio, y la ayuda externa para el desarrollo económico. De estos diferentes tipos, sólo la ayuda externa humanitaria es no-política per se. [...Aunque] de hecho puede cumplir una función política cuando opera en un contexto político“ (Morgenthau, 1962:301).

Sin embargo, cabe subrayar que la CD para obtener esta legitimidad exigida para su pervivencia debe producir un sentido común que naturaliza el orden social existente, muy a la par de la construcción de la hegemonía. Y es el discurso del *desarrollo* identificado en el epígrafe previo lo que facilita esta legitimidad al ser aceptado y articulado tanto por financiadores, como por receptores<sup>255</sup>. Considerando que el orden existente claramente favorece a las sociedades civiles financiadoras respecto a las receptoras (porque permite sostener el sistema capitalista eurocéntrico mundial de producción y acumulación), el sistema de la CD debe y puede legitimarse a través de narrativas y prácticas que no pretenden alterar el *statu quo*. Puesto en otras palabras: aunque partes de las sociedades financiadoras plantean demandas poscoloniales a la CD que aspiran a *un mundo más justo* o la *alterglobalización*, etc., el incumplimiento de este mandato social y agenda oficial no afecta negativamente a la legitimidad de la CD —al contrario, la beneficia por no perjudicar el *statu quo* favorable para el Norte. Además, tampoco existen maneras de evaluar la puesta en práctica de las *nuevas estrategias* prometidas por la CD: aunque la agenda oficial de la CD incorporó la *participación* y *apropiación*<sup>256</sup> en respuesta a demandas basadas en las narrativas poscolonial y *contrahegemónica* expresadas por partes minoritarias de las sociedades financiadoras, se puso en práctica de forma principalmente discursiva.

<sup>255</sup> En el capítulo 4.8. analizaré las adaptaciones en el discurso del *desarrollo* para que este mito moderno mantenga su legitimidad, ya que desde que en sus inicios la CD pudo postular que “el progreso económico rápido es imposible sin ajustes dolorosos. Filosofías antiguas deben ser desechadas; instituciones sociales viejas deben desintegrarse” (Baltra Cortez, Gadgil, Hakim, Lewis y Schultz [Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU], 1951:15), en la actualidad debe recurrir a un discurso que respeta las demandas de la era poscolonial: “El presente Informe tiene como objetivo ayudar a los responsables de la toma de decisiones y a otros actores del desarrollo a consolidar los beneficios del desarrollo a través de políticas que reduzcan la vulnerabilidad y fomenten la resiliencia. Recomiendo su lectura a todas las personas comprometidas con el avance sostenido del desarrollo, especialmente con el desarrollo de las personas más vulnerables de nuestro mundo.” (PNUD, 2015:v).

<sup>256</sup> En el capítulo 6.2. *Principios oficiales del sistema de la cooperación para el desarrollo* reviso el origen y la práctica de estas y otras narrativas legitimadoras.

A su vez, los actores de la CD tampoco tienen la necesidad de construir su hegemonía respecto a la población receptora, porque su legitimación o construcción de hegemonía no requiere de concesiones verdaderas a sus demandas (porque existe una dependencia —eventualmente más discursiva que real<sup>257</sup>— del gran número de sociedades receptoras respecto al reducido número de financiadores).

Aunque en este sentido sí existen indicios de la construcción de una hegemonía por parte de los agentes normativos de la CD respecto a las élites locales de los países receptores: son incluidas cuando la CD cede en ocasiones a sus exigencias para así formar subordinados aliados que facilitan o inclusive ejecutan la dominación sobre los subalternos: "La clase hegemónica debe ser una clase principal de la estructura de la sociedad, que pueda aparecer como la clase progresiva que realiza los intereses de toda la sociedad." Esta afirmación de Campione (2007: 75; citado en Errejón, 2012:123) permite establecer una vinculación entre la estrategia hegemónica identificada por la escuela neogramsciana como cooptación, ya introducida en el punto 3.1.2.3., y las teorías ortodoxas sobre *desarrollo* que comparten el modelo de sectores duales de Lewis (1955)<sup>258</sup>: las élites hegemónicas receptoras como subalternas de la hegemonía construida por los países financiadores. La teoría modernizadora de Lewis es citada en el presente como antecedente supuestamente superado por las actuales teorías del *desarrollo*, pero su planteamiento de fondo sigue vigente en la práctica de la CD. Ello se observa cuando se sigue defendiendo la relevancia de un apoyo concentrado y desproporcionado a los sectores considerados como *modernos* de los países receptores, las élites locales eurocéntricas, para supuestamente extender los beneficios del *desarrollo* hasta los sectores considerados tradicionales. Resulta evidente que esta estrategia de apoyo a las élites locales en los países receptores con condiciones de posibilidad (concepto neogramsciano relativo al poder económico) resulta en su alineación o cooptación como subordinadas

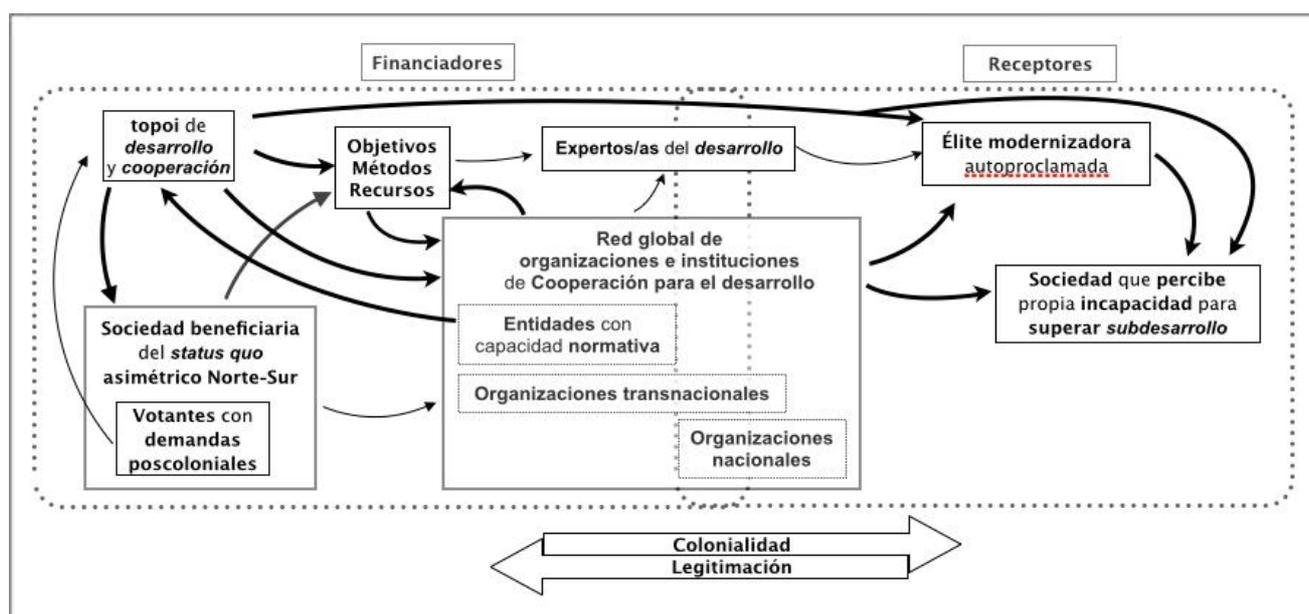
---

<sup>257</sup> Además de lo expuesto previamente en el punto 3.2., en los capítulos 4 y 7 revisaré este aspecto con más detenimiento.

<sup>258</sup> En el capítulo 5.1.1 profundizaré al respecto.

aliadas. Una consecuencia en los países receptores de esta hegemonía de los países financiadores a través de la CD es que, con el apoyo activo de las élites políticas y económicas locales, las demandas de las y los *beneficiarios* no son incorporadas en el discurso, ni en la práctica. En el gráfico 3 resumo de manera visual las relaciones hegemónicas revisadas hasta aquí.

Gráfico 3 - Relaciones hegemónicas en el sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur



Fuente: Elaboración propia, a partir de Rottenburg (2009:xii)

Después de abordar la cuestión de respecto a quiénes el sistema de la CD ejerce hegemonía, cabe analizar la segunda pregunta pendiente: ¿El propio sistema de la CD ejerce una dominación respecto a alteridades que no están dispuestas o no pueden ser incluidas como subalternidades en la modernidad eurocéntrica? Como ya he mencionado, para la vertiente neogramsciana, la dominación es la coerción directa sobre aquellos subalternos cuyas demandas no pueden ser incluidas en el statu quo hegemónico, por parte de las clases dominantes, la cual se ejerce apoyada en las instituciones políticas y jurídicas. Pero la dominación resulta más costosa y difícil de mantener que la hegemonía —ergo es menos *eficiente* y *eficaz*.

Aquí cabe subrayar otra vez que todo régimen es hegemónico con respecto a los grupos aliados o subordinados incluidos y dominante con respecto a las

subalternidades excluidas (Errejón, 2012:123): desde las élites, y a través de las instituciones modernas eurocéntricas de Estado-nación, sociedad civil y comunidad internacional, se persigue la socialización en los topoi, valores e ideales eurocéntricos definidos como *comunes* y *universales*, buscando el consentimiento y la cooptación, pero también aplicando la coerción. Sin embargo, esta hegemonía nunca es completa, sino que debe afrontar discursos contrahegemónicos de actores (todavía) resilientes a consentir el statu quo. La incapacidad de lograr el apoyo de la sociedad en su conjunto impide crear una hegemonía fuerte, siendo necesario un mayor grado de coerción y dominación, con lo cual se crea un sistema económico-político frágil y vulnerable a perder la legitimidad (Kohl y Farthing, 2007:57-59).

La escuela descolonizadora concuerda con la percepción de Gramsci respecto a la aplicación de la “dominación pura” en el Sur. Pero a diferencia del punto de vista eurocéntrico de Gramsci, defienden que el Sur no es anacrónico<sup>259</sup> respecto a una supuesta evolución lineal desde la naturaleza hasta la modernidad europea, sino que ha sufrido la colonialidad del poder (Quijano, 2007) que normaliza, para las poblaciones del Sur, la negación del acceso a la regulación y emancipación reservadas para las sociedades del Norte<sup>260</sup>. Esto ha permitido/contribuido a construir la hegemonía del Estado-nación, como sistema de organización socio-política, y del mercado globalizado, como sistema de organización socio-económica. Debido a esta relación, y no a su supuesto anacronismo, los conflictos en el Sur son gestionados principalmente mediante la violencia, desposesión y apropiación (Santos, 2010:29-45). Por lo tanto, aunque se asume desde el enfoque neogramsciano que dominación y coerción no aportan a la legitimación (ergo a la construcción de la hegemonía), cabe revisar con la ayuda del enfoque decolonial hasta qué punto la dominación *per se* puede haber sido legitimada en el Sur bajo la hegemonía de

---

<sup>259</sup> “La cuestión se presenta para los Estados modernos, no para los países atrasados y para las colonias, donde aún están vigentes las formas que en otras partes han sido superadas y se han vuelto anacrónicas” (Gramsci, *Cuadernos V*, p. 22; citado en Errejón, 2012:128, notas)

<sup>260</sup> La regulación y emancipación se pueden observar en las negociaciones sindicales y manifestaciones autorizadas y toleradas en el Norte, y sólo en partes en el Sur (p. ej. y con matices en Bolivia).

la modernidad eurocéntrica del Norte. De esta manera, el sistema de la CD puede ejercer dominación mientras mantiene su legitimidad.

Entre otros autores y autoras, Quijano (2007:94) atribuye el empleo del mecanismo de la dominación a la modernidad capitalista eurocéntrica:

“[L]as relaciones intersubjetivas correspondientes [a las nuevas identidades societales (*indio, negro, etc.*) y geo-culturales (*América, África, etc.*)], en las cuales se fueron fundiendo las experiencias del colonialismo y de la colonialidad con las necesidades del capitalismo, se fueron configurando como un nuevo universo de relaciones intersubjetivas de dominación bajo hegemonía eurocentrada. Ese específico universo es el que será después denominado como la *modernidad*.”

Como se puede ver, el autor (2007) se muestra en desacuerdo con las premisas y consecuencias para la acción política del micropoder de Foucault revisado en el capítulo previo, pero concuerda con que el mecanismo del discurso naturaliza y por ende legitima la dominación ejercida por el Estado (sobre la ciudadanía), el capital (sobre las y los asalariados y demás trabajadores), los centros (sobre las periferias), el hombre (sobre la mujer), el europeo *blanco* (sobre las y los *otros no blancos*), la civilización (sobre la naturaleza), etc. Por lo tanto, debido a la naturalización y legitimación del patrón de dominación colonial moderno capitalista, la colonialidad, “[e]l eurocentrismo [...] no es la perspectiva cognitiva de los europeos exclusivamente, o sólo de los dominantes del capitalismo mundial, sino del conjunto de los educados bajo su hegemonía” (Quijano, 2007:94). Aquí se observa cómo se entrelazan los argumentos de la práctica discursiva foucaultiana y la construcción de la hegemonía neogramsciana en la teoría decolonial, añadiendo este último el enfoque extra-europeo necesario.

Bajo el concepto de la “colonialidad del poder” Quijano (2007) defiende las persistencias del patrón heterogéneo de poder colonial en el mundo sólo formalmente *poscolonial*. El autor (2007:93; nota 1) diferencia entre “colonialismo” y “colonialidad”, siendo el primero la dominación de un territorio, de su población y de sus recursos por una autoridad extra-territorial, sin que prevalezcan las relaciones racistas definitorias de la colonialidad. Se trata de

una práctica mucho más antigua que la colonialidad, pero esta última sólo es posible a partir de una etapa de colonialismo y además es más duradera y profunda al haber naturalizado la hegemonía de un patrón de poder racial/étnico colonial, en el sentido común o universo simbólico de la modernidad eurocéntrica y parte de sus alteridades, y que por lo tanto define a todos los ámbitos de la modernidad capitalista formalmente ex-colonial. En este mismo sentido, según Quijano (2007:122), el topos de la *superioridad* moderna e *inferioridad* de las y los *otros* ha permitido la acumulación de recursos a favor del Norte; y al mismo tiempo “ha permitido producir, mantener y costear la lealtad de los explotados/dominados ‘blancos’ frente a las ‘razas’, ante todo en la ‘periferia colonial’, pero también dentro del ‘centro’ [...]”. Mignolo (2001:184) lo resume diciendo que “la colonialidad del poder es [...] el principio y la lógica política de clasificación y de exclusión, inseparable de la modernidad.”

Spedding (2011:91,94) añade que las formas de dominación de la actual etapa supuestamente *poscolonial*, pero de hecho atravesada por la colonialidad, parecen ser “aún más eficaces y difíciles de resistir que el dominio directo” del colonialismo. Ello se debe entre otros aspectos a que resultó más fácil confrontar en su tiempo a las fuerzas coloniales (simbolizadas en edificios, banderas y ejércitos, presentes físicamente y con una articulación estrecha entre agendas oficiales y extraoficiales<sup>261</sup>) que ahora al capitalismo financiero globalizado (ubicado en los centros financieros, polimorfo y con una articulación libre entre fachadas ceremoniales y prácticas).

Quijano (2007:123) concluye que, cuando la colonización logró efectivamente destruir la “estructura societal, la población colonizada fue despojada de sus saberes intelectuales y de sus medios de expresión exteriorizantes u objetivantes. Fueron reducidos a la condición de gentes rurales e iletrados.”<sup>262</sup> Pero también con la estructura societal aparentemente intacta, se impuso el universo simbólico de la modernidad eurocéntrica a las y los subalternos

---

<sup>261</sup> En el capítulo 3.4. *Articulación libre* presentaré con detalle a estos conceptos.

<sup>262</sup> Al unísono Santos (2002:77) afirma que los denominados “encuentros” entre modernidad eurocéntrica y sus alteridades “fueron tan destructivos que en muchos casos ocasionaron la destrucción cultural absoluta” de las alteridades.

dominados hasta colonizar el imaginario alterno (colonialidad). También Beck (2004) y Santos (2007:43) observan, en este sentido, que la violencia ejercida en el marco del colonialismo no ha sido incluida en la autorrepresentación de la modernidad eurocéntrica, porque el colonialismo ha sido interpretado como una *misión civilizatoria*, que, tal como el *desarrollo* europeo, debe *marcar el camino al resto del mundo*.

Según Santos (1999a:140), las principales estrategias de inferiorización empleadas por Occidente respecto a sus alteridades han sido y siguen siendo: „la guerra, la esclavitud, el genocidio, el racismo, la descalificación, la transformación del otro en objeto o recurso natural y una vasta sucesión de mecanismos de imposición económica (tributos, colonialismo, neocolonialismo y por último globalización neoliberal), de imposición política (cruzadas, imperio, estado colonial, dictadura y por último democracia) y de imposición cultural (epistemicidio, misiones, asimilación y finalmente industrias culturales y cultura de masas).” Algunas de estas estrategias de inferiorización (descalificación, epistemicidio, asimilación, etc.) corresponden a la aniquilación epistémica deslegitimadora tratada en el capítulo 3.1.2., pero la mayoría son formas de dominación.

A modo de ejemplo, el ejercicio de dominación se puede observar en el informe ya citado del *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales* de la ONU (Baltra Cortez, Gadgil, Hakim, Lewis y Schultz, 1951:15), en el cual, poco después de la Segunda Guerra Mundial, se define la dominación de la modernidad eurocéntrica sobre las y los *otros* como *necesaria* para el *desarrollo* modernizador eurocéntrico, implementado por la *ayuda al desarrollo* internacional y las políticas de *desarrollo* nacionales:

“En cierto modo, el progreso económico rápido es imposible sin ajustes dolorosos. Filosofías antiguas deben ser desechadas; instituciones sociales viejas deben desintegrarse; ataduras de castas, creencias y razas deben reventar; y un gran número de personas que no pueden seguir al progreso debe ver frustradas sus expectativas de una vida confortable”. (Baltra Cortez, Gadgil, Hakim, Lewis y Schultz, 1951:15)

Grosfoguel (2006:23) recuenta esta dominación eurocéntrica de las alteridades al revisar las definiciones y justificaciones (discursos) vigentes en cada época. La visión teológica predominante en el siglo XV al inicio de la conquista y colonización, que definió a las y los *otros* como *pueblos sin Dios verdadero, que deben ser cristianizados, si es necesario a la fuerza, para salvar su alma*, ha sido secularizada a partir del siglo XVII a través de la ciencia moderna al definir a todo universo simbólico alterno como *inferior (sin conocimiento, cultura, historia, arte y tecnología)*. Entonces, las alteridades han sido definidas desde la modernidad eurocéntrica como pueblos *bárbaros* a *civilizar*, y si son un *obstáculo para el progreso* deben ser aniquilados para facilitar el *progreso*. A partir de la segunda mitad del siglo XX, las y los *otros* han sido re-definidos en el marco de la narrativa *poscolonial* como pueblos *subdesarrollados* que *requieren de nuestra ayuda para desarrollarse —y si se oponen a su propia liberación, hay que imponer el desarrollo a la fuerza* a través de infraestructuras, control de población, proyectos de *desarrollo* y programas de ajuste estructural (por lo que la dominación sucedió no sólo en las dictaduras militares *desarrollistas*). Finalmente, en el siglo XXI, las y los *otros* deben ser *democratizados* para garantizar los *derechos humanos* y la *paz mundial* en el contexto de la globalización.

Por lo que, llegado este punto, se puede concluir que las sociedades modernizadas extra-europeas se socializaron en el universo simbólico de la modernidad eurocéntrica también a través de la dominación, coerción y destrucción de su estructura societal, ejecutadas por los hegemones europeos y estadounidense en base a su poder militar, económico y político superior —y no sólo a través de la deslegitimación cognitiva de su universo simbólico, como argumenté en los epígrafes previos.

En el capítulo 2.2. recogí críticas poscoloniales y posmodernas que observan que los topoi de la modernidad eurocéntrica ni siquiera se cumplen en el lugar de origen, el Norte<sup>263</sup>, a pesar de que la narrativa eurocéntrica basa en ello su supuesta *universalidad*, y por ende legitimidad: las sociedades modernas del

---

<sup>263</sup> El capítulo 4 es dedicado a este aspecto.

Norte nunca han sido homogéneas, ni han contado con una distribución *justa* de poder y de recursos en su interior en forma de una *sociedad civil efectiva*, *elecciones libres* y el *Estado del bienestar universal*<sup>264</sup> (Sogge, 2002; Rottenburg, 2009). Debido a los procesos de la globalización, desde finales del siglo XX el denominado *Estado-nación de bienestar democrático* perdió su apariencia de coherencia, y por ende gran parte de su legitimidad, que según Santos (2007:191-193) lo ha “convertido en un sistema cada vez más violento e impredecible, amplificando de este modo la vulnerabilidad de grupos, regiones y naciones subordinados.” Este “fascismo del Estado paralelo” aplica una “doble vara en la medición de la acción; una para las zonas salvajes [subalternas], otra para las civilizadas [subordinadas]. En estas últimas, el Estado actúa democráticamente, como Estado protector, por ineficaz o sospechoso que pueda resultar; en las salvajes actúa de modo fascista, como Estado predador, sin ningún propósito, ni siquiera aparente, de respetar el derecho” (Santos, 2007:312).

Santos (2007:48,55-57) profundiza este análisis de la construcción de la hegemonía en el Norte y la dominación en el Sur al observar que la modernidad eurocéntrica se basa en la tensión entre la regulación social y la emancipación social, que equivaldría al lema positivista de la Ilustración de *orden y progreso*<sup>265</sup>. Se trata de mecanismos de gestión de conflictos en las sociedades modernas en espacios formales y reconocidos de negociación y acción política (códigos de derechos civiles, laborales, humanos, etc.). Esta regulación se pone en juego con la emancipación: los conceptos de *libertad*, *igualdad* e *independencia-autonomía*, que forman los objetivos discursivos, sociales, institucionales y legales que las y los oprimidos del Norte pueden obtener eventualmente si participan en los procesos de regulación (Santos,

---

<sup>264</sup> Por ejemplo, a pesar de que los topoi del *desarrollo* ortodoxo hegemónico rechazan el proteccionismo y la intervención pública y, en base a ello, obligan a los receptores a desregularizar sus mercados, de hecho el Norte aplicó durante siglos el proteccionismo estatal —y sigue legitimando su aplicación a través de la OMC (Chang y Grabel, 2006). Asimismo, es evidente que la corrupción, el trato de favores y el nepotismo no son conductas exclusivas del Sur, sino igualmente existentes en el Norte —aunque no de la misma gravedad y forma en todos los países (como tampoco es el caso en el Sur). Algunos estudios incluso defienden la capacidad de la misma CD de deteriorar las instituciones receptoras y fomentar estas situaciones perjudiciales (Lensink y White, 2001:6,12; Djankov et. al., 2008:180,193).

<sup>265</sup> Incluido por ejemplo en la bandera de Brasil.

2010:30; Grosfoguel, 2011:100). Pero estos mecanismos no violentos de gestión de conflictos sólo se aplicaron y aplican en los centros, mientras en los territorios coloniales y *poscoloniales* de la colonialidad se aplicaron y aplican la expropiación y la violencia, al definir estos espacios como de los *salvajes* y de la naturaleza. Santos (2010:29-30) defiende que existe una “línea abismal” entre ambos espacios, entre lo *válido-existente* y lo *no válido-inexistente*, y que por lo tanto no hay un espacio de transición entre la regulación y emancipación social en el Norte y la expropiación y violencia en el Sur<sup>266</sup>. En este mismo sentido, Quijano (2007:109) argumenta que, en el marco de la división internacional del trabajo, las formas coercitivas de trabajo han sido asignadas a las y los *otros* periféricos, mientras las y los obreros del Norte son trabajadores asalariados relativamente *libres*<sup>267</sup>.

Cabe matizar que, durante las últimas décadas, en el marco de los procesos migratorios masivos Sur-Norte y la globalización, parece haberse debilitado el determinismo geográfico del concepto “periferia”<sup>268</sup>, pero no su asunción básica de asimetría estructural (subrayada por la “absorción” (Fanon,1952), la “colonialidad de poder” (Quijano, 2007) y la “línea abismal” (Santos, 2010), al evidenciarse que el acceso a los privilegios del *desarrollo* para las y los *otros* no se da sólo por residir en el Norte —como también antes se evidenció que en el Sur existen (y se requiere de) élites articuladas más con los centros que con las periferias. Por ejemplo, el trabajo forzado en la Unión Europea no es una relación laboral superada<sup>269</sup>, sino meramente menos visible. Quiero subrayar

<sup>266</sup> Más adelante matizo esta afirmación de Santos bajo la consideración del rol del sistema de la CD.

<sup>267</sup> Aunque me parece convincente esta parte de la argumentación sobre el actuar de la modernidad capitalista eurocéntrica a nivel global, me parece poco fundada la afirmación derivada de la misma por parte de Grosfoguel (2008:21) de que “[n]unca hubo feudalismo en África, Asia y América Latina. Lo que hubo fue la exportación de diversas formas de trabajo coercitivo desde Europa hacia las periferias coloniales [...]”. Admito que para construir una historia no eurocéntrica no se deben sugerir analogías a la historia particular europea al utilizar sus conceptos y términos. Pero, ¿por ello se puede concluir que en todas las regiones no europeas no hubo nada parecido a feudalismo, colonialismo o incluso colonialidad?

<sup>268</sup> Por ello utilizo sobre todo la dicotomía financiador/receptor (para referirme al sistema de la CD) y Norte/Sur (para referirme al sistema mundo contemporáneo en general).

<sup>269</sup> Aunque a primera vista parece haberse reducido el carácter coercitivo del trabajo que ejercen las y los *otros* (provenientes de las periferias internas y externas) en los centros, no se ha abolido totalmente su carácter de servidumbre. Ello se debe en parte a que el trato administrativo y policial que reciben las y los *otros* en Europa, EE.UU. y los demás centros sigue siendo coercitivo, por lo que aumenta de forma directa el carácter semifudal de servidumbre de las relaciones laborales. Por ejemplo, la boliviana *sin papeles* que cuida de las y los niños o ancianos españoles depende de la *protección* de sus empleadores informales, por lo que debe aceptar horarios abusivos y una paga irrisoria.

aquí que, entre otros factores, las y los migrantes son atraídos por el topos del *desarrollo*<sup>270</sup>, que expresa que en Europa supuestamente *todos y todas tienen acceso a un empleo digno y de libre elección, que funciona la democracia, la policía, la justicia y los servicios sociales*, etc. También la CD promueve esta creencia tendenciosa al pretender que en el Norte *todo funciona bien* (o por lo menos *mejor* que en el Sur), siendo ello la justificación necesaria para su propia existencia: transferir el *desarrollo* modernizador.

La siguiente cita de Irene Maestro Yarza y Javier Martínez Peinado (2012:812) resume gran parte de los argumentos presentados en el presente capítulo y sitúa el sistema de la CD como narrativa legitimadora en el contexto de un proceso prolongado y expansivo de dominación por parte del sistema mundo moderno capitalista:

“Las prácticas de la CD siempre han estado firmemente imbricadas en las propias estructuras objetivas de reproducción del sistema capitalista mundial [...] en la fase comercial-mercantilista, las primeras advocaciones evangelizadoras encubrieron el mero pillaje de los recursos de ‘los descubrimientos’ del capitalismo. Posteriormente; desde hace un siglo y medio, se ha generado la justificación modernizadora y civilizatoria del imperialismo industrial y financiero. Y, ya de manera más reciente, el actual discurso de relación ‘asociativa’ entre financiadores y receptores está orientado a extender el crecimiento (del mercado) y la democracia por todo el mundo. En definitiva, las superestructuras político-ideológicas de las diversas formas que ha asumido el Sistema Capitalista Mundial han diferido según las diversas etapas del modo de producción capitalista que lo subyace. Es decir, el diseño de la CD ha sido construido con discursos subjetivos capaces de justificar la relación objetiva, la estructural, que a la postre siempre ha sido de dominación-dependencia.” (Maestro Yarza y Martínez Peinado, 2012:812)

---

Esta realidad incongruente con el topos moderno de una Europa *desarrollada, libre y equitativa* ha sido denunciada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la Recomendación 1523 (2001) como “esclavitud doméstica”. En 2013, una comisión especial del Parlamento Europeo amplió el enfoque y constató que “[...] el tráfico de seres humanos y de órganos humanos, la prostitución forzada, la esclavitud o el establecimiento de campos de trabajo forzado están en manos de organizaciones delictivas transnacionales; [...] se calcula que el número total de víctimas de trabajos forzados en los Estados miembros de la UE asciende a 880 000 personas, de las que el 30% son objeto de explotación sexual y el 70% son explotadas como trabajadores forzados, y que las mujeres constituyen la mayoría de las víctimas en la UE” (página 12 del *Informe 2013/2107 (INI)*, aprobado el 19.09.2013 por la Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo del Dinero, y para ser aprobado el 23.10.2013 por el Parlamento Europeo,

[[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/crim/pr/939/939404/939404es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/crim/pr/939/939404/939404es.pdf)]

Acceso el 29 de agosto de 2022

<sup>270</sup> En el capítulo 4.8. me centro en el mito moderno del desarrollo.

Por su parte Rosario Aquím (2006:46-47) describe desde un enfoque foucaultiano del poder como el sistema de la CD domina a las y los receptores:

“El sujeto necesitado no puede liberarse de su condición de miseria [según el discurso de la CD]. Necesita *ayuda*. Pero esta ayuda no es incondicional [...] es una ayuda calculada en función del cálculo de la ventaja propia. La ayuda es un instrumento mediante el cual se impone a otros la obligación de buena conducta, es una manera de disciplinar. La asistencia tiene como fin superar algún tipo de déficit diagnosticado desde afuera, según un patrón externo de normalidad. Quién desea ayuda, se somete voluntariamente al escrutinio de quién lo ayuda. Ahora la ayuda [...] es una estrategia que se ha institucionalizado y profesionalizado. La ayuda se ha convertido en un instrumento de poder.” (Aquím, 2006:46-47; subrayado en original)

A su vez, se puede concluir que la dominación ha sido empleada en conjunto con la mayoría de los demás mecanismos de legitimación introducidas a lo largo del presente capítulo y rara vez de manera aislada. Ello se debe a que, en primer lugar, la dominación puede ser funcional a la deslegitimación y cooptación de alteridades —e incluso puede interpretarse como un requisito.

En este sentido, Gimeno (2007:675), muy a la par de Dussel (2000:471-473)<sup>271</sup>, expresa lo siguiente:

“[...] el proyecto emancipador prometido por la modernidad arrastra algo más que buenas intenciones: conlleva la violencia de la imposición de las ideas y prácticas de Europa al resto del mundo, construyendo a los ‘otros’ como seres incapaces, inmaduros, dependientes [...] de ‘nosotros’, los europeos, que constituimos algo así como el fin de la Historia [...].”

En segundo lugar, considerando lo que concluí en el punto 3.1.1, que los topoi modernos eurocéntricos, por ser considerados objetivos e invariables, facilitan por su mera existencia su aplicación y revalidación en el contexto de su grupo social de origen, cabe destacar aquí que una socialización exitosa en el universo simbólico moderno eurocéntrico permite aplicar coerciones de manera meramente selectiva y por lo tanto más eficiente. Las conductas sociales se desarrollan sólo en apariencia espontáneamente y de forma más importante en los límites que define el universo simbólico moderno eurocéntrico. Ello significa

---

<sup>271</sup> En el capítulo 4.1.3. *Los mitos de la universalidad y superioridad de la modernidad eurocéntrica* profundizo este análisis.

el control y la supresión de críticas y propuestas alternativas que tienen su origen en el interior del propio grupo (Berger y Luckmann, 1967:80).

En tercer lugar, al destacar que la asunción positivista forma parte del modelo moderno eurocéntrico, Banuri (1990:34) explica en parte la posibilidad de la dominación gracias al mecanismo de la articulación libre<sup>272</sup>: dado que *los fines justifican los medios*, las consideraciones morales de las acciones aplican sobre todo a los *fines* (agenda oficial poscolonial y posmoderna) y menos a los *medios necesarios* (práctica interna modernizadora).

En cuarto lugar, la siguiente cita relaciona la dominación con la gestión de conocimiento legitimador y deslegitimador (revisada en el capítulo 3.1.) y la práctica discursiva (revisada en el capítulo 3.1.): Quijano (2007:123) define la dominación como condición esencial del poder, siendo “la producción de un imaginario mitológico [...] uno de sus más característicos mecanismos. La ‘naturalización’ de las instituciones y categorías que ordenan las relaciones de poder que han sido impuestas por los vencedores/dominadores, ha sido hasta ahora su procedimiento específico.”<sup>273</sup>

Las codificaciones dicotómicas de la razón moderna eurocéntrica (*moderno/tradicional, desarrollado/subdesarrollado, etc.*) legitimaron primero la colonización y, desde hace más de 60 años, la modernización de las alteridades a través del *desarrollo*, defendiendo características supuestamente *naturales* y *necesarias* de una evolución humana percibida como *lineal*<sup>274</sup> —y no como el resultado de relaciones asimétricas de poder (Escobar, 1995:162-163).

Los análisis aquí resumidos son herederos de un gran número de denuncias posmodernas y poscoloniales que expresan que el sistema de la CD ejerce la dominación sobre las alteridades o, por lo menos, la evitación de alternativas viables dentro o fuera del universo simbólico eurocéntrico (Sampedro, 1982:354; Amin, 1990: 124-125; Banuri, 1990:66; Dussel, 2000; Marglin,

---

<sup>272</sup> Véase el capítulo 3.4. a continuación.

<sup>273</sup> El capítulo 4 se dedica a la mitología moderna eurocéntrica.

<sup>274</sup> En el capítulo 4.3. profundizaré en este aspecto.

2003:24; Santos, 2007; Rottenburg, 2009:xxiii). Asimismo, Latouche (2007:20) identifica el *desarrollo* con desarraigo y heteronomía —algo que parece en consonancia con Zygmunt Bauman (2000:12), quien subraya que la emancipación facilitada por la modernidad implicó la sustitución de “viejas celdas” por “nuevos moldes” —e implica la represión a las personas que no se adaptan.

Sin embargo, cabe señalar cuatro matices a estas denuncias de la dominación ejercida por el Norte sobre el Sur, y específicamente al rol del sistema de la *cooperación para el desarrollo*. En primer lugar, recordar la observación de Escobar (2003:57) de que no todas las alteridades han sido dominadas por la modernidad eurocéntrica<sup>275</sup>, siendo esta afirmación una “falacia eurocéntrica” funcional al topos moderno legitimador de la *no existencia de alteridades*<sup>276</sup>. Pero también con Escobar (1995:95-96) se puede argumentar que, como consecuencia de la colonización/modernización (en la cual la CD participa solo desde hace 60 años), gran parte de las sociedades del mundo no occidental ya entraron desde hace varios siglos en interacción con el universo simbólico moderno eurocéntrico y sus representantes, por lo que la CD no actúa en gran parte sobre sociedades alternas “vírgenes” no modernas.

En este sentido, Rivera Cusicanqui (2010a:59; 2010b:20) considera que las y los indígenas bolivianos (las y los *beneficiarios* preferidos de la CD) han ido abandonando paulatinamente su pasividad atribuida y han renovado su “pulsión descolonizadora” frente a la sociedad y política boliviana, interpelando la dominancia de las narrativas eurocéntricas. Sin embargo, al mismo tiempo también asimilaron en parte las prácticas modernizadoras al “ONGizarse” para

---

<sup>275</sup> Asimismo, la dominación de la mujer no es global, ni universal: tanto Taussig (1978; citado en Escobar, 1995:173), como Isabel de Gonzalo Aranoa y Leticia Urretabizkaia Gil (2012) observan que las mujeres rurales (por lo menos en algunos valles de Colombia en los años 70 y en varios *baserri* (caseríos, en euskera) trabajados por mujeres en el País Vasco en el año 2012) continuaron con sus técnicas de producción tradicionales en minifundios, mientras los hombres sucumbían a la “industrialización del agro” promovido por gobiernos periféricos y el sistema de la CD. Actualmente, su diversificación y conocimiento de cultivo con poco o ningún uso de químicos está siendo alabado como *ecológico, sostenible y soberanía y seguridad alimentaria* —siendo en gran parte conocimientos tildados antes como *arcaicos* que la mayoría de los hombres abandonaron a favor de cultivos comerciales, monocultivos, latifundios y uso de pesticidas y fertilizantes químicos. El productivismo moderno y capitalista marginó a las mujeres desde la *revolución verde* desarrollista, pero no las dominó.

<sup>276</sup> En el capítulo 4.4 retomaré la revisión de este mito moderno eurocéntrico.

así acceder a fondos de la CD. Más recientemente Rivera Cusicanqui (2012:111) cuestiona la autonomía de los procesos anti-hegemónicos de construcción de la identidad indígena como “un proceso complejo, dinámico y ambivalente, que reproduce en forma paradójica, al propio colonialismo en su dinámica”, como ya descrito por Fanon (1952) en el caso de partes de Africa. Con esta reflexión la autora hace referencia a Gramsci, quien había señalado que “los grupos subalternos están siempre sujetos a la actividad de los grupos que gobiernan, incluso cuando se rebelan y se sublevan”. Algo que Beck (2004) sintetiza al identificar los movimientos de “contraglobalización” como una forma sustancial de la globalización. Por lo que, en resumen: existen resiliencias a la modernidad eurocéntrica solo si hay hegemonía o dominación de la misma —lo que no implica que no existan alteridades todavía exentas de esta relación.

En segundo lugar, el sistema de la CD no es el único, ni el principal agente modernizador. Este rol lo juegan entidades normativas a un nivel más general: la ciencia moderna y el Estado-nación son las “potencias universalizantes del desarrollo” al aniquilar a los epistemes alternos y homogeneizar sus aspiraciones (Alvares, 1992:220-229; Aquím, 2006:43). La participación directa de la mayoría de los actores de la CD no ha sido necesariamente determinante al respecto, ya que la ciencia moderna y la narrativa del *desarrollo* modernizador crearon y gestionaron el marco conceptual necesario, puesto en práctica por los Estados-nación de Norte y Sur en políticas de *desarrollo* nacional y *cooperación* internacional<sup>277</sup>.

Según Latouche (2007:10), en la segunda mitad del siglo XX los líderes del Sur se vieron obligados a aceptar el marco conceptual del *desarrollo* para poder cumplir sus propias promesas revolucionarios de un *mejor futuro* poscolonial. Aquellos nuevos gobernantes de los países recién descolonizados de Africa y Asia (sólo en lo jurídico-administrativo, pero no en lo económico, político o socio-cultural (Grosfoguel, 2006:27-30) o inmersos en revoluciones nacionales de corte socialista (como Bolivia), persiguieron el *desarrollo* y el *progreso* como promesas legitimadoras de sus políticas modernizadoras —en ocasiones con

---

<sup>277</sup> En el capítulo 2.2.2.3. resumí a aquellas críticas bajo el título *aniquilación de alteridades y de la naturaleza* siguiendo a una definición neogramsciana de la dominación.

violencia. Pero para cumplir con sus obligaciones, tanto hacia adentro como hacia fuera, se vieron obligados a instalar sistemas de educación, sanidad, justicia, administración, producción, etc. según el modelo hegemónico de la modernidad eurocéntrica. Alvares (1992:225) añade que las élites de los países descolonizados, constituidas como nuevos gobernantes, han sido “naive” y “enamorado” de la ciencia moderna y de su potencial para elevar la calidad de vida de las y los *pobres* en sus países —una herencia de la Ilustración europea, consecuencia entre otros aspectos de su formación en las universidades eurocéntricas y de su auto-identificación con la cultura hegemónica. Alvares prosigue que, al contrario, las personas (todavía) no occidentalizadas no comparten esta euforia por la ciencia moderna y el *desarrollo*, glorificada por las y los gobernantes, técnicos y científicos en Norte y Sur. La población general no percibe la *mayor eficiencia y eficacia* de las formas modernas y *desarrolladas* propuestas por la CD, sino que perciben que implica sacrificar su subsistencia y autonomía a favor de la dependencia e inseguridad del trabajo asalariado —además realizando más trabajo (y más monótono). Por esta razón, Alvares concuerda con la argumentación de Latouche: gracias a que los nuevos Estados-nación poscoloniales asumieron la tarea del *desarrollo* modernizador como política central, el topos del *desarrollo* se ha podido arraigar y extender más allá del universo simbólico de su origen en la modernidad eurocéntrica. De esta forma, el *desarrollo* nacional de muchos países del Sur se transformó en esencia en *coerción* ejercida por las élites locales: reubicación de aldeas, creación forzosa de cooperativas productivas, atribución de nuevas formas de organización social, territorial y sectorial, etc. Todo ello legitimado por el supuesto *bien superior y poder emancipador* del *desarrollo* —pero no ejecutado por el sistema de la CD, sino por los gobiernos del Sur adeptos al topos eurocéntrico del *desarrollo*.

En tercer lugar, al interpretar el sistema de la CD como un mecanismo de gestión de conflictos en el Sur por debajo de la “línea abismal” (Santos, 2007:48,55-57; 2010:29-30), argumento que, en respuesta a las demandas derivadas de la narrativa poscolonial, tal línea abismal ha sido convertida en una zona de transición, hasta incluir a la parte del Sur que cuenta con una

presencia estructural de la CD, constituida en gran parte por los territorios anteriormente colonizados. Opino que en estos casos la línea abismal no ha sido desplazada meramente hasta incluir plenamente a las y los *receptores*: aunque la CD otorga a ellos el acceso a la narrativa de emancipación (*empoderamiento, apropiación, desarrollo, cooperación, etc.*), esto no es acompañado por el acceso a una regulación con efectos prácticos, debido a que acuerdos internacionales como los *Derechos humanos universales* no cuentan todavía con una aplicación rigurosa y declaraciones de intencionalidad como los *Objetivos del Desarrollo del Milenio* o del *Desarrollo sostenible* no implican ninguna obligación efectiva para los países *receptores* y menos todavía para los *financiadores*. Pero esta inclusión parcial en una zona de transición permite que se aplique de manera mucho más excepcional la violencia (mecanismo de gestión de conflictos empleado debajo de la “línea abismal”), aunque cabe destacar que la CD no sólo no evita, sino que incluso legitima, el otro mecanismo de gestión de conflictos señalado por Santos: la expropiación epistémica, política y de recursos, etc. Este rol otorga legitimación y apoyo político y financiero al sistema de la CD, por parte del Norte. En este sentido, se podría describir la CD no ya como un mecanismo de dominación y coerción, sino como un mecanismo de control.

En cuarto y último lugar, y en relación con estos matices al análisis de Santos en el caso específico del sistema de la CD, la estrategia que se atribuye desde la parte de la literatura más crítica al sistema de la CD<sup>278</sup> del *todo va al ganador* (*the winner takes it all*), en la que no hay intercambio porque un lado toma todo y el otro lado queda aniquilado (Sennett, 2012:72-86), no sólo habría deslegitimado el sistema mundo moderno eurocéntrico y la CD, sino que habría desatado resiliencias de gran escala entre las y los *receptores*. Por esta razón, argumento que el sistema-mundo moderno eurocéntrico empleó y sigue empleando a uno de sus subsistemas, la CD, como mecanismo de legitimación: más que dominación y coerción abierta (*the winner takes it all*), el sistema de la CD articula la narrativa del *intercambio interdependiente* de la *suma cero* para que las y los receptores sigan participando en el sistema mundo capitalista

---

<sup>278</sup> Véase el punto 2.2.2.3.

eurocéntrico (y en el sistema de la CD) a pesar de que continúen en el lado perjudicado. Aunque se trata de una ecuación de suma cero, la *cooperación* para el *desarrollo* promete que *en el futuro todos ganen*. Pero efectivamente, al limitar las resiliencias y lograr la participación (asimétrica) de las y los receptores, el sistema de la CD evita que las y los receptores sufran violencia.

### 3.4. Articulación libre

Hasta este punto del presente capítulo he indagado sobre si los actores del sistema de la CD recurrieron y recurren —con la finalidad de anular el potencial deslegitimador contenido tanto en las críticas a sus incoherencias e insuficiencias, como en la mera existencia de alteridades— a la legitimación de la modernidad eurocéntrica y la deslegitimación de sus alteridades a través de la creación y gestión de conocimiento por expertos, a la práctica discursiva y a la construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica, y a la dominación de subalternidades.

En este subepígrafe revisaré si, para reducir al máximo la visibilidad de fracasos e incoherencias potencialmente deslegitimadoras, el sistema de la CD ha aplicado y sigue aplicando la articulación libre, apoyada esta en los mecanismos de la evaluación ritual, la terciarización y un sociolecto con objetivos técnicos ambiguos. Dicho de otra manera, analizaré principalmente si, de esta forma, el sistema de la CD puede mantener su legitimidad al evitar evidenciar las incoherencias tanto entre discursos y prácticas, como entre agendas oficiales divergentes.

Alonso (2010:4) evidencia que existen estas incoherencias e incluso que, basado en el enfoque de la Realpolitik, en la política exterior de los gobiernos pueden existir incoherencias expresamente asumidas como convenientes con la finalidad de generar espacios de consenso para ofrecer respuestas simultáneas en diferentes ámbitos a intereses legítimos y diversos, en ocasiones parcialmente contradictorios. Sogge (2002:9,32-36,41) concluye en este sentido que, en el caso de la CD, los motivos para *ayudar* se presentan

siempre de forma yuxtapuesta, por lo que aumenta inevitablemente el riesgo de incoherencias entre estos motivos. Añade que la CD ha sido sobrecargada de expectativas desde sus inicios y por ello es imposible que cumpla con todas las esperanzas puestas en sus intervenciones, pero que la CD además camufla y en ocasiones incluso promueve procesos contradictorios a su agenda oficial.

En la tabla 2 del punto 2.2.3 amplié la sistematización de motivos para participar en la CD elaborada por Sogge (2002:41-43) mediante la identificación de cada uno de tales motivos como parte de una agenda oficial o extraoficial. Retomaré esta distinción a continuación, pero antes cabe recordar que a lo largo de la presente tesis empleo el término agenda oficial para aludir a los temas prioritarios y las retóricas legitimadoras del sistema de la CD. Por su potencial legitimador, la agenda oficial se promueve tanto desde entidades públicas (denominadas frecuentemente *oficiales*), como desde las entidades denominadas *no gubernamentales*, pero también desde empresas, las y los *expertos*, etc. Por lo tanto, amplió la definición generalmente empleada de agenda oficial, limitada a los objetivos de *desarrollo* perseguidos por la CD pública. Aunque considero que los objetivos y temas han sido y siguen siendo determinados por entidades públicas, pero también por empresas transnacionales con la capacidad normativa necesaria (Ramiro y Pérez, 2011). Estas últimas, para mantener su hegemonía normativa, deben responder a demandas y críticas canalizadas y elaboradas por parte de los demás actores, por lo que la agenda oficial se adapta continuamente para mantener la legitimidad del sistema de la CD y la de sus actores centrales.

En el capítulo 2 concluí que muchas críticas a la CD surgieron por el elevado grado de inconsistencia entre las agendas oficiales y extraoficiales. Las oficiales se reflejan en las declaraciones públicas referentes a la *solidaridad*, *justicia social*, *sostenibilidad*, *derechos*, *horizontalidad*, *alienación*, etc.<sup>279</sup>, mientras las extraoficiales se pueden deducir de una observación detenida de las estructuras, roles, temáticas y acciones del sistema de la CD.

---

<sup>279</sup> En los capítulos 4 a 6 revisaré a los topoi de las agendas oficiales.

Pero cabe cuestionar si estas divergencias entre narrativas y prácticas se deben a las causas utilitarias atribuidas por una parte de las y los críticos (que defienden que por su apariencia *altruista* y *solidaria* la CD sirve al Norte para imponer y profundizar relaciones internacionales asimétricas), o si las incoherencias entre agendas, estructuras y prácticas oficiales y extraoficiales se deben a otras causas. Para dilucidar esta cuestión, recorro a la propuesta teórica de Meyer y Rowan (1977), formulada en “Organizaciones institucionalizadas: estructura formal como mito y ceremonia”<sup>280</sup>, y su aplicación al sistema de la CD realizada por Rottenburg (2009) para analizar cómo las organizaciones logran sobrellevar las inconsistencias, tanto entre las exigencias del contexto y la ineficacia que de aquellas se derivan para su trabajo, como entre demandas divergentes del contexto —siendo la satisfacción de todas esas necesaria para sobrevivir como organización, para mantener su legitimidad institucional.

Meyer y Rowan (1977:343) defienden que todas las organizaciones modernas se ven bajo la presión de incorporar las prácticas y procedimientos que el paradigma modernizador capitalista eurocéntrico prescribe y que se han institucionalizado en las sociedades adscritas al mismo. Para los autores, la legitimidad otorgada por estructuras formales racionales<sup>281</sup> es central para explicar el surgimiento y la expansión de aquellas estructuras en las sociedades modernas eurocéntricas, ya que es la manera en la que estas sociedades comprenden a su *realidad* social. En resumen, el éxito (la sobrevivencia) de una organización institucional depende no tanto de sus resultados sino sobre todo de su adaptación a las expectativas sociales institucionalizadas (los topoi), como es su cumplimiento de las normas de gestión moderna.

---

<sup>280</sup> El ensayo ya citado de Berger y Luckmann (1967) “La construcción social de la realidad” ha sido fundamental para el trabajo de Meyer y Rowan (1977), por lo que el presente inciso no marca una ruptura del marco teórico introducido previamente. Asimismo, el aporte de Clay y Shaffer (1984; citados en Escobar, 1995:111) permite relacionar este análisis con la propuesta neogramsciana, ya que denominan “modelo del sentido común” a las “organizaciones institucionalizadas” de Meyer y Rowan (1977). Y puesto en conceptos foucaultianos: las políticas y procedimientos de las organizaciones modernas son el resultado de la práctica discursiva mantenida por la opinión pública, los puntos de vista de entidades normativas, el discurso/conocimiento hegemónico, la legislación, etc.

<sup>281</sup> En el sentido de Max Weber.

Tal como Meyer y Rowan (1977:346), también Pfeffer y Salancik (1978:24,43,193-194) recurren a Talcott Parsons (1956) para definir el concepto de legitimidad en el caso de las organizaciones modernas: considerando que toda organización utiliza recursos provenientes de su contexto (recursos que podrían ser atribuidas a otras entidades y usos), las entidades son continuamente evaluadas respecto a la pertinencia de sus actividades y utilidad de sus resultados y productos.

Pfeffer y Salancik (1978:27,29,194-195) exponen que las sociedades modernas eurocéntricas, por su división del trabajo, evalúan el uso legítimo de sus recursos por parte de cada organización moderna, siendo la legitimidad un status otorgado y por lo tanto siempre controlado por el contexto, por lo que una organización no puede sobrevivir si no responde a las demandas de su contexto proveedor de recursos —o aparenta que lo hace.

Este último matiz es relevante, ya que los criterios de evaluación de la legitimidad organizacional son diversos en función de las partes del contexto con el que se establecieron (inter)dependencias. Sobre todo en entidades grandes se puede observar una mayor heterogeneidad en las demandas que deben afrontar, debido a que entraron en contacto con un número mayor de entidades e individuos, constituyendo un contexto más complejo y heterogéneo. Por ello, las organizaciones explicitan los objetivos socialmente demandados en una o varias agendas oficiales. Considerando que los mismos objetivos pueden parecer legítimos o no a diferentes partes de su contexto, en primer lugar, formulan los objetivos de forma tan ambigua que prácticas organizacionales idénticas pueden ser interpretadas como funcionales a propósitos divergentes; y, en segundo lugar, las organizaciones adaptan su agenda oficial cuando cambian las prioridades de la parte del contexto a la que se dirige dicha agenda. Todo ello con la finalidad de aparentar su alineación y servicio al interés de sus *stakeholders* —recibiendo a cambio legitimidad que a su vez permite optar a recursos de un contexto más amplio.

Estas observaciones de Pfeffer y Salancik pueden relacionarse directamente con la “articulación libre”<sup>282</sup> descrita por Meyer y Rowan (1977). El trabajo de estos últimos aplicado al contexto de la CD revela que las entidades de la CD deben adoptar un organigrama considerado *racional*, contar con una plantilla profesionalizada y adoptar las últimas tendencias de *desarrollo* (contenidas en las agendas oficiales de las entidades normativas), para así verse legitimadas por su contexto. La conformidad con los topoi modernos<sup>283</sup> —y también con los alternos— permite reforzar el apoyo del contexto y así facilitar la supervivencia institucional (Meyer y Rowan, 1977:349,351-352). Por lo que las entidades de la CD dependen de la confianza y estabilidad lograda mediante el mimetismo isomorfo y la conformidad con las normas institucionalizadas de sus contextos divergentes.

Rottenburg (2009:66-71) aplica en su libro *Far Fetched Facts. A Parable of Development Aid*<sup>284</sup> el trabajo de Meyer y Rowan (1977) al sistema de la CD. Rottenburg argumenta que los actores de la CD no operan en el mercado, ni en un sistema democrático, sino —por mandato social— en situaciones donde fallan los mercados y los Estados. Por lo tanto, no tendrían necesidad de justificar sus resultados según la lógica del mercado o de la responsabilidad política. Sin embargo, las instituciones financieras internacionales, organizaciones multilaterales y bilaterales, consultoras, ONG internacionales y locales, etc. deben cumplir con las expectativas divergentes provenientes de diferentes contextos aunque, sobre todo, con las exigencias de formalidad racional de las entidades que aportan fondos.

Según Rottenburg (2009:66-71,80,85), esta constelación de relaciones múltiples crea tres dilemas para los actores de la CD:

- *Dilema A.* Las prácticas y procedimientos modernos, que por su potencial legitimador son asimilados por parte de la organización, no necesariamente mejoran la *eficacia* o *eficiencia* de la organización —

---

<sup>282</sup> De hecho Pfeffer y Salancik (1978:227) concluyen que las organizaciones “actúan en articulación libre con su contexto”.

<sup>283</sup> Véase el capítulo 4.

<sup>284</sup> Publicado en el año 2002 en alemán bajo el título *Weit hergeholtte Fakten: Eine Parabel der Entwicklungshilfe*, Lucius & Lucius, Stuttgart.

aunque lo prometen. Al perseguir el topos moderno de la *eficacia*, se puede entrar en conflicto con otros topoi legitimadores asimilados también ceremonialmente frente a la misma audiencia, como la *participación*.

- *Dilema B.* A las entidades de la CD se les exige *eficacia* y *eficiencia* en la persecución de su mandato social, promover el *desarrollo*, pero como organizaciones modernas que son, su legitimidad depende también del cumplimiento de la formalidad e institucionalidad interna y externa —que puede reducir la *eficiencia* y *eficacia*. Se trata de un dilema causado por dos aspectos de la propia narrativa moderna eurocéntrica.
- *Dilema C.* Diferentes contextos pueden tener demandas divergentes hacia las organizaciones de la CD. Ello crea inconsistencias tanto entre diferentes partes de la agenda oficial, como entre la oficial y las extraoficiales. Este dilema surge entre la búsqueda del *desarrollo*, *progreso* y *crecimiento* frente a la *legitimidad*: se pretende lograr el *desarrollo* modernizador mediante la transferencia de fondos y tecnología de los financiadores a las y los receptores. Pero, al mismo tiempo, la CD se legitima en base a la narrativa poscolonial de la *no dominación* y *relación horizontal* entre Norte y Sur (la *emancipación*)<sup>285</sup>. Por lo tanto, entran en coexistencia conflictiva el diagnóstico de un déficit de modernización —el *subdesarrollo*— y la aplicación de medidas de *desarrollo* para superar aquella *desigualdad*, por un lado, con el discurso *poscolonial* de la relación horizontal entre socios o *partenariado*, por el otro lado.

En la tabla 4 resumo las demandas conflictivas, agrupándolas según las dos narrativas eurocéntricas legitimadoras para el sistema de la CD. Las narrativas universalistas del *desarrollo* y de la *ayuda/cooperación* son altamente incoherentes con la narrativa relativista de la *poscolonialidad*. Mientras las primeras, en base a la narrativa universalista de la *superioridad de la modernidad eurocéntrica*, legitiman la CD frente al electorado conservador de los países financiadores y receptores, la narrativa de la *poscolonialidad* busca legitimar el sistema de la CD en las regiones receptoras y el electorado progresista de los países financiadores. Como demostraré en el capítulo 4 *Mitología moderna*, ello es el resultado de la adopción paulatina de esta

---

<sup>285</sup> En el capítulo 2.2. resumí las demandas pos-coloniales y pos-modernas que hicieron necesarias esta articulación libre.

narrativa para fines legitimadores por un sistema de organizaciones modernas creado a partir de la modernidad eurocéntrica.

*Tabla 4 - Legitimidad del sistema de la cooperación para el desarrollo obtenida según dos narrativas eurocéntricas*

	<b>Narrativas de desarrollo y de ayuda/cooperación</b>	<b>vs</b>	<b>Narrativa de la poscolonialidad</b>
<b>Paradigma</b>	universalismo	vs	relativismo
<b>Objetivo</b>	progreso moderno	vs	emancipación
<b>Asunción básica</b>	<i>subdesarrollo</i> de alteridades	vs	equidad
<b>Medios para alcanzar el objetivo</b>	transferencia de fondos y tecnologías	vs	soberanía y auto-determinación
	eficacia y eficiencia		
	formalidad e institucionalidad	vs	participación
<b>Legitimación</b>	respuesta a riesgos y emergencias globales	vs	respuesta a desigualdad global

*(Fuente: elaboración propia; a partir de Rottenburg, 2009:66-71,80,85 y Beck, 2003)*

Cabe resaltar la presencia, como medios para alcanzar su objetivo, de la *eficacia* y la *eficiencia* en ambas narrativas modernas, aunque diferenciándose notablemente la manera de buscarla: a través de la *formalidad* e *institucionalidad* o de la *participación*.

Hacia la existencia de los dilemas mencionados apunta, lo que destaca Rist (2002:57) como “desarrollo asintótico”: la incoherencia entre el topos evolucionista de la historia (que promete el *desarrollo* moderno y la *igualdad para todo el mundo*) y la promesa del *crecimiento ilimitado global*. Y también es evidente que la afirmación de Pfeffer y Salancik (1978:39), de que las organizaciones modernas, como son las del sistema de la CD, “tienen como función y propósito primordial el control y la alteración de la actividad de otras organizaciones”, lo que entra en conflicto con los imperativos de la narrativa *poscolonial*.

El siguiente análisis de Beck (2003:342) permite incluir esta situación particular del sistema de la CD en el contexto general de la modernidad eurocéntrica —y al mismo tiempo subraya el potencial deslegitimador de estas incoherencias. Según el autor, muchos de los “cambios sociales trascendentales [...] existen más en la conciencia de la gente, y sobre el papel, que en la conducta y en las condiciones sociales.”<sup>286</sup> La incoherencia entre las nuevas formas de pensar y las condicionantes persistentes “agudiza en la mente de la gente las desigualdades perpetuadas e intensificadas entre hombres y mujeres, entre ricos y pobres.” Justo por esta razón, el sistema de CD se legitima como respuesta frente a estas desigualdades percibidas según la narrativa *poscolonial*, pero también frente a riesgos y emergencias globales según las narrativas del *desarrollo* y de la *ayuda*. En este sentido, Beck (2003:342-344,347) denomina como “categorías zombie” a instituciones sociales como la *familia*, la *clase social* y la *pobreza*: “la conciencia de la gente ha cambiado, sin que las instituciones en las que ésta vive, incluidas sus prácticas reales, hayan cambiado en la misma medida.” En mi opinión, bajo esta definición también el sistema de la CD puede identificarse como institución zombie: sus prácticas reales modernas no han cambiado al paso de las sociedades que se están transformando en sociedades *posmodernas* y *poscoloniales*.

Considerando este aspecto, para su legitimidad los actores de la CD, siendo organizaciones modernas, solo pueden superar estos dilemas y situaciones con alto potencial deslegitimador mediante la articulación libre entre agendas oficiales y extraoficiales: las extraoficiales siguen persiguiendo el *desarrollo* modernizador capitalista eurocéntrico, mientras las oficiales propagan crecientemente la *horizontalidad* e *igualdad* de la narrativa *poscolonial* (Rottenburg, 2009:68). Tanto el título de un capítulo de Henning Ritter (2013) „Compassión y crueldad“, sobre los inicios de la filantropía en el contexto de la industrialización incipiente, como el título del libro de Sogge de 1997 *Compassión y cálculo* sobre las ONG internacionales, sugieren que a lo largo de

---

<sup>286</sup> Beck excluye expresamente la sexualidad —considerando, al parecer, que los cambios en este aspecto sí han llegado a trastocar las estructuras sociales (aceptación pública de la homosexualidad, transsexualidad, etc.). Evidentemente, cabe matizar esta afirmación para una parte todavía considerable del sistema mundo moderno eurocéntrico.

la modernidad eurocéntrica se pasó de articular libremente entre la narrativa de la *compasión* y la explotación real a nivel local-nacional, a emplear a día de hoy la narrativa de la *compasión* para mantener de manera deliberada (calculada) el statu quo internacional entre Norte y Sur.

¿Pero como funciona esta articulación libre? Meyer y Rowan (1977:356-359) argumentan que toda organización moderna, por estar inmersa en un contexto institucionalizado, emplea tres lógicas interrelacionadas para resolver los dilemas mencionados en pos de su legitimación institucional: la articulación libre, la lógica de confianza y la evaluación ritual. El mecanismo de legitimación de la articulación libre implica desvincular tanto la estructura formal de sus actividades, como las diferentes tareas entre sí; ya que los intentos de controlar y coordinar todas las tareas de una organización llevan a conflictos internos y a la visibilización de inconsistencias e *ineficiencias* —lo que implica perder la legitimación otorgada por el contexto.

Como consecuencia, un topos fundamental de la sociedad moderna, que las estructuras formales *funcionan* y son las que garantizan *eficacia* y *eficiencia*, está protegido de las incoherencias y anomalías que surgen de las exigencias de la práctica en contextos diversos y en coyunturas específicas. De esta forma, además de minimizar los debates internos, se reducen los conflictos con el contexto; lo que permite movilizar apoyo de las diversas partes del contexto, incluso con demandas contradictorias.

Considerando que las asociaciones cognitivas y emocionales del *desarrollo* varían en función del tipo de actor que participa activa o pasivamente en la CD (Rist, 2002:14,19), la articulación libre constituye un mecanismo de legitimación central para el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo*.

Según Meyer y Rowan (1977:356-359), en las sociedades modernas (por lo tanto, en empresas privadas y administraciones públicas en general, y en las entidades públicas y privadas de la CD en particular), la articulación libre se evidencia: (1) en la profesionalización (la delegación legitimada y legitimadora de tareas a profesionales); (2) en que objetivos ambiguos, técnicos y de corto

plazo reemplazan a los objetivos fundacionales; (3) en que, contrariamente a lo expresado por la “fachada ceremonial” (agenda oficial), se evita la integración real de los proyectos diversos en programas generales, con la finalidad de no visibilizar las inconsistencias entre intervenciones; y (4) al revalorizar abiertamente las relaciones humanas laborales hacia *soft skills*, ya que la coordinación entre tareas es necesariamente informal, porque las reglas formales crean incoherencias e *ineficacia*.

La articulación libre permite a una organización moderna, como son las de la CD, mantener una estructura formal estandarizada que la legitima, reflejando en una fachada ceremonial a los topoi modernos que supuestamente garantizan *eficacia* y *eficiencia*, mientras sus actividades se desvían de los topoi en función de las consideraciones prácticas. Cabe subrayar que, según Meyer y Rowan (1977:340-341), ello no persigue cumplir con objetivos extraoficiales péfidos (como denuncian algunas y algunos autores críticos a la CD), sino alcanzar con *eficiencia* y *eficacia* los objetivos expuestos en su agenda oficial para así garantizar la legitimidad y sobrevivencia institucional. Consecuentemente, muchas organizaciones reflejan en su fachada ceremonial los topoi compartidos por su contexto —técnicas, formas de gestión, discursos, etc.—, en lugar de los pormenores de su actividad real (Meyer y Rowan, 1977:340-341).

Los autores parten del argumento de Berger y Luckmann (1967:56-59) según el cual gran parte del conocimiento social consiste en “recetas” (instituciones, topoi o mitos) para afrontar situaciones recurrentes, ya que las personas generalmente tienen poco interés en ir más allá de los conocimientos necesarios y relevantes desde un punto de vista pragmático, mientras estas recetas ofrecen resultados satisfactorios. En la medida en la que una tarea se aleja de la propia realidad se reduce necesariamente el grado de detalle de los conocimientos sobre su funcionamiento —y la capacidad para evaluar si la organización que la ejecuta sigue siendo válida. Esta actitud se basa en que cada persona presupone la validez de su conocimiento y de la definición de la

*realidad* del propio universo simbólico mientras no surgen problemas que aquel conocimiento no permite superar.

Sin embargo, bajo esta premisa, sí existe la predisposición de poner en duda parte de las ideas y valores modernos, pero circunscrita al contexto de las instituciones existentes para esta finalidad. Se trata de los debates filosóficos, académicos y políticos en ámbitos formales e informales, además de las reflexiones personales interiores. Sin embargo ello no necesariamente resulta en una alteración de la propia definición de la *realidad*, ya que se trata de procesos institucionalizados que suelen concluir con la afirmación de la inderogabilidad del universo simbólico imperante (a pesar de sus imperfecciones) —por la institucionalidad de la *falta de alternativas*<sup>287</sup> (Santos, 2007:90-92). Por lo tanto, la alternancia entre una dimensión oficial (que da validez a la modernidad eurocéntrica) y otra ceremonialmente extraoficial (que la cuestiona y evalúa críticamente de forma ritual) constituye una práctica moderna común<sup>288</sup>. Banuri (1990:34) resume esa asunción positivista de la modernidad eurocéntrica ampliamente compartida al expresar que “los fines justifican los medios” ya que las consideraciones morales de las acciones aplican sobre todo a los fines y menos a los medios “necesarios”.

Para el funcionamiento de la articulación libre resulta imprescindible también otra actitud social positivista: la “lógica de confianza y buena fe” (Meyer y Rowan, 1977:356-359). Esta permite que las organizaciones modernas racionales funcionen de manera satisfactoria a pesar de depender de la coordinación informal para articular libremente entre demandas externas y sus prácticas.

Adicionalmente, la institucionalidad de la “evaluación ritual” implica que las personas modernas no perciben inconsistencias, ni requieren de un proceso específico de socialización secundaria, re-socialización o iniciación en la organización moderna que practica la articulación libre. Por ello, las y los

---

<sup>287</sup> Véase 3.1.2. *Deslegitimación de alteridades* y 4.4. *Universalidad y superioridad de la modernidad eurocéntrica*.

<sup>288</sup> En el punto 3.4.1. *Evaluación ritual* ampliaré el análisis de este mecanismo clave.

miembros de las organizaciones modernas se comprometen a mantener la fachada ceremonial de la entidad, mientras detrás de la fachada se dedican a que la entidad cumpla sus objetivos, si es necesario sin cumplir con la fachada ceremonial. Dicha fachada ceremonial se mantiene demostrando públicamente una elevada moral y satisfacción, pero también atendiendo a demandas y críticas divergentes, y adscribiéndose a las modas (en las técnicas de gestión, en los objetivos, discursos, etc.) que son exigidas por los diversos contextos legitimadores (Meyer y Rowan, 1977:356-359). Este compromiso interno se mantiene al demostrar a las y los miembros de la organización que las demandas del contexto son contrarias a las exigencias reales de su trabajo — que cumplirlas impediría la *eficacia* y *eficiencia* organizacional—, y que, por lo tanto, se pueden y deben ignorar en su práctica interna, atendiendo las demandas externas sólo en las agendas oficiales dirigidas a las diferentes audiencias del contexto.

De este modo, lo que puede parecer un diálogo o una negociación entre agentes de la CD suele limitarse a un diálogo auto-referente de la propia CD (Rosalind Eyben, 2008:21,28-29), que sólo aparenta acceder a una de las demandas centrales de la narrativa poscolonial, la *horizontalidad* entre modernidad eurocéntrica y sus alteridades, a través de conceptos ambiguos y eurocéntricos como *participación*, *partenariado*, *apropiación* y *alineación*<sup>289</sup>. Asimismo, la inferiorización, traducción y cooptación de críticas y definiciones alternas de la realidad (introducidas en el capítulo 3.1.2.) son mecanismos que facilitan la legitimación mediante la articulación libre: las críticas y propuestas divergentes son primero deslegitimadas y después reinterpretadas (traducidas) en función de los topoi, discursos, sociolecto y universo simbólico de la modernidad eurocéntrica. De esta manera pueden ser incorporadas a la fachada ceremonial de la CD como aparente respuesta a las demandas y críticas de las sociedades financiadores y receptores —aunque ya no trascienden el universo simbólico moderno eurocéntrico. En los capítulos 5 y 6 revisaré cómo las teorías, pero también los convenios, principios y objetivos de la agenda oficial de la CD obedecen a estos mecanismos de legitimación.

---

<sup>289</sup> Véase el capítulo 6.2.

Dado que Meyer y Rowan (1977:341) se centran solo en los efectos de las reglas institucionalizadas sobre las organizaciones modernas y excluyen de su análisis las redes de interrelaciones sociales entre organizaciones modernas y sus contextos, es oportuno ampliar su análisis. Por ejemplo, Sarah Lister (2002:15) y Rosalind Eyben, Rosario León y Naomí Hassoin (2007) sí indagan en las posibles consecuencias del carácter personal e informal de las relaciones interinstitucionales en el subsistema moderno específico de la CD, y concluyen que en muchas ocasiones se establecen y mantienen, entre varias organizaciones del sistema de la CD, relaciones de carácter privado e informal y no de carácter institucional y formal. Estos vínculos personales informales, según las autoras, suelen determinar las financiaciones y alianzas en mayor grado que la calidad del trabajo o la capacidad ejecutiva de la organización.

También pretendo ampliar en otra dimensión el análisis de Meyer y Rowan (1977): en mi opinión, las organizaciones modernas del sistema de la CD, debido a su interacción con universos simbólicos divergentes, no manejan sólo una fachada ceremonial que refleja los topoi modernos eurocéntricos, sino de hecho una fachada ceremonial para cada universo simbólico alterno con el que interactúan. Hago alusión tanto a las diferencias existentes entre el universo simbólico moderno eurocéntrico y la mayoría de los universos simbólicos alternos, como a las divergencias entre los diferentes universos simbólicos alternos con los que las entidades modernas de la CD entran en contacto por su alcance internacional. Meyer y Rowan (1977) se limitan a un análisis de las organizaciones modernas en el contexto de la modernidad eurocéntrica, por lo que no atendieron a este aspecto.

En este sentido, identifico la articulación libre entre agendas divergentes en función de la audiencia, ya introducida en la tabla 2 en el capítulo 2.2.3. Por ejemplo, el beneficio para algunos sectores económicos de los países financiadores como una utilidad de la CD forma parte de la agenda oficial en el nivel interior o doméstico de los países financiadores (construcción de infraestructuras, acceso a mercados y recursos naturales, mercado laboral de las ONG internacionales, etc.). Sin embargo, se niega o relativiza en el exterior,

por lo que allí forma parte de la agenda extraoficial. Al mismo tiempo, los financiadores se dirigen al electorado afín a la narrativa *poscolonial* al presentar la CD como una forma de compensación de los daños de la época colonial; una narrativa que se evita en las interacciones con las y los *receptores* para impedir la constitución de un derecho histórico-moral a los fondos de la CD, y mantener así el carácter discrecional y asistencialista de la relación *donante-receptor*.

En este sentido, la articulación libre sirve para evitar la posible deslegitimación del sistema de la CD cuando un gobierno financiador debe atender al mismo tiempo tanto a demandas *poscoloniales* de *redistribución global* y *emancipación* de una parte de sus votantes y de parte de la academia (cómo la campaña 0,7%<sup>290</sup>), como a demandas de otros sectores sociales y académicos, que exigen recortes en el gasto público en general o en el sistema de la CD en particular<sup>291</sup>. Naturalmente, esta articulación de demandas divergentes suscita críticas también (Easterly, 2002:25).

Como profundizaré en el capítulo 4.9. sobre el topos moderno de la *ayuda* o *cooperación*, el *altruismo* y de la *solidaridad* son dos topoi modernos constitutivos del mismo. Sennet (2012:72-86) diferencia cinco categorías de intercambio en las sociedades modernas: (1) *altruismo*, (2) *todos ganan* (*win-win*), (3) *diferenciación*, (4) *suma zero*, y (5) *todo va al ganador*. Arguyo aquí que, como motivaciones para *ayudar* y *cooperar* desde el sistema de la CD, se destaca el *altruismo* en la fachada ceremonial dirigida a las y los receptores y el electorado *poscolonial* de los países financiadores, y el *win-win* (y en ocasiones el *todo va al ganador*) en la fachada dirigida a los financiadores. De esta forma, se persigue que las y los receptores sigan participando en el sistema-mundo eurocéntrico, a pesar de que siguen en el lado perjudicado. Y, a pesar de que el capitalismo en el largo plazo y desde un punto de vista sistémico es una ecuación de *suma zero*, la *cooperación* para el *desarrollo* promete que en un futuro *todos ganen*. Pero para favorecer la participación de actores como las

---

<sup>290</sup> Véase el capítulo 6.2.9.

<sup>291</sup> Como ya destacué en el capítulo 2, esta última demanda no pertenece nitidamente a una única ideología moderna, sino que se articula tanto desde algunas posturas ortodoxas (a favor del mercado), como de las poscoloniales y descolonizadoras (a favor de las alteridades).

empresas multinacionales, el sistema de la CD incluye también el *todo va al ganador* en su fachada ceremonial dirigida a las mismas. Asimismo, la yuxtaposición en la legitimación de la existencia de la CD como sistema que persigue de forma *altruista* el interés ajeno y, al mismo tiempo, el interés propio de los países financiadores es socialmente reconocida y compartida, y por ello legitimada entre las sociedades del Norte.

Además, el carácter múltiple y diferenciado de las agendas oficiales o fachadas ceremoniales en función de la audiencia limita la generalización de las críticas a las contradicciones: se incorporan en diferentes fachadas ceremoniales los topoi y expectativas de las sociedades financiadoras (votantes), empresas transnacionales, gobiernos receptores (élites locales), *beneficiarios*, etc. Mediante la articulación libre se evita que estas fachadas ceremoniales o agendas oficiales entren en contradicciones entre sí, pero también con la actividad real de las entidades que constituyen el sistema de la CD. Como consecuencia, las contradicciones e incoherencias parecen coyunturales, circunstanciales y limitadas en el espacio y el tiempo, por lo que parece improbable que desde el interior o exterior del sistema de la CD se llegue a construir una crítica de base social amplia —y como derivación, política— que cuestione a los topoi y valores subyacentes y la arquitectura real del sistema de la CD, específicamente, y del sistema-mundo moderno eurocéntrico, en general.

Especialmente problemáticos para la legitimidad de la CD son los análisis que concluyen que algunos gobiernos receptores exceden su capacidad de gestión —lo que es denominado como “maldición de la ayuda” (Djankovic et.al, 2008) o “enfermedad holandesa” (Lensink y White, 2001:6,12; Easterly, 2002; Moyo, 2011:48,61-65,134). Si un gobierno financiador o un organismo multilateral afirmara en su agenda oficial que unos desembolsos mayores pueden ser contraproducentes, deslegitimaría la gestión y razón de existencia de la *cooperación* —y pondría en riesgo el monto total de fondos disponible al poder resentirse las donaciones privadas y la voluntad de la población de legitimar flujos financieros públicos. Por lo tanto, el gobierno financiador debe formular una fachada ceremonial que renueve la fe en el *desarrollo* y en una CD

*apropiada*<sup>292</sup> por los receptores —mientras en la práctica se sigue condicionando y gestionando, alegando la necesidad de este control, las políticas y proyectos de *desarrollo* en gran parte de los países del Sur (Rottenburg, 2009: 80-81).

A la vista de sus recursos limitados y de las demandas contradictorias, sin el empleo de la articulación libre, la CD tendría que centrarse deliberadamente en aparentar intervenciones o en realizar actividades que no alteran la realidad<sup>293</sup>, para no contrariar así a los lobbies opuestos que defienden o rechazan las mismas, como es el caso en prácticamente cualquier tema, y que tienen capacidad de influir negativamente sobre los flujos de recursos a la CD.

Malacalza (2014:3) afirma el empleo de la articulación libre en el contexto específico de la CD, al expresar que “[...] el discurso [del *desarrollo*] también implica una subrepresentación de lo que realmente es el ‘aparato del desarrollo’; por ello, es crucial tener en cuenta el contraste entre discursos y prácticas.” Easterly (2002:24) denomina “spin control” a lo expuesto aquí como articulación libre, mientras Hulme y Edwards (1999:276) constatan que los agentes financiadores “adoran” los mitos del *desarrollo* (agenda oficial o fachada ceremonial) porque facilitan “respuestas de fácil financiación para problemas turbios y complejos” (agenda extraoficial o práctica interna moderna). También las conclusiones de Rivera Cusicanqui (1992:155) parecen confirmar la existencia de fachadas ceremoniales y de la articulación libre: la ONG boliviana analizada por la autora declaró sólo formal y retóricamente perseguir la “revitalización cultural”, la “recuperación de las formas organizativas” y la “adecuación a la agricultura andina”, cuando en realidad tenía el objetivo de aumentar la productividad de la región intervenida para proveer los centros mineros —ya que a las y los técnicos de la ONG, en primer lugar, les parecía la mejor forma de *ayudar*, y en segundo lugar, las prácticas *tradicionales* les parecían “irracionales” y “poco productivas”. Ello refleja una observación

---

<sup>292</sup> Véase capítulo 6.2.3.

<sup>293</sup> Aún así, algunos autores como Easterly (2002:9) atribuyen aquello al sistema de la CD: “Resulta mucho más fácil para las agencias de la cooperación elaborar marcos de referencia observables, que implementar de verdad programas riesgosos como ‘empoderar a los pobres’ (riesgoso porque las élites locales se resistirían, como lo hacen incluso en los países industrializados).”

recurrente: aunque la CD defiende públicamente el *respeto a las culturas e idiosincrasias locales*, aplica soluciones universales: sólo en la propuesta del proyecto se hace referencia a *adaptaciones a las demandas locales*, mientras las financiadoras exigen que la ejecución se alinee con las demandas de la gestión moderna eurocéntrica.

Como ya mencioné en el punto 3.1.2.2., Bebbington (2005:937) defiende que gran parte del personal que trabaja en ONG buscan genuinamente *reducir la pobreza* bajo principios de *participación*, etc., pero aún así promueven traducciones (representaciones de las alteridades en función del universo simbólico moderno eurocéntrico); traducciones que sí conducen a intervenciones con resultados divergentes de lo expuesto en la fachada ceremonial o agenda oficial. También el ya citado extracto de Santos (1999a:148-149) refleja la puesta en práctica de la articulación libre<sup>294</sup>: el denominado paradigma de Sepúlveda, que expresa que *los indios son seres inferiores y es por su propio beneficio que son asimilados o destruidos*, define a los proyectos de *desarrollo*, por lo cuál son provistos de los elementos legitimadores de las agendas oficiales contemporáneas<sup>295</sup>.

La articulación libre se detecta también mediante la aplicación del análisis de la resistencia social en base a necesidades prácticas o estratégicas<sup>296</sup> elaborado

---

<sup>294</sup> Desde el análisis de la articulación libre se pueden interpretar también los tres “presupuestos de carácter metacontractual” que han sido identificados por Santos (1999b:292-299) como solución para las tensiones inherentes al contrato social moderno entre la lógica operativa (la exclusión *de facto* de la naturaleza, de no ciudadanos y ciudadanas, como del espacio privado) y la lógica legitimadora (el topos moderno de la *no existencia de excluidos*): un régimen general de valores declarados *comunes y universales*, un sistema declarado como superior de medidas (cuantitativas, homogéneas, lineales y supuestamente *neutras y objetivas*) y el espacio-tiempo privilegiado del Estado-nación. La agenda oficial de la CD supuestamente surge del topos moderno eurocéntrico universalista de la *voluntad general*, pero sin embargo se trata de una fachada ceremonial, ya que la gestión moderna (cuantitativa, homogénea, lineal y supuestamente *neutra y objetiva*) predomina en la práctica de la CD y el Estado-nación es no sólo la principal unidad de análisis, sino también uno de los principales actores del *desarrollo*.

<sup>295</sup> “Con matices, es el paradigma de Sepúlveda el que prevalece todavía hoy marcando la posición occidental sobre los pueblos amerindios y africanos. Expulsada de las declaraciones universales y de los discursos oficiales es, sin embargo, la posición que domina las conversaciones privadas de los agentes de Occidente en el Tercer Mundo, ya sean embajadores, funcionarios de la ONU, del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, empresarios, etc. Es ese discurso privado sobre negros e indios lo que moviliza subterráneamente los proyectos de desarrollo después embellecidos públicamente con declaraciones de solidaridad y derechos humanos.” (Santos, 1999b:148-149)

<sup>296</sup> Moser defiende que la resistencia social en base a necesidades prácticas se inscribe dentro del modelo hegemónico (como la demanda de un aumento salarial por los sindicatos), y que sólo la resistencia social en base a necesidades estratégicas desafía a las estructuras del poder —y de esta forma constituye un discurso contra-hegemónico.

en el marco de la perspectiva de género por Carolyn Moser (1989; citado en Kohl y Farthing, 2007:68): el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* limita su actividad a la satisfacción de las necesidades prácticas (*pobreza, salud, crecimiento, etc.*) y sólo según la narrativa *poscolonial* atiende a las necesidades estratégicas-estructurales (*partenariado, solidaridad, etc.*). Los objetivos y principios de las agendas oficiales<sup>297</sup> del sistema de la CD corresponden a esta parte de los topoi modernos, legitimando al sistema de la CD por expresar que los financiadores *cooperan* con las y los receptores en condiciones de *poscolonialidad*. En el caso de la CD *progresista*, ello se critica como discursivo y se promete lograr la *poscolonialidad*. Como resultado, a través de la CD se aplica como *solución* el *desarrollo* moderno eurocéntrico capitalista, identificado por muchos críticos y críticas como la causa de la marginación de las y los *receptores*. Por lo tanto, en mi opinión, la CD forma parte de la estructura destinada a la construcción de la hegemonía: legitima el sistema mundo moderno eurocéntrico al atender las necesidades básicas y, sólo puntual o ceremonialmente, demandas estratégicas-estructurales.

La articulación libre, tanto entre diversas fachadas ceremoniales como entre fachadas y prácticas, se logra también mediante la puesta en valor de la *competencia profesional* de las y los *expertos* y de los aspectos *técnicos* de sus intervenciones para el *desarrollo*. El status mitificado de las y los *profesionales* es central para cualquier organización moderna. Por ejemplo, en el caso de una entidad de la CD se acude a economistas profesionales —mejor si son certificados y certificadas por prestigiosas universidades del Norte. Pero aunque no se comprenden sus análisis, y por lo tanto no se tomarán en cuenta para una intervención concreta, su aporte legitima a la entidad frente a los financiadores, las y los receptores e incluso frente a las y los miembros de la propia entidad —por lo que se expone en las fachadas ceremoniales. Como ejemplo puede servir la alusión constante al análisis (más filosófico que económico) de la *Economía ética* de Amartya Sen (1987) por parte del PNUD (2020) (y todas las entidades que reflejan al *desarrollo humano* en su fachada).

---

<sup>297</sup> Véase el capítulo 6 *Agenda oficial de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur como aplicación de los mecanismos de legitimación en la posguerra fría*.

Además, la participación de *profesionales* permite una justificación aceptable en el caso de fallos o la ausencia de los resultados esperados, ya que permite demostrar que las decisiones tomadas se apoyaron en consideraciones *racionales, objetivas y científicas* —y, si las y los *expertos* han sido consultores externos, incluso permite blindar la entidad ante la responsabilidad. Las y los consultores sirven también para resolver disputas internas con la opinión *experta* externa y aumentar la legitimidad de la entidad al incorporar su *expertise* —sin que necesariamente mejoran las actividades o resultados de la entidad (Meyer y Rowan, 1977:350,355; Rottenburg, 2009:70-71).

Pero también las y los receptores, siendo actores que participan en el sistema de la CD, emplean la articulación libre. A modo de ejemplo, se pueden interpretar los tres siguientes argumentos como indicios del empleo de la articulación libre por parte de algunas poblaciones indígenas en Bolivia. En primer lugar, Rivera Cusicanqui (2010a:59) afirma el carácter proactivo de estos actores:

“El nuevo estereotipo de los indígenas conjuga la idea de una continuidad de ocupación territorial —invariablemente rural— con una gama de rasgos étnicos y culturales que van encasillando las conductas y construyendo escenarios para un *despliegue casi teatral de la alteridad*. [...] una *identidad emblemática*.” (Rivera Cusicanqui, 2010a:59; subrayado mío).

Asimismo, en segundo lugar, Spedding (2010:159-160) alude directamente a las y los indígenas alabados por la CD como “aún incontaminados”, que aparentan corresponder a un ideal moderno eurocéntrico, “haciendo el juego a los intelectuales y los financiadores a través de una vestimenta folklórica y la adopción de una retórica cargada de espiritualidad, reciprocidad y demás” que pueden servir para “encubrir conductas mundanas y nepotistas” comunes a todo tipo de sociedades. Y, en tercer lugar, Donna Lee Van Cott (2005:24-25; citada en Almut Schilling-Vacaflor, 2008:164) argumenta que este esencialismo (“simplificación y folklorización”) no es impuesto desde el exterior, sino que es empleado con fines estratégicos por parte de varias organizaciones indígenas para así “obtener simpatías y establecer alianzas”, entre otros actores, también con la CD. Este evidente recurso a la articulación libre puede indicar bien la

modernización parcial y estratégica de estas alteridades expresamente no occidentalizadas, o bien que la articulación libre no es un mecanismo propiamente de la modernidad eurocéntrica<sup>298</sup>.

Cabe retomar aquí un matiz ya expuesto: al contrario de las críticas reflejadas en el capítulo 2.2.3., que defienden que la CD sostiene la agenda oficial para así perseguir agendas extraoficiales opuestas (Martínez Peinado, 1999:107; Sogge, 2002:32-36), el mecanismo legitimador de la articulación libre no implica necesariamente que la agenda oficial/fachada ceremonial sea una fachada vacía, y que detrás de ella se realicen exclusivamente actividades contrarias a la misma. Meyer y Rowan (1977) las denominan “fachadas ceremoniales” justo porque no transmiten mensajes falsos, sino condensados: reflejan la finalidad (moderna) de las prácticas —*eficacia* y *eficiencia*—, pero no delatan su puesta en práctica pormenorizada (Rottenburg, 2009:70).

En la práctica de la CD, por necesidad se articula libremente entre las expectativas y demandas depositadas, condensadas en la agenda oficial, y las intervenciones necesarias para satisfacerlas, realizadas en la agenda extraoficial. Se trata de la única manera para poder mantener un cierto grado de coherencia, operatividad y *eficacia* en el sistema moderno de la CD —manteniendo así su legitimidad, facilitando asimismo la pervivencia institucional. Ello se debe a que el personal de las entidades de la CD proviene de sociedades modernas eurocéntricas y/o ha sido socializado en sistemas educativos que transmiten los topoi de la modernidad eurocéntrica. Por esta razón, es el propio personal de la CD el que busca la *eficacia* y *eficiencia* en sus intervenciones dirigidas a objetivos modernizadores eurocéntricos, pero también *poscoloniales* —siendo esta el medio y el fin legitimado para alcanzar el *desarrollo*, reducir la *pobreza*, alcanzar la *soberanía* y *horizontalidad*, etc.

Por lo tanto, si se considera el matiz del carácter múltiple y diferenciado de las fachadas ceremoniales en función de las audiencias en el caso específico de las organizaciones modernas del sistema de la CD, se puede defender que no

---

<sup>298</sup> Aunque se trata de un debate sugerente excede el núcleo de la cuestión planteada aquí y debe ser profundizado en futuras investigaciones.

necesariamente se trata de fachadas falsas, sino que condensan los topoi modernos de la *cooperación*, del *desarrollo*, de la *solidaridad*, del *altruismo*, etc. —expectativas y demandas que las sociedades financiadoras y receptoras depositaron en la ONU, las ONG y el resto del sistema de la CD. Pero ello no impide que en su práctica interna coexistan narrativas tanto modernas eurocéntricas como *poscoloniales* o *posmodernas*; narrativas que conducen a intervenciones heterogéneas e incoherentes, pero que gracias a la articulación libre no amenazan la legitimidad de las organizaciones y del sistema de la CD *per se*.

En mi opinión, aunque la aplicación de la argumentación de Meyer y Rowan (1977) al sistema de la CD no necesariamente contradice lo expuesto por las y los críticos a la CD revisados en el capítulo 2 que le atribuyen un carácter “pérfido” o “tóxico”, sobre todo añade una dimensión analítica a la cuestión central de la investigación: ¿Cómo afronta el sistema de la CD el potencial deslegitimador de las críticas a las incoherencias entre agendas contradictorias? Y el mecanismo legitimador de la articulación libre ofrece una respuesta: la mayoría de las incoherencias entre agendas, y entre agendas y prácticas del sistema de la CD, pueden ser percibidas sólo por las organizaciones y personas particulares que participan en el mismo, mientras que agentes e individuos externos carecen de oportunidades para traspasar las fachadas ceremoniales/agendas oficiales y conocer las prácticas incoherentes con las mismas. Lo sugerente de la articulación libre de Meyer y Rowan (1977) resulta ser que las y los participantes del sistema de la CD no sólo tienen un interés propio en la pervivencia de su organización y del sistema como tal, sino que sobre todo realizan prácticas incoherentes con las fachadas ceremoniales porque están convencidos de que sólo así se pueden cumplir las promesas reflejadas en las fachadas.

Sin embargo, sí existe por lo menos una crítica compartida por partícipes y no partícipes de la CD: los pocos resultados demostrables de la CD. Se trata de una incoherencia entre las metas y promesas, por un lado, y los resultados, por el otro lado. Las críticas al respecto se buscan prevenir o contrarrestar

mediante la evaluación ritual y la terciarización —ambos mecanismos, funcionales a la articulación libre, que revisaré en los dos subepígrafos siguientes.

Pero antes cabe mencionar que el siguiente análisis de Beck (2002:20-23) matiza, pero no contradice, lo expuesto por Meyer & Rowan (1977) y Rottenburg (2009) respecto a la articulación libre entre agendas oficiales y extraoficiales —entre fachada ceremonial y prácticas. Para Beck se está desarrollando un “metajuego”<sup>299</sup> en el cual no se puede diferenciar entre la política mundial antigua de la “primera modernidad”<sup>300</sup>, fiel a las reglas establecidas y centradas en el actor del Estado-nación, y la política mundial de la “segunda modernidad”<sup>301</sup>, alteradora de las reglas clásicas. Los actores, guiones y escenarios de ambos tipos de políticas son interdependientes, mientras se re-elaboran, incorporan y abandonan constantemente reglas, metas, guiones, actores, etc. Por lo que Beck, contrariamente a Rottenburg y Meyer & Rowan, destaca que sólo desde el punto de vista de la primera

---

<sup>299</sup> Beck aplica las lógicas y el lenguaje propios del juego en su análisis de la economía política mundial, y hace referencia a Helmuth Plessner (1931:104), quién introdujo el concepto del *juego* en el análisis y la práctica de la política.

<sup>300</sup> En el capítulo 3.1.1. introduce la “primera modernidad” identificada por Dussel (2000), quien la sitúa entre el descubrimiento de las Américas por Europa y la Revolución Industrial, siendo la “segunda modernidad” de Dussel la “primera modernidad” de Beck. Ulrich Beck (2003:345-346,352) identifica para el caso de Europa una “primera modernidad”, marcada por la industrialización, democratización y modernización, que se basaba en el Estado-nación, identidades colectivas dadas (clases, familias, etnias, etc.), el empleo (casi) pleno y la explotación de la naturaleza. A finales del siglo XX, aquella se habría transformado en una “segunda modernidad” —y no en una sociedad posmoderna—, marcada por “una forma diferente de capitalismo, un nuevo orden global, un tipo de vida cotidiana diferente”, que obligaría a revisar las respuestas y análisis de la primera modernidad.

Me parece especialmente interesante que Beck identifique prácticamente los mismos “desafíos” a la modernidad que otros autores y autoras posmodernos, pero aún así no concluye el advenimiento de una sociedad “posmoderna”, sino de una “segunda modernidad” —de una continuidad reformada en lugar de una ruptura. Estas causas para la transformación hacia la “segunda modernidad” habrían sido: (1) la individualización; (2) la globalización económica, social y cultural; (3) el desempleo estructural; y (4) la crisis ecológica. Obviamente también el momento del análisis influyó sobre este resultado, ya que en el momento de la entrevista en 1999 (en la que se basa el libro de 2003) ya había quedado evidente la renovada entereza de la modernidad occidental —no como a principios de los años 90 del siglo XX, cuando autores como Wolfgang Sachs (1992) vislumbraron el fin de la modernidad.

Pero Beck (2003:347,351), a pesar de afirmar que a causa de la individualización o “atomización” existiría una “falta de organización política de los pobres”, también prevé resistencias a la forma en la que la “segunda modernidad” individualiza y desterritorializa las culturas —desde “movimientos religiosos, del resurgir de la etnicidad y de movimientos contramodernos que utilicen paradójicamente la tecnología de la información de la segunda modernidad para organizarse globalmente.” Estas resistencias se manifestaron y siguen manifestándose en las críticas posmodernas aquí reflejadas (respecto al desarrollo y la CD).

<sup>301</sup> Beck no utiliza “posmoderno”, sino “antiguo”, perteneciente a la “primera modernidad”, y “nuevo” surgido en el marco de la “segunda modernidad”. En resumen: ambos sistemas políticos pertenecen a la modernidad eurocéntrica.

modernidad (del juego de las reglas antiguas construido alrededor de la soberanía del Estado-nación) existe un guión oficial y otro extraoficial, una fachada ceremonial incluyente y una práctica eficiente. Las organizaciones que juegan según las nuevas reglas de la política mundial propias de la segunda modernidad (y que las alteran constantemente) aprovechan esta visión conservadora de las relaciones internacionales de los gobiernos y sociedades de los Estados-nación a su favor.

Al respecto, comentan Miguel Romero y Pedro Ramiro (2011:38-39) que, en la actualidad, se persigue la *coherencia* en las políticas de *cooperación* para evitar que otras políticas exteriores e internacionales limiten o incluso contrarresten las intervenciones de la CD. Esa articulación estrecha, y no libre, en la práctica significó que se ha marginado aún más el discurso legitimador de la *solidaridad* para adoptar abiertamente la lógica gerencial de la *eficacia* a través de la *eficiencia* en el marco de un discurso abiertamente utilitarista. En el contexto de la crisis financiera de los países financiadores (hasta el presente no totalmente superada), estas lógicas y narrativas gozan de una mayor legitimidad que las narrativas *poscoloniales* de la *solidaridad*, e incluso que algunos topoi modernos eurocéntricos como la *obligación moral de ayudar a los pobres*. Merece la pena profundizar en este punto, revisando cómo en la última década también la agenda oficial (la fachada ceremonial) sufrió modificaciones notables: ahora es legítimo —y legitimador— que se yuxtapongan narrativas antes percibidas como incompatibles<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> Por ejemplo, en la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo”, el sistema de la CD logró converger mediante la articulación libre y por ello sin entrar en contradicción aparente a las demandas poscoloniales de *relaciones horizontales* entre financiadores y receptores, y demandas ortodoxas de *eficacia* y *eficiencia*. Firmada por los gobiernos financiadores, varios gobiernos receptores y algunas ONGD internacionales, la declaración expresa que “[e]n el momento de *determinar* las formas más *eficaces* para suministrar la ayuda, nos *guiaremos* por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países *socios*.” (CAD, 2005: artículo 5; subrayado mío). Hasta que mediante la Declaración de París se institucionalizó la *eficacia* a través de la *eficiencia* como meta central para alcanzar el *desarrollo*, las fachadas ceremoniales de la CD distaron aún más de sus prácticas modernas, ya que hasta entonces se percibió la rentabilidad económica como contradictoria con la *solidaridad*, el *altruismo* y la *ayuda/cooperación* —tácitamente exceptuando a las organizaciones de la CD de las lógicas propias del mercado y de la gestión pública. Aunque, cabe matizar, que ya en 1993 Frits Wils (1995:60) observó que debido al contexto neoliberal hegemónico se había dado un “cambio en la base externa de legitimidad de las ONG y de sus fuentes de financiamiento” desde un interés en el “activismo y buenas intenciones” hacia una mayor centralidad de “resultados e impactos”. Sin embargo, en mi opinión, para las audiencias externas aquí estudiadas este cambio se visualizó recién con la inclusión de la *eficacia* en la agenda oficial/fachada ceremonial a principios del siglo XXI, predominando hasta entonces la narrativa

En este sentido, desde 2005 efectivamente disminuyeron las incoherencias entre agenda oficial/fachada ceremonial y agenda extraoficial/práctica. Sin embargo, considerando que las demandas *poscoloniales* y descolonizadoras siguen exigiendo en un sentido contrario cambios hacia prácticas más *solidarias* y discursos más *autocríticos*, la articulación libre sigue siendo un mecanismo de legitimación necesario para la operatividad de la CD. Carbonnier (2013; citado en Sogge, 2015) evidencia esta situación cuando destaca que tanto una muy elevada rentabilidad económica y política de la CD, como una muy reducida, pueden “debilitar las coaliciones internas en favor de la ayuda externa” —pueden deslegitimar a la CD ante los actores políticos, sociales y corporativos de los países financiadores.

A continuación analizaré la evaluación ritual y la terciarización identificadas por Meyer y Rowan (1997:355) y Rottenburg (2009:70-71). Considero que se trata de dos formas de facilitar la articulación libre muy presentes en el sistema de la CD<sup>303</sup>. En el capítulo 3.4.3. *Sociolecto de la cooperación* relacionaré aspectos de la articulación libre con la gestión de conocimiento legitimador por expertos (3.1.) y la práctica discursiva (3.2.). Asimismo, considero que la articulación libre se aplica no sólo a nivel organizacional micro, sino también a nivel macro, por lo que en el capítulo 6 revisaré la agenda oficial del sistema de la CD.

### 3.4.1. Evaluación ritual

Para facilitar la articulación libre, las organizaciones modernas celebran su supervisión por parte del contexto. La “inspección y evaluación ceremonial o ritual” identificada por Meyer y Rowan (1977:359) permite a las entidades del sistema de la CD la renovación de la legitimidad de las fachadas ceremoniales eurocéntricas y poscoloniales de *cooperación, desarrollo, partenariado, etc.*, e impide que se evidencien las prácticas internas que persiguen que se cumplan

---

poscolonial de la *solidaridad para un mundo mejor* sobre la de la *eficiencia* —concepto moderno eurocéntrico que hasta hoy se suele presentar como *eficacia* en la fachada ceremonial.

<sup>303</sup> Meyer y Rowan (1977:356) citan también cuatro soluciones “parciales” para las inconsistencias mencionadas: (1) la organización puede negarse a las demandas “ceremoniales” del contexto —aunque así no puede demostrar su eficacia, poniendo en riesgo su legitimidad; (2) se puede aislar del contexto —aunque la falta de transparencia impide la legitimación de los topoi de la gestión moderna; (3) puede reconocer su incumplimiento de los topoi —deslegitimando a los topoi modernos y la propia organización; y (4) puede prometer reformas —deslegitimando la práctica y estructura de la organización en el presente.

*eficaz y eficientemente*, de una forma principalmente eurocéntrica, las demandas divergentes depositadas. La aprobación de esta evaluación externa otorga la renovación de la legitimidad de la entidad.

Sobre todo, la ritualización de la evaluación no pretende revisar la validez de los topoi modernos eurocéntricos, ni las prácticas que de la misma derivan, sino que sirve a la reafirmación y legitimación de los mismos.

Según Meyer y Rowan (1977:359), tanto la entidad evaluada como gran parte del contexto no tienen interés en una inspección verdadera por el potencial deslegitimador que esta conllevaría (ya que evidenciaría la articulación libre), por lo que desde ambas partes concuerdan en limitar la evaluación a una expresión ritual. Ello se debe principalmente a que también las diversas partes que constituyen el contexto de una entidad son conscientes de que una organización moderna responde a demandas divergentes, porque se encuentran en la misma situación. Siempre que las partes más influyentes del contexto vean satisfechas sus demandas y cumplidos por lo menos ritualmente sus requisitos, se limitan a aceptar ceremoniosamente la fachada ceremonial: quehacer *profesional*, metas ambiguas y credenciales rituales (plasmadas en informes de auditorías externas, memorias anuales, eventos de *participación de la sociedad civil*, etc.).

La evaluación ritual implica que las entidades de la CD no tienen que temer una inspección verdadera mientras cumplan con las demandas más relevantes del topoi eurocéntrico, como son los requisitos de la *formalidad racional*. De esta manera, se evita que las organizaciones y el sistema de la CD en su conjunto pongan en riesgo su legitimidad (al visualizarse las incoherencias tanto entre la fachada ceremonial poscolonial/posmoderna y las prácticas internas modernas eurocéntricas, como entre las actividades que responden a demandas divergentes del contexto y la reducida *eficiencia* resultante).

Al mismo tiempo, las partes del contexto que no ven satisfechas sus demandas suelen exigir evaluaciones reales. Sin embargo, no tienen la capacidad normativa para imponerlas —razón por la cual sus demandas no son atendidas

en un primer momento. Además, la realización de una evaluación real contradice la asunción compartida internamente de la “lógica de confianza y buena fe”, imprescindible para obtener el compromiso del personal para mantener la fachada ceremonial mientras persigue la *eficacia* de la organización moderna (Meyer y Rowan, 1977:359). Por esta razón, se llega a realizar sólo en el caso excepcional de que una entidad normativa exija una revisión verdadera. Habitualmente solo se llega a esta situación en juicios por apropiación indebida, en los cuales se intenta demostrar la culpa del individuo para salvaguardar la legitimidad (y existencia) de la entidad.

Las evaluaciones rituales a la CD sirven por lo tanto para la legitimación pública de las entidades que satisfacen las demandas de los financiadores. Por eso, ante la opinión pública se ejercita un control ritualizado bajo la dirección de las entidades más normativas, como FMI y BM, cuyos informes son los más prestigiosos ante la opinión pública (por lo que son citados convenientemente por los actores políticos). Pero desde hace varios años también algunas ONG internacionales cumplen con este rol, atendiendo así ceremonialmente<sup>304</sup> a las demandas *poscoloniales* de unas evaluaciones más críticas.

Los actores de la CD deben prever los procesos de evaluación ya con la planificación de la actividad, proyecto, programa, etc., razón por la cual el *enfoque del marco lógico*<sup>305</sup> obtuvo un rol tan notorio en la CD. Mediante esta

---

<sup>304</sup> Por ejemplo, Intermon (2010) en el informe “La realidad de la ayuda” critica sobre todo las políticas gubernamentales del Estado español y revisa las consecuencias de la crisis financiera para la CD, pero en menor grado la práctica y el discurso de la CD. Por su parte Oxfam International (2010:1), red de ONGD a la que pertenece Intermon, introduce el informe titulado *La ayuda del siglo XXI: Reconocer los éxitos, superar los fracasos* con la siguiente afirmación (que no cuestiona al concepto de *pobreza*, ni al *desarrollo* o la *cooperación/ayuda per se*): “La ayuda desempeña un papel clave en la salvaguardia de millones de vidas. En los últimos tiempos se han vertido innumerables críticas sobre la ayuda, y los detractores de la misma han utilizado ejemplos concretos de casos en que la ayuda ha fracasado para argumentar que toda la ayuda es contraproducente y debe por tanto reducirse o eliminarse por completo. Esta afirmación no sólo es incorrecta: es irresponsable. En el presente informe se analizan los hechos, constatando que, pese a que el margen de mejora es amplio, una ayuda de calidad en el siglo XXI no sólo salva vidas: es imprescindible para potenciar las capacidades de las personas y de los países pobres para salir por sí mismos de la pobreza.”

<sup>305</sup> Por ejemplo, la AECID (2012:9) recomienda: “Realmente es en el diseño del marco lógico de la intervención cuando conviene plantearse cuál será el plan de seguimiento y el plan de evaluación de la iniciativa, de cara a que se pueda saber cuáles son los avances de la intervención y evaluarlos. Esto implica que hay que contar desde el principio con un buen sistema de seguimiento, con las herramientas adecuadas (indicadores con línea de base, fichas de seguimiento, etc.). Así mismo, desde el diseño de la intervención hay que tener en cuenta cómo podría ésta ser evaluada, que enfoque sería el más conveniente, en qué momento convendría evaluar, y para qué (utilidad), qué actores podrían aportar información clave, etc.” (AECID (2012), *Normas de gestión, seguimiento y justificación de convenios y*

evaluación ritual, las entidades de la CD pueden producir resultados positivos visibles en la misma medida en la que pueden evitar la visibilidad de resultados negativos: publican memorias e informes que sobreexponen los éxitos (propios y ajenos) y disimulan o delegan los fracasos (Easterly, 2002:8,11). Como recogí en el capítulo 2, tanto las y los críticos ortodoxos como no ortodoxos argumentan que el sistema de la CD no permite su evaluación externa (Podesta, 1994:344-345) y que no realiza casi ninguna evaluación *ex post*, sino que se basa en gran parte en la auto-evaluación o en una evaluación igualmente ceremonial por parte de auditorías externas y de los financiadores<sup>306</sup>.

Pero, además, las entidades de la CD aplican un modelo de planificación y evaluación que permite identificar y construir los *problemas* de acuerdo con sus propias capacidades, formas de intervención y universo simbólico moderno eurocéntrico. Y es también ese modelo de planificación y evaluación lo que evita que tengan responsabilidad sobre la puesta en práctica del plan y sus resultados: por ejemplo, al excluir de la evaluación ritual *ex-post* el proceso de diagnóstico y planificación llevado a cabo por financiadores e intermediarios, y en su lugar centrar tal evaluación en los supuestos *fallos e insuficiencias* de la implementación por gobiernos receptores, ONG locales y *beneficiarios* o la falta de recursos (Escobar, 1995:111,123,160-161; Easterly, 2002:8; Rottenburg, 2009: 61,64,105). También la opacidad de las ONG internacionales frente a sus *socios* receptores, en contraste con sus propias exigencias de apertura a la evaluación en dirección contraria (Tandon, 1991:74-75), puede servir como

---

*proyectos de ONGD y de acciones, Guía para evaluaciones (Resoluciones de 24 de marzo de 2009 y 31 de octubre de 2011).*

<sup>306</sup> Según Easterly (2002:8,12,22-23), es habitual que las evaluaciones *ex-post* de un proyecto se basen casi exclusivamente en informes elaborados por la parte ejecutora, por lo que los resultados supuestamente alcanzados no son contrastados ni con los/as "beneficiarios/as", ni con una parte externa. Ello, como la "falta de memoria" de la CD, se debería al temor a un daño a la imagen de la CD por dar visibilidad a sus fracasos, la cual podría reducir los recursos disponibles y por ende poner en riesgo al sistema en su conjunto. Sin embargo, dice Easterly, de esta manera aumenta el riesgo de repetir los mismos fallos. Easterly diagnóstica, en consonancia con su defensa de los actores *privados*, que los agentes *públicos* de la CD se atribuyen la autoría de cualquier éxito visible, mientras derivan las causas de los fallos a otros actores.

Concuerdo con el autor en esta apreciación, aunque, en consonancia con las posturas posmodernas, discrepo de su argumentación resultante. En mi opinión, los estudios de casos positivos o negativos no deberían derivar en un análisis universalista —condensado en listas y manuales de errores a evitar y métodos exitosos a repetir.

indicio del citado carácter ceremonial de las evaluaciones, ya que con ellas los actores de la CD no persiguen averiguar las causas de las situaciones, sino sobre todo legitimar su propia actividad y existencia.

Los topoi eurocéntricos de la racionalidad formal defienden que la *transparencia* facilita la *rendición de cuentas*<sup>307</sup>, pero autores críticos como Fox (2010:247-248,250) destacan que una transparencia mayor no necesariamente lleva a una mayor o mejor rendición de cuentas: mediante una “transparencia opaca” (como sinónimo de fachada ceremonial) se facilita información al contexto que no revela la práctica, la toma de decisión o los efectos que tienen la entidad y sus prácticas. Fox (2010:245) observa además que las ideas de “transparencia y rendición de cuentas han sido adoptados por un espectro extraordinariamente amplio de actores políticos y administrativos en un periodo de tiempo extraordinariamente corto. Esta atracción demuestra su carácter trans-ideológico—y la convergencia de fuerzas de arriba y abajo que se han apropiado de ellas.” Efectivamente, en el Artículo 24 de la Declaración de París (CAD, 2005) los financiadores declaran su disposición a rendir cuentas también hacia los receptores bajo la modalidad de “evaluación mutua”. Este cambio en la agenda oficial/fachada ceremonial se puede interpretar como una inclusión de las demandas sociales al respecto<sup>308</sup>. Sin embargo, ello forma parte de la evaluación ritual: se limita a proyectos concretos y no a la actividad de la entidad en su conjunto —y menos aún del sistema de la CD (Rottenburg, 2009:69-73).

La evaluación ritual puede servir también a la cooptación, introducida en el epígrafe 3.1.2.3.: en las coyunturas descritas por Gramsci como “revolución pasiva”, puede resultar útil a la entidad financiadora en crisis de legitimidad el contratar a evaluadores críticos externos y públicamente reconocidos. Ello permite restaurar la hegemonía al asumir en la fachada ceremonial parte de las

---

<sup>307</sup> En el capítulo 6.2. revisaré a estos y otros principios oficiales del sistema de la CD.

<sup>308</sup> La puesta en práctica de este acuerdo multilateral por el CAD de la OCDE responde a críticas que observaron que los datos de la AOD no se presentaban de forma desagregada, por lo que no se podía contrastar el destino final de los fondos (Rodríguez Gil, 2005:158-159) y desde 2008 el CAD publica los datos también desagregados por “tipo de ayuda” en el Creditor Reporting System (CRS).

críticas, aislando otras, y cooptando a los “intelectuales orgánicos” contra-hegemónicos.

Aunque sean ritualizados, los procesos de evaluación de un proyecto de CD sí permiten observar la separación existente en el espacio y el tiempo entre las y los actores de la CD<sup>309</sup>. Obviamente, la distancia espacial es inherente a la CD, ya que intervienen actores de los países del Norte en el Sur, pero también la distancia temporal es constitutiva de la CD: en coherencia con la visión eurocéntrica de los financiadores, las y los receptores no habitan el mismo momento o etapa de *desarrollo* que las entidades financiadoras, planificadoras y evaluadoras *desarrollados* —si no, se socavaría la principal razón legitimadora de la propia CD. Una o un evaluador externo del Norte debe asumir que comparte el mismo espacio y tiempo con las y los planificadores y (gran parte de) las y los teóricos más normativos, pero no así con las entidades ejecutoras y personas *receptoras*. Y cuando la o el evaluador externo proviene del país de la intervención a evaluar, parece compartir el espacio con las y los ejecutores, receptores y teóricos locales en posesión de conocimientos potencialmente relevantes para el proyecto (para así poder valorar mejor su impacto). Pero en concordancia con lo expresado en los capítulos previos, cabe subrayar que una o un evaluador (para contar con la legitimidad de ejercer como tal) suele contar con una formación académica eurocéntrica, además de provenir de estratos sociales que guardan una supuesta separación en espacio y tiempo de las y los *beneficiarios* casi a la par que en el caso de las y los evaluadores del Norte —resultando en traducciones de la realidad alterna en función del universo simbólico moderno eurocéntrico<sup>310</sup>.

Para el caso específico de las ONG internacionales y locales, Santos (2007:273-274) argumenta que las pautas normativas de estas organizaciones son condicionadas por las exigencias formales de sus fuentes de financiación. Esta responsabilidad ascendente sobre *rendición de cuentas* y satisfacción de

---

<sup>309</sup> Este análisis parte de las conclusiones de Sanz de Santamaría (1987; citado en Escobar, 1995:152) sobre los procesos de investigación que resulten en la formulación de teorías, que a su vez pueden repercutir en políticas públicas y de desarrollo.

<sup>310</sup> En el inciso 3.2. *Práctica discursiva* introduce este análisis.

los topoi eurocéntricos contemporáneos (*democracia interna, participación, transparencia, etc.*) de los financiadores entra a menudo en conflicto con la responsabilidad descendente (demandas, prioridades y universos simbólicos de las y los miembros de una organización y sobre todo de las poblaciones *atendidas*). Sin embargo, *responder* ante las y los *beneficiarios participantes* forma parte de la agenda oficial y aporta legitimidad a las ONG. Considerando que por regla general se dan contradicciones entre las demandas *desde arriba* y *desde abajo* (en contenidos y derivadas del cumplimiento de formalidades *racionales*), se ha instalado un conflicto estructural entre responsabilidad ascendente y responsabilidad descendente. Como consecuencia, la entidad puede lograr compromisos que la apartan de su base o, al contrario, que ponen en riesgo el apoyo del financiador, por lo que los conflictos de responsabilidad siempre acaban condicionando la *democracia interna, la participación y la transparencia* de las ONG locales. Sin embargo, y en consonancia con lo expuesto en este subepígrafe, considero que por esta razón también las ONG articulan libremente entre estas demandas, celebran la evaluación ritual y han constituido una fachada ceremonial que refleja el topos eurocéntrico de su *representatividad y cercanía con la sociedad* (Serbin, 2001:75; Saxby, 1996:70).

En resumen, por su potencial deslegitimador —que evidenciaría la articulación libre entre fachada ceremonial multi-paradigmática y práctica moderna eurocéntrica—, tanto las organizaciones modernas de la CD como las entidades normativas eurocéntricas externas se verían perjudicadas por una inspección verdadera, por lo que concuerdan de antemano y de manera continúa en limitar la evaluación a una expresión ritual y ceremonial que permita renovar la legitimidad de la entidad y del sistema de la CD en su conjunto. Pero con ello reafirman los actores de la CD, en un diálogo auto-referente, la convicción de la *validez universal* del modelo de la modernidad eurocéntrica, en lugar de revisarlo.

### **3.4.2. Terciarización de tareas**

También la terciarización de las tareas técnicas de la CD a consultorías y ONG especializadas es una expresión de la articulación libre. El hecho que estas

entidades privadas y no lucrativas (ONG), o privadas y lucrativas (consultorías), ejecuten gran parte de los proyectos y evaluaciones en el sistema de la CD es para Sogge (2002:78) y Rottenburg (2009:70-71) un reflejo de la tendencia a la externalización y privatización de la CD. Las agencias bilaterales, organizaciones multilaterales e instituciones financieras internacionales realizan cada vez menos proyectos, diagnósticos y evaluaciones, y se limitan cada vez más a la administración financiera: convocar proyectos y consultorías, desembolsar fondos y recoger los informes realizados por consultorías y ONG. Ello, en primer lugar, permite evitar, reducir y/o resolver tensiones internas, porque de esta manera se puede culpar al exterior de los fallos y al mismo tiempo recurrir a informes externos *objetivos* para apaciguar debates internos a la entidad. Y, en segundo lugar, en coherencia con la agenda oficial/fachada ceremonial contemporánea, las entidades de la CD *descentralizan* la ejecución de informes y proyectos a organizaciones y personas con un *mayor conocimiento de la realidad local*, aunque la agenda extraoficial de los proyectos con sus objetivos, métodos y evaluaciones se alinean por lo menos sobre el papel con los intereses de la entidad financiadora moderna eurocéntrica<sup>311</sup>.

La terciarización facilita además que las financiadoras puedan articular libremente entre los objetivos ambiguos de *desarrollo* y su fachada ceremonial *participativa, transparente y alineada a las demandas locales*, por un lado, y las intervenciones concretas que financian, por otro lado. Si algo falla o resalta como incoherente, las financiadoras siempre pueden atribuir la responsabilidad a la ONG, consultora ejecutora o gobierno receptor.

El análisis de Beck (2002:34) del *metajuego* de la globalización puede aplicarse en este sentido al sistema de la CD: la externalización de la articulación libre permite a todos los actores atribuir al lado contrario la culpa de las consecuencias de la propia acción u omisión. Se niega la existencia del propio

---

<sup>311</sup> Entrevista con Freddie Quiste de la ONG CEBIAE, Cochabamba, 27.01.2009.

poder normativo y ejecutivo para poder emplearlo de manera más eficiente y se alude al *desarrollo* como meta superior e inapelable<sup>312</sup>.

En el capítulo 8.2. *Los roles de las ONG bolivianas para el sistema de la cooperación para el desarrollo y para actores políticos y sociales bolivianos* revisaré cómo desde los años 80 del siglo XX las entidades normativas del sistema de la CD fomentan la creación de un elevado número de ONG. Estas cuentan con un organigrama moderno y profesionalizado mandatorio y dependen de los recursos discrecionales de las entidades normativas para su supervivencia organizacional, pero por su caracterización *no gubernamental, social y no lucrativa* permiten al sistema de la CD emplear la articulación libre a través de la terciarización.

### 3.4.3. Sociolecto de la cooperación

Un dominio de legitimación funcional a todos los mecanismos de legitimación revisados hasta aquí es el lenguaje. En la CD, como en todo campo institucional y de conocimiento, se comunica mediante un conjunto de terminologías y conceptos específicos que son el resultado de la socialización secundaria para este rol. Este sociolecto provee una coherencia interna y visibiliza externamente la especialización en este rol, con el resultado de que el conocimiento específico del rol se ha vuelto enigmático para las y los *no expertos* (Berger y Luckmann, 1967:102,158).

Aunque sí cabe admitir que un lenguaje propio en un sistema complejo de entidades, como es el de la CD, facilita notablemente la comunicación entre sus actores al reducir la necesidad de compartir los detalles de diversas tareas o agendas, además de permitir traducir entre universos simbólicos, también es evidente que una parte relevante de la comunicación de las entidades se dirige al contexto para legitimarse sin revelar el actuar concreto (Meyer y Rowan, 1977:349-351). La división del trabajo y la movilidad global requieren de un idioma estándar global, pero especializado, para garantizar la comunicación

---

<sup>312</sup> Por ejemplo, los gobiernos receptores justifican ante su electorado la falta de resultados pregonados con la presión recibida por organismos multilaterales, interpretándola como *vulneración de la soberanía nacional*, mientras las financiadoras se escudan en la *participación* como causa de su *ineficacia*.

entre universos simbólicos y que permite reflejar que el conocimiento construido en instituciones *expertas* descontextualizadas y comunicado en el metacódigo global sea *objetivo* y *universalmente válido* (Rottenburg, 2009:77-78).

Esteva (1992:7-8) argumenta que la ambigüedad<sup>313</sup> del concepto del *desarrollo* impide su utilización para un análisis crítico, mientras el carácter hegemónico del topos *desarrollo* imposibilita que en el mismo se puedan inscribir agendas heterodoxas. La misma ambigüedad notoria de los principios, objetivos y conceptos incluidos en la agenda oficial es el factor que permite su expansión por todo el sistema de la CD, y más allá: en lugar de crear contradicciones entre diferentes interpretaciones o por una inexistente operatividad, la ambigüedad facilita que hasta los actores más divergentes utilicen e incluso defiendan el mismo término —bajo concepciones divergentes (Esteva, 1992:10; Nicholls, 2001:177-178; Eyben, 2008:13). El lenguaje diplomático y los eufemismos empleados sirven a la ofuscación y el “spin control” (Easterly, 2002:11-12): demandas y condiciones, como un *buen clima de inversión* y *políticas sólidas*, son tan polisémicos que se pueden definir según conveniencia, audiencia y agenda.

El sociolecto de la CD se puede emplear para obtener la ambigüedad característica de las negociaciones diplomáticas, pero también para disimular planteamientos poco fundados (Meyer y Rowan, 1977:349-351; Rottenburg, 2009:192). La expansión de los principios, objetivos y conceptos que constituyen la agenda oficial de la CD<sup>314</sup> significa que han sido incluidos en las fachadas ceremoniales de casi todas las entidades del sistema de la CD.

La crítica de José Luis Rocha (citado en Pérez Baltodano, 2006:25), que describe el vocabulario de la CD como “frío, monótono, seco, opaco y, sobre todo, neutral”, apunta a la apariencia de imparcialidad política de la fachada

---

<sup>313</sup> En el capítulo 2.2.1 recogí varios análisis sobre el carácter polisémico del *desarrollo*, lo que profundizaré en los capítulos 4.8. y 5.1.

<sup>314</sup> Véase el capítulo 6.

ceremonial/agenda oficial, exigida para ser legitimado. Y tampoco los términos considerados actualmente como *políticamente correctos* son neutros<sup>315</sup>.

El sociolecto polisémico de la CD sirve también para articular libremente entre sus objetivos (ambiguos y técnicos) y unos resultados difíciles de medir, pero que según la racionalidad de la *eficacia* deben ser evaluados de forma *objetiva*. En otras palabras, la elasticidad de la mayoría de los conceptos, que señalan los principios y objetivos de la agenda oficial de la CD, permite condensar narrativas y demandas contradictorias entre sí bajo conceptos lo bastante vacíos como para que se puedan amoldar (Zizek, 1989:97; citado en Errejón, 2012:175) a diversas fachadas ceremoniales/agendas oficiales.

Además, no se debe olvidar que las lógicas modernas eurocéntricas de *eficiencia* y *eficacia*, y el lenguaje asociado, condicionan también el pensamiento de las y los receptores, por lo que se reduce la posibilidad de crear alternativas (Pérez Baltodano, 2006:22-23) y sostener alteridades. La socialización socio-histórica específica de cada individuo construye propiedades, conceptos y leyes de características específicas del pensamiento y del lenguaje<sup>316</sup>. Según el post-estructuralismo foucaultiano, del que Berger y Luckmann no difieren en este aspecto, se puede defender que la percepción generalizada del *desarrollo*<sup>317</sup>, al describir y nombrar situaciones prescribe formas y límites, por lo que “las palabras [...] lejos de ser entidades neutras, son problemáticas” (Gimeno, 2007:670).

---

<sup>315</sup> Galindo y Sánchez (2007:104-105) defienden que el término *beneficiaria* —o cualquiera de los sinónimos empleados— implica transmitir que “no eres actora, eres beneficiaria. [...] pierdes la capacidad de decisión directa sobre tus luchas y te conviertes en una tercera persona que está petrificada y pasiva, haciendo de paisaje de fondo [...]”. Las autoras defienden que “lo principal no es el término, porque en eso los parásitos [las ONGD] suelen ser muy dinámicos; cuando han terminado de gastar un término sin renovar el concepto, cambian la palabra por una más sofisticada”, para así renovar la legitimidad de su discurso. Mary B. Anderson (2004:369) recoge la siguiente sucesión temporal de sinónimos al respecto: *víctimas, receptores, beneficiarios, equivalentes, participantes y clientes*.

También se critican otros términos empleados por los actores de la CD. Se rechazan tanto los que implican directamente la inferioridad de las y los *otros* (subdesarrollados, *pobres*, etc.), como el uso de conceptos que aparentan un trato horizontal entre partes, pero que no se traducen en prácticas simétricas (*participación, socios, empoderamiento*, etc.), o la ambigüedad de otros muchos términos del lenguaje técnico (*armonización, desarrollo sostenible*, etc.).

<sup>316</sup> También aquí observo un grado elevado de concordancia entre Berger y Luckmann (1967) y los planteamientos de Lev Vygotsky (1934/1978), en este caso sobre la interrelación entre el “pensamiento verbal” y el “lenguaje racional”.

<sup>317</sup> Que equipara el crecimiento de una planta a partir de una semilla, la llegada a la madurez de un niño y la culminación de una sociedad, como profundizaré en el capítulo 4.8.

Al respecto, cabe considerar que sólo personas, colectivos y entidades que hablan la lengua hegemónica de un sistema específico pueden participar proactivamente en la conversación discursiva, mientras las y los demás no pueden introducir con la misma facilidad sus lógicas, interpretaciones y agendas en la definición de *realidad* o sentido común de un universo simbólico (Berger y Luckmann, 1967:53).

Santos (2007:124) afirma al respecto que en las ex-colonias se suele mantener como la lengua hegemónica la lengua colonizadora, siendo una posible causa para la impronunciabilidad de algunas aspiraciones de los saberes y prácticas oprimidos. Como en la ciencia moderna y la política internacional, también en el caso del subsistema moderno de la CD global, el inglés es la lengua dominante, mientras en las relaciones entre dos actores se suele imponer la lengua oficial del país financiador, por lo que una agencia bilateral u ONG internacional (frecuentemente de la ex-metrópoli) no suele comunicarse en el idioma oficial del país receptor, y sólo si es necesario en una lengua minoritaria<sup>318</sup>. E incluso en el caso de reconocer o compartir el mismo idioma, como es el caso de la CD española en gran parte de Latinoamérica, ello legitima una marginación de las y los *receptores* que comunican en lenguas no oficiales o co-oficiales minoritarias.

Por lo tanto, no sólo debido a la dependencia financiera de las y los receptores de los recursos de los financiadores se limita su capacidad para identificar y describir a sus propias realidades, sino ya desde el lenguaje empleado adoptan —y sólo marginalmente adaptan— el vocabulario, topoi, premisas y marcos teóricos impuestos por la CD, aunque es de esta manera que se definen los discursos y por ende la práctica (Pérez Baltodano, 2006:25). Los informes, programas, proyectos, evaluaciones, investigaciones, etc. de las entidades de la CD no son una descripción o un análisis *objetivo* de una realidad externa concreta, sino que deben interpretarse en función de los topoi, objetivos y prácticas de la entidad y el contexto histórico de su publicación (Garfinkel, 1967; citado en Escobar, 1995:108). Habiendo establecido ya previamente que

---

<sup>318</sup> En el caso de países receptores con castellano, francés o inglés como (una) lengua oficial se observa mucho menos frecuentemente que en países de lenguas menos globalizadas.

ningún conocimiento es neutro por tratarse siempre de un conocimiento situado, cabe concluir que el sociolecto de la CD pretende ser *neutro* u *objetivo* como parte de la fachada ceremonial *poscolonial*.

Ya desde antes de tener la obligación de justificar sus resultados según la lógica del mercado o de la responsabilidad política, los actores de la CD visibilizaron su conformidad con los topoi modernos eurocéntricos al utilizar las retóricas de la banca comercial y de los actores políticos democráticos (Rottenburg, 2009:66-71), ya que su uso otorga una legitimidad adicional. O puesto de otra forma: si una ONG desconoce o incluso rechaza el sociolecto del *desarrollo* desconoce los topoi modernos eurocéntricos y *poscoloniales* incluidos en la fachada ceremonial/agenda oficial de la CD, resultando en una pérdida de legitimidad institucional.

Para concluir, se puede subrayar que gran parte del sociolecto de la CD contenido en su agenda oficial, tendencias y modelos de *desarrollo* y el actuar *profesionalizado* y *técnico* se dirige por lo tanto al contexto y persigue legitimar las entidades de la CD al articular discursos divergentes y también al no revelar el actuar concreto (articulando libremente entre discurso y práctica).

### 3.5. Conclusiones

En el presente capítulo revisé la pertinencia de varios enfoques teóricos críticos con la modernidad eurocéntrica, tanto de corte eurocéntrico como descolonizador, para el análisis de los mecanismos de legitimación del sistema de cooperación para el desarrollo Norte Sur (CD). A lo largo del presente capítulo los he puesto en diálogo para argumentar que los mecanismos de legitimación presentados sirvieron para evitar que la gran cantidad y variedad de críticas presentadas en el capítulo 2 derivaron en un debate social, político y académico amplio que cuestione la existencia y pertinencia del sistema de la CD y del topoi del *desarrollo*.

La fe persistente en los topoi del *desarrollo* y de la *cooperación* que legitiman al sistema de la CD frente a las sociedades y entidades financiadoras y receptoras se logra revalidando estos topoi modernos eurocéntricos, además de deslegitimar, invisibilizar y dominar las alteridades epistémicas, así como invisibilizando las incoherencias inherentes al sistema de la CD. De esta manera se logra en gran medida mantener la narrativa eurocéntrica de que *las sociedades no occidentales estarían aún peor sin la ayuda de las sociedades modernas eurocéntricas*.

Como primer acercamiento teórico he introducido la creación y gestión de conocimiento legitimador del universo simbólico moderno eurocéntrico y de la deslegitimación de alteridades epistémicas, que por su mera existencia pueden deslegitimar la modernidad eurocéntrica, basándome en un análisis del rol de la academia y de la ciencia moderna eurocéntrica a partir de Berger y Luckmann (1967). Concluyo, que las ciencias sociales modernas eurocéntricas son un mecanismo principal para la autolegitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico y la deslegitimación de alteridades tan divergentes que no pueden ser incorporadas al universo simbólico moderno eurocéntrico. La deslegitimación se logra a través de la inferiorización y traducción<sup>319</sup>, permitiendo a su vez la cooptación y la re-socialización, este último un proceso y objetivo implícito en la mayoría de las intervenciones de la CD, ejecutada en gran parte por las ONG.

Pero cabe destacar que la re-socialización puede llevar a que el individuo internalice diferentes universos simbólicos sin identificarse plenamente con ninguno, ya que puede optar entre dos definiciones de la realidad de una manera manipulativa: puede aplicar para propósitos específicos sus conocimientos y los roles atribuidos en cada universo simbólico. Considerando que este fenómeno es característico de todos los actores, se puede concluir que la CD es una “red de manipulación recíproca” (Berger y Luckmann, 1967:192). Ello implicaría que las y los *receptores* dirigen el trabajo de las ONG

---

<sup>319</sup> En resumen, aparte de legitimar a los topoi de la modernidad eurocéntrica, es tarea de la ciencia moderna y del sistema de la CD el *demostrar* que el *tercer mundo* cuenta con conocimientos e instituciones *tradicionales e inferiores*, por lo que son sociedades *subdesarrolladas* —perpetuando con tal deslegitimación la legitimación de su dominación.

hacía sus intereses, mientras las ONG utilizan los fondos recibidos para sus propios fines institucionales o para objetivos que consideran válidos, pero por los que no encuentran financiación, los gobiernos receptores se legitiman ante su electorado utilizando fondos recibidos y el trabajo de ONG para cumplir sus planes y para asistir a su población, pero también aprovechan para este fin el apoyo de la CD o en su caso el rechazo a la CD, mientras los gobiernos y empresas financiadores utilizan a la CD para legitimarse. Todo ello legitimaría al sistema de la CD por su utilidad a los actores participantes.

En segundo lugar, siguiendo un análisis foucaultiano de la práctica discursiva, he observado que el discurso del *desarrollo* es un marco conceptual normativo que categoriza la percepción eurocéntrica del mundo en *desarrollados* y *subdesarrollados*. Este marco teórico es reticente a atribuir intencionalidad y poder a entidades concretas y analiza tanto la formación de discursos (el conocimiento científico percibido como *verdadero* y *objetivo* que naturaliza la dominación al excluir o cooptar epistemes alternos), como la conversación entre organizaciones formales, expertos y expertas, grupos sociales, discursos, etc., que prescriben tanto los enunciados permitidos, exigidos e implícitos, como a los enunciados excluidos. La estrategia sin estrategia (Escobar, 1995), defendida por la escuela foucaultiana, implica que esta prescripción no está impuesta o determinada por el exterior o una parte normativa de los elementos, sino que se va construyendo, negociando, mutando y adaptando constantemente entre todos los elementos como frontera del discurso. Por lo tanto, se considera la práctica discursiva como un proceso no dirigido y no intencionado, que otorga legitimidad a los topoi e instituciones modernas eurocéntricas incluidas en las fronteras del discurso, y deslegitima a los topoi de las alteridades al excluirlas del discurso. En este punto he concluido que los aportes teóricos de las y los científicos y filósofos oficialmente reconocidos tienen la capacidad normativa de legitimar los topoi del episteme moderno eurocéntrico.

Parte del análisis de Berger y Luckmann (1967) concuerda con el enfoque foucaultiano, por lo que aquí se fusionan algunos de los mecanismos de

legitimación identificados en el capítulo 3.1. con la práctica discursiva. Berger y Luckmann (1967:82,87) afirman que una institución moderna eurocéntrica (como son por ejemplo el *desarrollo*, la *cooperación para el desarrollo* o la *democracia*) es legítima si su funcionamiento y sus propósitos son percibidos por su grupo social como coherentes. Sin embargo, la coherencia y legitimidad resultante no residen en la propia institución (topos), ni en su funcionalidad, sino en las reflexiones realizadas sobre la misma por parte de la sociedad a cuyo universo simbólico pertenece —el discurso. Considerando que cada sujeto socializado percibe su realidad y sus conocimientos como coherentes, este explica el bien o mal funcionamiento de un topos o de una organización que ejecuta el topos en base a sus propios conocimientos—por lo que al valorarlo no transgrede las fronteras del discurso referente al topos, incluso cuando se hace de forma crítica.

Por mi parte, considero la práctica discursiva foucaultiana como complementaria tanto de la deslegitimación y cooptación de universos simbólicos alternos de Berger y Luckmann, como de la inclusión de demandas y la cooptación de intelectuales orgánicos planteadas por Gramsci (aparte de la valoración divergente de la agencia intencional y normativa, ya considerada al principio del presente capítulo).

La mencionada escuela neogramsciana es el tercer enfoque teórico principal empleado. La construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica recurre a un proceso de legitimación de un *statu quo* inclusivo de las demandas que construye un *sentido común* aceptado, multiplicado y sancionado también por las instituciones políticas y jurídicas. Pero tal construcción de la hegemonía no es viable cuando las y los *otros* son demasiado divergentes del *nosotros* como para que su inclusión y las concesiones a sus demandas permitan una situación en la que, desde la sociedad civil resultante, se ejerce la dirección intelectual y cultural que produce un sentido común que naturaliza entre las y los gobernados el orden social existente, consiguiendo su implicación activa o, al menos, la aceptación pasiva de su subalternidad. Por lo tanto, según este

enfoque, toda alteridad debe ser dominada para evitar que pongan en cuestión la legitimidad del hegemón.

El cuarto y último enfoque principal para identificar los mecanismos de legitimación del sistema de la CD es el de la articulación libre, propuesto por Meyer y Rowan (1977). Al coexistir no solo demandas contradictorias entre sí, sino también prácticas incoherentes con las narrativas legitimadoras, las entidades de la CD deben no sólo desvincular las agendas oficiales (fachadas ceremoniales modernas, posmodernas y *poscoloniales*) de las extraoficiales (prácticas internas modernas), sino también evitar dar visibilidad a las incoherencias entre los discursos múltiples y diferenciados en función de las audiencias legitimadoras. Para ello aplican la evaluación ritual (basada en un consenso generalizado en que una fiscalización real amenazaría a cada entidad, al sistema de la CD, al sistema-mundo moderno eurocéntrico y a los topoi modernos), la terciarización de tareas (externalizar diagnósticos, ejecución y evaluación de entidades públicas a ONG y consultorías), y un sociolecto con objetivos técnicos y ambiguos.

La legitimidad de las organizaciones modernas depende de que mantengan sus características de gestión moderna, por lo que deben articular libremente entre estas prácticas modernas *eficientes*, etc. y una fachada ceremonial que refleje las demandas divergentes del contexto (eurocéntricas, posmodernas y poscoloniales). No es un proceso necesariamente intencional y dirigido; y, en el caso específico de la CD, no necesariamente deslegitima las alteridades — pero al incluir sus demandas sólo en una fachada ceremonial y seguir con la gestión moderna, tampoco reconoce su validez.

Por lo tanto, y resumiendo, considero que el mecanismo de la articulación libre identificado por Meyer y Rowan (1977) para la organizaciones modernas efectivamente ha sido y sigue siendo empleado por los actores de la CD, con el resultado de que las incoherencias observables entre las agendas oficiales/fachadas ceremoniales de los actores (que buscan legitimar ante las sociedades *financadoras* y *receptoras* la existencia de la propia entidad y de la CD en su conjunto) y las agendas extraoficiales/prácticas empleadas — no

desembocan en un cuestionamiento de sus objetivos, del *desarrollo* y del sistema de la CD per se.

Sin embargo, aunque la articulación libre fuera un mecanismo de legitimación empleado de manera intencional, no necesariamente persigue ocultar intereses contrarios a lo expresado en las fachadas ceremoniales, sino para una organización moderna se trata de la única forma de poder operar con *eficacia* y *eficiencia* en contextos heterogéneos: se condensan los topoi modernos eurocéntricos de la *cooperación* y las expectativas y demandas divergentes que en el sistema de la CD depositan las sociedades *financieras* eurocéntricas y *receptoras* (alternas y eurocéntricas), y al mismo tiempo permite ejercer una práctica interna moderna eurocéntrica que persigue satisfacer demandas eurocéntricas, poscoloniales y posmodernas —en aplicación del lema positivista, ergo moderno eurocéntrico par excellence, de que *el fin justifica los medios* (Banuri, 1990:34).

Al exponer las interpretaciones teóricas aquí no pretendo poner de relieve que sean mutuamente excluyentes o en competencia, sino, muy al contrario, las considero como interpretaciones complementarias de los mecanismos de legitimación empleados potencialmente por el sistema de la CD y/o entidades con un interés estratégico en la pervivencia de la CD. Por ejemplo, queda evidenciado que la mayoría de los mecanismos aquí revisados obedecen a la articulación dicotómica que, en base a equivalencias discursivas, incluyen conceptos incompatibles en un mismo discurso (Foucault, 1970:108; Laclau y Mouffe, 1985:128,137). De este modo, se simplifica el espacio político, reduciendo las diferencias múltiples a una tensión entre dos extremos dicotómicos de carácter artificial. En este sentido, los topoi prescriben *cómo se debe hacer*, por qué *siempre se ha hecho así* frente a cualquier otra forma (*cómo no se debe hacer*)<sup>320</sup>.

---

<sup>320</sup> La teología diferencia entre *lo mandado por Dios o Dioses* y *lo hereje*, la filosofía eurocéntrica distingue lo *verdadero y bueno* de lo *imperfecto y malo*, la ciencia moderna antepone el *método científico* a la *ignorancia ancestral*, la dominación y deslegitimación de alteridades epistémicas impone un *nosotros* sobre las y los *otros*, y, finalmente, la articulación libre persigue su práctica moderna centrada en la *eficacia* y *eficiencia* detrás de fachadas ceremoniales modernas y poscoloniales.

También he analizado que el conocimiento y el sociolecto modernizadores eurocéntricos de la CD han sido creados y son actualizados por las y los *expertos* de los países financiadores. Por esa razón, en ellos se reflejan los intereses y topoi de la modernidad eurocéntrica, al tiempo que su asimilación por parte de las ONG y sociedades receptoras implica asimilar la validez *universal* y *superior* del episteme o universo simbólico eurocéntrico. En el contexto de la CD se observa la permanente redefinición y descripción de lógicas locales alternas en términos modernos eurocéntricos: *economía de subsistencia, pobreza, trueque, comunidad*, etc. Aunque ello permite describir, teorizar y comprender esta realidad ajena en función de los conocimientos de la realidad eurocéntrica, debido a la distribución asimétrica de los poderes económicos, epistémicos y políticos, no se trata de un mero ejercicio teórico y discursivo, sino de un mecanismo de dominación, cooptación y re-socialización que sirve irremediamente a la legitimación de la aplicación de las lógicas modernizadoras de la CD, como subsistema del sistema-mundo moderno eurocéntrico capitalista.

Bajo la misma narrativa dicotómica se aplica —a través de la CD como *solución* a *problemas* (diagnosticados a partir de la asunción básica de que las alteridades requieren *ayuda* por ser *subdesarrolladas*)— el *desarrollo* modernizador eurocéntrico, identificado por muchos críticos y críticas como la causa de la exclusión económica, política y epistémica de las y los *beneficiarios*. Por lo tanto, la CD forma parte de la estructura destinada a la construcción de la hegemonía: legitima el sistema mundo moderno eurocéntrico al atender a las necesidades prácticas básicas (*pobreza, salud, crecimiento*, etc.) y sólo atiende ocasionalmente, y por la apariencia de cumplir la narrativa *poscolonial*, a demandas estratégicas-estructurales (*partenariado, solidaridad, equidad*, etc.) (Carolyn Moser, 1989; citado en Kohl y Farthing, 2007:68).

En resumen, el sistema de la CD ha llevado —bien como efecto instrumental no intencionado, bien de forma deliberada— a la limitación de la autonomía y a la aniquilación de formas alternas del conocimiento en las sociedades receptoras. Se ha dado y sigue dándose una dominación, cooptación y/o re-socialización de intereses, historias y universos simbólicos al traducirlos a la definición de realidad de Occidente, la cual se refleja en el uso del sociolecto de la CD por parte de los actores locales. No se recogen ni se reflejan las

narrativas alternas, sino que estas se traducen a marcos teóricos de la ciencia moderna eurocéntrica.

Por lo tanto, este análisis va más allá de afirmar que para mantener su legitimidad los actores de la CD contrarrestan sus fracasos en el cumplimiento de las metas de *desarrollo* prometidas, bien revalidando constantemente el topos moderno y la promesa del *desarrollo* en las agendas oficiales, bien atribuyendo tales fracasos en gran parte a las y los receptores, eximiendo así de responsabilidad a la CD y los *donantes*.

Ampliando el enfoque del análisis cabe afirmar que, al apoyarse la renovación de la fe en el *desarrollo* en la revalidación de los topoi del universo simbólico o episteme local globalizado de la modernidad eurocéntrica, el sistema de la CD sirve también a los actores centrales del sistema-mundo moderno para renovar la fe en este sistema, y así afirmar y ampliar su hegemonía. Por esta razón, entidades ajenas al sistema de la CD defienden en ocasiones el sistema de la CD o actores específicos en crisis, incluso en temáticas que no son de relevancia para las primeras —pero que sí tienen un interés para mantener el modelo capitalista modernizador. Ello se debe en primer lugar a que la CD permite visibilizar y recordar el *caos* que supuestamente se instalaría si el modelo hegemónico sucumbiera, argumentando de nuevo de manera dicotómica que la *pobreza* y el *terrorismo*<sup>321</sup> se expandirán en ausencia del binomio —artificial, pero hegemónico— del *mercado* y la *democracia*. En segundo lugar, la CD permite mantener la legitimidad del modelo y sus actores al ofrecer aparentemente *soluciones* a estos y otros *problemas*. En tercer y último lugar, la CD facilita la re-socialización legitimada de las y los *otros* para que aceptan los topoi y el episteme moderno eurocéntrico como propios —reduciendo la amenaza a su legitimidad que emana de las alteridades por su mera existencia. En menor medida, cabe considerar además que el peso específico de la CD en el Norte también se debe a que miles de empleos, ocupados por votantes del Norte, dependen de la CD (Escobar, 1995:166).

En el siguiente capítulo 4 *Mitología moderna* analizaré los mencionados topoi modernos eurocéntricos más relevantes para la legitimación del sistema de la CD.

---

<sup>321</sup> En las décadas pasadas se recurrió al *comunismo* o la *anarquía* como antagónicas.

## Capítulo 4

### La mitología moderna eurocéntrica como eje articulador de la legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur

En el capítulo previo *Mecanismos de legitimación* presenté algunos aportes de la teoría crítica eurocéntrica y descolonizadora que pueden explicar la legitimidad sostenida del sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* (CD). A continuación revisaré las instituciones o elementos, en el sentido que Berger y Luckmann y la escuela foucaultiana dan a estos conceptos, que conforman las narrativas que participan en los procesos de razonamiento individual y social que conforman la percepción, comprensión y clasificación de la *realidad social*<sup>322</sup>, los cuales son empleados para crear una cohesión social con fines políticos que vincula pasado, presente y futuro de manera aparentemente *coherente, objetiva y universal*. Las narrativas modernas eurocéntricas incluidas aquí facilitan la legitimación de la existencia, configuración actual y continuidad del sistema de la CD, y de la modernidad eurocéntrica, con más eficacia que la articulación de informes y datos estadísticos.

Este capítulo pretende revisar aquellos topoi modernos eurocéntricos a la luz de los debates académicos, y en menor grado sociales, de carácter crítico decolonial y eurocéntrico de las últimas décadas. Asimismo los epistemes alternos de la modernidad eurocéntrica articulan sus narrativas a partir de su rol en el sistema internacional, su experiencia histórica y su cultura política

---

<sup>322</sup> Otros sinónimos de estos marcos teóricos serían episteme, definición de la realidad y universo simbólico.

dominante (Sanahuja, 2013)<sup>323</sup> también respecto al sistema de la CD, ellos deben ser objeto de investigaciones futuras específicas. Dicho eso, cabe subrayar el carácter hegemónico de las narrativas eurocéntricas, que como consecuencia definen el carácter contrahegemónico y no enteramente alterno de los discursos articulados por los epistemes alternos (Beck, 2004).

En el capítulo 3 concluí, además, que la modernidad eurocéntrica deslegitima como *mitos tradicionales* los relatos elaborados oralmente sobre un *hecho* del pasado e incluido en la memoria colectiva de una alteridad, y como *opinión* los relatos individuales orales de sus testigos directos. Ello contrasta fuertemente con la elevada legitimidad atribuida a la ciencia eurocéntrica de *la Historia* y otras ciencias sociales eurocéntricas: se legitiman como *fuentes primarias* los registros escritos de testigos directos o registradores profesionales de los *hechos* (si son coherentes con la interpretación hegemónica contemporánea de *la historia*), y se justifica su re-interpretación en función del universo simbólico contemporáneo en intercambios escritos posteriores (*fuentes secundarias académicas*). También es relevante que se consideran como fuentes de identidad y de valores *universales* y *eternos* la mitología griega y judeo-cristiana, “secuestrada” por la modernidad europea (Dussel, 2000:465-468), mientras se niega el mismo estatus a mitologías de alteridades epistémicas.

Las primeras páginas de este capítulo las dedicaré a justificar el empleo del término *mitología moderna eurocéntrica*. En primer lugar cabe recordar que, mientras Berger y Luckmann (1967) diferencian entre las cuatro “maquinarias conceptuales” de la mitología, la teología religiosa, la filosofía y la ciencia en cuanto a sus *modus operandi*, tiempos, espacios y representantes, Meyer y Rowan (1977) destacan al contrario la prevalencia de “mitos institucionales racionales” modernos en las sociedades eurocéntricas, en tanto que Horkheimer (1937) evidencia que las ciencias sociales modernas volvieron a un espíritu previo a la Ilustración moderna, la mitología. Es en estos dos últimos

---

<sup>323</sup> Sanahuja (2013:37), siguiendo a Heider (1988), lo denomina el “efecto Rashomon” en alusión a la película “Rashomon” de Akira Kurosawa de 1950, en la cual se relata un mismo hecho de diferentes perspectivas, sin que ningún relato sea menos verdadero, “pero esa verdad es contingente y se explica en función del contexto, antecedentes y condicionantes de cada personaje.”

sentidos que aplico el término de *mitología moderna eurocéntrica* en el presente trabajo.

En segundo lugar, adoptando las definiciones de Berger y Luckmann (1967) de la mitología, filosofía y teología como mecanismos legitimadores del universo simbólico, quiero mostrar la continuidad de aspectos centrales entre los diferentes mecanismos de legitimación de los *topoi* —aspectos mitológicos presentes por lo tanto también en las ciencias sociales modernas en su función legitimadora del *statu quo* contemporáneo. Para Berger y Luckmann (1967:127-129) la mitología es la legitimación del universo simbólico y de sus instituciones al postular la omnipresencia de fuerzas sagradas, comprensible solo por especialistas. El conocimiento que aquellos elaboran y gestionan es poco abstraído de las conceptualizaciones cognitivas socialmente compartidas, pero logra su normatividad al institucionalizar la apariencia de un acceso limitado al mismo —y lo mismo sigue vigente en las ciencias sociales contemporáneas.

En tercer lugar, cabe subrayar el uso generalmente peyorativo del término *mito* frente a la legitimidad de las narrativas de las ciencias sociales, denominadas como *teorías* o *historia*. Por ejemplo, Sebastian Herr (2013:108) denomina varias teorizaciones modernas eurocéntricas como “mitos políticos”, porque son “narrativas sobre experiencias reales o ficticias de un grupo social que otorgan legitimidad e identidad, y que marcan las estructuras de la conciencia colectiva.” Al parecer, para Herr el carácter ficticio del hecho referenciado por un mito permite distinguir entre dos procesos sociales de teorización, *mito* e *historia*, aunque ambos otorgan legitimidad e identidad en base a la interpretación *ex post* del pasado de un grupo social concreto.

Me parece necesario profundizar aquí en este aspecto, ya que siendo tanto *los mitos* como *la historia* elementos de la práctica discursiva, a la *historia* se le atribuye desde las sociedades modernas la interpretación *exhaustiva* y *objetiva* de hechos reales, mientras los *mitos* supuestamente se refieren a hechos ficticios o al empleo de hipérbolos y omisiones en la descripción de hechos reales, como un conjunto de metáforas, ritos y rituales compartido por una sociedad (Romero, 2011:79). Dado que la modernidad hegemónica equipara a

la *historia* con los registros y análisis escritos existentes sobre un *hecho histórico*, consecuentemente desde la misma modernidad eurocéntrica se tilda a las sociedades ágrafas como *ahistóricas* y su historia oral como *mitología*. Contrariamente a esta postura ampliamente compartida, autores y autoras como Sonderegger (2008:58) afirman que la historiografía moderna eurocéntrica —la interpretación situada<sup>324</sup> del pasado—, puede crear y transmitir *mitos* que otorgan legitimidad política e identidad nacional, tal como ha sido el deber de los historiadores empleados por casas reales y gobiernos nacionales durante milenios y hasta el presente.

Evidentemente, gran parte de la academia moderna eurocéntrica no admite esta función instrumental destacada ya por Horkheimer (1937) en el marco de su planteamiento de la Teoría crítica: la academia moderna defiende el carácter *racional, objetivo y natural* de su análisis de los hechos sociales, obscureciendo de esta manera la influencia perjudicial e injusta de los grupos dominantes en la construcción social y local del conocimiento y de la sociedad. En un sentido semejante, también Foucault (1968) visibiliza la existencia de conocimientos incluidos y excluidos por la ciencia moderna en el discurso para construir una *realidad* social. En este sentido, Frederick Cooper (2005:17-19) identifica cuatro formas de escribir, interpretar o crear la historia moderna eurocéntrica: (1) *story plucking (picoteo de cuentos)*, cuando fenómenos diferentes son descontextualizados para reducirlos a un sólo concepto; (2) *leapfrogging legacies (legados a saltos)*, cuando se establecen relaciones causales entre momentos, sin considerar el tiempo transcurrido entre ellos; (3) *doing history backward (hacer historia a la inversa)*, cuando se aplican conceptos contemporáneos a tiempos pasados y espacios diferentes, y/o se trasladan al mundo emocional y cognitivo de actores del pasado; y (4) *the epocal fallacy (la falacia de las épocas)*, cuando se imagina la historia y el tiempo como divisible en épocas claramente delimitadas se atribuye coherencia a procesos graduales y sumamente complejos.

---

<sup>324</sup> En alusión al “conocimiento situado” de Haraway (1995).

De este modo la historia se suele construir en función de momentos constitutivos: fechas definidas ex post como línea divisoria nítida entre un *antes* y un *después*. Sin embargo, las y los coetáneos pueden no haberlos percibido como un *punto sin retorno*, un *quiebre* o un *cambio de paradigma*, sino como un proceso en el cual, a pesar de cambios notables, el contexto y el universo simbólico se mantienen intactos durante décadas e incluso generaciones<sup>325 326</sup>.

Marc Bloch (2002:6; citado en Sonderegger, 2008:48-52) destaca que la diferencia entre la cultura occidental y otros epistemes no yace en que las y los *otros* sean *pueblos sin historia*, como se suele afirmar desde Hegel en la ciencia moderna eurocéntrica, sino en la relevancia que se atribuye a *la historia*, la forma y las ocasiones en las cuales se *recuerda* y las formas en las cuales la historia se institucionaliza y transmite. No en todos los universos simbólicos se percibe la historia como un objeto que puede ser investigado, ni existen instrumentos de análisis al respecto —como los que se crearon por la modernidad eurocéntrica debido a sus elevadas expectativas respecto a la memoria y la capacidad de la *historia* para legitimar tanto las propias instituciones, como la colonización y la colonialidad en base a la supuesta superioridad propia.

Asimismo, según Spedding (2003:369-371,373,384), la diferencia entre *historia moderna* e *historia oral* radica en que la primera defiende el mito moderno de que su relato registrado de la serie de acontecimientos es el *verdadero* y el *único real* —o, desde el posmodernismo, que es el relato que más se aproxima a *la verdad*—; mientras que, por su parte, la historia oral admite y subraya que pueden existir versiones subjetivas diferentes sobre lo que parece ser el mismo

<sup>325</sup> Me refiero a fechas que supuestamente marcaron o marcan *épocas*, como una batalla, la *independencia* de un Estado-nación, la aprobación de una constitución nacional, la invención de la imprenta o del motor, o el *nacimiento de Cristo*. Tampoco en el caso del 11/S o la crisis financiera del 2007, los hitos más recientes, han sido afectados la mayoría de los aspectos de la vida cotidiana, ni los aspectos que se vieron alterados han tenido un alcance genuinamente *global*.

<sup>326</sup> Por ejemplo, se recurre a la segunda forma de teorización, *legados a saltos*, cuando se identifica a la Grecia clásica de hace más de dos milenios como *cuna* de la modernidad europea, mientras que la violencia ejercida en el marco del colonialismo y la colonialidad durante los últimos cinco siglos no ha sido incluida de la misma manera en la autorrepresentación de la modernidad eurocéntrica (Beck, 2002:58; Santos, 2007:43; Sonderegger, 2008:60-61). La primera y la tercera forma se observan cuando se denomina, desde la historiografía eurocéntrica, como “feudal” al “imperio” Inca (Grosfoguel, 2006). La cuarta forma de hacer *historia* identificada por Cooper ha sido revisada también por Alison Spedding (2003:379).

*hecho*<sup>327</sup>. En este sentido, Sonderegger (2008:56-57) añade que tanto en culturas ágrafas como en las que conocen la escritura coexisten diversas concepciones del tiempo y de la historia, que incluyen la de la propia experiencia y las tradiciones, pudiendo estas últimas incluir una *historia* relativamente realista y unos *mitos* totalmente imaginarios<sup>328</sup>.

Considerando la percepción moderna socialmente compartida de que conociendo el pasado se evita repetir los mismos errores y se pueden tomar decisiones más eficientes en el futuro, resulta coherente que desde la modernidad eurocéntrica se defina a las y los *otros* como *arcaicos, tradicionales, primitivos y subdesarrollados*. Desde esta perspectiva, *mitos y tradiciones*, condensados en historias orales *locales*, no pueden ser equiparables al análisis *crítico y objetivo* de la *historia universal* eurocéntrica. Por lo que también resulta coherente que desde la Teoría crítica eurocéntrica decolonial se siga persiguiendo como una tarea política el “rescate de la historia olvidada” de las y los obreros, mujeres, indígenas, esclavos, etc., lo cual sin embargo puede resultar en su asimilación por la historia *universalista* eurocéntrica (Spedding, 2003; Sonderegger, 2008).

En otras palabras, —y tal como defienden también los teóricos críticos posmodernos eurocéntricos Schutz (1967), Berger y Luckmann (1967:219), y Pfeffer y Salancik (1978:72-73), entre otros— la historiadora y el historiador proyectan ex post paradigmas, normas y valores de su contexto coetáneo sobre los *hechos*, creando un *pasado* coherente con su universo simbólico contemporáneo. De esta forma, tanto los mitos políticos modernos como la

---

<sup>327</sup> Spedding (2003:367-368) defiende que la memoria individual es selectiva y moldeada por la cultura —no todo es percibido, ni todo lo percibido es considerado igualmente merecedor de ser recordado. La memoria colectiva se nutre de las memorias individuales —bajo la influencia de factores sociales, individuales y aleatorios—, dando acceso a personas ajenas a la narrativa del “hecho”. A su vez, la “Historia” es un discurso que representa “una versión codificada y formalizada de esta memoria colectiva” —que constantemente sigue expuesto a filtros, sesgos y re-interpretaciones; usualmente en función de los intereses de las entidades normativas.

<sup>328</sup> Para este análisis el autor recurre, entre otras, a la obra clásica de la antropología de Evans-Pritchard (1940:107), *The Nuer. A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Milotic People*. Oxford University Press, New York

*historia* se mantienen coherentes y con su capacidad legitimadora y otorgadora de identidad.<sup>329</sup>

Resulta revelador que, según Silvia Rivera Cusicanqui (2012:109-113,123-124), la realidad presuntamente *poscolonial* de los aymara en Bolivia define los mitos como una re-elaboración de la memoria colectiva y una “forma codificada de resistencia cultural”: el mito como constituyente de la historia oral y de la práctica política contemporánea<sup>330</sup>. Al facilitar el mito un nexo entre el presente y un pasado lejano, tanto oprimidos como opresores, ambos socializados en el mismo mito, perciben como (más) reales o auténticas las promesas y amenazas que narra el mito<sup>331</sup>.

Por lo tanto, cabe revisar hasta qué punto *la historia* y los mitos modernos eurocéntricos —definidos como las narrativas que surgen de la teorización científica moderna para la legitimación de la modernidad eurocéntrica— comparten las mismas funciones que Herr (2013:108) atribuye a los mitos políticos modernos eurocéntricos y que Silvia Rivera Cusicanqui (2012) atribuye a los mitos modernos aymaras: otorgar identidad y legitimidad.

En respuesta a esta cuestión se puede evidenciar el rol funcionalista compartido por las narrativas —los mitos— tanto de la historia moderna eurocéntrica como de la historia oral: legitimar las instituciones para lograr que las personas las acepten y que sometan sus acciones a sus lineamientos. En función del universo simbólico en cuestión se emplean explicaciones científicas,

<sup>329</sup> “Es por este motivo que cada generación siente la necesidad de escribir nuevas Historias de la antigüedad o del Incario, incluso cuando no han aparecido nuevas fuentes significativas, porque las proyecciones de una generación atrás ya no responden a las preocupaciones de hoy” (Spedding, 2003:379).

<sup>330</sup> “Una trama de mitos y relatos orales entretiene un discurso y una praxis, que a la vez que nombra la realidad, la transforma y la abre a sus propias potencialidades. En ellos se encapsula la memoria del significado de las luchas que adopta formas crípticas y ‘tradicionales’ desde las cuales puede estallar en sus múltiples sentidos cuando llega la hora de la rebelión abierta.” La autora destaca el rol de un mito determinado para la acción colectiva indígena: como codificación de la memoria larga de las rebeliones indígenas, son al mismo tiempo “narraciones históricas y enjuiciamientos éticos al orden establecidos”; por lo que “el mito ilumina la experiencia de la sociedad oprimida; crea la atmósfera de la expectativa de un tiempo aciago por venir”, que contiene “la posibilidad de subvertir el ‘mundo al revés’ instaurado por el colonialismo”(Rivera Cusicanqui, 2012:110-111,123-124).

<sup>331</sup> Rivera Cusicanqui (2012:126) concluye que el mito en el universo simbólico aymara es la “memoria encarnada, ritualizada y codificada, a través de la cual se apela al pasado para resistir la opresión del presente y para devolver el imaginario colonial en contra del opresor. [...] el mito es un código cultural que permite reinterpretar la opresión y la liberación como movimientos pendulares en un tiempo histórico en espiral.”

filosóficas, teológicas y/o mitológicas para *probar* los *hechos* y la *conveniencia* o *necesidad* de obedecer a la institución en cuestión (por ejemplo, la enseñanza obligatoria, el servicio militar, la tributación fiscal, el curandero, una diosa, etc.) (Spedding, 2003:373,383). Tanto la historia eurocéntrica como la oral ubican el origen de la configuración social y del universo simbólico contemporáneos en determinados *hechos* del *pasado* y, al percibirlos como *inalterables* y *coherentes* con el presente, legitiman las instituciones actuales. Sin embargo, contrariamente a lo transmitido en los mitos de las y los *otros*, los mitos modernos eurocéntricos legitiman el statu quo del sistema-mundo moderno eurocéntrico en base a la dominación de las y los *otros*. Esto se debe a que, desde el punto de vista eurocéntrico, el mundo de las y los *otros* está “al revés” (Galeano, 1998), y por lo tanto en necesidad de *ayuda*, *ajustes estructurales*, etc. Los mitos modernos son funcionalistas y se expresan, articulan y reafirman mediante teorías académicas, discursos políticos y el *sentido común* construido por la modernidad eurocéntrica.

En los subepígrafes del presente capítulo argumentaré a favor del carácter mítico y por ende legitimador de algunas asunciones fundamentales — discursos, narrativas, sentido común o definición de la realidad— de la modernidad capitalista eurocéntrica relacionadas con los mitos del *desarrollo* y de la *cooperación*: sobre todo la *percepción eurocéntrica de una historia lineal global*, la *universalidad y superioridad de la modernidad europea*, el *progreso infinito* y el *Estado-nación*, pero también entre otros, la *democracia liberal* y la *poscolonialidad*.

Tanto estos mitos eurocéntricos, relevantes sobre todo para el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo*, como los demás mitos —o grandes promesas— de la modernidad capitalista eurocéntrica en general (*igualdad*, *libertad*, *paz perpetua*, *dominación de la naturaleza*, etc.) aún están por ser cumplidos, incluso en el Norte: “Las expectativas modernas eran grandiosas en abstracto, falsamente infinitas y universales. Justificaron, y continúan haciéndolo, la muerte, la destrucción y el desastre en nombre de una redención venidera” (Santos, 2007:16-18,104). Ulrich Beck (2003:341-342,355) revisa en este

sentido el mito de la *vida autodeterminada*: la individualización sustituyó la dependencia del grupo adscrito por la dependencia al mercado laboral, sin que se hubiera facilitado el acceso a “los tesoros prometidos” como la autodeterminación en las formas de vivir y trabajar.<sup>332</sup> En un sentido muy relacionado, Hartmut Rosa (2013) en su ensayo “Aceleración y alienación”<sup>333</sup> subraya el efecto paradójico del mito moderno de la *aceleración*: la promesa moderna de que el avance tecnológico *acelerado* permitiría que el individuo pueda disfrutar de más ocio —*des-acelerar* su vida— no se está cumpliendo. Muy al contrario, se vive una presión social creciente que induce la necesidad de *aprovechar el tiempo al máximo para producir más y más eficientemente* en el ámbito laboral, y para *no perder ninguna de las opciones de ocio que ofrece la vida moderna* en el ámbito privado.

Entonces, si ni siquiera en las sociedades modernas eurocéntricas capitalistas se cumple lo que sus propios mitos pregonan, ¿por qué siguen teniendo capacidad legitimadora? Reformulando aquí la cuestión de investigación planteada en el capítulo 1, cabe preguntarse: ¿cómo trascendieron en el tiempo las instituciones del *desarrollo* y de la *cooperación* para el desarrollo?, ¿cómo mantuvieron su legitimidad frente a sus financiadores directos e indirectos (gobiernos del Norte, ciudadanía tributaria y votante, socios)? Pero, además, e independientemente de si se puede vincular el origen de una institución a un hecho concreto o de si se evidencia su rol legitimador, quedaría por explicar por qué la misma sigue vigente hasta la actualidad<sup>334</sup>. Por lo tanto, cabe analizar qué mecanismos y dispositivos estuvieron y siguen estando

---

<sup>332</sup> Ulrich Beck (2003:341-342) asevera en su análisis de la individualización moderna que “la modernidad europea ha liberado a la gente de los roles históricamente marcados. Ha socavado seguridades tradicionales tales como la fe religiosa y, al mismo tiempo, ha creado nuevas formas de compromiso social.” También la individualización moderna condicionaría y estandarizaría a las personas, pero de maneras diferentes a las “pre-modernas” (religión, castas, etc.) —y sobre todo, después de “desincrustar” a las personas, estas se ven obligadas a “reincrustarse” de forma autónoma y sin que valgan o existan “moldes” que copiar. Por eso, según Beck, los/as nuevos/as individuos dependen del mercado laboral —y por ello también de la educación, del consumo y de las ayudas sociales. Todo ello bajo el mito moderno de la “libertad individual”.

<sup>333</sup> “Beschleunigung und Entfremdung”, original en alemán.

<sup>334</sup> Este punto de vista ha sido postulado por el *Funcionalismo estructuralista* de la Antropología social británica a principios del siglo XX. Contraria a la visión realista y diacrónica, realiza un análisis sincrónico que estudia las contingencias que surgieron en el pasado desde la estructura efectiva, porque podrían ser relevantes para la acción social en el presente (Spedding, 2003:383).

activos, y debido a qué razones, para la legitimación mantenida de las instituciones modernas eurocéntricas<sup>335</sup>.

A partir de lo expuesto en el capítulo 3, asumo como premisa que los mitos requieren una legitimación constante, ya que no mantienen su capacidad legitimadora sólo por haber sido creados en un momento y contexto determinados. Además, como conclusión de lo expuesto hasta aquí en el presente capítulo, asumo que tanto los mitos modernos, que incluyen los mitos políticos contemporáneos y clásicos, como los mitos *tradicionales*, que desde el punto de vista eurocéntrico demuestran el carácter *animista y supersticioso* de las alteridades no occidentales, son empleados para legitimar la modernidad eurocéntrica en general, y el sistema de la CD en particular: los mitos modernos, por legitimar la existencia de las instituciones modernas, y los mitos *tradicionales*, por deslegitimar las alteridades y sus instituciones. Por ello, en el presente texto empleo la asociación eurocéntrica de deslegitimación del concepto *mito* para aplicarla a las instituciones de la propia modernidad eurocéntrica<sup>336</sup>, y principalmente al *desarrollo* y al sistema de la *cooperación para el desarrollo*<sup>337</sup>.

Llegado a este punto, cabe recordar que bajo la definición de “institución” manejada por Berger y Luckmann (1967: 70-71,76-78,135) no sólo se puede incluir al sistema de la CD, sino también a los mitos que lo legitiman. Por ende, los mitos no sólo pueden constituir un mecanismo de legitimación o un

<sup>335</sup> No entraremos aquí en el análisis de si algunos o todos estos mecanismos sirven a la legitimación de instituciones extra-modernas, el cual podría ser objeto de futuras investigaciones.

<sup>336</sup> Quijano (2007:123) define “la producción de un imaginario mitológico” como uno de los más característicos mecanismos de la dominación: “La ‘naturalización’ de las instituciones y categorías que ordenan las relaciones de poder que han sido impuestas por los vencedores/dominadores, ha sido hasta ahora su procedimiento específico.”

<sup>337</sup> En este mismo sentido, Rafael Bautista (2012:65) emplea la acepción despectiva de mito para referirse al “desarrollo” moderno, mientras pone en valor el mito de la historia oral, arguyendo que el conocimiento positivista ha despreciado estos mitos no modernos “cuando ahora se estaría demostrando que necesitan ser recuperados para hacer posible un nuevo conocimiento planetario.” En la *1ª Cumbre internacional de descolonización* (La Paz, 10 de octubre de 2013), Bautista señaló que las culturas bolivianas, como las demás de las periferias, deben revalorizar sus propios mitos (de la historia oral), para así revisar y criticar su propia realidad —y sólo esta. Asimismo, afirmó que Europa debería finalmente entrar al análisis crítico de los mitos griegos (estudiados en escuelas, colegios y universidades como supuesto “origen de la cultura europea”), ya que en gran parte son racistas, patriarcales y colonizadores; por lo cual contribuyen a seguir naturalizando la dominación occidental sobre los “bárbaros”, las mujeres y los no-ciudadanos/“otros”.

elemento de la práctica discursiva<sup>338</sup>, sino que pueden y deben ser sujetos de legitimación como mitos institucionalizados. A continuación, pondré en diálogo este análisis con varios enfoques teóricos para profundizar en la comprensión de la creación, conservación y propagación de la mitología moderna eurocéntrica y con ella la legitimidad del sistema de la cooperación para el desarrollo (CD).

La literatura que previamente denominé descolonizadora o decolonial y la Teoría crítica europea eurocéntrica han sido prolíficas en el análisis de la mitología moderna, aunque en pocas ocasiones han analizado en particular el sistema de la CD. En este capítulo recurriré principalmente a los análisis descolonizadores de Gilbert Rist (2002), Enrique Dussel (2000), Aníbal Quijano (2007) y Boaventura de Sousa Santos (1999a; 2007).

Resulta inviable en este espacio limitado definir de forma exhaustiva todas las características y mitologías de la modernidad eurocéntrica, por lo que me limitaré a enumerar primero las características que considero más importantes, para después analizar con más detenimiento la mitología moderna relevante para la legitimación del sistema de la CD (que evidentemente en gran parte son los mitos fundacionales de la modernidad capitalista per se, ya que facilitan un horizonte de identidad y valores a las sociedades eurocéntricas).

Por ejemplo, Pfeffer y Salancik (1978:xxiv) definen la sociedad moderna (eurocéntrica) como una cultura en la cual la competitividad, la búsqueda de una ventaja comparativa y la acumulación de recursos son enfatizadas. Otros autores y autoras destacan otros aspectos, como: *universalismo, libertad, justicia, igualdad, individualismo, tiempo lineal, progreso, crecimiento ilimitado, racionalidad, eficacia, dominio sobre la naturaleza, creatividad e innovación, aceleración, derechos humanos, Estado-nación, democracia liberal, desarrollo*, etc. (Banuri, 1990:30,32-34; Tandon, 1991:75-77; Alvares, 1992:226; Boli y Thomas, 1997:180-183; Rist, 2002: 53-58; Marglin, 2003:24-26; Latouche, 2007:22; Tapia, 2011:20; entre otros y otras).

---

<sup>338</sup> Como revisé en los epígrafes 3.1. y 3.2., respectivamente.

A continuación, me centraré en los mitos modernos fundacionales y legitimadores del sistema de la *cooperación* para el *desarrollo*, objeto de la presente investigación: (1) la *racionalidad positivista*, (2) el *progreso infinito*, (3) la *percepción eurocéntrica de una historia lineal global*, y (4) la *universalidad y superioridad de la modernidad europea*. Estos mitos modernos son a su vez constituyentes de los mitos de (5) la *democracia liberal*, la *paz democrática* y los *derechos humanos*, (6) del *Estado-nación*, *organismos multilaterales* y *sociedad civil*, y (7) de la *poscolonialidad*. Considero que todos estos mitos modernos son interdependientes y se legitiman mutuamente, además de nutrir a los mitos (8) del *desarrollo* y (9) de la *ayuda/cooperación*, constituido este último por los mitos del *altruismo*, de la *solidaridad* y de las y los *beneficiarios*.

#### 4.1. Racionalidad positivista

En su *Discours de la méthode*, René Descartes (1637) afirmó “Pienso, luego existo” como premisa básica e irrevocable para el método científico del esclarecimiento de *la verdad última*. Según la misma, el *hombre*<sup>339</sup> *racional* es independiente de las autoridades de la Iglesia, de la corona y de las costumbres —pero también de la naturaleza. Incluso su propio cuerpo biológico es una mera extensión, un mecanismo servil a su mente *libre*. La supervivencia y el *progreso ilimitado* de los hombres dependen de la comprensión de las leyes naturales, para así dominar la naturaleza y usar sus recursos. En otras palabras, Descartes propuso superar el temor a Dios y la naturaleza, ambos irracionales y omnipotentes, para hacerse “dueño y usufructuario de la naturaleza”<sup>340</sup>. El método para alcanzar este conocimiento es la racionalidad: *verdadero* es sólo lo que puede ser evidenciado. Para ello se debe diseccionar el objeto de estudio en todas las partes posibles para poder medir, ordenar y reconstruirlo.

---

<sup>339</sup> Empleo la denominación utilizada entonces para subrayar que se incluyó sólo a las personas varones, además de europeos, libres, pudientes, cristianos, heterosexuales, etc.

<sup>340</sup> Grober (2010:70-71) duda que Descartes tuviera la intención de devaluar la naturaleza a un mero depósito de recursos, denominado actualmente de forma peyorativa como “pensamiento cartesiano”, sino que persiguió una filosofía “práctica” que permitiera comprender y administrar la naturaleza para el usufructo humano responsable y sostenible.

Desde esta época, denominada como *Ilustración*, las sociedades modernas eurocéntricas comparten una visión positivista<sup>341</sup> del mundo, articulada principalmente en dicotomías<sup>342</sup>: basada en la *racionalidad* y la *objetividad*, prometía superar las religiones y costumbres para alcanzar el *progreso ilimitado* y la utopía racional del *individuo libre* de vínculos comunitarios y de tradiciones, a través de la ciencia y la tecnología (Ullrich, 1992:275; Ulrich Beck y Elisabeth Beck-Gernsheim, 2003:339-355; Santos, 2007:39-40; Grober, 2010:72-73).

Este pensamiento moderno positivista ubicó su legitimidad en un *universalismo* auto-declarado. Desde Descartes los pensadores occidentales y occidentalizados<sup>343</sup> reemplazaron la entidad superior divina de la teología para extrapolar los poderes (suprahumanos) de esta al hombre moderno, gracias a que la ciencia moderna accede a la *verdad universal* más allá del tiempo y del espacio, y la expresa en *leyes naturales*<sup>344</sup>. Arguyen que su conocimiento se produce en un *proceso interior*, en un *no lugar* y un *no tiempo*, negando así que sea el producto de relaciones sociales, situadas en un lugar y momento.

Es aquí donde yace la legitimación no sólo para la ciencia moderna, sino también para el *desarrollo* y la CD: la *geo- y corpo-política* de la ciencia

---

<sup>341</sup> En el marco de su crítica, Santos (2007:39-40) define al *positivismo* de manera exhaustiva: “la distinción entre sujeto y objeto y entre naturaleza y sociedad o cultura; la reducción de la complejidad del mundo a simples leyes, susceptibles de ser formuladas matemáticamente; una concepción de la realidad dominada por un mecanismo determinista y de la verdad como representación transparente de la realidad; una distinción estricta entre conocimiento científico –considerado el único riguroso y válido– y otras formas de conocimiento, tales como el del sentido común o el de las humanidades; privilegio de la causalidad funcional, hostil a la investigación de las ‘causas últimas’ consideradas metafísicas y centradas en la manipulación y transformación de la realidad estudiada por la ciencia.”

<sup>342</sup> Sin embargo, ya en la Ilustración y a partir de la metafísica de Descartes, Baruch Spinoza elaboró en *Ética* (1677) una *racionalidad* que negó la dualidad cartesiana entre *mente* y *materia*: declaró Dios y naturaleza como una entidad única. Spinoza rechazó tanto la providencia como la racionalidad cartesiana por antropocéntricas, y defendió la pertinencia y necesidad de cada *sustancia* para mantener a la naturaleza/Dios. Ello implica no sólo desautorizar la pretensión de centralidad de los *hombres*, sino también la clasificación de los fenómenos naturales en “bueno/malo”, “útil/perjudicial” y “desarrollado/no desarrollado” (Grober, 2010:72-73). Sin embargo, la dualidad cartesiana prevaleció por responder a las necesidades del capitalismo colonizador (Quijano, 2007:94).

<sup>343</sup> Utilizo el término “occidentalizado” para incluir también a autores y autoras provenientes de las alteridades y que asimilaron el universo simbólico eurocéntrico.

<sup>344</sup> En concordancia con lo expuesto en el capítulo 3.1. sobre la ciencia moderna, cabe mencionar que la veneración, muy difundida en las redes sociales, de científicos como Nikola Tesla, Carl Sagan, Neil deGrasse Tyson y en menor grado de Stephen Hawking, entre otros, guarda una similitud muy notoria con la vertida por creyentes de religiones hacia sus profetas. Al parecer sirven para muchas personas como símbolos, tanto de un futuro tecnológico prometido, pero hasta ahora no alcanzado, como de la superación de las creencias no científicas.

moderna esconde su perspectiva local y particular bajo un *universalismo* abstracto, que reduce los epistemes y experiencias socio-culturales alternos a *objetos de estudio*, ya que percibirlos como sujetos que también producen conocimiento deslegitimaría el universalismo de la modernidad europea. En resumen, la modernidad eurocéntrica se auto-atribuyó *la razón* y al mismo tiempo negó su existencia en y su manejo por las y los *otros* (Grosfoguel, 2006:22-23; María Lugones<sup>345</sup>).

Pero además, la legitimidad y la hegemonía del positivismo como método de producir conocimiento se debía y debe también a que “daba cuenta de las necesidades cognitivas del capitalismo: la medición, la cuantificación, la externalización (u *objetivación*) de lo cognoscible respecto del conocedor, para el control de las relaciones de las gentes con la *naturaleza* [...], en especial la propiedad de los recursos de producción” (Quijano, 2007:93; subrayado en el original). Por su parte, Gimeno (2007:676-682) subraya el aporte imprescindible de la Ilustración (especialmente de las obras de Kant y Hegel) a la colonización, colonialidad, imperialismo, desarrollismo y globalización.

Contrariamente, Mansilla (1994:119,147) defiende no sólo que las prácticas coloniales<sup>346</sup> existieron previamente y fueron ejecutadas igualmente por sociedades no europeas, sino también que el racionalismo europeo no habría sido la causa de las mismas. El autor arguye que de las culturas occidentales “lo rescatable” sería justo aquel “espíritu crítico-científico, la democracia parlamentaria y representativa, el respeto al individuo y la moral universalista.” Respecto a lo último, para Mansilla (1994:119-121,147) una *ética universalista* y el *derecho a la diferencia* no serían antagónicos, sino complementarios: siempre que no se jerarquicen las identidades culturales, los valores compartidos de la tolerancia, de la (auto)crítica y del respeto al *otro* permiten la auto-realización particular.

---

<sup>345</sup> Panelista en la 1ª *Cumbre internacional de descolonización*, La Paz, 10 de octubre de 2013.

<sup>346</sup> El autor menciona la trata de esclavos, el saqueo de recursos naturales y el exterminio de poblaciones no europeas.

Por su parte, Apffel Marglin (1987:51) y Santos (2002:71) identifican la hegemonía epistemológica de la ciencia moderna eurocéntrica sobre los epistemes alternos como resultado de la lucha de los filósofos modernos en contra de la hegemonía eclesiástica en Europa durante los siglos XVI a XIX, la cual fue una dialéctica local y no universal. Pero no todos los postulados de la racionalidad positivista rechazaron las narrativas eclesiásticas, sino que frecuentemente aprovecharon su legitimidad social todavía vigente —con el resultado de que la secularización, aspiración moderna casi exclusivamente occidental, no ha sido completada en la modernidad eurocéntrica (Santos, 2002:71). Por ejemplo, Adam Smith (1776) secularizó la providencia cristiana de la “mano invisible de Dios” en forma de la “mano invisible” del mercado: al perseguir cada individuo la maximización de su propio bienestar se alcanzaría el bienestar general. Para ello recogió también el pensamiento del estoicismo helenístico de que el *bienestar*, para ser *racional*, debe extenderse a tantas personas como sea posible. Para Adam Smith ello se tradujo en perseguir la mayor *felicidad* para la mayoría de las personas en base al cálculo de *eficiencia*. Efectivamente, su utilitarismo no pretendió proponer un modelo de *bienestar universal*, pero tampoco, y como se suele criticar hoy, un progreso que sólo beneficie a los productores y comerciantes<sup>347</sup> (Grober, 2010:50;145-146).

La racionalidad positivista refleja el mito de que el conocimiento verdadero y legítimo es el que progresa del *caos irracional* al *orden racional y universal*: el conocimiento como regulación y no como emancipación (Santos, 2002:76, nota 13). En otras palabras, la modernidad eurocéntrica percibe el conocimiento como al capital: es acumulativo y progresivo. El conocimiento científico persigue el control y la regulación de la naturaleza y de las sociedades al *descubrir* las *leyes racionales internas* que puedan servir para lograr el *progreso* y gracias a ello el *bienestar*. Estos análisis no revisan, sino que parten de los mitos racionales de las sociedades eurocéntricas y se centran en

---

<sup>347</sup> El utilitarismo se refleja también en la Constitución de 1776 de EEUU: “the pursuit of happiness” se declara como derecho ciudadano, pero no la felicidad o el bienestar *per se* (Grober, 2010:146). También el primer informe sobre “Recursos forestales mundiales” de la FAO (1957:1) cita en su primera frase el mismo principio aplicado a la administración de los bosques: “A sound national forest policy aims at the rational development and exploitation of forest resources on the principle of the greatest good for the greatest number.” [<http://www.fao.org/docrep/015/an053e/an053e00.pdf>] acceso 28 de agosto de 2022

conocer cómo surgieron ciertas desviaciones de este modelo presuntamente universal. Estos mitos e instituciones racionales son legitimadas por una de las ciencias sociales, la Economía, que por esta razón se estableció como la disciplina académica central para todos los sectores y actividades: empresas, administraciones públicas y también la CD (Rottenburg, 2009:74-75, 77). Actuar en cada momento acorde a los postulados hegemónicos actuales de las Ciencias Económicas otorga legitimidad, mientras ignorarlos implica deslegitimación.

Debido a la asunción de que es posible definir la estrategia más *eficiente* y *eficaz* en base a consideraciones *racionales*, supuestamente con independencia de consideraciones políticas y contextos socio-históricos (universos simbólicos), se favorecen los aspectos físicos y los métodos estadísticos para el diagnóstico y la evaluación (evolución de precios, incremento de productos elaborados, hospitales entregados, etc.) y se comparan países y momentos históricos incomparables (Escobar, 1995:123,160), mientras se reducen los problemas que pueden surgir durante la implantación a cuestiones *sociales* y *culturales*. Ello se debe a que la razón moderna es una razón meramente instrumental, porque no cuestiona los fines *per se*, sino que se limita a determinar los medios y procedimientos más *eficientes* y *eficaces* para alcanzar las metas aceptadas a priori (Horkheimer, 1937/1972:47; citado en Mansilla, 1979:63). Por lo tanto, la racionalidad instrumental de la modernidad, al mismo tiempo que permite dominar la *irracionalidad* de la naturaleza (Santos, 1999a; 2007), es funcional a la *irracionalidad* “*pura*”<sup>348</sup> de la modernidad eurocéntrica (Mansilla, 1979:63).

También Dussel (2000:471-473) denuncia la irracionalidad de la *racionalidad* eurocéntrica y del *desarrollo*: la emancipación del hombre europeo de su estado de *inmadurez*<sup>349</sup> a través de la *razón* justificó —y sólo ha sido posible

---

<sup>348</sup> Mansilla (1979:63) se refiere al teorema de la “jaula de la servidumbre” de Max Weber (1921:151): la burocratización total —y *perfecta*— determina todos los valores de una sociedad bien provista de bienes materiales, pero dominada. Evidentemente, a pesar de esta advertencia, Weber mantuvo su convicción de la benevolencia de la burocracia moderna y su capacidad *superior* para administrar las necesidades de las masas europeas.

<sup>349</sup> Emanuel Kant lo denominó “unmündig” (en alemán), que significa no tener el derecho a ser libre y tomar decisiones por una falta de madurez. Lo relevante para el presente argumento es que este estado

mediante— una práctica violenta irracional global y omnipresente en contra de regiones colonizadas y marginadas, las y los indígenas y *negros* esclavizados, mujeres oprimidas, etc. En este sentido, la “sociedad unidimensional” descrita por Herbert Marcuse (citado en Mansilla, 1976:73) se caracteriza por la pérdida de la conciencia crítica colectiva, la uniformidad cultural y política, y el consumismo —todo bajo la égida de la racionalidad utilitarista e instrumental.

Mansilla (1979:62; 1981a:95-98) identifica la racionalidad, el capitalismo y la dominación como constituyentes de la modernidad eurocéntrica: este universo simbólico antropocéntrico y eurocéntrico otorga a las personas socializadas en el mismo la confianza de que todos los aspectos de la vida propia, de la sociedad y del cosmos pueden ser comprendidos y gestionados en función de criterios racionales; permitiendo el conocimiento científico y la voluntad política el control, la previsibilidad y la planificación del futuro y, sobre todo, de las expectativas individuales y sociales *razonables*.

La propagación de los imperativos de la racionalidad instrumental, propios del conocimiento científico creado al servicio de la producción industrializada, se dio en primer lugar en las sociedades modernas: al adaptar todos los dominios sociales a sus imperativos (Esteva, 1992:17-18; Escobar, 1995:59) se homogeneizaron la burocracia, el sistema educativo, los medios de transporte y de comunicación y las relaciones sociales en su conjunto según las necesidades de sistemas nacionales caracterizados por la industrialización y la urbanización. En consecuencia, la racionalidad instrumental legitima la expansión de modelos modernos de poder político y administración pública (la burocracia moderna), meramente por su mayor eficiencia económica respecto a la organización socio-política de sociedades *tradicionales*, basada en legitimaciones cosmológicas, teológicas y/o éticas alternas.

En este sentido, Rottenburg (2009:76-77) asevera que la racionalización moderna se constituye por tres principios. En primer lugar, el principio de la *eficiencia*, la optimización de los medios para lograr objetivos predefinidos y

---

prolongado de inmadurez sería la culpa del propio individuo, ya que gracias a “la razón” tendría las herramientas para superarlo. Obviamente se trató de un análisis pre-marxista que no consideró los impedimentos estructurales de los diferentes estratos sociales para ser “libre” y “mündig”.

descontextualizados. En segundo lugar, el principio de la *coherencia* o *simetría*, que persigue la *eficiencia* al tratar problemas parecidos de forma análoga. En aplicación de estos dos principios se crea e institucionaliza un conjunto de acciones predefinidas, predecibles, transparentes y controlables que invisibilizan el poder de control implícito. El tercer y último principio constitutivo de la racionalización es subyacente a los dos principios mencionados: la *objetividad*. La Teoría de la correspondencia asevera que las representaciones racionales sobre referencias externas son objetivas, que pertenecen a un espacio lógico-racional universal. Ello engloba el principio cartesiano de la separación de todo lo separable para el análisis racional: la igualación y homogeneización de los hechos y universos simbólicos. Para alcanzar la eficiencia se separan las dimensiones políticas, económicas, legales, estéticas y morales (Rottenburg, 2009:77; Spedding, 2003:371).

Cada uno de estos tres principios ha llegado a constituir el eje articulador de las tres instituciones modernas centrales. Las organizaciones económicas se centran en la *eficiencia*, las administraciones públicas en la *coherencia* y *simetría*, mientras la academia se articula alrededor de la *objetividad* (Rottenburg, 2009:76). Sin embargo, con la hegemonía del neoliberalismo durante las últimas cuatro décadas las administraciones públicas y la academia se vieron obligadas a recuperar y mantener su legitimidad al asumir la *eficiencia* como un principio regidor de su actividad. Lo propio aplica para el sistema de la CD, constituido en gran parte por entidades administrativas, además de algunas académicas, del sector público, así como por organizaciones privadas que persiguen funciones análogas en dependencia directa del financiamiento público (ONG internacionales y locales, consultorías, fundaciones y asociaciones de investigación social, etc.).

En resumen, la racionalidad positivista no cuestionada legitima el sistema de la CD, en cuanto a que los procedimientos *racionales* de diagnóstico e intervención se consideran como los más *eficientes* para *ayudar* a las y los *otros irracionales*. Ello se percibe como *garantizado*, mientras los actores del sistema de la CD diferencian y tratan por separado los problemas *universales*

de carácter económico, técnico, político-administrativo y social<sup>350</sup>, ofreciendo soluciones también *universales*. Además, la CD asume la irrelevancia de las dimensiones culturales y estéticas *relativas* para los análisis e intervenciones *racionales*, aunque sí se recurre a las mismas para la legitimación.

#### 4.2. El mito del progreso infinito

El progreso tecnológico, material, social y epistémico de carácter *racional*, *acumulativo* e *infinito* es otro de los mitos fundacionales de la modernidad eurocéntrica. Se relaciona intrínsecamente con el tema de esta tesis, porque, como detallaré a continuación, en el discurso público el *progreso* ha sido re-denominado después de la II Guerra Mundial como *crecimiento* en su dimensión económica y *desarrollo* en sus dimensiones socio-políticas y económicas, entre otras causas por los efectos nefastos provocados por el *progreso* técnico-militar sufrido durante la primera mitad del siglo XX.

La racionalidad de la Ilustración del siglo XVIII absorbió la visión lineal cristiana y la necesidad del crecimiento aristotética, aunque al mismo tiempo abandonó la visión negativa de lo infinito de Aristoteles (lo *infinito* nunca puede ser *perfecto*) y la visión del cristianismo de la finalidad del *juicio final* (Mansilla, 1976:77; Rist, 2002:48-52).

Una argumentación complementaria alude a que, previamente a la era de la energía fósil, *crecimiento* y *progreso* estaban asociados a la naturaleza, a la decadencia ineludible de cada ser vivo. Sin embargo, con el acceso y la explotación de los depósitos de recursos naturales fósiles, iniciada con la explotación del carbón en Inglaterra para su uso en la industria de uso intensivo de energía y en expansión, se inició un cambio sintáctico del término *crecimiento*: asumiendo el carácter *ilimitado* de las reservas fósiles, se declaró la *independencia* respecto a los ciclos y la capacidad limitada de regeneración de la naturaleza, ya que se dejó de recurrir a la leña como fuente de energía

---

<sup>350</sup> La dimensión social se percibe en este contexto modernizador eurocéntrico como resultante de las otras dimensiones universales.

principal (Grober, 2010:271). Como consecuencia, se instituyó en el universo simbólico moderno racionalista capitalista un paradigma *acumulativo* que negó tanto la decadencia de los ciclos repetidos de los griegos clásicos, como el ciclo único de la cristiandad. En este sentido, en la obra fundacional de la economía eurocéntrica, *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Adam Smith (1776) presentó el *progreso* como una “necesidad” y un “proceso natural”.

Subrayé previamente la relevancia de la experiencia colonial no sólo para las (ex-) colonias, sino también para las (ex-) metrópolis. En este sentido, evidentemente la evolución de las teorías económicas eurocéntricas ha sido afectada por la colonialidad. Por ejemplo, el análisis de Adam Smith surgió en el contexto de mercados mercantiles que durante siglos se expandieron de manera imprevisible —habiendo provisto la colonización una cantidad importante de materias primas, mano de obra esclava y riquezas que comercializar —y, sobre todo, con la certeza de la existencia de más bienes por descubrir y explotar, siendo la única incertidumbre el *qué* y *dónde*. Ello originó no sólo la tulipomanía en el siglo XVII, sino sobre todo la concepción mitológica de un *crecimiento ilimitado* del mercado y de las riquezas distribuidas por el mismo (Sennett, 2012:77).

El *progreso* aparentemente *infinito* de Europa se basó en dos estrategias complementarias para superar la disponibilidad decreciente de los recursos naturales fundamentales en el continente: (1) mediante la colonización, obtener y mantener acceso a los recursos de otras partes del globo; y (2) mediante la ciencia y la tecnología, obtener acceso a recursos con los que poder sustituir las materias primas bajo presión (Grober, 2010:96-97). Dado que la estrategia colonizadora funcionó con resultados satisfactorios para los metrópoli hasta la casi generalización de la descolonización administrativa de África y Asia de los años 60 del siglo XX (Sampedro, 1982:353), la estrategia tecnológica para *garantizar* el *progreso infinito* ganó relevancia recién a partir de entonces<sup>351</sup>.

---

<sup>351</sup> En el capítulo 5.1.5. *Desarrollo sostenible* profundizaré en cómo el final de la estrategia colonizadora y la imprevisibilidad de la estrategia suplementaria del mercado internacional obligó a centrar los esfuerzos

Pero como hoy en día, tampoco en la Ilustración de los siglos XVII y XVIII había unanimidad sobre el *progreso*. Mientras, por ejemplo, Gottfried Wilhelm von Leibniz, el conde de Buffon Georges Louis Leclerc y el marqués Nicolas de Condorcet fueron algunos de los defensores del *progreso*, recalcando la responsabilidad europea de *civilizar a los salvajes inferiores* (por lo que de hecho rechazaron la esclavitud y la colonización feroz de su tiempo), por el contrario otros como Jean-Jacques Rousseau, David Hume y Adam Ferguson fueron escépticos sobre las consecuencias “desnaturalizantes”, “inhumanas” y “decadentes” del *progreso* en Europa y en las colonias (Rist, 2002:48-52). Cabe mencionar que Grober (2010:56,77) interpreta la postura de Leibniz de manera divergente a como lo hace Rist: Leibniz habría defendido que el *desarrollo* no puede ser infinito, ya que crecer y decaer están predefinidos como aspectos intrínsecos de todo proceso. Por su parte, también en el siglo XIX hubo detractores del *progreso*, como Edmund von Berg, quien en 1858 constató que este sólo es un “continuar cegado y de la misma forma” (citado en Grober, 2010:208-209).

Sin embargo, en la modernidad eurocéntrica se impuso la “religión del progreso”, postulada por Auguste Comte en la primera mitad del siglo XIX, que refleja la creencia en las cualidades *positivas*, *benévolas* e *inevitables* del *progreso* científico-tecnológico y de la capacidad *innovadora* del humano, que basada en la *eficiencia* de medios, procedimientos, normas e instrumentos permite alcanzar la meta superior: el *progreso*. Gozando del estatus y de la legitimidad de una fe secular, ya sólo de manera marginal se debaten las características intrínsecas del *progreso* (Mansilla, 1976:67-68). Este evolucionismo social analizó la historia a partir de los presupuestos o mitos modernos de la Ilustración, según los cuales el *progreso* sería *inherente* a la historia: todas las sociedades recorrerían la misma historia lineal y Europa llevaría una *ventaja autoevidente* sobre las demás culturas.

---

en la estrategia tecnológica. El Informe *Meadows* de 1972 todavía no había reconocido este cambio de prioridad, mientras en el Informe *Brundtland* (ONU, 1987) ya se reflejó la centralidad de la narrativa del progreso infinito mediante la estrategia tecnológica: pregonó un acceso y uso más eficiente de los recursos que permitiría superar los límites naturales del planeta.

También el análisis de Marx, el *socialismo científico*, asumió la creencia en el *progreso constante* debido a la *omnipotencia y benevolencia* de la ciencia y la tecnología. Pero a diferencia del análisis racional positivista, Marx formuló el enfoque del materialismo histórico basado en una dialéctica entre las fuerzas productivas, el *progreso* tecnológico-económico, y las relaciones de producción, el régimen de propiedad y la estructura socio-política. Las revoluciones sociales se tornarían necesarias cuando las relaciones de producción impiden el *progreso* de las fuerzas productivas —medio que, según Marx, permitirá alcanzar en el futuro la sociedad *perfecta* y sin clases sociales (Mansilla, 1976:68). Evidentemente, la aplicación académica y política posterior de los planteamientos de Marx a sociedades no industrializadas, como la de Bolivia de los años 50 del siglo XX, ha sido eurocéntrica.

Las promesas de la narrativa del *progreso y crecimiento* —*más rápido, más lejos, más acumulación*, etc.— aluden a la necesidad humana de seguridad y estabilidad, pero también a la estética y la satisfacción que produce el consumo (Grober, 2010:278-279). Ken Robinson<sup>352</sup> advierte de que la *creatividad*, característica percibida como positiva e implícita al *progreso*, no sólo ha dado solución a problemas y ha permitido crear tecnologías y un *medio ambiente* adaptado a las necesidades humanas, sino que también llevó a la destrucción de la naturaleza —creando así la *creatividad* problemas inéditos.

Como ya he mencionado, durante la I Guerra Mundial el *progreso* tecnológico perdió por primera vez su legitimidad social incontestada como proceso inherentemente *positivo*. Entonces se dio un salto innovador e industrializador en el marco de una carrera armamentista desenfrenada que provocó más muertes de soldados y civiles que ninguna guerra europea anterior, con un salvajismo sólo a la par de las conquistas mongolas particularmente sangrientas en Asia y Europa del Este durante el siglo XIII<sup>353</sup>. Sin embargo, las ideologías nacionalistas reforzadas en la posguerra derivaron sólo dos décadas

---

<sup>352</sup> Entrevistado por Eduard Punset para “Redes”, RTVE, España (estrenado el 27 de marzo de 2011). Transcripción: [<http://www.rtve.es/television/20110327/todos-tenemos-capacidad-ser-creativos/420223.shtml>] acceso 30 de agosto de 2022

<sup>353</sup> Que siglos después siguieron afectando a los universos simbólicos diversos de China, el mundo musulmán y Europa del Este por haber sido atrocidades salvajes inconmensurables.

después en una II Guerra Mundial, en la cual, gracias a la *racionalidad* y *creatividad* deshumanizada, se incrementó aún más la *eficiencia* y *eficacia* de armamentos y genocidios, desde el holocausto industrializado alemán<sup>354</sup> hasta la bomba atómica estadounidense. Pero las *amenazas comunista e imperialista*, respectivamente, en combinación con las aplicaciones tecnológicas de uso civil de las investigaciones bélicas (energía nuclear, microondas, comunicación por satélite, motores de reactor, etc.) y con el progreso material y económico de la reconstrucción de la Europa destruida, renovaron la fe secular en el mito moderno del *progreso*. Ello sucedió de manera creciente bajo el sinónimo de *desarrollo*, un cambio semántico y no sintáctico que desligó en el discurso el *progreso* tecnológico-socioeconómico de la post-II Guerra Mundial del *progreso* tecnológico-militar que había derivado en la destrucción de una parte del hemisferio norte entre 1939 y 1945.

Con el fin de la Guerra Fría se desvaneció finalmente el temor, más intenso en los años 50 y 60, a una guerra nuclear global que podría autodestruir la humanidad —y con ello el cuestionamiento del *progreso* infinito planteado por ejemplo en la *paradoja de Fermi*: habiendo estimado físicos del *Proyecto Manhattan* que en el universo debería haber un elevado número de planetas con vida inteligente parecida a la Tierra, Fermi concluyó en 1950 que no tenemos conocimiento de ella porque su *progreso/desarrollo* llevó a su autodestrucción. Jacob Haqq-Misra y Seth Baum (2009:10-11) actualizaron el argumento desde el enfoque de la insostenibilidad como causa de la desaparición de las demás vidas inteligentes: incluso con acceso a los recursos de otros planetas, el progreso no puede ser exponencial, ni infinito.

La fe en el *progreso*, celebrada por la academia, la política y las y los expertos en *desarrollo*, no ha sido mermada ni por las guerras irracionales y genocidios industrializados en el centro de la Europa moderna, ni por la destrucción de la naturaleza o las consecuencias sociopolíticas del paradigma modernizador: el abuso de la capacidad administrativa y científica sigue siendo legitimado

---

<sup>354</sup> Mansilla (1976:70) afirma que los regímenes fascistas europeos de los años 30 y 40 del siglo XX “utilizaron todos los adelantos técnicos [y burocráticos, quiero añadir] de su época para instaurar un orden social eminentemente regresivo, inhumano e irracional [...]”.

mediante la narrativa modernizadora. En ambas dimensiones, la ecológica y la sociopolítica, se observa el reverso del *progreso* material tan anhelado por la mayoría de las personas en las regiones *subdesarrolladas* y *desarrolladas*. Más recientemente, las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) producen un *progreso* muy desigual, con una fuerte presión sobre los recursos naturales para la producción de los dispositivos, fomentando conflictos y opresión, sobre todo en África.

En resumen, la deificación del *progreso/desarrollo* conllevó y sigue conllevando un pragmatismo que deliberadamente margina del cálculo de la gestión política los costos sociopolíticos y ecológicos (Mansilla, 1986:13). Aquella narrativa del *progreso* debe su legitimidad a la hegemonía contemporánea del utilitarismo positivista —habiendo sido base fundacional del liberalismo y del marxismo, los paradigmas político-científicos que más marcaron el siglo XX y que defendieron la necesidad y potencial del *progreso infinito*. También por ello la capacidad seductora del *progreso* material, de la urbanización, etc. sigue estando vigente e impide una mayor expansión de una actitud crítica respecto tanto a los objetivos ulteriores de tal *progreso* científico-tecnológico y económico-material, como a sus costos ecológicos y sociales.

Pero cabe recalcar que el carácter casi incontestado del topos de la visión del *progreso infinito* e *ininterrumpible* en las sociedades eurocéntricas contemporáneas no ha sido una constante desde la Ilustración, sino que se instaló con firmeza sólo después de la II Guerra Mundial. Hasta entonces, los topoi del universo simbólico europeo habían incluido narrativas del declive inevitable de cada civilización previa, observando cómo estas definieron a posteriori como pináculo o “tiempo dorado” el momento justo antes del declive catastrófico. Contrariamente, a nuestra época se la considera como pináculo de la historia mundial sin que se haya generalizado en las sociedades eurocéntricas una preocupación sobre su declive inevitable, según la evidencia empírica de los milenios pasados —sino que se mantiene una narrativa sobre la necesidad socioeconómica del *crecimiento* a nivel mundial, complementada con una fe inamovible en el potencial innovador de la tecnología para afrontar

problemas reconocidos, como el cambio climático y el declive de reservas hidrocarburíferas de fácil acceso.

Sin embargo, cabe matizar que al desvanecerse el discurso de la amenaza del comunismo global a finales del siglo XX, las narrativas de la historia moderna sí se volvieron más autocríticas. A la vista de que el siglo XX había demostrado que el *progreso*, sea de inspiración capitalista o marxista, no permitió alcanzar ninguna sociedad *perfecta*, ni racionalmente *eficiente* y *eficaz*, se evidenció la capacidad regresiva e irracional del *progreso racional*: las ciencias naturales y sociales habían vuelto más *eficientes* y *eficaces* los conflictos bélicos, además de facilitar y legitimar la persistencia de las desigualdades sociales, la intensificación de la explotación de la naturaleza y la continuada dominación del ser humano (Mansilla, 1976:70,78)<sup>355</sup>. A la vista de las prácticas irracionales de la modernidad eurocéntrica y sus consecuencias nefastas, Mansilla (1976:71,73) invitó ya en los años 70 del siglo XX a “abandonar toda posición ingenuamente admirativa hacia el progreso científico y toda apología incondicional del desarrollo económico”.

En el ámbito específico de la ciencia, Kuhn (1962) critica las nociones de *progreso* y *crecimiento*, ya que, en coherencia con la “revolución científica” y el “cambio de paradigma”, el autor relaciona el *progreso* con la acumulatividad y el reduccionismo de carácter lineal. Adicionalmente, al ponerse en evidencia el carácter finito de los recursos, se cuestiona el mito moderno del progreso y crecimiento *infinito* (Latouche, 2007:38-49). Como consecuencia, la fe en el *progreso* entró parcialmente en crisis frente a nuevas demandas a partir de los años 80 del siglo XX, aunque principalmente en el seno de los países industrializados, siendo los principales críticos el movimiento verde y, más recientemente y más limitado, el del decrecimiento. Pero, en general, el análisis crítico de los fenómenos resultantes del avance científico y económico ha sido coyuntural, como lo ha sido también el cuestionamiento de las metas

---

<sup>355</sup> Mansilla (1976:69-70) se refiere, entre otros aspectos, al aporte de las ciencias naturales a la carrera armamentista de la Guerra Fría, que creó la posibilidad de que la capacidad humana para progresar permita potencialmente su propio exterminio.

predefinidas y ambiguas que legitiman todo ese proceso: *progreso, desarrollo, bienestar, paz, etc.*

En resumen, la lógica predominante de la modernidad eurocéntrica se reduce a la explotación de la naturaleza y de las alteridades humanas mediante la dominación racional y tecnificada, denominada *progreso*. Se extendió inicialmente a lo largo de gran parte del planeta mediante las colonizaciones por las monarquías europeas, impulsada por la necesidad de más recursos para que la metrópoli pudiera mantener el prometido crecimiento económico doméstico. En la era poscolonial, posterior a la II Guerra Mundial, se mantuvo esta lógica modernizadora eurocéntrica en el marco del *desarrollo* y la *globalización*, promovida por las democracias hegemónicas del Norte respecto a las democracias subalternas del Sur.

La conclusión de Rist (2002:57) sirve para sintetizar la revisión del mito moderno del *progreso infinito*. Según el autor resulta incoherente propagar una visión evolucionista de la historia que promete el *progreso/desarrollo* y la *igualdad para todo el mundo*, y al mismo tiempo el crecimiento ilimitado global. Bajo ambos supuestos, el *crecimiento/desarrollo/progreso* resultante es necesariamente asintótico<sup>356</sup>. Resulta que el mito moderno del *progreso infinito* y *natural* es incompatible con los mitos de la *historia lineal* y de la *universalidad*, que presentaré a continuación.

### 4.3. Percepción eurocéntrica de una historia lineal global

El mito moderno de la historia *global lineal* defiende, en base al topoi moderno del *progreso infinito*, la evolución *unidireccional* desde el *caos irracional* de la naturaleza, pasando por el *salvajismo (inferior y subdesarrollado)*, para *culminar* en la modernidad europea (*superior y desarrollada*) (Santos, 1999a). En consecuencia, las sociedades modernas tendrían la *obligación moral* y el *derecho universal* de *ayudar* a las y los *otros*. Al contrario, las partes de las

---

<sup>356</sup> "Asintótico. Dicho de una curva: que se acerca de continuo a una recta o a otra curva sin llegar nunca a encontrarla." (RAE)

sociedades no occidentales y no modernas, que (todavía) no asimilaron el universo simbólico eurocéntrico modernizador, tienden a rechazar la validez universal de estos mitos exógenos.

Al respecto destaca Dussel (2000:468-470) la existencia de dos interpretaciones de la *modernidad*. Por un lado, aquella concepción “eurocéntrica, provincial y regional” de Kant, Hegel, Marx, Weber, Habermas y Huntington, entre otros, que presenta los procesos intra-europeos<sup>357</sup> como los factores que configuraron la modernidad europea —negando así la relevancia de toda dimensión extra-europea para su evolución. En este sentido, Ulrich Beck (2003:345-346,352) identifica una “primera modernidad” europea, marcada por la industrialización, democratización y modernización, que se basaba en el Estado-nación, identidades colectivas dadas (clases, familias, etnias, etc.), el empleo casi pleno y la explotación de la naturaleza. A finales del siglo XX aquella se habría transformado en una “segunda modernidad”, marcada por “una forma diferente de capitalismo, un nuevo orden global, un tipo de vida cotidiana diferente”.

Por otro lado, y desde la literatura descolonizadora, se defiende una perspectiva mundial, situando el inicio de la modernidad europea en el momento de que Europa (más concretamente, Portugal y España) se convirtieron en el *centro* del sistema mundo. De esta forma, se identifica como segunda modernidad a los procesos intra-europeos mencionados por los autores eurocéntricos, posibilitados y definidos por la práctica colonizadora de la primera modernidad. Sin embargo, la relevancia de la dimensión extra-europea para el análisis de la historia y el presente de Europa ha sido omitida por la academia convencional e incluso por la Teoría crítica eurocéntrica<sup>358</sup>. Por

---

<sup>357</sup> Los referidos más frecuentemente son el Reformismo, la Ilustración y la Revolución francesa, entre otros.

<sup>358</sup> Por ejemplo, Grosfoguel (Conferencia *Descolonización epistemológica*, 26 de febrero de 2013, Bilbao) argumenta que las prácticas violentas de los poderes coloniales europeos, ejercidas durante siglos en sus colonias, volvieron en el siglo XX a Europa. Antes de la Guerra Civil española, Franco había sido encargado por el propio gobierno democrático de la República española de mantener a la fuerza su colonia en el norte de África —y sólo tenía que cruzar hacia el norte el estrecho de Gibraltar para aplicar en Europa las mismas medidas de aniquilación colonial en contra de la población inferiorizada como *los rojos*. En el caso de Alemania, que, en comparación con los demás países europeos, ejerció muy poco tiempo como metrópoli (debido a su fundación relativamente tardía, en 1871), ha sido en sus colonias africanas donde sus militares y cargos públicos conocieron las prácticas violentas de los poderes

ejemplo, en una publicación anterior a la citada en el párrafo previo, Beck (2002:58) reconoció que la violencia ejercida en el marco del colonialismo y la colonialidad durante los últimos cinco siglos no ha sido incluida en la autorrepresentación de la modernidad eurocéntrica, pero aún así el autor no la refleja como parte fundamental en su análisis posterior de la modernidad europea (Beck, 2003:345-346,352).

Según la argumentación descolonizadora, previamente a los inicios de la modernidad occidental en el siglo XVI, Europa tenía un status geográfico, político, epistémico y económico de carácter periférico respecto a otras culturas radicadas sobre la masa de tierra formado por Asia, Africa y Europa. Hasta entonces Europa, el *Occidente*, sólo pudo existir por el contraste con el *Oriente*, ya que en este momento los centros del sistema-mundo se ubicaban en Asia (Santos, 1999a:140). El ascenso de Europa como centro se inició gracias a la devastación mongola casi total de las dinastías chinas del siglo XIII, pero sobre todo de la de Bagdad, principal ciudad musulmana, las cuales truncaron y aniquilaron procesos milenarios de desarrollo cultural, tecnológico y social, y provocaron la introspección y el fundamentalismo religioso que sigue marcando al Islam contemporáneo (David Nicolle, 1990)<sup>359</sup>. Como resultado, el sur y oeste de Europa<sup>360</sup> no sólo lograron consolidar la conquista de Constantinopla y extender el territorio de las cruzadas coetáneas hasta Jerusalén, sino que sobre todo obtuvieron una oportunidad para conocer, apropiar y aprovechar los

---

coloniales principales y con más presencia temporal en el sur y oeste de África: Bélgica y Gran Bretaña. Por ejemplo, el padre de Hermann Göring pudo observar en la colonia alemana de Namibia la impunidad de la violencia colonial sistemática en África a finales del siglo XIX y el genocidio alemán de 1904 en contra de los hereros, cuyos sobrevivientes fueron internados para el trabajo forzoso en los ya entonces denominados "Konzentrationslager", campos de concentración empleados ya previamente por los británicos en sus colonias africanas. Del mismo modo, también EEUU y Japón han tenido una historia colonial, que tiene semejanzas a la de las ex-metrópolis europeas y que marcaron sus propias historias — aunque no son incluidas en las narrativas nacionalistas o poscoloniales contemporáneas. Hasta finales del siglo XIX, los EEUU siguieron en su "aislamiento espléndido" (*splendid isolation*) como poder regional, centrado en la colonización de los territorios indígenas *salvajes* entre la costa este y oeste. Durante el siglo XIX satisficieron sus necesidades de expansión extraterritorial adquiriendo territorios de otros Estados, aunque también tomó posesión de territorios que se independizaron poco tiempo antes de España o México. A su vez, el tráfico de esclavos para las plantaciones en EEUU y Cuba, entre otros, extendió el impacto colonial estadounidense más allá de sus fronteras.

<sup>359</sup> El tratado de Historia de Nicolle no se inscribe en la escuela desconolonizadora, pero complementa la argumentación de aquella en este punto.

<sup>360</sup> El este de Europa y Rusia siguieron bajo dominio mongol hasta el siglo XV.

avances científicos y tecnológicos musulmanes, chinos e indios, mientras estos se seguían recuperando.

La modernidad europea, como nuevo paradigma de comprensión e interpretación de la realidad cotidiana, histórica, social, religiosa y científica, se inició con la nueva centralidad de la Europa ibérica (o latina), que se dio como resultado de la colonización del oeste de África y del continente americano. Por ello, el comercio mundial se desplazó del Mediterráneo al Atlántico, por lo que todos los procesos intra-europeos posteriores son consecuencia de este cambio de hegemonía. Las conquistas militares, la esclavitud y, a partir del siglo XVIII bajo dominio inglés, la racionalidad positivista y la industrialización permitieron la acumulación de riquezas y conocimientos que dieron a Europa una ventaja primero sobre los imperios turcos y musulmanes vecinos, y más adelante sobre las lejanas dinastías chinas e imperios indios. Relegados muy pronto Portugal y España, primero, así como Holanda y después Francia, Inglaterra y EEUU se situaron como nuevos centros —profundizando y ampliando la modernidad europea (Dussel, 2000:470-474; Quijano, 2007: 94-95).

Esta argumentación descolonizadora defiende, por lo tanto, que la prevalencia comercial y militar de la antigua periferia europea sobre los anteriores centros asiáticos fue facilitada por el colonialismo y prolongada por la colonialidad epistémica y de poder —más allá de la existencia formal de las colonias. Cabe subrayar que Latinoamérica y África participaron de la modernidad europea como *el otro lado* dominado y explotado. En resumen, “[l]a colonialidad y la modernidad constituyen dos lados de una misma moneda” (Grosfoguel, 2006:27) —la colonialidad sería el “lado oscuro” de la modernización (Mignolo, 2007:165).

El topos eurocentrico de una historia *lineal universal*, que legitima la hegemonía contemporánea de los países occidentales, surgió durante aquella expansión portuguesa y española de los siglos XV y XVI. Previamente no había existido un sistema-mundo interrelacionado y una historia mundial empírica, sino diferentes sistemas culturales que coexistieron en el espacio y el tiempo. Y

aunque las características culturales de esta modernidad surgieron ya en el renacimiento italiano del siglo XIV, ha sido a partir de la colonización posterior a 1492 cuando se dio una expansión como proyecto global: la *modernidad* eurocéntrica (Dussel, 2000:470). Posteriormente, la historia *universal unilineal* eurocéntrica, hegemónica hoy en día, se moldeó como construcción ideológica del romanticismo alemán de principios del siglo XIX, que se apropió de la Grecia clásica como entidad supuestamente occidental y europea, re-definió las culturas asiáticas antiguas y contemporáneas como *pre-historia* europea, y además atribuyó el origen y centro de la historia mundial a Grecia y Roma<sup>361</sup>. Entre otros, Hegel definió en este sentido a Asia como *principio* y a la Europa moderna como *fin absoluto* de la *historia universal* (Santos, 1999a:140-141; Dussel, 2000:465-468).

El ensayo crítico, en general eurocéntrico, de Berger y Luckmann (1967:120) comparte este análisis: “El universo simbólico [moderno] también ordena la historia. Ubica a todos los eventos colectivos en una unidad cohesiva que incluye el pasado, presente y futuro. Respecto al pasado establece una ‘memoria’ compartida por todos los individuos socializadas en la colectividad. Respecto al futuro establece un marco de referencia para la proyección de la acción individual”<sup>362</sup>. Grosfoguel (2008:20) añade que “[...] para liberar de responsabilidad a los centros [...] de la explotación y dominación que ejercen sobre la periferia no-europea ayer y hoy, [...] la pobreza del mundo no-europeo se explica por su ‘atraso’, ‘subdesarrollo’ [y] ‘formas primitivas’, borrándose la coetaneidad temporal de las relaciones centro-periferia, europeo/no-europeo en la división internacional del trabajo.”

---

<sup>361</sup> Sin embargo, Johann Gottfried Herder, representante del clasicismo de Weimar y un *precursor* del romanticismo alemán, en *Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad*, publicado entre 1784 y 1791, rechazó el colonialismo y su asunción implícita de que “los habitantes de todas las partes de la tierra tendrían que ser europeos para vivir felices” (citado en Grober, 2010:136).

<sup>362</sup> En mi opinión, el siguiente análisis de Berger y Luckmann (1967:120-121) no necesariamente contradice lo expresado por Rivera Cusicanqui (2012): “De esta forma el universo simbólico vincula las personas con sus antecesores y sucesores en una totalidad significativa, permitiendo trascender el carácter finito de la existencia individual y otorgando sentido a la muerte del individuo. Todos los miembros de una sociedad pueden percibirse como *pertenecientes* a un universo significativo, que ha existido antes de que hayan nacido y seguirá existiendo después de que mueran. La comunidad empírica es transpuesta a un nivel cósmico e independizado de forma majestuosa de las vicisitudes de la existencia del individuo.” (Berger y Luckmann, 1967:120-121)

Por lo tanto, hasta la actualidad este mito defiende y normaliza la narrativa eurocéntrica de que “Europa” había sido desde hace milenios el *centro* mundial de poder, que por su *superioridad* civilizatoria colonizó al resto del mundo a partir del siglo XV y elaboró de forma *autónoma* la racionalidad, la modernidad y el capitalismo (Quijano, 2007:94)<sup>363</sup>.

También diferentes teorías sociales europeas transmiten este topos. El ya mencionado Evolucionismo social del siglo XIX analizó la historia a partir de los mitos modernos de la Ilustración, según los cuales el *progreso* sería inherente a la historia y todas las sociedades recorrerían la misma historia *lineal*, llevando Europa una *ventaja* supuestamente autoevidente sobre las demás culturas. Asimismo, tal como hizo Smith, también Marx y Lenin emplearon la narrativa lineal eurocéntrica. Según Lenin el capitalismo culminaría etapas, desde el capitalismo comercial al agrario y al industrial, hasta que finalmente el capitalismo financiero establecería su monopolio global. Sin embargo, desde el punto de vista de las periferias coloniales el capitalismo ha sido hegemónico ya desde el siglo XVI. Asimismo, este análisis identificó el trabajo asalariado como constitutivo del capitalismo y consideró como *superadas* a otras formas de trabajo —esclavista, semifeudal, mercantil, etc. De esta forma, se niega que estas formas de trabajo supuestamente pre-capitalistas hayan sido y sigan siendo coetáneas, articuladas con la acumulación —no sólo original, como argumentó Marx— de capital a escala mundial (Quijano, 2007:110-117; Grosfoguel, 2008:20). También los enfoques teóricos del *desarrollo*, que revisaré en el capítulo 5.1., se inscriben en esta narrativa. Pero, y a pesar de la creciente homogenización económica y cultural a escala mundial desde el siglo XIX como resultado de la modernización y de la globalización, siguen sucediendo procesos que exceden el reduccionismo histórico hegeliano y marxista a una única historia *universal, lineal y teleológica*, basada en la

---

<sup>363</sup> Me parece muy sugerente que Spedding (2003:368) cuestione tanto la interpretación lineal eurocéntrica, como la reinterpretación descolonizadora de la *Historia* al criticar la visión realista de la historia de la modernidad de Santos (1999a), Dussel (2000) y Quijano (2007), citados previamente: “Aunque se comenta que la versión dominante de la historia evidentemente coincide con la versión de los dominadores de la época cuando se produjo el relato en cuestión y tiene como fin afirmar su propio dominio político, la única respuesta es buscar la producción de más relatos del mismo tipo, sólo con los dominados reemplazando a los dominadores en los roles protagónicos o centrales. Se cuestiona el contenido, pero no la forma del relato.”

sucesión de fases o etapas, superiores unas a otras, en la evolución humana —con la modernidad eurocéntrica como *culminación* (Mansilla, 1986:12).

Una argumentación alternativa a esta crítica descolonizadora, pero también a favor del carácter mítico y local de la historia *lineal unidireccional* eurocéntrica, es empleada por Rist (2002:41-46) cuando afirma que ya en el siglo V se introdujo la percepción *lineal* y *universal* de la historia del “reino eterno de Dios” con San Agustín. Hasta entonces también la visión europea de la historia habría sido cíclica: era natural que todo —sea planta, humano o imperio— nazca, culmine y decaiga irremediabilmente en el marco de un cambio constante. A su vez, y contrariamente a las posturas previas, Foucault (1973; citado en Escobar, 1995:64) y Santos (2007:292-299) identifican la percepción *lineal* del tiempo y de la historia *universal* como consecuencia de la producción masiva y de la acumulación de la modernidad capitalista durante la primera industrialización en el siglo XVII. A pesar de estas diferentes interpretaciones del momento de su institucionalización o mitificación, casi todos las y los autores descolonizadores y críticos defienden que a día de hoy se sigue escribiendo esta misma historia moderna eurocéntrica *lineal*. Por ejemplo, el hegemón actual, EEUU, al definirse como *anglo-sajón* y basarse en la mitología moderna de origen europeo, pretende prolongar el linaje de la historia moderna, mientras invisibiliza el rol fundamental de las y los habitantes e inmigrantes no europeos en su historia, sociedad y economía.

Desde un enfoque diferente, Rafael Bautista (2012:63) y Javier Medina (en Albó y Medina, 2012:5,8) recurren a la propia ciencia moderna natural para rebatir mediante la física cuántica<sup>364</sup> las asunciones positivistas de la historia *lineal* y la lógica *causa-efecto* en el análisis sociológico, político e histórico.

Desde un enfoque comparativo, Latouche (2007:53-55) afirma que la concepción moderna del tiempo *lineal* hacia un futuro aspirado e *ilimitado* no es compartida por casi ninguna cultura no eurocéntrica: las y los *otros* tienen una orientación hacia el pasado (lo que se ve es fruto del pasado, mientras lo que

---

<sup>364</sup> Ambos autores bolivianos hacen referencia a *Principio de resonancia mórfica* y a la interdependencia entre los *bosones* y los *fermiones*, las partículas básicas de toda materia.

no se ve es el futuro desconocido), defienden una actividad humana que no altera el equilibrio del cosmos, o que perciben al tiempo de manera circular o espiral —en función de los ciclos de la naturaleza y de la agricultura o de “horizontes” o “memorias largas” (Tapia, 2010:91; Rivera Cusicanqui, 1992; 2012:109-113,123-124). En este último sentido, Silvia Rivera Cusicanqui (2010a:54-55) rechaza el “post-modernismo culturalista” eurocéntrico, que pretende *reconocer* a la historia indígena al equipararla a un pasado europeo *pre-moderno*<sup>365</sup>.

En resumen, ha sido la modernidad eurocéntrica del siglo XVIII, nutrida de traducciones al latín de los griegos clásicos, la que empezó a escribir una historia supuestamente *universal* como una sucesión *unilinear* de *progreso* y *evolución* que *culminó* en la Europa moderna, re-definiendo a todos las y los *otros* como *sociedades pre-históricas* y *pre-modernas* (Dussel, 2000:465-466). A mediados del siglo XX, de esta *Historia* resultó la construcción de la dicotomía *desarrollo/subdesarrollo*, también como analogía poscolonial al ya no legitimado *superior/inferior*, porque el mito de la *Historia lineal* promovido por la modernidad eurocéntrica sitúa a los países *subdesarrollados* en un nivel que supuestamente corresponde al pasado europeo. Sin embargo, evidentemente son coetáneos.

La narrativa del tiempo *lineal* y *universal* tiene dos consecuencias para la modernidad eurocéntrica: la incapacidad de sus sociedades para imaginar un futuro divergente del presente, que no sea una mera analogía y prolongación

<sup>365</sup> “[...] los indígenas fuimos y somos, ante todo, seres contemporáneos, coetáneos y en esa dimensión —el *aka pacha* [el sistema interdependiente planeta tierra]— se realiza y despliega nuestra propia apuesta por la modernidad. [...] No hay ‘post’ ni ‘pre’ en una visión de la historia que no es lineal ni teleológica, que se mueve en ciclos y espirales, que marca un rumbo sin dejar de retornar al mismo punto. El mundo indígena [sudamericano] no concibe a la historia linealmente, y el pasado-presente están contenidos en el presente [...]” (Rivera Cusicanqui, 2010a:54-55)

“La experiencia de la contemporaneidad nos compromete en el presente [...] y a su vez contiene en sí misma semillas de futuro que brotan desde el fondo del pasado [...]. El presente es escenario de pulsiones modernizadoras y a la vez arcaizantes, de estrategias preservadoras del status quo y de otras que significan la revuelta y renovación del mundo: el *pachakuti*.” (Rivera Cusicanqui, 2010a:55)

En otro texto la autora amplía la descripción de esta visión no lineal del tiempo y de la historia: la complementariedad entre producción sedentaria (*luraña*, en aymara) y distribución e intercambio (*saraña*), la “relación entre equilibrio y dinamismo”, concibe retornar al punto inicial pero al mismo tiempo trascenderlo: “caminar en el presente (*sarnaqawi*) con las iluminaciones del pasado frente a nuestros ojos (*nayra*), y las preocupaciones del futuro *q’ipachadas* [embutidas] en un *awayu* [tela portadora] cargado en las espaldas (*qhipa*)” —de esta forma Rivera Cusicanqui (2010b: 9-10,21) postula una definición de universo simbólico divergente a la modernidad europea, la *aymara*.

de los procesos actuales y pasados, y la dificultad de comprender de manera integral los fenómenos complejos contemporáneos (Santos, 1999a:141-14; 2007). Además, mientras el *desarrollo* sigue siendo la aspiración colectiva, normativa e irrenunciable de gran parte de la población mundial, la imitación en el Sur y la profundización en el Norte de la modernidad eurocéntrica seguirá siendo la única visión políticamente legitimada del futuro (Mansilla, 1976:75-76,79).

#### **4.4. Los mitos de la universalidad y la superioridad de la modernidad eurocéntrica**

La aspiración *universal* y *global* a valores, prácticas y conocimientos modernos eurocéntricos por parte de las culturas definidas como *tradicionales* y *locales* surgió de la visión evolucionista de la historia *lineal* presentada en el epígrafe previo. La mencionada autopercepción de la modernidad eurocéntrica contemporánea como “pináculo de la historia universal” (Mansilla, 1976:70) refleja la *superioridad* autodeclarada en base a la deslegitimación mediante la inferiorización de sus alteridades.

El eurocentrismo, como todo etnocentrismo, creó y mantiene una definición del *nosotros* que se construye y reafirma mediante una articulación dicotómica respecto a las y los *otros*. Sin embargo, en el contexto particular del universo simbólico de la modernidad eurocéntrica, la mera existencia de los mitos modernos justificó y sigue justificando su aplicación a otros universos simbólicos por su supuesta validez *universal* —contrariando su origen y comprensibilidad local, descritos por Berger y Luckmann (1964).

Santos (1999a:141-147) analiza las codificaciones binarias en la construcción de la percepción evolucionista y eurocéntrica de la historia *lineal*, que legitima la supuesta *universalidad* y *superioridad* de la modernidad europea<sup>366</sup>: debido a

---

<sup>366</sup> Por esta razón, la “sociología de las ausencias” de Boaventura de Sousa Santos (2007:89-99) propone y exige “pensar los términos de las dicotomías fuera de las articulaciones y relaciones de poder que los unen, como primer paso para liberarlos de dichas relaciones, y para revelar otras relaciones alternativas que han estado ofuscadas por las dicotomías hegemónicas. Pensar el Sur como si no hubiese Norte, pensar la mujer como si no hubiese hombre [...]”

la experiencia europea como periferia, la relación entre Occidente y Oriente ha sido mucho más conflictiva y compleja que la relación contemporánea entre Norte y Sur. El Oriente constituyó la amenaza de una civilización rival, mientras el Sur es considerado más bien como una fuente de recursos — constituido por dos *otros* (el *salvaje* y la naturaleza), que por su supuesta *inferioridad* y *exterioridad* permiten definir al Occidente como *civilizado*, *racional*, *eficiente*, *científico*, *productivo*, etc. (Santos, 1999a:141,145-150).

En este mismo sentido, Quijano (2007:97) identifica como mito fundacional de la “colonialidad del poder” la mencionada percepción *lineal* eurocéntrica de una historia *universal*, según la cual el contrato social de la modernidad habría permitido superar la *irracionalidad* de la naturaleza y de los *salvajes inferiores*. El empleo de codificaciones binarias (*civilizado/primitivo*, *moderno/tradicional*, *conocimiento científico/saberes populares*, *razón/emoción*, *hombre/mujer*, *blanco/no-blanco*, etc.) permitió y sigue permitiendo normalizar y legitimar la colonialidad como proceso pretendidamente *natural* de la evolución humana, negando que la dominación sea el resultado de relaciones de poder asimétricas, de la “distribución geocultural del poder capitalista mundial”.

Cabe recordar aquí, en primer lugar, que la práctica contemporánea tan criticada de inferiorizar a las y los *otros* se practicó ya miles de años antes de la modernidad europea, tal como la esclavitud y la colonización militar, económica y social. Por ejemplo, Mansilla (1994:119,147) defiende que las prácticas coloniales existieron previamente a la modernidad en Europa, y también en territorios ajenos al dominio europeo. Por lo que, aunque la violencia fue utilizada para imponer el dominio de los imperios europeos en sus colonias, el racionalismo europeo no habría sido la causa de la misma. Dussel (2000:465-468) destaca que la Europa helénica inferiorizó al norte y oeste de Europa como *no civilizados*, *salvajes* y *bárbaros*, mientras las demás culturas del litoral oriental del Mediterráneo se consideraron como *civilizaciones avanzadas*<sup>367</sup>.

---

<sup>367</sup> Siglos más tarde, el Imperio romano aniquiló a las tribus en los territorios de la Francia y España actuales para imponer su control y la cultura romana.

En segundo lugar, cabe subrayar las diferencias existentes entre colonialismo y capitalismo —no siempre reconocidas por las y los autores descolonizadores, como Quijano. Según Santos (2007:57), el colonialismo sería “el conjunto de intercambios extremadamente desiguales que se asientan en la negación de la humanidad de la parte más débil como condición para sobreexplotarlos o excluirlos como si se tratara de objetos descartables.” Mientras el capitalismo no tiene la necesidad de sobreexplotar a todos y todas los trabajadores y no puede excluir a todos los pueblos, aunque no puede existir sin pueblos sobreexplotados y descartables. En definitiva, aunque capitalismo y colonialismo no deben ser confundidos, la naturalización de la inferiorización de las y los *otros* en función de su fenotipo, religión y/o clase social no es una superestructura del capitalismo, como defendió Marx, sino que es parte constitutiva del mismo: legitimó la acumulación original de capital mediante la explotación de aquellas y aquellos *otros inferiores* (Santos, 2007:55-57).

Volviendo al argumento, cabe subrayar que el Occidente definió y define al Oriente y las demás alteridades como opuestos dicotómicos irreconciliables: un *nosotros racional, desarrollado, humano, moralmente superior, dinámico, diverso y reflexivo* —por lo que mediante la guerra, ocupación, ciencia moderna, *cooperación* para el *desarrollo*, etc. se debe controlar a las y los *otros*, ya que el Oriente es *subdesarrollado, inferior, estático*, homogéneo e incapaz de auto-crítica y auto-transformación (Said, 1979:300).

Después del Oriente, el *salvaje* extra-europeo del Sur constituye la segunda narrativa y mitología moderna eurocéntrica respecto a las alteridades. Según la misma no es humana como el Oriente, por lo que su amenaza para el Occidente radica sobre todo en su *irracionalidad* (Santos, 1999a:145-149). A lo que Quijano (2007:94) añade que aquel topos del *salvaje* se aplica ahora a las “nuevas identidades sociales de la colonialidad [de] *indios, negros, aceitunados, amarillos, blancos, mestizos*” del Sur, mientras Rivera Cusicanqui (2012:121) destaca la visión occidental perviviente del *indio* como *rebelde, irracional e imprevisible*.

Según Quijano (2007:115), el control europeo colonial sobre los extra-territorios ha sido naturalizado y legitimado por el mito articulador de la *raza*, que inferiorizó e inferioriza a las personas dominadas y legitima la supuesta superioridad de la modernidad eurocéntrica predominantemente *blanca*. En la era actual, considerada como *poscolonial*, el hecho que el poder político y económico —el *desarrollo* moderno— se concentra en los territorios *blancos* (Europa y los territorios ocupados por *blancos* después de aniquilar o dominar a los nativos: EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda, etc.) y en los que nunca o sólo brevemente han sido colonizados (Japón, China, Arabia Saudí, etc.), se busca explicar menos por el carácter tradicional (Lewis, 1958) y de manera implícita por causas *naturales*, como su topografía, sus recursos naturales, su clima y sus plagas (Alonso y Garcimartín, 2008:73-79; Acemoglu et. al., 2008; 2012) —y no como consecuencia de la colonialidad del poder articulado sobre el eje central de la *raza*.

Al contrario, defiende Quijano (2007:118) que, desde la conquista de las Américas en el siglo XVI, se añadió el fenotipo como atributo de clasificación social, aparte del género, la edad y el tipo de empleo (manual o intelectual): la producción de la categoría *raza* en función de las diferencias del fenotipo entre vencedores europeos y vencidos no-europeos normalizó, naturalizó y legitimó las relaciones de dominación establecidas mediante la violencia. Según el autor, esto tuvo la consecuencia trascendental de que la distribución de las relaciones de poder y dominación, en función de estas nuevas identidades raciales geoculturales, se habría extendido en el entonces reciente capitalismo mundial y mantenido hasta la actualidad. Sin embargo, Quijano (2007:120, nota 23) admite que el “proceso de producción social del ‘color’, como el signo principal de una clasificación social universal del mundo colonial/moderno y eurocentrado del capitalismo, es todavía una cuestión cuya investigación histórica sistemática está por hacerse.” Ello no le impide determinar el inicio de este proceso: “antes de América el ‘color’ no se registra como clasificador de las gentes en relaciones de poder.”

María Lugones<sup>368</sup> apoya esta noción al expresar que la colonialidad de poder en función de la *raza* naturalizó la inferiorización de *Abya Yala/Latinoamérica*, ya que antes del inicio de la modernidad eurocéntrica en 1492, el estatus de esclavo era la consecuencia de la pérdida de una guerra o por ser descendiente de esclavos, y no por el fenotipo. Ello se habría prolongado después de las *independencias*, sobre todo en las nuevas repúblicas latinoamericanas que contaban con una elevada población indígena, al instalarse la colonia interna<sup>369</sup>. En este sentido, Frantz Fanon observa en África el “mimetismo de la modernidad” por parte de las y los colonizados, a los que convenía el sistema de dominación. Las élites aliadas de la metrópolis ampliaron su poder con la *independencia* justo por no dar fin a la dominación racial. Davidson (1994:43, 57; citado en Sonderegger, 2009:45) defiende asimismo que a mediados del siglo XVII —antes del Evolucionismo social— ya “existió una tradición establecida que vinculó el status [inferior y no humano] de esclavo al color de piel negro.” Sonderegger (2009:45) destaca la reificación de las y los africanos mediante su comercialización y capitalización, mientras en su texto de 2008 (46) traduce la creencia eurocéntrica en la propia *superioridad* como racismo.

Contrariamente a Quijano y las y los demás citados aquí, Restrepo y Rojas (2010:216-218) cuestionan que el fenotipo sea el eje articulador de la colonialidad, arguyendo que no existe necesariamente una taxonomía racial, sino que pueden haber existido procesos en los cuales la inferiorización de las y los *otros* no ha sido *racializada*, según el fenotipo, sino que se realizó mediante otros criterios discriminatorios, resultados de una construcción social etnocéntrica. En este sentido llaman la atención sobre el anacronismo<sup>370</sup> de aplicar el concepto de *raza* a épocas anteriores al siglo XIX, en el cual surgió este concepto con el evolucionismo social y el racismo científico. En este último sentido y para refutar directamente a Quijano, Spedding (2011:85-86) señala

---

<sup>368</sup> Panelista en la 1ª *Cumbre internacional de descolonización*, La Paz, 10 de octubre de 2013

<sup>369</sup> Lugones identifica además la colonialidad del género, que como la colonialidad del poder tiene como eje articulador a la *raza*: una mujer *blanca* sostiene más poder que un hombre *no-blanco* —aunque cabe considerar, que la mujer *blanca* es oprimida también, pero de otras maneras que el hombre *no-blanco*.

<sup>370</sup> Lo que Frederick Cooper (2005:17-19; citado en Sonderegger, 2008:47) denomina “haciendo la historia a la inversa”.

que en los registros de historiadores españoles sobre los Inca no se refleja una valoración diferente a los líderes Incas en función de su fenotipo.

En mi opinión, el último argumento confirma la ausencia de la *raza* en el universo simbólico europeo previo a la conquista de América, al que sin duda pertenecieron estos cronistas de principios del siglo XVI. Lo que no invalida la asunción de un proceso incipiente de construcción social de la *raza* en España y el resto de Europa como consecuencia del encuentro y la dominación de las y los *otros* con un fenotipo diferente. Se trató de un proceso de larga duración cuyo resultado volvió a las Américas décadas más tarde, que intensificó la explotación de la población indígena y de origen africano a través del mecanismo de la normalización y legitimación de su inferiorización en base a la institucionalización del *otro* no europea, no cristiana y no blanca, entretejiendo taxonomías dicotómicas geoculturales, religiosas y raciales<sup>371</sup>. Grosfoguel<sup>372</sup> subraya en este sentido que el mito moderno de la *raza* se complejizó primero mediante posturas teológicas y después se secularizó por la Ilustración, por lo que en cada una de sus etapas ha sido construido y re-formulado en Europa y después aplicado en todo el mundo colonial.

La siguiente cita de Matias Saidel (2006:1; subrayado mío) resume el análisis histórico del *poder* realizado por Foucault. La misma da en parte razón a Spedding, aunque en el fondo confirma la pre-existencia fáctica de la *raza* en el sentido de Quijano, etc.: “Paralelamente a este discurso de la normalización [de la biopolítica...] aparecerá otro, histórico-político, [...] *con una tradición más larga pero subterránea*, que opone radicalmente un «nosotros» a «los otros», y que derivará, en una de sus vertientes, hacia fines del XIX en el racismo, tanto a nivel científico como político.” Restrepo y Rojas (2010:217) reconocen esta posición<sup>373</sup>, pero coinciden con Kathryn Burns (2007:51) en que “imponer nociones contemporáneas de raza para interpretar las formas de discriminación

---

<sup>371</sup> Cabe recordar aquí que las y los *otros* del Oriente no eran considerados inferiores por parte del Occidente, porque no han sido vencidos y dominados (Santos, 1999a).

<sup>372</sup> Conferencia *Descolonización epistemológica*, 26 de febrero de 2013, Bilbao

<sup>373</sup> Postura defendida también por Marisol de la Cadena (2007:12).

colonial, puede conducirnos a ignorar los procesos de creación de diferencias y separación que queremos comprender”.

Cabe destacar finalmente la definición de racismo empleada por Grosfoguel (2008:17), que a su vez se nutre de Frantz Fanon (1952). En mi opinión logra consensuar las diferentes posturas sobre la validez de la *raza* como eje articulador de la inferiorización. Grosfoguel niega la universalidad eurocéntrica del fenotipo defendida por Quijano y destaca la práctica del racismo en universos simbólicos alternos en función de la etnicidad o la religión (otras construcciones sociales sostenidas por diversos etnocentrismos).<sup>374</sup>

El topos de la *dominación natural*, subyacente al mito de la *superioridad universal* de la modernidad eurocéntrica, ya estuvo presente en Aristóteles, según la cual la parte *superior* manda sobre la *inferior*: dueño sobre esclavo (vencido, capturado y comercializado, en principio independientemente del fenotipo), marido sobre esposa, padre sobre hijo, etc. Por esta razón, Rafael Bautista<sup>375</sup> señala a Aristóteles como el primer filósofo de la dominación<sup>376</sup>.

La *dominación natural* era también el argumento central de Juan Ginés de Sepúlveda en la *disputa de Valladolid*, convocada en 1550 por el rey Carlos V para poner fin al debate sobre la *humanidad* de los *indios* de América y África —entonces un debate teológico y filosófico central en casi toda Europa. Sepúlveda arguyó que la *inferioridad natural* de los *salvajes* justificaba su integración en la comunidad cristiana a la fuerza —o su exterminio en caso de oposición. En su obra *De justis belli causis apud indios*<sup>377</sup> argumentó a favor de la aniquilación de los *indios* por parte de los cristianos, dado que por la *inferioridad* de los *bárbaros* el cristiano no sólo es *superior* sino también es

---

<sup>374</sup> “Dependiendo de las diferentes historias coloniales en diversas regiones del mundo, la jerarquía de superioridad/inferioridad sobre la línea de lo humano puede ser construida con categorías raciales diversas. El racismo puede marcarse por color, etnicidad, lengua, cultura o religión. Aunque el racismo de color ha sido predominante en muchas partes del mundo, no es la forma única y exclusiva de racismo. En muchas ocasiones confundimos la forma particular de marcar el racismo en una región del mundo con la forma universal exclusiva de definición del racismo.” (Grosfoguel, 2011:98)

<sup>375</sup> Panelista en la *1ª Cumbre internacional de descolonización*, La Paz, 10 de octubre de 2013

<sup>376</sup> Aún así, en el primer *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (1990:31), el director indio Mahbub ul Haq cita a Aristóteles como antecedente lineal de la idea de la medición del “desarrollo humano” y de la definición de la “buena política”.

<sup>377</sup> En castellano *Democrates segundo o de las justas causas de la guerra contra los Indios* (1445).

*inocente*, porque la culpa de la *inferioridad* yace con las y los *otros*. En esta disputa, Bartolomé de las Casas contrapuso una visión del *buen salvaje* racional, libre y merecedor de diálogo. Sin embargo, el paradigma de Sepúlveda prevaleció entonces y hasta el presente, porque es el único compatible con las necesidades del sistema mundial capitalista, centrado en el Norte (Santos, 1999a:147; Dussel, 2000:472-473; Quijano, 2007:94).

En resumen, como consecuencia de los avances en sus conocimientos sobre navegación marítima, las casas reales europeas no sólo aspiraron a dominar el nuevo comercio mundial, sino que, al entrar en contacto con el *salvaje*, se empezó a diferenciar a la *humanidad* en función de la dicotomía entre *igual* y *diferente*, y, por ende, entre *equivalente* e *inferior*. Cabe mencionar que, a partir de esta base común con los autores citados anteriormente, Beck (2002:410-412) ofrece un análisis divergente sobre el *debate de Valladolid*: De las Casas rechazó la visión aristotélica de la jerarquía entre humanos, defendida por Sepúlveda, argumentando su semejanza a los europeos en su capacidad para ser cristianizados. Por lo que el *defensor de los salvajes* defendió que las y los indígenas centroamericanos eran *diferentes*, pero no *equivalentes* a las y los europeos. Por lo que no se observan aquí dos antítesis, sino una tesis universalista cristiana.

Santos (1999a:148-149) y Teivaienen (1999:84-116; citado en Beck, 2002:410) observan la pervivencia del paradigma de Sepúlveda —*los indios son seres inferiores y por su propio beneficio son asimilados o destruidos*— en las políticas contemporáneas de organismos internacionales como ONU, BM y FMI.<sup>378</sup>

“Con matices, es el paradigma de Sepúlveda el que prevalece todavía hoy marcando la posición occidental sobre los pueblos amerindios y africanos. Expulsada de las declaraciones universales y de los discursos oficiales es, sin

<sup>378</sup> Hasta la prevalencia de la narrativa poscolonial en la segunda mitad del siglo XX, el paradigma de Sepúlveda era coherente con el universo simbólico y los discursos occidentales, por lo que no se deben juzgar y analizar de la misma manera las afirmaciones hechas con anterioridad a la narrativa poscolonial y las hechas durante su vigencia. En este sentido, no me parece pertinente citar por ejemplo a Jean-Baptiste Say, quien afirmó en el siglo XIX que las sociedades no europeas “se civilizarán o serán destruidas. [Porque] nada se puede hacer contra la civilización y contra las capacidades de la industria. [Y] sólo sobrevivirán aquellas especies animales que la industria multiplique”, como lo hizo Rist (2002:53).

embargo, la posición que domina las conversaciones privadas de los agentes de Occidente en el Tercer Mundo, ya sean embajadores, funcionarios de la ONU, del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, empresarios, etc. Es ese discurso privado sobre negros e indios lo que moviliza subterráneamente los proyectos de desarrollo después embellecidos públicamente con declaraciones de solidaridad y derechos humanos.” (Santos, 1999a:148-149)

Por la inferiorización de las alteridades se aplicó la promesa moderna de *emancipación* sólo a los que se consideraron en cada momento como *humanos*. Aquellos hombres europeos, blancos, libres, educados y pudientes del siglo XVII habían empezado a constituir una sociedad liberal basada en relaciones comerciales y económicas capitalistas: por medio de la división del trabajo, la acumulación de excedentes y la expansión de la capacidad de producción, prometieron el *progreso ilimitado* y *universal* sin poder cumplirlo (Santos, 2007: 16-18, 28-29,104).

Como ya he mencionado en los epígrafes previos sobre el progreso *infinito* y sobre la percepción eurocéntrica de una historia *lineal universal*, el Evolucionismo social del siglo XIX analizó la historia a partir de los presupuestos y mitos modernos de la Ilustración, según los cuales el *progreso lineal* sería inherente a la historia, todas las sociedades recorrerían la misma historia lineal, y Europa llevaría una ventaja autoevidente sobre las demás culturas<sup>379</sup>. En este sentido, Karl Marx expresó que “el país más desarrollado no hace más que mostrar a los que siguen en la escala industrial la imagen de su propio futuro” (citado en Rist, 2002:54).

En el marco de estas posturas eurocéntricas, tal y como hizo Sepúlveda, se excluyó del análisis la diversidad de las sociedades, porque las alteridades se consideraron *provisionales*, en una etapa inferior del recorrido lineal ya realizado por el occidente hacía el *progreso*, la *civilización*, el *comunismo* o el

<sup>379</sup> Sobre esta base común los diferentes autores diferían respecto a las etapas que se habían recorrido —y que las y los *otros* deberían recorrer todavía. Para Jean-Baptist Say todas las culturas han pasado o pasarán por la etapa de las “hordas salvajes”, las “civilizaciones inferiores” como Egipto y la “civilización superior” industrializada —un proceso “natural” en el cual las “sociedades se civilizarán o serán destruidas”. Para Auguste Comte toda sociedad pasó o debe pasar por un estado teológico, “metafísico”, para culminar en el estado “positivo” regido por la ciencia. Según Karl Marx existen “leyes de hierro” que llevan a que a partir del feudalismo se pase al capitalismo burgués y finalmente al comunismo. Y Lewis Morgan arguyó que toda sociedad partió del “salvajismo”, pasó por la “barbarie” y culminó en la “civilización” —por lo que el “salvaje” no europeo de entonces era un “antepasado contemporáneo” (Rist, 2002:52-55).

*desarrollo*, entre otros modelos —siendo todos ellos sinónimos de *modernidad* (Rist, 2002:52-55). Puesto en las palabras elocuentes de Santos (2007:66), que también es un buen ejemplo para la inclusión de una visión no eurocéntrica del enfoque decolonial :

“De un lado [el historicismo o evolucionismo y la monocultura temporal] impide[n] pensar que los países más desarrollados, lejos de mostrar el camino del desarrollo a los menos desarrollados, lo obstaculiza o solo se lo permite a esos países bajo condiciones que reproducen su subdesarrollo. El concepto de etapas de desarrollo siempre deja de explicar el hecho que cuando los países más desarrollados comenzaron su proceso de desarrollo no tuvieron la necesidad de confrontarse con otros países en etapas más avanzadas de desarrollo que ellos. Además de desacreditar la idea de modelos alternativos de desarrollo, o de alternativas de desarrollo, el historicismo hace imposible pensar que los países menos desarrollados sean más desarrollados que los más desarrollados en algunas características específicas. Tales características son siempre interpretadas en función de la etapa general de desarrollo en que la sociedad se encuentra.”

Asimismo, el mito moderno de la *naturaleza humana universal*, definida a partir del universo simbólico particular de la modernidad europea, se tradujo en una *naturaleza social universal*, identificando *ex-post* una única *evolución racional* de toda sociedad hasta *culminar* en los Estado-nación europeos, o en aquellos a su semejanza. De esta manera, el Evolucionismo social del siglo XIX se convirtió, a partir de la segunda mitad del siglo XX, en la legitimación para las intervenciones del sistema de la *ayuda* para el *desarrollo* bajo la narrativa poscolonial (Rist, 2002:55)<sup>380</sup>.

Beck (2002:412-413), muy a la par de Grosfoguel (2006;2009;2011), concluye, que en términos contemporáneos modernos se sigue legitimando hasta el presente el uso de la fuerza para aquella finalidad *pedagógica*, según la cual los países en *desarrollo* tienen el potencial para ser modernizados, siempre que reconozcan la *superioridad* y *validez universal* del modelo eurocéntrico. En

---

<sup>380</sup> En el capítulo 5.1.1. revisaré los enfoques de la modernización, entre los cuales sobre todo Rostow (1960) retomó la argumentación unilineal mencionada en su *Teoría de las etapas del crecimiento económico*. Entre las y los autores que defienden la modernización cabe destacar las obras de Samuel Huntington, quien presenta el “choque de civilizaciones” (1996) como un proceso *natural* de la evolución social —argumentando evidentemente a favor de la *superioridad* de la modernidad eurocéntrica y capitalista.

este sentido, también Dussel (2000:471-473) denuncia la racionalidad e irracionalidad de la modernidad y del *desarrollo*: la *emancipación* del hombre de su estado de *inmadurez*<sup>381</sup> a través de la *razón* justificó —y sólo ha sido posible mediante— una práctica violenta irracional global y omnipresente en contra de regiones colonizadas y marginadas, así como de las y los indígenas y *negros* esclavizados, mujeres oprimidas, etc.

Aquella violencia civilizatoria ejercida desde el siglo XV desde Europa (y desde el siglo XIX también desde EEUU) implicó y sigue significando la destrucción de los conocimientos divergentes *inferiores* y *locales* y su re-emplazo por el conocimiento *verdadero* y *universal* del Occidente. Pero contrariamente a uno de los supuestos centrales del mito de la *superioridad de la modernidad europea* que legitima esta violencia, los sistemas de prácticas y conocimientos denominados *tradicionales* sí parecen haber sido abiertos a las innovaciones, tanto endógenas como exógenas. Es lo que Apffel Marglin (1987:48,50) concluye en su *working paper* para la ONU sobre métodos *tradicionales* y *modernos* en la lucha contra la viruela en India entre el siglo XIX y XX. El autor subraya que no todas las novedades fueron incorporadas a las costumbres locales debido a varios factores, entre las más importantes, que los cambios impuestos desde arriba o fuera, y sin contar con la cooperación y confianza de la población, son menos aceptados que los que se introducen desde abajo, y las nuevas prácticas menos costosas se extienden más que las de un alto costo. Evidentemente, las *soluciones* modernas europeas de la CD no cumplen con estas condiciones, por lo que las alteridades epistémicas aparentan *resistentes a la modernidad*.

A pesar de su crítica severa muy a la par de lo expuesto previamente, Mansilla (1994:119-121,147) arguye que de las culturas occidentales “lo rescatable” sería “el espíritu crítico-científico, la democracia parlamentaria y representativa, el respeto al individuo y la moral universalista”. Para el autor, una ética

---

<sup>381</sup> Emanuel Kant lo denominó “unmündig” (en alemán), que significa no tener el derecho a ser libre y tomar decisiones por una falta de madurez. Lo relevante para el presente argumento es que este estado prolongado de inmadurez sería culpa del propio individuo, ya que gracias a “la razón” tendría las herramientas para superarlo. Obviamente se trató de un análisis pre-marxista que no consideró los impedimentos estructurales de los diferentes estratos sociales para ser “libre” y “mündig”. OJO, ES EL MISMO TEXTO DE LA CITA 28

verdaderamente universalista y el derecho a la diferencia no son antagónicos, sino complementarios: siempre que no se jerarquicen las identidades culturales, los valores compartidos de la tolerancia, de la (auto)crítica y del respeto a la y el otro permiten la auto-realización particular. Evidentemente, la modernidad eurocéntrica pretendió y sigue pretendiendo que su definición de la realidad particular, local y provincial sea superior a cualquier otra —y por ende universalmente válida. Sin embargo, tanto el pensamiento *salvaje* como el *erudito*, tanto la *magia* como la *ciencia moderna*, son válidos, pero sólo en su contexto social original, en su universo simbólico propio —en una palabra: son relativos.

Como otro contrapunto puede servir el argumento de Rottenburg (2009:xxix), que defiende que, en el caso del sistema moderno de la CD, la supuesta *superioridad* y *objetividad* de sus expertos y expertas, políticas, programas, proyectos, informes, etc. no se debe al universalismo eurocéntrico, sino al proceso transcultural de negociación y toma de decisiones: la elaboración y publicación de informes *oficiales* legitima la jerarquización de temas, *problemas*, *soluciones*, *beneficiarios* y de las relaciones entre actores. Se trata de textos auto-referenciales al sistema de la CD y que logran su legitimidad al mantener la coherencia con los demás textos *oficiales* y los mitos de la modernidad capitalista aquí revisados —y no por aportar una mejor comprensión de una situación concreta (Berger y Luckmann, 1967:111-114,120,145; Escobar, 1995:108,111-112; Rodríguez-Carmona, 2008). Sin embargo, dada la preponderancia de los mitos modernos en los textos *oficiales*, se refuerza de manera indirecta el topos de la *superioridad* y *universalidad* del episteme moderno eurocéntrico.

Para concluir, cabe citar a Sonderegger (2008:45-46), quien interpreta los mitos modernos de la propia *superioridad*, *ejemplaridad* y *universalidad* aquí analizados como “racismo, afán misionero y universalismo”. En mi opinión, los dos últimos se pueden vincular directamente al sistema de la CD.

#### 4.5. Ideales modernos eurocéntricos

Los mitos de la *universalidad* y *superioridad* de la modernidad eurocéntrica revisados en el punto previo conllevan un proceso autolegitimado de extensión de los ideales —o mitos— modernos eurocéntricos de la *democracia liberal*, la *paz democrática* (y *desarrollada*), los *Derechos Humanos* y la globalización económica, social, epistémica y política, que a continuación revisaré.

##### 4.5.1. Democracia liberal

La *democracia liberal* se presenta como la forma más *racional* y *moderna* para la organización de cualquier sociedad, por lo que pregona que para superar el *caos irracional* de las alteridades del *salvaje* y de la *naturaleza* marcadas supuestamente por relaciones principalmente violentas (Quijano, 2007:97; Santos, 2007:28-29, 292-299), o del mercado no regulado (Polanyi, 1944:76)<sup>382</sup>, y como contraprestación a la *garantía social* de los topoi modernos de *igualdad* y *libertad*, las y los ciudadanos deben relegar la autoridad legitimada, el poder, a un sistema de partidos políticos y administraciones públicas —conservando la *sociedad civil* supuestamente un control, principalmente mediante las elecciones democráticas. La democracia liberal se manifiesta en el contexto del Estado-nación moderno eurocéntrico<sup>383</sup>, por lo que se podría denominar también como democracia estatal-nacionalista (Beck, 2002:376,425).

En el análisis de Santos (2007:306-307) se encuentran los cuatro consensos básicos que constituyen el consenso liberal contemporáneo hegemónico, y que reflejan la relación intrínseca establecida entre los topoi modernos de *democracia* y *mercado*, que a su vez son expresión política de los ideales mencionados arriba. Primero, el *consenso del Estado débil* defiende que la iniciativa privada no lucrativa o sociedad civil es débil cuando el Estado es demasiado fuerte: solo parece democrático, pero de hecho la oprime y usurpa su espacio. Por lo tanto, se debe debilitar el Estado para fortalecer la sociedad

---

<sup>382</sup> Polanyi (1944:76) argumenta que al crear al Estado-nación inglés “la sociedad [inglesa] se protegió de los peligros inherentes de un sistema de mercado auto-regulador.”

<sup>383</sup> En el punto 4.6.1. profundizaré al respecto.

civil<sup>384</sup>. Segundo, a través del *consenso democrático liberal* se condiciona el acceso al financiamiento internacional a la existencia de la *democracia liberal*. Pero en concordancia con los demás aspectos, también se exige que esta se limite a una expresión minimalista. Tercero, con el *consenso económico neoliberal*, denominado también *consenso de Washington*, se defiende la importancia de restringir la reglamentación estatal de la economía, la subordinación de los gobiernos nacionales —del Sur— a las organismos multilaterales principales (FMI, BM y OCM) y la protección de la inversión extranjera y propiedad intelectual, con la finalidad de re-organizar el sistema de la economía global (producción y mercados de productos reales y financieros)<sup>385</sup>. Y, finalmente, la *primacía del derecho y de los tribunales* otorga prioridad a la propiedad privada y las relaciones comerciales, por lo que crece la necesidad de la protección de las inversiones y transacciones del sector privado lucrativo. Para ello, el marco jurídico del contrato social debe ceder al propio de la contractualización individual.

Sin embargo, la mencionada racionalidad positivista<sup>386</sup> redunda también en la modernización de las propias sociedades eurocéntricas, cuando se defiende que la delegación de deberes y derechos a los gobiernos y partidos de la democracia representativa liberal y las burocracias formalizadas garantizan la *eficiencia* y la *igualdad* (Meyer y Rowan, 1977). Beck (2003:344-345) afirma en este sentido que “los principios de la democracia están siendo recogidos, o por lo menos creídos, como principios para la organización de la vida y de las relaciones cotidianas. Estamos viviendo bajo las precondiciones de la democracia interiorizada: la creencia en la igualdad de las relaciones, en el diálogo y no en la violencia de la imposición de la autoridad como elemento principal para alcanzar el acuerdo.” Evidentemente, la creencia en este mito moderno no se debe suponer como global y universal.

---

<sup>384</sup> Más adelante revisaré el mito de la *sociedad civil*.

<sup>385</sup> Los principales mecanismos incluyen además la liberalización de los mercados, la privatización, el control de la inflación, la primacía de las exportaciones, el recorte del gasto social, la reducción del déficit público y la concentración del poder mercantil en las grandes empresas multinacionales y del poder financiero en los grandes bancos transnacionales.” (Santos, 2007:306)

<sup>386</sup> Véase el epígrafe 4.1.

Pero como he mencionado, autores como Sogge (2002), Rottenburg (2009), Beck (2003:344-345), Alberdi (2004) y Santos (2007) observan que gran parte de las promesas y mitos de la modernidad ni siquiera se cumplen en los países *desarrollados* —por lo que su persecución en las regiones *subdesarrolladas* es altamente incoherente. Según estos autores, el Norte moderno nunca ha sido totalmente homogéneo (aunque existe una tendencia homogenizadora implícita al Estado-nación<sup>387</sup>), ni ha contado con una distribución *equitativa* o *justa* de poderes y recursos en su interior (como narran los mitos modernos de la sociedad civil *efectiva*, del las elecciones *libres* y del *Estado del bienestar*)<sup>388</sup>. En fin, a pesar de que sus topoi, mitos y narrativas legitimadores expresan lo contrario, las sociedades modernas eurocéntricas viven actualmente un estado generalizado de inseguridad, incertidumbre y desprotección (Bauman, 2000:170-171).

Cabe destacar que la colonialidad del poder identificada por Quijano (2007) normalizó la denegación del acceso a la regulación y emancipación a las poblaciones no-modernas eurocéntricas, reservadas para las sociedades del Norte, con el resultado de que los conflictos en el Sur se gestionan en gran parte mediante la violencia y la desposesión (Santos, 2010:29-45)<sup>389</sup>.

### 5.5.2. Globalización

El mencionado binomio artificial *democracia-mercado* asocia *libertad* política con *mercado libre*, legitimando a ambos componentes por su supuesta existencia interdependiente. En este sentido, Kohl y Farthing (2007:62) concluyen que el mencionado discurso democrático logró que las políticas neoliberales fueran “más digeribles” para las élites nacionales y las y los votantes.

---

<sup>387</sup> En el punto 4.6.1. profundizaré al respecto.

<sup>388</sup> Véase el epigrafe 4.6.

<sup>389</sup> En varias ocasiones Santos (1995; 2002:60-61; 2007; 2010:29-45) revisa la “tensión dialéctica creativa entre la regulación social y la emancipación social”, reflejada en el *leitmotiv* positivista “orden y progreso” de Comte, según la cual el Estado-nación moderno ofreció una arena que permitió a individuos y colectivos defender sus intereses —institucionalizando su emancipación a través del Estado y quedando al mismo tiempo sujetos a regulaciones que garanticen este mismo espacio y procedimientos a otros individuos y grupos. Sin embargo, a finales del siglo XX la emancipación se ha vuelto una mecanismo más de la regulación.

W. Sachs (2021:134) interpreta la narrativa de la *globalización* como opuesta a la del Estado-nación neoliberal y que defiende que una economía global y desregulada facilitaría a empresas y consumidores ganancias y bienestar, mientras otorga un mayor rol a inversiones públicas y políticas sociales, además de admitir la insostenibilidad del crecimiento actual. Por ello, aboga por una *economía verde* con una (renovada<sup>390</sup>) apuesta a la innovación tecnológica para resolver las consecuencias medioambientales, que habría informado los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*<sup>391</sup> de la ONU.

Ello explica la relevancia contemporánea del topos eurocéntrico de la *globalización*, cuyas críticas revisé en el capítulo 2.2.2.1. Su definición más común alude a la *internacionalización económica* de empresas y economías nacionales<sup>392</sup>, aunque se suele subrayar que se trata de un proceso multidimensional, originado en el comercio italiano del siglo XIV, que observa una aceleración y expansión exponencial a partir de la segunda mitad del siglo XX, especialmente los años 80; resultando en un globo más condensado<sup>393</sup>, interdependiente y tendente a la homogeneización<sup>394</sup>, regido por actores globales como las empresas transnacionales, mercados financieros e instituciones financieras internacionales. En sus evaluaciones de este proceso complejo y continuo, algunas y algunos autores destacan sus beneficios (Bhagwati, 2004; Toro Hary, 2019), mientras otros y otras observan sus perjuicios (Sampedro, 1982; Esteva, 1992; W. Sachs, 1992, 2021; Hulme y Edwards, 1997; Serbin, 2001; Sogge, 2002,2009; Maestro y Martínez Peinado, 2006; Larenas, 2009, entre otros/as).

<sup>390</sup> Véase 5.1.5. sobre el *desarrollo sostenible*.

<sup>391</sup> Véase 4.6.2. y 5.1.5. sobre el *desarrollo sostenible*.

<sup>392</sup> Por ejemplo, según la RAE la globalización es la “[t]endencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”.

<sup>393</sup> Santos (2002:63) matiza al respecto que la condensación de tiempo y espacio, atribuida a los medios de transporte más rápidos y los medios comunicación casi instantáneos y de menor coste, no es homogénea sino que existe en condiciones muy dispares. Mientras las entidades normativas transnacionales del Norte pueden modificar el grado de condensación según su conveniencia, las y los migrantes transnacionales superan grandes distancias buscando empleo o refugio sin ningún control sobre o acceso a la condensación. Santos menciona también a las y los turistas como otra manera de la producción de la condensación de tiempo y espacio.

<sup>394</sup> Santos (2002:64) destaca, que esta interdependencia no necesariamente implica la homogeneización, ya que la participación en la globalización puede ser sólo aparente. Por ejemplo, los campesinos cocaleros del Chapare boliviano contribuyen al comercio transnacional de la cocaína, pero en sus dimensiones sociales, culturales, etc. siguen en parte localizados.

Santos (2002:62) presta atención además a las dimensiones culturales, sociales y políticas, incluidas en varios análisis de las globalizaciones, pero el énfasis del autor es sobre la existencia de procesos relacionales transfronterizos coetáneos, que producen cuatro tipos de globalizaciones. Por un lado, la “globalización desde arriba” hegemónica en la cual el localismo moderno eurocéntrico se globaliza y mantiene o reduce sus alteridades epistémicas a localismos (Santos, 2002:62). Por el otro lado, la “globalización desde abajo” contrahegemónica, que se expresa mediante el cosmopolitismo<sup>395</sup> de la *solidaridad* transfronteriza entre grupos marginados por la globalización hegemónica, o bien mediante la atención a problemas de escala mundial.

También Beck (2002:40,415-417) identifica globalizaciones hegemónicas y contrahegemónicas, pero destaca que, al movilizarse en contra de la globalización económica, la llamada *sociedad civil* lucha por una globalización social (derechos humanos, protección del medio ambiente, etc.) con el resultado que las alianzas heterodoxas globales de la resistencia *desde abajo* necesariamente aceleran la globalización económica, política y social promovida *desde arriba*: los conflictos globales y locales causados por la globalización económica promueven respuestas de globalización social que mundializan experiencias, pensamientos y expectativas sociales y políticas de origen local.

En el capítulo 4.6.1. profundizaré en el análisis de la globalización al revisar su impacto sobre la organización moderna del Estado-nación, por lo que aquí cabe concluir que el carácter mítico de la *globalización* se debe a la percepción extendida, pero equivocada, de la modernidad eurocentrada *globalizada* como un hecho “ubicuo e ineluctable” (Escobar, 2003:57).

#### **4.5.3. Paz democrática (y desarrollada)**

El mito moderno de la *paz democrática* es también de corte liberal y defiende que los Estado-nación *democráticos* no entran en guerra por contar con

---

<sup>395</sup> También Beck (2002: 14-15) reconoce la carga semántica del término “cosmopolitismo” asociada al universalismo individualista y lo reinterpreta, de manera diferente a Santos, como la “diversidad que reconoce los valores que trascienden todos los estratos sociales y contextos históricos” —la globalización en lo individual y social permite tener “raíces y alas”.

herramientas internacionales de diálogo y un electorado que, según tanto la narrativa poscolonial como la liberal, tendencialmente se opondría a la participación de su propia nación en conflictos bélicos internacionales. Sin embargo, la proclama del propio topos moderno de la *paz democrática* legitima la acción bélica extraterritorial en Estados diagnosticados como *no democráticos* o *anti-democráticos*, aunque no existe un método inequívoco y universal para el diagnóstico de esta categoría política.

Cuando Muhammed Yunus<sup>396</sup> en 2006 tituló su lectura de agradecimiento para el Premio Nobel de Paz como “La pobreza es una amenaza para la paz” aplicó la narrativa de la *paz democrática* al topos del *desarrollo* y, por extensión, legitimó las intervenciones y la propia existencia de las entidades financieras de microcrédito a cuyo modelo representa<sup>397</sup>, pero también el sistema de la CD que participa en esta actividad financiera lucrativa, por ser agentes que reducen la *amenaza para la paz al luchar contra la pobreza*. En consecuencia, se podría hablar del topos de la *paz desarrollada* como constituyente de la *paz democrática*, que defiende que países *desarrollados* según el modelo de la modernidad eurocéntrica no entrarían en conflictos bélicos entre ellos.

Sin embargo, dado el carácter imperativo de la deseabilidad social de la paz mundial —no siempre compartida en esferas políticas y económicas—, los topoi de la *paz democrática* y *desarrollada* legitiman excepciones en el cumplimiento de la narrativa poscolonial del respeto a la soberanía y al *desarrollo auto-determinado*<sup>398</sup>, al imponer objetivos *democráticos* y de *lucha contra la pobreza* para facilitar y/o mantener la *paz democrática* —en ocasiones con intervenciones militares, con o sin mandato de la ONU, y más frecuentemente con condiciones macroeconómicas y sociopolíticas ligadas a

---

<sup>396</sup> Fundador de una de las primeras entidades de microcrédito, Grameen Bank en Bangladesh, por lo que recibió el Premio Nobel de Paz en 2006 [<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2006/yunus/facts/>] acceso 31 de agosto de 2022

<sup>397</sup> Después de un gran auge de reconocimiento público, los microcréditos han entrado en descrédito, tanto por los intereses elevados y los ciclos de renovación de préstamos que incrementan la deuda acumulada como por otorgar la responsabilidad para la lucha contra la pobreza a cada persona, atomizando los movimientos sociales (Toro, 2010; Zabala, 2010:80-81). Sin embargo, el propio Yunus avisó en el mismo discurso de 2006, mencionado en la nota anterior, que “[...] la pobreza no la crea la gente pobre. Es el producto del sistema que hemos creado para nosotros; las instituciones y conceptos que constituyen el sistema; las políticas que perseguimos.”

<sup>398</sup> En el punto 4.7. revisaré este mito con mayor profundidad.

préstamos de las IFI, como el FMI y el BM, y las donaciones y préstamos de agencias bilaterales y multilaterales de *desarrollo*.

Beck (2002:369-370,430) ofrece una explicación de esta situación al extrapolar del nivel nacional al global su teoría de la “sociedad del riesgo” (Beck, 1986), según la cual la autopercepción del riesgo civilizatorio de la humanidad permite a entidades, como son los Estados, la *sociedad civil organizada* y las empresas, presentarse y legitimarse como *actores globales* que persiguen *contrarrestar* esos *riesgos globales*, cuya existencia o posibilidad inminente forma parte de un consenso global distópico (pobreza extrema, terrorismo, cambio climático, etc.). Consecuentemente, estos actores gozan de una legitimidad casi global, ya que no sólo pretenden *defender* los intereses de una nación o de una élite, sino los de *la humanidad*. Por lo que también sus intervenciones están legitimadas de antemano. Asimismo, el sistema de CD incluye para su legitimación en su fachada ceremonial su rol como *respuesta a riesgos y emergencias globales* (como la *pobreza*, el *caos*, la guerra y el cambio climático<sup>399</sup>), y promete la *paz desarrollada* —aunque debe recurrir por razones de *efectividad y eficacia* a prácticas no siempre legitimadas por esta narrativa<sup>400</sup>.

#### 4.5.4. Derechos Humanos

Durante gran parte de la Guerra fría, otro topos moderno eurocéntrico, el de los *Derechos Humanos* (DDHH), fue rechazado por la izquierda eurocéntrica como parte de las políticas internacionales y nacionales hegemónicas, porque consideraba que los gobiernos del Norte aprovechaban la legitimidad que emana de esta narrativa seductora mientras se aplicaban dobles estándares. Por un lado, los propios gobiernos del Norte no respetaban siempre los DDHH, existiendo al mismo tiempo una complacencia generosa cuando se trataba de regímenes dictatoriales aliados mientras estos cumplieran con las agendas

---

<sup>399</sup> El cambio climático es, por lo menos en parte, consecuencia del *desarrollo* modernizador eurocéntrico. Evidentemente, el sistema internacional de la CD no reconoce este hecho y sus actividades se centran en la actualidad en la prevención de desastres que pueden surgir como consecuencia del cambio climático acelerado —y no en reflexionar sobre la incoherencia de la promoción coetánea de la industrialización y de la agricultura extensiva e intensiva para cultivos comerciales.

<sup>400</sup> Véase el punto 3.4. *Articulación libre*, sobre cómo se articulan narrativas legitimadoras incompatibles.

políticas y desarrollistas exigidas por el propio bloque geopolítico. Este juego de permisividad mutua y de invisibilización resultó en que se violaban los DDHH por casi todos los gobiernos y denunciando a otros de manera ritualizada, tanto para evitar que se evidenciaran las infracciones propias, como para seguir aprovechándose de la legitimidad política nacional e internacional del *respeto* a los DDHH. En este sentido se “supervisibilizaban” (Richard Falk, 1981; citado en Santos, 2002:67) las violaciones de DDHH de otros gobiernos, aprovechando la legitimidad de los DDHH para deslegitimar a gobiernos enemigos y legitimar intervenciones políticas, económicas y militares en su contra. A pesar del rechazo al utilitarismo de los DDHH, largamente ejercido por la izquierda eurocéntrica, al colapsar el bloque socialista los DDHH se volvieron la nueva bandera de las demandas contragehemónicas eurocéntricas (Santos, 2002:60,67)<sup>401</sup>.

Como consecuencia de la *racionalidad* positivista y del *universalismo*, y en coherencia con los planteamientos de la *democracia liberal*, los DDHH eurocéntricos se definen por las siguientes asunciones: (1) la existencia de una naturaleza humana *universal*, que (2) puede ser conocida a través del método racional. (3) Que esta naturaleza humana es *diferente* de y *superior* a la realidad física y social, ya que (4) cada individuo tiene una dignidad y autonomía innegable, amenazada por la sociedad y el Estado, por lo que (5) la sociedad debe organizarse como una suma de individuos no jerarquizados (Raimundo Panikkar, 1984:30; citado en Santos, 2002:67).

Dado que en la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) participaron sólo los gobiernos de los Estados-Naciones de un sistema mundo todavía en gran parte colonial, se refleja la eurocentricidad en que cada artículo se refiere a un sujeto legal individualizado —“toda persona” o “todo individuo”, aunque reconoce el derecho a la propiedad

---

<sup>401</sup> Los DDHH de primera generación habían sido creados como instrumento de la lucha de la *sociedad civil* en contra del Estado-nación, considerado en la pos-II Guerra Mundial como la única entidad que promueve guerras y genocidios. Sin embargo, sus segunda y tercera generaciones apelan al Estado-nación democrático liberal como garante de unos DDHH violados por Estados no democráticos y entidades no estatales (*ergo* no democráticas), como tribus, sectas, etc. (Santos, 2002:61).

colectiva<sup>402</sup>— y en que se priorizan los derechos políticos-civiles sobre los económicos, sociales y culturales. Posteriormente, aquel énfasis individualista ha sido cuestionado desde universos simbólicos no eurocéntricos con un mayor énfasis en derechos colectivos y grupales. Estas demandas han sido recogidas por una parte de la academia crítica eurocéntrica y por gran parte de la descolonizadora. Santos (2002:66), representante de la última vertiente, defiende que una concepción universal de los DDHH impone necesariamente una definición local, la eurocéntrica, a sus definiciones alternas. Y, debido a su carácter universalista tendiente a la autopercepción de su propia *superioridad*, la cultura moderna eurocéntrica persigue la globalización de los DDHH eurocéntricos<sup>403</sup>. Contrariamente, otros universos simbólicos, aunque perciben la importancia de la prevalencia de sus propios valores y normas, no necesariamente debaten y proponen la validez universal y global de los mismos.

#### 4.6. Organizaciones modernas eurocéntricas

Otro mito moderno relevante para el análisis del mito del *desarrollo* y del sistema de la CD es el del *Estado-nación* —y los mitos relacionados del multilateralismo con la *sociedad civil* y de la *comunidad internacional*.

Beck (2002:21) define a las instituciones, de forma muy parecida a Berger y Luckmann (1967:70-71,76-78,135), como las reglas básicas y subyacentes del

---

<sup>402</sup> Santos (2002:68) afirma que la Declaración incluye un reconocimiento del derecho colectivo a la autodeterminación (reservado para los territorios todavía bajo control colonial europeo). Sin embargo, este reconocimiento no existe en ningún artículo de manera expresa, y el Preámbulo es bastante ambiguo al respecto para poder interpretarlo como un derecho colectivo: "Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión [...]". Sí se reconoció el derecho a la propiedad colectiva y a un trabajo remunerado y en condiciones adecuadas, pero el único derecho humano económico es el de la propiedad. Además, concluye Santos (2002:73) que los DDHH eurocéntricos carecen del reconocimiento de los derechos de la comunidad o sociedad debido a la dicotomía liberal *individuo* versus *sociedad*, pero evidencia que otros regímenes locales de valores, como el *dharma* hindú o el *umma* musulmán, no reconocen que "el sufrimiento humano tiene una dimensión individual irreducible que sólo puede ser tratada de manera adecuada en una sociedad organizada no jerárquicamente."

<sup>403</sup> Evidentemente, y como afirman Escobar (1995) y Santos (2002:68), aunque toda cultura es relativa, el relativismo cultural es una postura filosófica y académica impertinente, ya que es pertinente cuestionar a cualquier universo simbólico y sus prácticas desde el punto de vista de cualquier otro, pero nunca al observar el propio universo simbólico como superior.

ejercicio de poder, normas formales e informales que facilitan y condicionan la práctica política nacional e internacional; mientras que las organizaciones son los actores, constituidas por un cierto número de miembros y que cuentan con recursos financieros y físicos, como con determinadas formas legales.

Las instituciones modernas más relevantes aquí son la soberanía y control estatal sobre un territorio identificado como *nacional*, sus habitantes (*ciudadanos* y *ciudadanas*) y la naturaleza (*recursos*), el reconocimiento y la diplomacia internacional, el monopolio de las fuerzas de orden, la seguridad social, los derechos civiles, etc. Por su parte, las principales organizaciones modernas son los Estado-nación, sus extensiones multilaterales, y los actores de la sociedad civil nacional y global. Beck (2002:21) destaca además a los actores económicos transnacionales.

Los ideales eurocéntricos revisados en el punto previo se relacionan de manera intrínseca con los topoi de *Estado-nación*, *comunidad internacional* y *sociedad civil* revisados a continuación, y en conjunto legitiman al sistema de la CD.

#### **4.6.1. Estado-nación**

En cuanto al sistema de la CD, el Estado-nación es tanto la principal unidad de análisis como uno de los principales actores en sus teorías e intervenciones. No obstante, aunque el *desarrollo* es un concepto que surgió teniendo un “componente nacional definitorio”, este último ha quedado en parte obsoleto en el contexto de la globalización (Maestro y Martínez, 2006:3). Sin embargo, los indicadores económicos y sociales empleados en el análisis académico y político, así como en el discurso legitimador, se basan hasta el presente en estadísticas nacionales, a pesar de que ni todos los sujetos, ni todas las empresas articulan su actividad en función de los límites nacionales.

A pesar de ello, a partir de la premisa moderna de que el *Estado-nación* es la institución *natural* y *más eficaz* para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, lo que se suele medir y comparar son las magnitudes macroeconómicas de los diferentes Estados-Nación. Pero lo cierto es que estos indicadores nacionales agregados no reflejan la actividad económica, los

flujos financieros y las ganancias de las economías nacionales o empresas transnacionales en su verdadera dimensión (Beck, 2002:47-48; 375, nota 57). En países con un elevado grado de economía informal y/o ilícita, las estadísticas nacionales cumplen con una función ceremonial en la legitimación del gobierno y de sus políticas, ya que reflejan sólo la parte formal de la economía nacional. Aunque en todo país se trata de la visión fiscal, sin que se pueda estimar de manera fiable la dimensión de la actividad informal, ni de la ilícita.

¿Entonces, por qué sigue vigente la legitimidad del mito eurocéntrico y moderno del Estado-nación? Los conceptos de *Estado* y *Nación* se usan frecuentemente como sinónimos, cuando de hecho el *Estado-nación* describe un consenso moderno eurocéntrico de la organización de la sociedad y de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios: el *Estado* es constituido por cuatro atributos esenciales —población, territorio, soberanía y gobierno—, y como constató Max Weber, goza del monopolio del uso legítimo de la fuerza<sup>404</sup> sobre la población en su territorio. El Estado abarca un territorio determinado, no necesariamente continuo<sup>405</sup>, definido por el reconocimiento legal y diplomático expresado por los gobiernos de otros Estados. Una vez constituido como persona jurídica, el Estado se convierte en la arena de luchas por su control por parte de actores nacionales y transnacionales (Rajen Harshe, 2014:51).

El *Estado-nación* moderno de corte eurocéntrico surgió como consecuencia del Tratado de Westfalia de 1648, en base al cual varios territorios europeos iniciaron la construcción idealizada de *una* nación *homogénea* sobre un territorio delimitado bajo un gobierno feudal con soberanía absoluta. Pero a diferencia del concepto legal del Estado, la *nación* es una conceptualización psico-socio-cultural que define un *nosotros* en base a factores lingüísticos, étnicos, religiosos, económicos, etc. Pero también bajo el constructo moderno del *Estado-nación* los aspectos legales y territoriales determinan la

---

<sup>404</sup> Harshe (2014:51) matiza acertadamente que los Estados dictatoriales ejercen el monopolio de la fuerza de manera no legítima.

<sup>405</sup> En alusión también a los Estado-nación colonizadores.

construcción de una dicotomía de un *nosotros* nacional frente a las y los *otros extranjeros*, o su rechazo cuando las fronteras del Estado no coinciden con la autopercepción de las naciones contenidas en el mismo y/o si son repartidas por varios Estados colindantes (Harshe, 2014:51).

Con la Revolución francesa de 1789 se modificó este sistema político-administrativo, cuando además de la gestión de los recursos producidos por la población, y a diferencia del denominado *Antiguo Régimen*, también se incluyó la gestión de las demandas articuladas por una sociedad definida como de *iguales*. Desde la Ilustración del siglo XVIII se celebra la inclusión de los *humanos* en un espacio público compartido y accesible, la *res pública*, para que negocien y comercialicen en él sus intereses, articulando sus demandas individuales, sectoriales y colectivas. Thomas Hobbes arguyó previamente en *Leviatán* (1651) la necesidad de un *contrato social* que proteja a los hombres de su propia condición natural de ser “un lobo para el hombre” en una “guerra de todos contra todos”. La *res pública* es la cesión voluntaria y condicional de poder y libertad a una entidad soberana a favor del *bien común* de una vida segura, que derivó en la democracia liberal revisada en el epígrafe 4.5.1. Spinoza contestó a aquello en “Ética” (1677), con el ideal de la *potentia multitudinis* como convivencia armónica e interdependiente entre humanos y con la naturaleza (Grober, 2010:74-75), algo que se observa de nuevo en las narrativas ecologistas contemporáneas.

La racionalización weberiana del siglo XIX era la aplicación de la formalización y cuantificación universalista, propia de las ciencias naturales y experimentales, a los dominios de las ciencias sociales, como las de la Economía y de la Administración pública. Como consecuencia, los principios de *eficiencia* y *efectividad*, como supuestos imperativos de la racionalidad instrumental, sometieron la organización de la *res pública* —bajo la forma de la burocracia moderna—, el trabajo y las sociedades modernas en general a la especialización y *universalización*. Esta racionalidad instrumental se limitó a la planificación *eficiente* y *replicable* de los recursos para lograr unos objetivos predeterminados y no cuestionados (Mansilla, 1979:62; 1981a:94).

Santos (1999b:292-299) elabora un análisis crítico de este *contrato social* moderno eurocéntrico, que constituye la base legitimadora del Estado-nación moderno eurocéntrico. En coherencia absoluta con el universo simbólico europeo de la Ilustración, se limitó entonces la noción de *humanos* a los *ciudadanos* de entonces: hombres blancos, libres, cristianos, pudientes, heterosexuales, etc. provenientes de un territorio *nacional*. Aunque hasta el presente se ha instaurado paulatinamente en los Estados-Nación democráticos el sufragio universal, siguen excluidos del ejercicio político activo en la mayoría de los Estados las personas definidas como no *ciudadanos* (Santos, 2007:28-29). A este último suelen pertenecer las y los *extranjeros*, los cultos no oficiales y las orientaciones sexuales no hegemónicas<sup>406</sup>.

Bajo la interpretación neogramsciana subyacente a lo expuesto previamente, el *Estado-nación* es un instrumento para homogeneizar las culturas e ideologías en un territorio determinado bajo su hegemonía de poder coercitivo —discurso oficial, sistema educativo y sistema legal (Bauman, 2000:184; Aquím, 2006:42). De esta forma, el Estado-nación facilita la creación de un *nosotros* nacional auto-percibido como lo suficientemente homogéneo para auto-diferenciarse de *ellos*, las y los *extranjeros*, las y los *otros* (Bauman, 2000:187). La construcción de una identidad *nacional* resulta imprescindible para que las y los ciudadanos se sientan obligados a defender con sus bienes e incluso con su vida a su *patria*, el *nosotros*, de la amenaza que constituyen las alteridades. Previamente, bajo el régimen feudal los gobernantes mantuvieron ejércitos profesionales que protegieron a la aristocracia y sus posesiones de enemigos externos, pero también de los súbditos tributarios<sup>407</sup>.

En el marco de los procesos republicanos iniciados con la Revolución francesa, en caso de necesidad los ejércitos se empezaron a nutrir masivamente de

---

<sup>406</sup> En Terri D. Conley, Ali Ziegler, Amy C. Moors, Jes L. Matsick y Brandon Valentine (2013) se revisa la institución eurocéntrica de la *monogamia*, concluyendo que no existen evidencias empíricas de ser más beneficiosa que sus alternativas (aunque, a pesar de constituir un eje articulador de las sociedades modernas eurocéntricas —o justo por esta razón— se han realizado muy pocas investigaciones que consideren el carácter institucional de la monogamia y sus eventuales desventajas/insuficiencias en comparación con otros modelos de convivencia).

<sup>407</sup> Los campesinos de la Edad Media europea debían entregar parte de su producción al dueño de la tierra o luchar en las guerras del gobernante de la región donde tuvieran sus propias tierras. Frecuentemente eran vendidos a otros aristócratas para participar en guerras ajenas.

ciudadanos comunes en defensa de la *patria*. Cabe subrayar que en el siglo XX ello llevó, junto con el progreso de la innovación e industrialización armamentística, a una masificación, intensificación y prolongación de los conflictos bélicos<sup>408</sup>. Actualmente EEUU y Rusia conducen una guerra ininterrumpida y a distancia con drones armados y a control remoto que es invisible para la ciudadanía de las regiones no afectadas y afectadas en dos sentidos muy diferentes: las primeras ignoran su existencia, mientras las personas que viven bajo la amenaza arbitraria y constante de un arma invisible, inaudible y no equipado para identificar a sus víctima, inevitablemente sufren perjuicios psicológicos y sociales. En pocas palabras, el progreso material y técnico-científico, pero también la democracia liberal y el Estado-nación, han conducido no sólo a mejores niveles de vida, sino también a guerras y actos violentos crecientemente deshumanizantes y deshumanizados.

Quijano (2007:124) critica desde la vertiente decolonial que el *contrato social* de los Estado-nación del Norte se constituyó teniendo como contraparte imprescindible primero a las colonias y más adelante a los Estado-nación del Sur. El costo de los privilegios de emancipación y auto-regulación<sup>409</sup> de los subalternos del Norte (las y los asalariados y clase media) “se paga en muy amplia medida por la explotación del trabajo de la periferia colonial [ahora formalmente ex-colonial] en condiciones no democráticas y no nacionales, esto es como sobre-explotación” (esclavos, siervos, pequeños productores, asalariados, clases medias, campesinos, etc.). Todo ello en el marco de la distribución mundial del trabajo por el capitalismo “colonial/moderno”. Quijano concluye que, debido a estos factores, “todos los países cuyas poblaciones son en su mayoría víctimas de relaciones `racistas/eticistas´ de poder, no han logrado salir de la `periferia colonial´ en la disputa por el `desarrollo´.”

En otras palabras, el *contrato social* moderno celebra a nivel del Estado-nación lo que la *globalización* y el *desarrollo* modernizador promete a nivel internacional: la *inclusión* de cada persona. Sin embargo, ni el Estado-nación

---

<sup>408</sup> Esta reflexión se la debo a Dan Carlin, “Blueprint for Armageddon I” [<https://soundcloud.com/user-262838654/50-blueprint-for-armageddon-i>] acceso 31 de agosto de 2022

<sup>409</sup> En el punto 4.5. el introduje estos conceptos elaborados por Santos (2002; 2007).

moderno, ni la globalización o el sistema de la CD cumplen con los topoi que legitiman su existencia. Dado que la legitimidad del contrato social y de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales basadas en el mismo se ha derivado y sigue derivando del mito moderno de la *no existencia de excluidos* —de los *derechos humanos universales*<sup>410</sup>—, estas tensiones entre la lógica operativa y la legitimadora se resuelven a través de tres “presupuestos de carácter metacontractual” todavía vigentes en las sociedades modernas (Santos, 1999b:292-299), cada uno legitimado por y legitimador de los topoi eurocéntricos revisados previamente:

- El *régimen general de valores*: agrega las diversas interacciones bajo los conceptos de *bien común* o *voluntad general* para así designar una *sociedad* (el mito de la *democracia liberal*)
- El *sistema común de medidas*: convierte el espacio y el tiempo en criterios cuantitativos, homogéneos, neutros y lineales (como el dinero y el trabajo), que permiten contabilizar y comparar las interacciones contractuales (los mitos de la *racionalidad* positivista y del *progreso infinito* articulados por la ciencia moderna).
- Un *espacio-tiempo privilegiado*: el *Estado-nación* agrega los intereses presentes en un territorio en un momento histórico específico, que además agrega las diferentes identidades de sus *ciudadanos* y *ciudadanas* en la pertenencia a una *nacionalidad*. Las y los ciudadanos reconocen y defienden a cambio la legitimidad de la autoridad/dominación de su Estado-nación (el mito del *Estado-nación*).

Cabe subrayar aquí que estos tres presupuestos, mitos o topoi interrelacionados marcaron también el sistema moderno y modernizador de la CD. Esta, en su agenda oficial<sup>411</sup>, celebra la defensa de la *voluntad general* (definida por los países *desarrollados*, *democráticos* y con un mercado *libre*), que se estima *superior* a los *intereses* definidos como *particulares (locales)* de los países *subdesarrollados* y no *democráticos* o *en proceso de democratización* —porque se basa en la supuesta *universalidad* y *objetividad* de los agentes modernos y modernizadores de la CD.

<sup>410</sup> Como argumenté en el inciso 4.5.4.

<sup>411</sup> En el capítulo 6 retomaré este aspecto en el marco de la *agenda oficial* del sistema de la CD.

Rodrick (2011; citado en Sanahuja, 2013:49-50) plantea que en el mencionado contexto de la globalización los actores políticos estatales enfrentan un “trilema”, ya que sólo son compatibles dos objetivos de los tres dominantes en juego (aquí presentados como *mitos* o *narrativas*): la *globalización* económica profunda y extensiva, el *Estado-nación* y la *democracia*. Después de la II Guerra Mundial coexistieron de manera coherente los dos últimos, pero en el contexto de la creciente globalización y las crisis recurrentes, los Estado-nación abandonaron la defensa de la narrativa *democrática* —perdiendo una fuente muy relevante de su legitimidad—, dado que abrazar la *globalización* y la *democracia* derivaría en la obsolescencia del *Estado-nación*, por razones explicadas a continuación a través de los análisis de Beck (2002) y Santos (2007).

Según Beck (2002:14-15,390-391), la globalización contemporánea se caracteriza por la autodestrucción del orden mundial legítimo, dominado desde hace cinco siglos por la forma de estatalidad hegemónica, pero no única posible, los *Estados-Naciones* (Grande, 2000; citado en Beck, 2002:375-376, nota 5). Naturalmente, en la práctica se está dando una coexistencia e interconexión entre ambas formas de política institucionalizada, entre lo nacional, establecido y conclusivo, y lo transnacional, alternativo y en surgimiento. La economía del mercado global ha alterado mediante su dinámica normativa las reglas de la política internacional, especialmente respecto a legitimidad, legitimación, soberanía, Estado, política y sociedad. Mientras la primera modernidad, según Beck iniciada en el siglo XVII<sup>412</sup>, ha sido determinada por el universo simbólico del Estado-nación, la segunda modernidad iniciada en la segunda mitad del siglo XX se define por crisis económicas y ecológicas globales, desigualdades transnacionales crecientes, individualización, empleo precario y los retos de la globalización cultural, política, económica y militar (Beck, 2002: 16-17).

---

<sup>412</sup> En el inciso 4.3. comparé las definiciones divergentes de Beck y Dussel respecto a la primera y segunda modernidad.

Beck (2002:20-21) aplica las lógicas y el lenguaje propios del juego<sup>413</sup> para su análisis de la economía política mundial. En el “metajuego” no se puede diferenciar entre la política mundial antigua de la primera modernidad, fiel a las reglas establecidas centradas en el actor del Estado-nación, y la política mundial de la segunda modernidad, alteradora de las reglas clásicas. Los actores, guiones y escenarios de ambos tipos de políticas son interdependientes, aunque son constantemente re-elaborados, incorporados y/o abandonados. Pero el aporte más valioso de Beck (2002:22-23) radica en destacar que en el metajuego de la política mundial contemporánea algunos actores aplican la nueva lógica de la alteración de las reglas, mientras otros siguen con las lógicas clásicas de las consecuencias previstas y de la proporción<sup>414</sup>. En consecuencia, las instituciones o topoi de la modernidad pueden perder su carácter ontológico y normativo cuando algunas organizaciones actúan, de forma deliberada o como efecto secundario no intencionado<sup>415</sup>, al margen de las reglas de la política nacional e internacional clásica, centrada en la soberanía del Estado-nación. La relación moderna antigua entre instituciones normativas y organizaciones que acatan las normas se invierte cuando empresas transnacionales, y de forma menos trascendente algunos actores sociales<sup>416</sup>, “licúan” (Baumann, 1999) la estructura institucional en aplicación de reglas nuevas. En su dimensión política, la globalización multidimensional contemporánea se diferencia de procesos previos, no siendo ya los Estado-nación, así como las organizaciones multilaterales constituidas por los mismos, los escenarios exclusivos del actuar colectivo. Estas instituciones modernas eurocéntricas clásicas son ahora sujetos de estrategias de poder político y económico internacional que alteran, o des-institucionalizan, el orden estatocéntrico —sin que todas las organizaciones hayan abandonado

---

<sup>413</sup> Beck hace referencia a Helmuth Plessner (1931:104), quien introdujo el concepto del “juego” en el análisis y la práctica de la política.

<sup>414</sup> March y Olsen (1989; citados en Beck, 2002:22) destacan que, bajo la lógica de las consecuencias previstas, la actividad política sigue un cálculo racional del comportamiento ajeno y propio que persigue la maximización de determinadas preferencias no explicitadas (en aplicación de la teoría clásica del juego y la economía neoclásica). La lógica de la proporción interpreta la acción política como un resultado de poder, roles e identidades que incentivan o desincentivan una conducta adecuada en determinadas situaciones.

<sup>415</sup> En el capítulo 3.2. *Práctica discursiva* introduje este concepto foucaultiano.

<sup>416</sup> En el punto 4.6.3. *Sociedad civil* justificaré esta valoración de la capacidad de la sociedad civil para licuar a instituciones, mitos y topoi modernos eurocéntricos.

el orden estadocéntrico, ni tampoco empezado a jugar según las nuevas reglas en constante re-elaboración. Eliminando fronteras nacionales y la centralidad del Estado, la globalización ha introducido nuevos actores, roles, recursos, reglas, conflictos, contradicciones y, sobre todo, metas u objetivos que conviven con estos elementos del viejo juego (Beck, 2002:22-24).

A modo de ejemplo, mientras antes el derecho internacional público defendía la soberanía nacional invulnerable de cada gobierno nacional sobre su territorio y su población, desde finales del siglo XX un Estado-nación, si vulnera ciertos aspectos del consenso internacional, como son el topos de los *Derechos Humanos*<sup>417</sup>, debe contar con una posible *intervención humanitaria internacional* con el despliegue de *tropas de paz*, legitimada ante la comunidad internacional.

Asimismo, algunas metas inapelables y fundacionales del juego antiguo de la política de la modernidad eurocéntrica están siendo cuestionadas en el escenario de la globalización. El *Estado-Nacional de bienestar* estaba legitimado para perseguir la *equidad* social de toda la población mediante la homogeneización nacional (Beck, 2002:24), mientras ahora, desde el lado conservador se niega la posibilidad y obligación del Estado-nación para ayudar a las y los *otros* —tanto en el interior (servicios sociales) como, y menos todavía, en el exterior (aportes y participación activa en el sistema de la CD)—, en tanto que desde el lado progresista se critica, en base a la narrativa *poscolonial*, la asimilación de minorías en el interior y alteridades en el exterior.

Dado que la globalización deslegitima y despolitiza el Estado-nación clásico, según Beck (2002:378,380-381) surgen “Estados étnicos”, que al desnacionalizar el Estado se re-etnifican. La globalización deriva también en “Estados neoliberales”, en los cuales el viejo modelo del Estado-nación de bienestar se transforma en Estado de mercado, de modo que la política sigue la lógica propia del capital en lugar de la de redistribución y garantía social. Y evidentemente, un Estado étnico puede ser también neoliberal. Beck

---

<sup>417</sup> La persecución, enjuiciamiento y condena (no en todos los casos) en Argentina y España de varios ex-miembros de regímenes dictatoriales argentinos de entre 1970 y 1980 es otro ejemplo de un cambio en la soberanía e inmunidad diplomática de la que antes gozaban los ex-gobernantes.

(2002:382-384) identifica también otras dos nuevas formas de estatalidad en el contexto de las globalizaciones. Por un lado, el “Estado policial y de vigilancia” de defensa nacional, que puede ser interpretado de manera global-unilateral, como EEUU, o cooperativo-multilateral, como la UE. Por el otro lado, el “Estado cosmopolita”, que reconoce y posibilita la diversidad<sup>418</sup>. Ambas nuevas formas de estatalidad aprovechan de diferentes maneras la “soberanía transnacional y cooperativa”, al contrario de los Estados étnicos y neoliberales.

En consonancia con gran parte de lo expuesto por Beck (2002), también para Santos (2007:191-193) el *Estado-nación de bienestar democrático* ha perdido su apariencia de coherencia —y *por ende* parte de su legitimidad<sup>419</sup>— en el contexto de la globalización acelerada. Ello lo ha “convertido en un sistema cada vez más violento e impredecible, amplificando de este modo la vulnerabilidad de grupos, regiones y naciones subordinados.” Santos denomina como “fascismo social” el sistema que margina o expulsa de cualquier tipo de contrato social a gran parte de la población nacional y mundial, por lo que no cuenta con expectativas estables sobre la organización de sus sociedades y se agudiza la vulnerabilidad. Los gobiernos democráticos se verían legitimados por las y los ciudadanos y votantes, que son los grupos sociales incluidos según criterios locales y/o globales de jerarquización, para actuar de forma “fascista” contra los grupos sociales excluidos, según los mismos criterios locales y/o globales. Santos (2007:312; énfasis suyo) evidencia aún más el carácter mítico del *Estado-nación democrático* como garante de derechos universales en el sistema internacional. El autor denomina “fascismo del Estado paralelo” la aplicación de una “doble vara en la medición de la acción; una para las zonas *salvajes*, otra para las *civilizadas*. En estas últimas, el Estado actúa democráticamente, como Estado protector, por ineficaz o sospechoso que

---

<sup>418</sup> Beck no ofrece ejemplos para demostrar la existencia de esta forma de estatalidad. Limitado a un análisis semántico, el “Estado Plurinacional de Bolivia” sería un “Estado cosmopolita” según Beck.

<sup>419</sup> En el capítulo 3.4. sobre la articulación libre (Meyer y Rowan, 1977) defiende que la fachada ceremonial de coherencia es crucial para la legitimación y legitimidad de una organización, ya que por razones prácticas y realistas es muy improbable que exista una coherencia entre las agendas y narrativas oficiales y las actividades que debe realizar una organización para cumplir con las expectativas del contexto legitimador, reflejadas en su fachada.

pueda resultar; en las salvajes actúa de modo fascista, como Estado predador, sin ningún propósito, ni siquiera aparente, de respetar el derecho.”<sup>420</sup>

Al destacar que la asunción positivista forma parte de universo simbólico moderno eurocéntrico, Banuri (1990:34) explica en parte la viabilidad de aquel “fascismo de Estado paralelo” de Santos: considerando que según los topoi modernos eurocéntricos *los fines justifican los medios*, las consideraciones morales de las acciones aplican sobre todo a los fines, como la *democracia* o el *desarrollo*, y menos a los medios necesarios, como las intervenciones de ajustes estructurales promovidos por instituciones internacionales financieras, como el FMI y el BM (Easterly, 2003:362), o los proyectos del sistema de la CD.

Cabe añadir que el mito del *Estado-nación* fue acogido por la población y las élites de las regiones formalmente descolonizadas y constituidas como Estado-nación. Sus nuevos gobernantes locales han sido “naive” y “enamorado” de la ciencia moderna y de su supuesto potencial para elevar la calidad de vida de las y los *pobres* (Alvares, 1992:225). Para este autor, ello es debido a la occidentalización, consecuencia entre otros aspectos de la formación de las nuevas élites en las universidades eurocéntricas y de su auto-identificación con esta cultura hegemónica. Otros varios estudios de Asia y América Latina evidencian la preeminencia y consecuencias de estos topoi modernos eurocéntricos (Herrig, 2003:116-117; Abraham Rivera<sup>421</sup>). Los hallazgos de Clarke (2001:433-434) apoyan las conclusiones de Santos y Banuri: los gobiernos del Sur asumieron el rol de imponer el *desarrollo* y la modernidad eurocéntrica bajo la forma eurocéntrica de la estatalidad, el Estado-nación<sup>422</sup>.

---

<sup>420</sup> Sin embargo, Santos (2007:28-29, 292-299) argumenta también que las administraciones públicas, pero no necesariamente las de un Estado-nación, sí serían las únicas instancias que podrían garantizar la equidad social. Por lo tanto, aunque critica que ello sucede poco en la práctica, el autor no rechaza a la democracia como un mito moderno (sino la defiende como una utopía —o promesa— de la modernidad todavía por cumplir). En el fondo Santos comparte aquí aspectos del análisis de la estatalidad de Grande (2000; citado en Beck, 2002:375-376, nota 57) y del Estado cosmopolita de Beck (2002), citados anteriormente.

<sup>421</sup> Colectivo CAIK de Chiapas (México), en Charla “Represión y resistencia en Chiapas”, 29.11.2011, Bilbao

<sup>422</sup> Los impactos más negativos sobre las minorías étnicas en el sureste asiático se habrían originado en intentos gubernamentales de homogeneización para crear una unidad nacional en el marco de los Estado-nación frutos de la reciente descolonización. Clarke identifica como otros factores adicionales de este proceso a la Guerra Fría, que polarizó a los países y equiparó a las minorías con la *insurgencia*, y a la globalización que sobre todo en la pos-Guerra Fría pronunció la desigualdad ya abismal entre entre

A pesar de estas críticas y de la licuefacción de las normas y reglas antiguas por actores transnacionales, la legitimidad del Estado-nación sigue vigente debido al topos moderno eurocéntrico de que los valores fundacionales de la modernidad capitalista eurocéntrica (*democracia, Estado de derecho y justicia social*) sólo son viables en el contexto de un Estado-nación (Beck, 2002:63; nota 13) —y los actores emergentes todavía obtienen legitimidad por el rol que cumple el sistema internacional de Estados y los mitos eurocéntricos de la *democracia, la globalización, etc.*

El mito del *Estado-nación* aquí revisado es originario del universo simbólico local de la modernidad eurocéntrica y es promovido abiertamente por el sistema de la CD bajo los conceptos de *democracia, gobernanza y desarrollo*. A su vez, legitima la intervención sobre y reducción (y en ocasiones aniquilación) de la diversidad cultural, social, económica y política tanto por los propios gobiernos nacionales *subdesarrollados o en desarrollo*, o por parte de organismos internacionales y del sistema de la CD en el territorio de Estado-nación formalmente *soberanos*.

#### 4.6.2. Comunidad internacional multilateral

El topos político eurocéntrico y estadocéntrico narra la coexistencia de Estados-Nación soberanos e independientes en un sistema interestatal *simétrico*. Sin embargo, este sistema cuenta con un marco legal no siempre vinculante (Santos, 2002:61) y de una coordinación no siempre *efectiva y coherente*, dada la membresía de cada Estado-nación en múltiples acuerdos, foros, fondos, alianzas, etc.—, a diferencia de lo que sucede en mayor grado

---

élites locales y poblaciones marginadas. Por su parte, Herring (2001:116-117) argumenta que también en el caso de Sri Lanka ha sido el gobierno nacional quien convenció a los donantes de la CD a apoyar un macroproyecto que finalmente desplazó la minoría tamil de sus tierras —catalizando su posterior rebelión violenta. El autor tilda a los países donantes como naive e “inocentes”, pero también afirma que decidieron fijarse solo en la ratio de coste-beneficio, la *eficiencia*, del proyecto y eligieron ignorar los costos sociales para “no interferir en la política nacional”. En un sentido parecido, Abraham Rivera critica el rol del PNUD en el contexto de los “proyectos de reconcentración” promovidos por la gobernación de Chiapas y el Estado mexicano. Rivera expresa que esos proyectos nacionales de *desarrollo* persiguen la reestructuración territorial mediante el re-alojamiento de comunidades para que diferentes empresas transnacionales tengan acceso a recursos naturales (energía hidroeléctrica, minerales y tierra para producir agrocombustibles). La creación de las “ciudades rurales”, donde se re-localiza la población, fue aprobada por el PNUD bajo la priorización del primero de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la *reducción de la pobreza*, cuyo cumplimiento se ha perseguido reduciendo la dispersión de la población de bajos ingresos, con el argumento de que esto facilitaría el acceso a servicios básicos y al mercado.

en el interior de la unidad básica del sistema, el Estado-nación. Este mito se articula bajo la narrativa del *multilateralismo*, aunque como en todos los topoi aquí presentados, existen narrativas divergentes según el actor. Sanahuja (2013)<sup>423</sup> identifica cuatro relatos, de los cuales dos corresponden a financiadores del sistema de la CD, EEUU y UE, uno a los receptores, países en *vía de desarrollo*, y el último a los países emergentes, que de manera creciente la emplean en su *cooperación Sur-Sur*.

Según Sanahuja (2013), EEUU articula el mito del “multilateralismo hegemónico”: su liderazgo mundial es necesario para garantizar la *pax americana* en base a sus objetivos *virtuosos y universales*, por lo que el multilateralismo es la forma *eficiente* y legitimada para ejercer su liderazgo. EEUU asume la CD por *the white men’s burden*<sup>424</sup> para extender *seguridad, democracia y prosperidad* al mundo.

Por su parte, la UE y sus Estados miembros narran el “multilateralismo normativo” en base a haber logrado a través de un federalismo continental la *paz, el progreso y la integración* (sin abandonar el mito y la práctica del *Estado-nación*). También la UE percibe la *universalidad* de sus valores, muy semejantes a los estadounidenses, pero a diferencia de EEUU, los promueve con medios menos coercitivos y sobre todo de una manera más *cooperativa*, en el sentido de Beck (2002:382-384), reconociendo la existencia de una red de actores nacionales y supranacionales interdependientes. Su participación en el sistema de la CD es legitimada internamente por la deuda histórica asumida como ex-metrópolis colonial de la mayoría de sus miembros, pero también por interés propio de una mayor seguridad europea con vecinos *desarrollados*. En esta narrativa normativa, Europa percibe al Sur como actores nacionalistas que constantemente exigen más recursos en referencia a la deuda histórica y que se resisten a aceptar sus *recomendaciones virtuosas* para poder alcanzar el *progreso*, y se resisten a aceptar la *democracia*, los *DDHH*, la integración regional, las reformas fiscales y el cuidado del medio ambiente, etc.

---

<sup>423</sup> Sanahuja (2013) define al multilateralismo como “principio y norma legal, así como discurso político, aspiración moral y lógica funcional”, en lo que aquí me centro en la narrativa.

<sup>424</sup> En el subepígrafe 4.9. *Ayuda y Cooperación* revisaré esta narrativa.

Esta retórica es contestada por los países en *vías de desarrollo* con desconfianza y una defensa de la *soberanía nacional* frente al Norte (en deuda histórica), y los organismos multilaterales, como FMI y BM (al servicio del Norte). En el marco de la última crisis financiera del Norte, se ha reconocido a varios países *emergentes* como actores globales relevantes, por lo que sobre todo los BRICS (en una fase ya avanzada de institucionalización) perciben el *multilateralismo* como un espacio para exigir y obtener mayor relevancia en el sistema internacional —con un éxito contingente en la revaloración temporal del G-20 y un éxito eventualmente más estructural en la OMC y la ONU.

Debido a la descolonización administrativa a finales de los años 1960, la estrategia colonial de las metrópolis para controlar directamente los recursos naturales requeridos para su propio progreso llegó a su fin. Aunque la narrativa poscolonial<sup>425</sup> legitima el acceso a los recursos naturales foráneos por medio del mercado, esta estrategia alternativa encontró la resistencia coyuntural, sobre todo en los años 70 del siglo XX, de la nueva alianza formada por los principales países productores del petróleo —la cual causó severas crisis económicas en los países del Norte, industrializados también gracias al acceso a recursos de bajo costo. Estos procesos desencadenados por la descolonización, además de la entonces reciente experiencia casi global de la inviabilidad de los conflictos bélicos con armamento moderno (en particular, el nuclear) y la evidencia creciente de la contaminación medioambiental por la industrialización, ha ido nutriendo una narrativa poscolonial que defiende la *multilateralidad* para resolver los conflictos y problemas de escala global. Como consecuencia, el sistema de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Internacionales empezaron a constituir los espacios principales de la política internacional, en base a una narrativa que legitima no solo a los organismos multilaterales, sino también a los gobiernos nacionales que participan en aquellos (Grober, 2010:96-97,218-219; Sanahuja, 2013)<sup>426</sup>. Es en este sentido que, para autores como Cox (1992), el *multilateralismo* es una

---

<sup>425</sup> En el punto 4.7. revisaré este topos moderno.

<sup>426</sup> Sanahuja (2013) desglosa las diferentes narrativas que llevan a actores tan diversas como EEUU, UE, los países en *desarrollo* y los países emergentes para endosar el multilateralismo.

narrativa hegemónica que se basa en fuerzas materiales, instituciones e ideas para mantener el *status quo* de la modernidad eurocéntrica hegemónica.

Las Naciones Unidas y gran parte de los actores del sistema de la CD fueron fundados en aquella era post-Segunda Guerra Mundial, por lo que se han visto marcados por el deseo compartido de evitar en el futuro los conflictos bélicos en el marco de la mencionada *paz democrática y desarrollada*. Cabe añadir que el foro multilateral global de las NNUU es percibido, por motivos diversos, como el más relevante por la UE, el Sur y los países emergentes, aunque no por EEUU (que lo percibe como limitante menor a su liderazgo *natural*) (Sanahuja, 2013).

#### **4.6.3. Sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales**

El concepto de *sociedad civil* sigue siendo ambiguo y aún así entró a formar parte de varias narrativas legitimadoras (Bebbington y Riddell, 1997:108). Este mito moderno eurocéntrico conlleva, en primer lugar, la connotación de la capacidad de la sociedad de controlar, complementar y en ocasiones sustituir a las administraciones públicas y al sistema político de un Estado-nación, y, en segundo lugar, que tiene autonomía orgánica respecto al Estado y el mercado, y por ende capacidad normativa.

Sin embargo, ni en las democracias liberales de los Estado-nación del Norte, de donde surge este topos, existe esta capacidad efectiva de control de la administración pública. En ellas el concepto ha sido empleado para legitimar la delegación de las políticas sociales públicas del Estado de bienestar al sector privado, tanto en su dimensión no lucrativa (asociaciones para la asistencia social a nivel nacional y ONG para la CD internacional), como lucrativa (empresas sociales y fundaciones corporativas para la asistencia social). En coherencia con los topoi modernos eurocéntricos de la *racionalidad* y de la *democracia* liberal, los actores privados se presentan como la alternativa *más eficaz y más transparente* al Estado, y en el caso específico del sistema de la CD se perciben como más capaces de ajustarse a los ciclos cortos de financiamiento y resultados (Kohl y Farthing, 2007: 135-136).

La transformación liberal del *contrato social* a la *contractualización individual* se refleja en la práctica de la *sociedad civil* —aunque su mito legitimador destaca el carácter *colectivo* y *social* de sus objetivos y prácticas. Mientras el *contrato social* (en el sentido de Rousseau) defiende la idea de la *comunidad* como epicentro de la política, la dicotomía liberal de la dimensión *pública/social* versus la dimensión *privada/individual* coloca a la *sociedad civil* por debajo del Estado-nación (Santos, 2002:72-73) y dentro de la primera dimensión, marcadamente separada del *mercado*, como exponente de la otra dimensión dicotómica.

En otras palabras, aunque este topos (auto)presenta a los actores *privados* y *no lucrativos* de la *sociedad civil organizada* (o del *tercer sector*<sup>427</sup>) como *alternativa contrahegemónica* a los sectores del Estado y del mercado, es parte del espacio público/social dominado por el Estado, por lo que ejerce una actividad ceremonial de *supervisión* de Estado y mercado —una actividad además regulada por el Estado en base a su legitimidad democrático-electoral (Santos, 2002:61).

También el análisis neogramsciano emplea el concepto de la *sociedad civil* para describir un espacio en el cual se establecen y defienden ideas hegemónicas sobre la organización de la sociedad, por lo que Estado y sociedad civil son constituyentes mutuas y no esferas separadas y autónomas (Mitlin, Hickey y Bebbington, 2007:1702).

Beck (2002:28-32), por su parte, incluso reduce la *sociedad civil* a un estatus de “consumidor político”, limitado a poder negarse al consumo de productos y servicios de empresas con las que se encuentran en disconformidad, siempre que puedan elegir y/o prescindir del producto de consumo. Para el autor, la “sociedad del consumo es la sociedad mundial realmente existente”, considerando que ni la producción, ni el consumo obedecen a fronteras, lógicas y obligaciones nacionales o contractuales<sup>428</sup>. Sin embargo, este análisis de

---

<sup>427</sup> Esta denominación es de uso casi exclusivo en España.

<sup>428</sup> Contrariamente, la lógica antigua incluía en los mecanismos de regulación y emancipación, como la huelga y negociación, sólo a personal y propietarios de la empresa en cuestión.

Beck no considera el juego de poder entre *sociedad civil* y Estado —poder que es implícitamente reconocido por el mismo autor (2002:39) al denominar a las ONG internacionales de derechos humanos como “nuevo poder mundial” (después de la OMC). Esta argumentación se debe a que, para el autor, la *sociedad civil* no debe reemplazar al *Estado-nación*, sino tomar su control de manera “simbiótica”<sup>429</sup>: (sólo) trascendiendo la fijación *nacionalista*, un Estado, concebido como un actor entre otros y políticamente contingente, puede recobrar su capacidad de acción en el contexto de la globalización del sistema económico. Para ello, el autor (2002:28-32,39,419) aplica en el nivel global el modelo trisectorial de análisis nacional, matizando que en el *metajuego* de la globalización cada actor debe crear coaliciones intersectoriales para alcanzar sus agendas particulares<sup>430</sup>. Mientras los movimientos sociales nacionales y transnacionales requieren de la autoridad estatal para institucionalizar en normas y prácticas políticas su proyecto de un orden mundial *más justo*, las empresas transnacionales precisan la legitimidad normativa y política del *Estado* y la legitimidad social otorgada por las *sociedades civiles organizadas* locales, nacionales y transnacionales. En este metajuego las agendas, narrativas o fachadas ceremoniales<sup>431</sup> de actores *antagónicos* (según sus topoi legitimadores), como ONG, Estado-nación e incluso ETN, coinciden en muchos *problemas y riesgos globales* por el potencial legitimador asociado, aunque en la práctica sí difieren sus soluciones y omisiones (Beck, 2002:420).

<sup>429</sup> Para Beck (2003:348,350-351,356) la *sociedad civil* debería tener un rol relevante para la transformación del sistema contemporáneo. Según el autor sería “necesario” reconocer al *individuo* como unidad básica de la organización política — en lugar de los Estados, gobiernos, partidos, sindicatos, etc. del *contrato social*—, para facilitar la “reevaluación de lo local y de la autorresponsabilidad de la sociedad civil, una sociedad activa en la que los procesos políticos no sean simplemente organizados en el parlamento y en el gobierno, sino en el ámbito local y cotidiano del ciudadano.” El autor asevera que “la política no puede ser simplemente racional”, centrada en una supuesta “vía óptima”: aparte de ofrecer soluciones eficaces a problemas, “la política tiene que versar sobre la vida emocional”. Según Beck, las y los políticos —partícipes de una narrativa tecnócrata y de la *realpolitik*—, rechazan a la *sociedad civil* “por no satisfacer sus patrones de eficacia”. Pero “si al mercado se le deja que distribuya libertades de la manera como distribuye la riqueza, entonces correremos un grave peligro. No quedará ninguna de las instituciones socialdemócratas creadas en la primera modernidad [entre los siglos XVI y XX] para defender a la gente.”

<sup>430</sup> Aunque en el fondo, tal como Santos (2002:72-73), Beck contraponen Estado transnacional/posnacional y sociedad civil, por un lado, al conjunto de actores económicos transnacionales, por el otro lado.

<sup>431</sup> En el capítulo 3.4. *Articulación libre* definí con detenimiento el concepto de “fachada ceremonial” de Meyer y Rowan (1977).

Como ya he mencionado, la legitimidad del mito del *Estado-nación* se refuerza con la presunción moderna de que los valores fundacionales de la modernidad eurocéntrica (*democracia, estado de derecho y justicia social*) sólo son viables en el contexto de un *Estado-nación* (Beck, 2002:63; nota 13). El mito de la *sociedad civil organizada* se nutre de esta narrativa liberal, aunque aparentemente la deslegitima: no sólo promete soslayar las insuficiencias del Estado-nación (y no su superación), sino además las organizaciones que la constituyen revalidan al *Estado-nación* al dirigir sus demandas hacia el mismo, buscar su apoyo financiero y pedir su protección legal y diplomática en el exterior.

Como ya mencionado en el epígrafe 2.2.5., en el caso específico del sistema moderno eurocéntrico de la CD, las *organizaciones no gubernamentales para el desarrollo* (ONG) son los actores más relevantes y numerosos de la *sociedad civil organizada*. Ya a principios de los años 80, Judith Tendler (1982:1-7) en su informe para USAID, identificó y revisó críticamente siete “artículos de fe” que formarían parte del mito auto-proclamado de las ONG estadounidenses, participes del sistema de la CD o de otros ámbitos. Son enunciados vertidos por las propias entidades que definieron su actividad y sus procesos internos como *opuestos* al sector gubernamental: como *no gubernamental*. Las ONG defendieron que:

1. Tienen una mayor capacidad para alcanzar a los pobres;
2. Permiten la participación de los pobres en los procesos;
3. Persiguen *procesos* y no *resultados*;
4. Son más eficientes;
5. Son más flexibles, experimentales e innovadoras;
6. Fomentan a las instituciones sociales locales; y
7. Son un sector heterogéneo.

Tendler (1982:iv-vii) revisa esta “mitología” —mantenida en gran parte décadas más tarde por las ONG internacionales y nacionales en Bolivia<sup>432</sup>— y concluye que gran parte de las ONG tomarían decisiones de forma descentralizada en conjunto o sin las élites locales; que según el contexto local y el tipo de

---

<sup>432</sup> Véase el apéndice 1 para un listado de las entidades entrevistadas.

proyecto no siempre llegarían *mejor a los pobres*, sino a estas élites locales; que los éxitos de las ONG pueden depender también de aportes cualificados de los gobiernos receptores; y que su carácter *experimental e innovador* se suele limitar a introducir técnicas ya conocidas en otras áreas geográficas. La autora sí confirma la heterogeneidad de las ONG, así como la de sus intervenciones, a pesar de su retórica cuasi unísona. Hulme y Edwards (1995:53) y Saxby (1996:65) confirmaron posteriormente estas conclusiones de Tendler.

Por su parte, Chandhoke (2002:37-40) observa el supuesto poder normativo de las ONG internacionales (de *desarrollo*, DDHH, medio ambiente, etc.) respecto a los demás actores de la *sociedad civil organizada internacional*. La autora subraya que estas entidades de impacto global provienen de los mismos países hegemónicos, y cuestiona que se trate de actores que pueden producir agendas alternas heterodoxas y que tengan la capacidad normativa que implica su propio topos. A pesar de ello, Chandhoke concluye que la *sociedad civil organizada*, que incluye entre otros a las ONG de *desarrollo*, sí habría logrado en ocasiones influenciar políticas nacionales e internacionales, afectar regímenes autoritarios y plantear demandas propias. Por su parte, Boli y Thomas (1997:179-188) concluyen que han sido concretamente las ONG internacionales la parte más proactiva para que Estados y organismos multilaterales asumieran la defensa de los valores de la modernidad eurocéntrica. Sin embargo, estos autores y autoras no citaron expresamente a las ONG locales.

Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1702) argumentan que las ONG internacionales y locales no son los actores más relevantes de la *sociedad civil*, ni sus constituyentes fundacionales. Siendo un tipo de entidad relativamente reciente, más bien se han relacionado con redes sociales e institucionales diversas, surgidas a partir de iglesias o movimientos políticos y sociales locales, nacionales e internacionales —y en interrelación estrecha con gobiernos y empresas. Las ONG bolivianas afirmaron esta valoración en las entrevistas.

En el punto 4.6.1. *Estado-nación* afirmé que estas entidades transnacionales privadas no lucrativas de la *sociedad civil* no tienen la capacidad para “licuar” (Baumann, 1999) las instituciones, mitos y topoi modernos estadocéntricos y eurocéntricos —a diferencia de las entidades transnacionales privadas lucrativas. En consonancia con lo expresado en los párrafos previos, su interdependencia estructural y epistémica con el *Estado-nación* y, en menor medida, con el mercado no permite a la *sociedad civil* alterar la estructura institucional y los topoi de la modernidad eurocéntrica, ya que no pueden elaborar y aplicar reglas nuevas sin perder su legitimidad (garante de su existencia frente a las entidades financiadoras públicas y privadas).

Sin embargo, otros actores sociales ajenos a la *sociedad civil* aquí revisada y organizada según la normatividad moderna de Estado y mercado tienen el potencial de alterar las instituciones y normas modernas eurocéntricas al incorporarlas a sus universos simbólicos, sin que por ello abandonen las suyas. Silvia Rivera Cusicanqui (2010a:69-70) lo define en el caso boliviano<sup>433</sup> como “mezcla abigarrada” entre los epistemes aymara y europeo. Se trataría de “la coexistencia en paralelo de múltiples diferencias culturales que no se funden, sino que antagonizan o se complementan. Cada una se reproduce a sí misma desde la profundidad del pasado y se relaciona con las otras de forma contenciosa.” El hecho de encontrarse con alteridades epistémicas que no asimilan la propuesta *multicultural* universalista y eurocéntrica, sino que la celebran en un “espacio tripartito” (Rivera Cusicanqui, 2010b:12-13) establecido entre los universos simbólicos en conversación, podría repercutir en el medio y largo plazo en la manera de cómo se relaciona la modernidad eurocéntrica con sus alteridades<sup>434</sup>.

---

<sup>433</sup> Aunque los pueblos originarios de hecho son transnacionales en su origen, ya que sus territorios han sido parcelados por los Estado-nación modernos.

<sup>434</sup> Cabe recordar que la modernidad eurocéntrica ha sido licuada desde que se encontró hace más de cinco siglos con las poblaciones de la África no árabe y de las Américas —alteridades definidas como *inferiores* y por ello con repercusiones sobre el propio universo simbólico diferente al de las alteridades percibidas como *gloriosas*, *amenazantes*, aunque al mismo tiempo *atrasadas* del *Oriente* (Santos, 1999a).

Para concluir cabe mencionar cómo Hulme y Edwards (1997:276-277) relacionan los mitos esbozados en el presente epígrafe con el sistema de la CD, ofreciendo además un análisis cronológico:

“En los años 1970 el ‘mito del Estado’ —que el Estado puede satisfacer todas las necesidades de todos y todas los ciudadanos— ha sido anulado. Ello abrió el terreno a ONG y organizaciones de base, mientras el ‘mito del mercado’ —que el sector privado puede satisfacer todas las necesidades de consumo de todas y todos los consumidores— tomó control en los años 1980. Cuando se desplomó aquel mito al final de los 1980 se necesitó un nuevo mito: el ‘mito del mercado más la sociedad civil’”.

Dicho auge del mito de la *sociedad civil* a finales de los años 80 hasta mediados de los años 90 facilitó un crecimiento exponencial de las ONG. A su vez, por resultar también incapaces de lograr los resultados prometidos y para contrarrestar las críticas derrivadas, desde principios del siglo XXI se implantó un modelo basado en el mito del *Estado modernizado y reducido* (en los años 80) *más los sectores privado-no lucrativo* (fundaciones y ONG) y *privado-lucrativo* (ETN)<sup>435</sup>. De esta forma, no se otorga una mayor legitimidad a alguno de los tres tipos de actores y sectores, ni se deslegitima ya a ninguno.

#### 4.7. Poscolonialidad

La narrativa poscolonial surgió en Europa en el contexto de los procesos de independencia de las colonias europeas en África y Asia después de la Segunda Guerra Mundial. Los nuevos Estado-nación concordaron en exigir relaciones formales horizontales y el respeto a la *soberanía*, como *garantía* de un *desarrollo* auto-determinado (ONU, 1962). El topos moderno eurocéntrico de un *nuevo mundo poscolonial* pregona una *nueva era*, inaugurada con el fin de las administraciones coloniales en África y Asia, que conllevaría la *superación* de las relaciones de dependencia. Aquella retórica poscolonial se extendió sólo entonces a Latinoamérica, regida todavía en gran parte y después de 150 años de *independencia* por élites de origen europeo.

---

<sup>435</sup> En el capítulo 6.2.10 profundizaré al respecto en las alianzas público-privadas (APP).

Sin embargo, en primer lugar, la *descolonización* en forma de desocupación jurídico-política de las colonias europeas no anuló las estructuras y jerarquías globales establecidas entre Norte y Sur (Grosfoguel, 2006:27-30); y, en segundo lugar, en coherencia con el mito *universalista* de la modernidad eurocéntrica, la narrativa *poscolonial* promete *un* mundo moderno eurocéntrico (W. Sachs, 1992:377). Por estas razones siguen vigentes las críticas descolonizadoras a la “neocolonización”, “recolonización” (Tandon, 2008) y, sobre todo, a la “colonialidad” (Quijano, 2007:93; nota 1) introducidas en detalle en el punto 4.4. Por esta razón denomino a este mito moderno eurocéntrico como *poscolonialidad*.

Cabe añadir que, desde principios de los años 70 del siglo XX, coexistieron dos interpretaciones eurocéntricas, pero antagónicas, del concepto de *un mundo poscolonial*. En el sistema de las Naciones Unidas y en los movimientos sociales ecologistas y posmodernos, sobre todo en los países industrializados, se ha utilizado el símbolo de la “esfera pequeña y frágil” (ONU, 1987:16) del planeta Tierra, tanto para evidenciar la interdependencia entre humanidad y naturaleza, como para exigir la inviolabilidad de los *DDHH* para toda persona en el contexto de la diversidad cultural existente y valorable<sup>436</sup> (UN Habitat, 1976:4-5).

Por otro lado, parte de la academia estadounidense, sobre todo de la Universidad de Chicago, ha adaptado el liberalismo clásico de las Ciencias económicas al nuevo escenario internacional<sup>437</sup>. Su modelo teórico, basado en la privatización, desregulación y recortes del gasto público, se tradujo en una política nacional por primera vez en 1973, después del golpe de Estado al gobierno socialdemócrata de Salvador Allende en Chile (Naomi Klein, 2010), y constituyó como marco teórico universalista la legitimación para imponer ajustes estructurales casi uniformes en América Latina y el Este de Europa

---

<sup>436</sup> La antropóloga Margaret Mead fue una de las conferenciantes principales en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos humanos* “Habitat I” de 1976 en Vancouver, Canadá. Ya en 1974 ella había defendido este punto de vista poscolonial en la conferencia del Consejo Mundial de las Iglesias en Bucarest, Rumanía (Grober, 2010:238-239).

<sup>437</sup> Los principales autores han sido Milton Friedman y Friedrich von Hayek, entre otros.

durante los años 80 y 90 del siglo XX —bajo la asunción universalista de la existencia de *un mundo* (lo bastante) homogéneo.

En el caso específico del sistema de la CD, su (auto)legitimación *poscolonial* yace en la promesa paradójica de tener la capacidad hegemónica para facilitar el *desarrollo auto-determinado* —la creación de la competencia política, técnica y productiva en función del universo simbólico alterno—, *sin infringir la soberanía* de los Estado-nación nuevos (africanos y asiáticos), ni la de los Estado-nación latinoamericanos (que se auto-definieron en varios casos en el mismo periodo como *refundados* mediante revoluciones populares o militares).

El sistema de la CD también ha sido presentado por los financiadores como respuesta exhaustiva a las demandas de las ex-colonias hacia las ex-metrópolis a favor de una indemnización por los recursos naturales explotados y genocidios cometidos durante el tiempo de colonización: las donaciones y préstamos blandos serían una forma *justa y viable* de redistribución y reparación (Sanahuja, 2013). Sin embargo, dado que la narrativa de la *realpolitik* otorga legitimidad a actores que toman decisiones en base a parámetros más pragmáticos que ideológicos, el discurso de la *poscolonialidad* puede ser obviado en la autolegitimación mientras se pueda demostrar que su cumplimiento hubiera puesto en riesgo los intereses propios o el *statu quo*.

En mi opinión, junto a los mitos modernos del *desarrollo*, y de la *ayuda y cooperación*, analizados a continuación, la narrativa *poscolonial* es uno de los mecanismos de legitimación más relevantes para el sistema de la CD.

#### **4.8. Desarrollo**

Todas las narrativas modernas eurocéntricas revisadas hasta este punto legitiman la narrativa del *desarrollo* —y viceversa. La literatura crítica eurocéntrica y decolonial es relativamente abundante en cuanto al diagnóstico del *desarrollo* como mito: Rist (2002) lo denomina como “creencia”, Escobar (1995:59) utiliza el sinónimo igualmente evocador de “cuentos”, Dussel

(2000:472) lo tilda de “falacia”, mientras Sachs (1992:1), Latouche (2007:19) y Bautista (2012:63-64) aluden directamente al “mito del desarrollo”.

W. Sachs (1992:1) lo define como una forma de pensar determinada: “es mucho más que un esfuerzo socio-económico; es una percepción que modela la realidad, un mito que consuela a sociedades, y una fantasía que desata pasiones.” Por lo que, aunque no existe una definición exhaustiva y universalmente aceptada del concepto *desarrollo*<sup>438</sup>, su mito define, legitima y promueve un modelo socio-económico-político local en proceso de globalización, la modernidad eurocéntrica capitalista (Esteva, 1992:8; Escobar, 1995:44,52; Rist, 2002:21,32-35).

Invito a revisar, antes de proseguir, la introducción extensa del capítulo 2.2.1. sobre las críticas posmodernas y descolonizadoras al *desarrollo*, por lo que aquí me limito a incluir la definición escueta de esta institución moderna eurocéntrica y su relevancia, elaborada por Escobar (1995:162-163). Este autor afirma que el *desarrollo* es un discurso que sigue reflejando relaciones estructurales de poder imperialistas, al mantener como base inamovible que el *desarrollo* —la condensación simbólica de promesas y mitos de la modernidad eurocéntrica— se logra mediante la modernización, el crecimiento, el capital, la tecnología y la individualización.

Efectivamente, y como he argumentado también en el capítulo 2.2.1., no se trata de un proceso *natural*, sino de un topos eurocéntrico local, inexistente en la mayoría de las culturas extraeuropeas previamente a su contacto con la modernidad de origen europeo y que ha sido transmitido por colonizadores, misioneros, gobiernos nacionales de Estado-nación del Norte y del Sur, empresas transnacionales y el sistema de la CD (Rist, 2002:41-46; Latouche, 2007:53-55); Tapia, 2010; Rivera Cusicanqui, 2010b:9; Rafael Puente<sup>439</sup>).

Gilbert Rist (2002) analiza este mito tan central para la legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo (CD) en su libro *El desarrollo: historia de*

---

<sup>438</sup> Como concluí en el punto 2.2.1.

<sup>439</sup> Conferencia *Explotación de recursos naturales vs. el Buen Vivir en Bolivia*, Bilbao, 15.11.2011

*una creencia occidental*, y concluye que es un concepto “seductor”, pero que las asociaciones cognitivas y emocionales varían en función del tipo de actor que participa en su práctica en el sistema de la CD —existen narrativas divergentes, por lo que también algunas narrativas *contrahegemónicas* aluden al mismo topos (Sachs, 1992:1).

Bautista (2012:64) observa que este concepto “no puede ser comprendido ni siquiera en términos lógicos, sino tiene que ser ‘hurgado’ desde sus connotaciones y contenidos históricos, porque, como todo concepto —que además organiza una concepción de la vida y del mundo en cuanto a categoría— tiene historia”. Propongo revisar la literatura con esta finalidad, bajo la conclusión preliminar de que existen argumentaciones muy divergentes respecto al momento de génesis del término *desarrollo*, aunque la mayoría de las y los autores concuerdan en que el *desarrollo* llegó a conformar un elemento nuclear de la narrativa moderna eurocéntrica en la pos-Segunda Guerra Mundial.

Rist (2002:41-46) rastrea hasta Aristóteles el origen de la percepción moderna del *desarrollo* como un proceso predeterminado y conducente a la *perfección*. Como he mencionado en el punto 4.1., según el autor, fue en el siglo V cuando con San Agustín se introdujo la percepción *lineal* y *universal* en la *Historia* con el *reino eterno de Dios*, ya que hasta entonces también la visión europea había sido cíclica: se percibía como *natural* que todo —sea planta, humano o imperio— nazca, culmine y decaiga irremediabilmente en el marco de un cambio constante. En 1440, Nicolás de Cusa, exponente alemán del Renacimiento incipiente, definió el “desarrollo” (*evolutio*, en latín) en un sentido geométrico como *linea est puncti evolutio*<sup>440</sup> para significar el “despliegue” (*explicare*) del potencial inherente de las cosas y seres vivos (Grober, 2010:56).

No obstante, a finales del siglo XVI Gottfried Wilhelm Leibniz retomó las narrativas pre-cristianas al defender que el *desarrollo* no puede ser infinito, ya que el crecer y el decaer están predefinidos como aspectos intrínsecos del todo

---

<sup>440</sup> “La línea es es desenvolvimiento del punto”.

(Grober, 2010:77). En aquella época Goethe y Herder valoraron el término “desarrollo” por su capacidad para acentuar la relación de un estado con otro anterior y/o bien su nueva cualidad. Aquél clasicismo de Weimar amplió además la concepción biológica del concepto hacia la dimensión socio-política hoy predominante. Por su parte, contrariamente, otros autores, como Latouche (2007:21) y Bautista (2012:64) situaron el origen del concepto *desarrollo* en la Revolución Industrial del siglo XVIII, y Rist (2002:54-55) identifica el origen del topos del *desarrollo* moderno en la racionalidad positivista<sup>441</sup> de la Ilustración:

“Este método [científico moderno] suprime cualquier asombro ante lo diferente: no se ve, se compara. De pronto, las sociedades no occidentales se encuentran privadas a la vez de su historia y de su cultura. [...] La creencia en un ‘desarrollo’ ineluctable y natural de las sociedades impide considerarlas por sí mismas, con sus especificidades, para juzgarlas sólo en función del referente occidental.” (Rist, 2002:54-55)

Marx y Engels derivaron de estas connotaciones sociales, económicas y científicas en 1848 el *Manifiesto comunista*, en el que proyectan la sociedad industrial como una “asociación” en la cual el “desarrollo libre” de cada persona es la condición para el *desarrollo libre* de todos (Grober, 2010:152-153). Con la teoría de la evolución de Darwin de 1859 se superó la concepción del desarrollo biológico como predefinido y limitado por su potencial inherente, hacia una visión del desarrollo orgánica, interdependiente con el entorno y sin límites innatos, por lo tanto, como la mejor adaptación como estrategia universal para la sobrevivencia (Grober, 2010:151). Ello implica que, aunque se puede inferir la evolución transcurrida por una especie, no se puede predecir su evolución o desarrollo futuro. En mi opinión, es tan necesario tomar en cuenta la etimología y mitología del concepto *desarrollo* durante milenios, como su definición analógica al *crecimiento económico* y la *acumulación de capital* surgida en la Revolución Industrial.

Además de estas diferencias en cuanto al origen del concepto *desarrollo*, también existen argumentaciones divergentes respecto al cómo llegó a constituir un elemento sustancial del episteme legitimador de la modernidad

---

<sup>441</sup> Véase 4.1.1.

eurocéntrica. Por un lado, entre otros y otras, Dussel (2000), Latouche (2007:19-20), Santos (1999a:149-150) y Gimeno (2007:669) defienden, desde un punto de vista decolonial (que incluye en el análisis dimensiones extra-europeas), que el *desarrollo* y la *ayuda*<sup>442</sup>, siendo mecanismos modernizadores y de occidentalización, se denominaron “colonización” e “imperialismo” hasta que en 1949 el presidente estadounidense los re-nombrara como “desarrollo económico” —con el fin de instaurar un nuevo imperialismo económico y geopolítico sobre las ex-colonias africanas y asiáticas y sobre su “patio trasero” latinoamericano, en el contexto de la Guerra Fría y sobre todo en coherencia legitimadora con la narrativa de la *poscolonialidad*.

Por otro lado, desde una visión crítica y eurocéntrica, y como elaboré en el inciso 3.1.2., se observa que desde el siglo XIX el *progreso* científico-tecnológico y económico ha gozado del estatus de una religión secular, constituyendo el principal mecanismo de legitimación social y política. Sin embargo en la segunda mitad del siglo XX surgieron impugnaciones a los resultados irracionales del *progreso científico-tecnológico* y a los efectos desiguales del *crecimiento económico*, derivando en un cuestionamiento de la fe secular moderna del *progreso infinito* positivista. Como consecuencia, las entidades normativas de la modernidad eurocéntrica se vieron obligadas a reconstruir su hegemonía y buscar la legitimación de sus políticas y discursos frente a una crítica social y académica creciente, aunque minoritaria (Mansilla, 1976:67), pero también en relación con el Sur en el contexto de la *poscolonialidad*. Como mecanismo de re-legitimación, el *progreso positivista*, deslegitimado por su énfasis económico y técnico, y la *riqueza*, deslegitimada por su asociación a la acumulación capitalista tendente a la desigualdad, fueron rebautizados como *desarrollo*, destacando así el supuesto potencial social y humanista de *progreso, crecimiento y modernización* mediante un “vocablo moderno, estimulante y políticamente aséptico” (Sampedro, 1972:16). Por lo tanto, debido a los imperativos poscoloniales y pos-positivistas de legitimación mencionados, a partir de los años 50 del siglo XX, en los gobiernos y la academia de los países industrializados y en las élites de los países

---

<sup>442</sup> Revisaré los topoi de la *ayuda* y de la *cooperación* en el siguiente epígrafe.

descolonizados, se estableció como objetivo supremo para el Sur, ahora definido como *subdesarrollado*, la narrativa política del *desarrollo* imitador (Mansilla, 1976:75-76,79), mediante la industrialización, expansión de infraestructuras y globalización comercial según el modelo de los países *desarrollados*.

Cabe recordar que, entonces, el contenido concreto del *desarrollo* era prácticamente idéntico tanto en el capitalismo del mercado y como en el socialismo (o capitalismo del Estado), supuestamente antagónicos, ya que el industrialismo y la modernidad eurocéntrica son simultáneamente expresión y resultado del progreso tecnológico-científico y económico. El cambio semántico no implicó un cambio sintáctico, por lo que, bajo el nuevo sinónimo, las sociedades modernas eurocéntricas y las que aspiran a serlo siguen venerando tanto la *prosperidad* tangible, el *éxito*, los principios de *rentabilidad*, *eficiencia*, *eficacia* y *crecimiento económico ilimitado*, como el incremento de poder internacional del propio Estado-nación. Como consecuencia, la narrativa del *desarrollo* se mantiene legitimada en las diversas ideologías políticas modernas eurocéntricas por su búsqueda de dos objetivos normativos, no cuestionados por su percepción como indefectibles e irrenunciables: (1) la modernización e industrialización masiva y acelerada para alcanzar el nivel económico, tecnológico y de vida de los países *desarrollados*; y (2) la modernización de las administraciones públicas nacionales para lograr un control más eficiente de los propios recursos y alcanzar un puesto de relevancia en la arena de la política internacional, o por lo menos regional (Mansilla, 1976:72-73,77; 1981a:94; 1981b:154-155,162).

Ahora, después de esta revisión de la génesis y evolución de la narrativa del *desarrollo*, cabe destacar, en primer lugar, que el topos moderno eurocéntrico del *desarrollo* se construyó a partir de los mitos modernos presentados en los incisos previos de este capítulo: expresa nítidamente que la modernidad europea es supuestamente *superior* a otros universos simbólicos por constituir el *pináculo* de la historia *lineal* humana *universal*, gracias a su *progreso infinito* mitificado y al contrato social entre *Estado-nación*, *sociedad civil* y *democracia*

*liberal*. Consecuentemente, desde el punto de vista del universo simbólico eurocéntrico, *todo el mundo* estaría *mejor* viviendo según sus valores y con sus instituciones (Escobar, 1995:43,171). Además, como ya he mencionado, cabe subrayar que a pesar de su *universalismo* intrínseco, el topos del *desarrollo* se legitima también mediante la narrativa de la *poscolonialidad*: promete, con variaciones según su enfoque teórico<sup>443</sup>, que cada Estado-nación, colectivo y/o individuo puede autodeterminar su *desarrollo* —aunque sólo las sociedades *modernizadas* según el ejemplo del Norte lograrían alcanzar aquel nivel de *desarrollo*<sup>444</sup>. Debido a esta coherencia con los demás mitos del universo simbólico moderno eurocéntrico, el *desarrollo* es una concepción que en el fondo ha permanecido inalterada hasta el presente, aunque se hayan añadido adjetivos legitimadores como *humano*, *local* o *sostenible*.

La narrativa del desarrollo se articula alrededor del binomio artificial y eurocéntrico del *subdesarrollo/desarrollo*, en el cual bajo el primer elemento se agrupan todos los elementos y fenómenos considerados *negativos*, y por ende *obsoletos* y *obstaculizantes*, y bajo el segundo se incluye todo lo *positivo*, por lo tanto *deseable*. De esto modo, ordena al mundo de acuerdo a las necesidades de éxito (*desarrollado*) y fracaso (*subdesarrollado*) que el modelo capitalista modernizador eurocéntrico necesita presentar para su legitimación (Bautista, 2012:63-64; Javier Surasky<sup>445</sup>).

A partir de este topos, se revela como *autoevidente* que toda persona y sociedad debe superar todo lo asociado al *subdesarrollo*, para así alcanzar automáticamente el *desarrollo* según el ejemplo dado por el Norte (Mansilla, 1981b:157-158). Debido a la fuerza evocadora de esta narrativa hasta hoy en día, *progreso*, *crecimiento* o *desarrollo* siguen siendo las metas supremas de casi todos los sistemas sociales modernos eurocéntricos; una narrativa que otorga identidad, sentido y orientación a las poblaciones de países

---

<sup>443</sup> En el capítulo 5.1. revisaré los enfoques teóricos de desarrollo más relevantes.

<sup>444</sup> Respecto al topos de la *globalización* cabe mencionar que Maestro y Martínez (2006:3) observan que el *desarrollo* es un concepto que surgió teniendo un “componente nacional definitorio” que en el contexto de la globalización habría quedado obsoleto. Sin embargo, hasta la fecha, por lo menos en la práctica de la CD, los Estado-nación siguen siendo los actores centrales.

<sup>445</sup> Comentario en Curso online “Debates actuales: ¿Descolonizar la cooperación para el desarrollo? o ¿Cooperación para la descolonización?”, CEBEM, 08 de diciembre de 2013

diagnosticados como *desarrollados*, *subdesarrollados* y *en vía del desarrollo*, a los sectores *tradicionales* y *modernos*, a *centros* y *periferias*, a países *dependientes* y movimientos sociales *contrahegemónicos*; etc. (Mansilla, 1976:67; Rist, 2002:41).

Sin embargo, evidentemente la promesa del *desarrollo* modernizador eurocéntrico no puede ser cumplida. En efecto, tal *desarrollo* por imitación (Mansilla, 1976:75-76,79), que propone que el Sur descolonizado alcance en el mediano o largo plazo el nivel de vida de la clase media norteamericana y europea es necesariamente “dependiente” (Prebisch, 1950) y sobre todo “asintótico” (Rist, 2002:57): al definir para los receptores el estado contemporáneo de los países financiadores como meta, este objetivo exógeno nunca puede ser alcanzado. En otras palabras, una sociedad definida como *subdesarrollada* en comparación con otra nunca podrá alcanzar *el desarrollo per se*, sino siempre estará en dependencia de la referencia y, aunque se acerque, nunca alcanzará o adelantará a la misma —algo que tiene que estar en el interés de las sociedades definidas como *desarrolladas* en el sistema mundial capitalista basado en la competencia y la *cooperación* en base al *suma cero* o el *the winner takes it all*<sup>446</sup>.

Mansilla (1976:83) identifica las principales diferencias entre la primera industrialización europea y la industrialización que se aspira imitar en el Sur varios siglos más tarde bajo el topos del *desarrollo*. En los siglos XVII y XVIII había (1) amplios espacios que podrían absorber el excedente demográfico, (2) contaminación todavía mínima, (3) abundancia de recursos naturales no renovables, de fácil acceso en metrópolis y colonias (Grober, 2010), (4) bajo nivel de consumo masivo, y (5) normas y roles sociales que facilitaron la explotación laboral en metrópolis y colonias. Por su parte, en la segunda mitad del siglo XX en el Sur se dio una situación diferente al iniciar su proceso de industrialización y modernización: (1) consumo masivo de bienes importadas, por lo tanto antes de haber iniciado la producción nacional, (2) sindicalización de las y los campesinos antes de haber iniciado la industrialización, (3)

---

<sup>446</sup> En el inciso 4.9.1. revisaré las cinco categorías de cooperación identificadas por Sennett (2012:72-86).

politización informal antes de haber instaurado un sistema de educación formal, y (4) proyectos y planes de *desarrollo* que imitan al Norte sin contar con los recursos materiales, financieros, naturales y humanos necesarios.

A pesar de estas diferencias evidentes se instauró la “era del desarrollo” (W. Sachs, 1992:1), durante la cual el “desarrollo ha sido —y en gran parte sigue siendo— un enfoque de arriba hacia abajo, etnocéntrico y tecnocrático; que trató a las personas, pueblos y culturas como conceptos abstractos, datos estadísticos que deben ser desplazados [...] en los índices del ‘progreso’.” (Escobar, 1994:44). Efectivamente, como herencia de los topoi modernos eurocéntricos revisados previamente, el mito del *desarrollo* fomentó una forma de concebir la vida social como un problema técnico que exige que decisiones racionales deben ser tomadas por expertos y expertas con la finalidad imperante de lograr la adaptación de las sociedades extraeuropeas a la modernidad eurocéntrica (Sachs, 1992:1; Escobar, 1995:52).

Escobar (1995:221) concluye que “el desarrollo es el último intento fallido de completar la Ilustración en Asia, África y Latinoamérica”, mientras Rist (2002:52) sentencia que “el ‘desarrollo’ no es una opción, sino la finalidad —y la fatalidad— de la historia”: el *desarrollo* no sería la solución, sino un problema que crea problemas añadidos, sobre todo si se asume la validez de los presupuestos del topos del *desarrollo*, que limitan el campo de visión válido. Esto es, toda acción para *mejorar* el *desarrollo* agrandará el problema, ya que convertirá al desarrollo y el sistema de la CD aún *más eficaces* y legítimos de cara a mantener el *status quo* del sistema mundo moderno eurocéntrico hegemónico (Rist, 2002:58).

En resumen, autores y autoras como Mansilla (1976:72-73,77)<sup>447</sup> y Rist (2002) denuncian la propagación del mito del *desarrollo* desde su origen local europeo hasta el nivel casi global, hasta convertirse en algo obligatorio e indiscutible, condicionando de esta forma la dirección de la evolución de muchas sociedades no europeas hacia el universo simbólico eurocéntrico.

---

<sup>447</sup> También en Mansilla (1981a:94; 1981b:154-155,162).

Para Rist (2002:13,14,19,36), el *desarrollo* es una narrativa, una “creencia” que articula un conjunto de prácticas que forman un todo a pesar de sus incoherencias. Por ello el autor definió el *desarrollo* modernizador eurocéntrico como por un conjunto de prácticas a veces aparentemente contradictorias, que, para asegurar la reproducción social obliga a transformar y a destruir, de forma generalizada, el medio natural y las relaciones sociales a la vista de una producción creciente de mercancías (bienes y servicios), destinadas, a través del intercambio, a la demanda solvente (Rist, 2002:24-30).

#### 4.9. Ayuda y cooperación

El topos moderno de la *ayuda* o de la *cooperación* es otra subnarrativa de la mitología moderna eurocéntrica, de gran relevancia para la legitimación del sistema de la *ayuda al desarrollo* o *cooperación para el desarrollo*. Está constituido además por los topos del *altruismo*, de la *solidaridad* y de los y las *beneficiarios*.

El mito de la *ayuda* parte del topos del *desarrollo*, revisado en el punto previo, al expresar que la modernidad europea no sólo es *superior* en lo científico-tecnológico, social y económico, sino también en lo ético, por lo que tiene la obligación moral de *ayudar* a las y los *otros* para que puedan alcanzar el *desarrollo* moderno —si es necesario, de manera obligada.

Los argumentos de Santos (1999a:147), Dussel (2000:472-473), Quijano (2007:94), Beck (2002) y Grosfoguel (2006:23) respecto a los orígenes de la percepción de la *superioridad* y *universalidad* de la modernidad eurocéntrica, introducidos en el punto 4.4., pueden aplicarse de manera analógica a la *ayuda* y *cooperación*: la visión teológica de las y los *otros* como pueblos *herejes sin Dios verdadero*, que deben ser cristianizados, si es necesario, a la fuerza para *salvar su alma*, ha sido secularizada a partir del siglo XVII a través de la ciencia moderna al definir a todo universo simbólico alterno como *inferior* (*sin conocimiento, cultura, historia, arte ni tecnología*). Desde entonces las alteridades han sido definidas desde la modernidad eurocéntrica como pueblos

*bárbaros a civilizar*, y si su episteme alterno es un *obstáculo para el progreso* debe ser aniquilado para facilitar el *progreso* moderno. Evidentemente, en el contexto de la narrativa de la *posmodernidad* y *poscolonialidad*, el rol de la modernidad eurocéntrica en este sentido es *pedagógico*, no hegemónico.

Merece la pena revisar con más detalle la historia del mito de la *ayuda* o *cooperación*. Rist (2002:54-55) observa que el evolucionismo social legitimó a finales del siglo XIX el nuevo ímpetu colonizador, sobre todo de Inglaterra, Bélgica y Francia: la colonización como *obligación noble*, aunque onerosa de Occidente de *tener que civilizar* al mundo, de *tener que ayudar* a “los medio diablos, medio niños”, como reza el poema célebre de Rudyard Kipling (1899), “The White Man's Burden”, y que parece resonar hasta el presente (Sanahuja, 2013). A partir de la segunda mitad del siglo XX, las y los *otros* han sido redefinidos en el marco de las narrativas del *desarrollo* y de la *poscolonialidad* como pueblos *subdesarrollados* que *requieren* de *nuestra ayuda* para *desarrollarse* —y si se oponen a su propia *liberación*, hay que imponer el *desarrollo* a la fuerza a través de infraestructuras, control de población, proyectos de *desarrollo*, programas de ajuste estructural, etc. Finalmente, en el siglo XXI las y los *otros* deben ser *democratizados*, si es necesario con intervenciones militares, para garantizar los *derechos humanos* y la *paz*.

En el contexto de este proceso, a finales del siglo XX en lengua castellana y muy recientemente en alemán<sup>448</sup>, la *ayuda al desarrollo* ha sido renombrada como *cooperación para el desarrollo*, dando respuesta discursiva a las demandas poscoloniales hacia relaciones simétricas e indemnizaciones, sin abandonar su aspiración central: *modernizar* a las y los *otros*.

Como matiz sobre este proceso general se puede señalar que, según Latouche (2007:13-14), en los años 90 del siglo XX terminó la era del *desarrollo* y se

<sup>448</sup> A diferencia del inglés, alemán y francés, en lengua castellana se ha extendido ya hace décadas el uso del término “cooperación al desarrollo” o “cooperación internacional” en detrimento del término “ayuda al desarrollo”. En alemán recién en los últimos años se ha reducido el empleo oficial de “Entwicklungshilfe” (ayuda al desarrollo) a favor de los términos de “Entwicklungspolitik” (política de desarrollo) y “Entwicklungszusammenarbeit” (cooperación al desarrollo). En francés se sigue empleando predominantemente “aide au développement” (ayuda al desarrollo), mientras en inglés el término “aid” (ayuda) no ha sido cuestionado todavía por la teoría crítica poscolonial o descolonizadora.

entró plenamente en una era dominada por la narrativa de la *globalización*<sup>449</sup>, a la que me referí en el subepígrafe 4.5.2. Debido a la hegemonía del Norte y de sus políticas de corte neoliberal, se ha podido abandonar el mito ortodoxo y legitimador del *desarrollo* y del sistema de la CD como *mecanismo de redistribución* consensuado y público, a favor del mito del *mercado libre global* como *mecanismo de redistribución* privado, individualizado y *libre*<sup>450</sup>.

Evidentemente no cuestiono aquí la validez de las relaciones humanas de cooperación *per se*<sup>451</sup>, sino que busco evidenciar que, en el caso del *sistema de la cooperación internacional para el desarrollo*, no se trata de cooperación *strictu sensu*, sino de un conjunto de prácticas modernizadoras eurocéntricas, ejercidas por organizaciones eurocéntricas, legitimadas sobre todo por las narrativas modernas eurocéntricas de la *ayuda/cooperación* y *poscolonialidad* que se inscriben en la colonialidad contemporánea. El topos de la *ayuda/cooperación* defiende que la *ayuda* del Norte llega a través del sistema de la CD —o por lo menos que beneficia indirectamente— a todas las sociedades *subdesarrolladas*, por lo que pregona que, aunque la CD no necesariamente es perfecta, sin la *ayuda* o *cooperación* de los financiadores los países receptores estarían en condiciones aún peores.

Cabe subrayar que desde la propia modernidad eurocéntrica no se puede defender una postura diferente sin deslegitimar el propio universo simbólico constituido por los mitos modernos: si un agente del sistema de la CD afirmara que las sociedades receptoras estarían mejor o igual sin la *cooperación* y el *desarrollo* de los países modernos eurocéntricos, no sólo deslegitimaría su

---

<sup>449</sup> Por lo tanto, no era el cambio hacia un mundo posmoderno que supere las categorías *desarrollo/subdesarrollo*, por el que abogaron W. Sachs et.al. (1992).

<sup>450</sup> Aludiendo al pregonado *efecto trickle down*, y al más reciente modelo del “capitalismo inclusivo” (Prahalad, 2005).

<sup>451</sup> Bauman (2000:175) defiende acertadamente para el contexto de la modernidad eurocéntrica que, sin la cooperación, casi ningún producto complejo sería posible. En mi opinión, lo mismo aplica a la mayoría de las alteridades. También Lynn Margulis (1965) matiza notablemente la interpretación darwinista y neodarwinista de que la competencia sea el mecanismo principal de la selección y supervivencia de las especies. Ella arguye que las especies mejor adaptadas y cooperativas, entre sus miembros y con los de otras especies, lograrían pervivir en el tiempo (Grober, 2010:244-245).

propia existencia como entidad o el sistema de la CD, sino también la modernidad eurocéntrica en su conjunto<sup>452</sup>.

La legitimidad del sistema modernizador de la *cooperación para el desarrollo* reside en ser presentado y percibido como actor imprescindible para poner en práctica lo prometido por la narrativa del *desarrollo*: *desarrollar* los sistemas políticos, económicos y sociales *subdesarrollados*, lo que se traducirá en niveles de vida semejantes a los del Norte. La narrativa complementaria de la *poscolonialidad* afirma que el *desarrollo*, al ser alcanzado, como si no fuese asintótico (Rist, 2002), permitirá que en el largo plazo el país receptor deje de necesitar *ayuda* y pueda vivir su *soberanía*, elemento central de las narrativas modernas alternas (Rottenburg, 2009:xi).

Sin embargo, autores y autoras como Escobar (1995:44-45) describen el sistema de la CD no como el resultado de un proceso de acumulación de conocimiento que resultó en la identificación de un problema —la *pobreza* y la *falta de desarrollo*—, sino como una creación *ad hoc*, con el fin explícito de conocer, categorizar e intervenir sobre los países definidos como *pobres* y *subdesarrollados*. Este reflejo del topos de la racionalidad positivista derivó en el mito de la *ingeniería social*: la posibilidad de planificar el *desarrollo* (Escobar, 1995:194) en el contexto de un sistema creado *ad hoc* para diagnosticar e intervenir desde la modernidad eurocéntrica sobre sus alteridades. En este sentido, Bautista (2012:65) deduce del topos moderno de la *universalidad*<sup>453</sup> del *desarrollo* moderno eurocéntrico el “carácter colonial” de un sistema de la CD que debe legitimarse en base al topos de la *poscolonialidad*. En resumen, las críticas a los mitos del *desarrollo* y de la *ayuda/cooperación* concuerdan en que se trata de una “falacia” basada al mismo tiempo en la supuesta *superioridad* de occidente y el supuesto *respeto* a la auto-determinación de todo ser humano para su *emancipación* (Dussel, 2000:472; Latouche, 2007:19-20) —un dilema

---

<sup>452</sup> Y en un sentido inverso, tal como he expresado previamente, entre otros factores las y los migrantes son atraídos al Norte por el mito moderno del *desarrollo*, que expresa que en Europa, EEUU, etc. supuestamente todos y todas tienen acceso a un empleo *digno y de libre elección*, que funciona la *democracia*, la policía, la justicia y los servicios sociales, etc. También la CD promueve esta ilusión al pretender que en el Norte todo *funciona bien* —o por lo menos *mejor* que en el Sur—, siendo ello la justificación necesaria para transferir el *desarrollo*.

<sup>453</sup> Revisado en el punto 4.1.4.

resuelto, entre otros mecanismos de legitimación, con la articulación libre introducida en el punto 3.4.

El ejercicio de la *cooperación* para el *desarrollo* implica seleccionar un modelo existente y reconocido en la sociedad ejecutora de la *ayuda* y adaptarlo a diversos contextos locales con universos simbólicos alternos. En la práctica, tanto el modelo eurocéntrico de *desarrollo*, como las tecnologías asociadas al mismo adquieren agencia propia: debido a su carácter mitológico en el universo simbólico moderno y su omnipresencia, adquieren autoridad para dar *soluciones a problemas* en todo lugar. En otras palabras: modelos, tecnologías y las y los expertos buscan a nivel mundial *problemas* en las alteridades para poder aplicar sus *soluciones* modernas eurocéntricas (Rottenburg, 2009:xxvi). Tales procesos modernos de transformación implican deslocalización y translocalidad (Santos, 2002:62-66; Rottenburg, 2009), por lo que el sistema *global* de la *cooperación* para el *desarrollo* tiene el potencial de impactar sobre sociedades y sus organizaciones a escala mundial. Sin embargo, ello no significa que haya llegado a ser global y total (Escobar, 2003).

Tres mitos modernos constitutivos de la narrativa de la *ayuda* o *cooperación* son los mitos del *altruismo*, de la *solidaridad* y de las y los *beneficiarios*. A continuación los revisaré brevemente.

#### **4.9.1. Del altruismo a la solidaridad**

El sistema de la CD obtuvo y mantuvo su legitimidad durante sus primeras décadas dado que su inviabilidad económica era socialmente aceptada como inherente al *altruismo* y la *solidaridad*, mientras para otras entidades modernas la rentabilidad ya era una fuente principal de legitimidad. Desde que durante los años 80 estos mitos fundacionales de la *ayuda* fueron desplazados por los topoi de la racionalidad positivista de la *eficiencia* y *eficacia*, el sistema de la CD ha sufrido una cierta deslegitimación al no lograr demostrar el cumplimiento con estos valores modernos ahora declarados como fundamentales también para la misma.

Sotillo (2011:58) es uno de los pocos autores y autoras de la literatura sobre CD que aluden al enfoque kantiano del ser humano, para sugerir que la *cooperación, colaboración y acción colectiva* serían algunos de los aspectos universales del *ser humano* —que “somos altruistas por naturaleza”. En parte esta creencia moderna se debe a la teología cristiana, cuyas narrativas de *altruismo y salvación* propia por la *devoción a los pobres* legitimaron la actividad misionera y modernizadora en las conquistas, la colonización y la *cooperación* para el *desarrollo* (Dussel, 2000:466)<sup>454</sup>. Sin embargo, en mi opinión, cabe cuestionar la aplicación de la premisa del *altruismo innato* no sólo para cualquier grupo humano social homogéneo<sup>455</sup>, sino sobre todo para el análisis del sistema de la CD en el contexto global, el cual está marcado por complejas y contradictorias interrelaciones de poder asimétricas entre grupos sociales heterogéneos<sup>456</sup>.

Desde la sociología, Beck (2003:354) afirma que las culturas modernas individualizadas tendrían una ética altruista por la necesidad intrínseca de “ser socialmente sensibles y capaces de relacionarnos con los demás [...]”. En el viejo sistema de valores, el ego siempre tenía que subordinarse a las pautas de lo colectivo. La nueva ética establecerá un sentido del ‘nosotros’ que se parezca a un individualismo cooperativo o altruista. Pensar en uno mismo y a la vez vivir para los demás, en otro tiempo considerado una contradicción en términos, se ha revelado como una relación interna, sustantiva.” En otras palabras, al ser desprovisto del apoyo del grupo pequeño adscrito, el individuo depende de la simbiosis con otros individuos —a los que debe elegir (dentro de márgenes algo más amplios que los de la familia o comunidad a las que anteriormente eran adscritos y adscritas por nacimiento) y con los que debe

---

<sup>454</sup> Dussel (2000:466) y Santos (1999a:140) interpretan las cruzadas como primer intento (fallido) de Europa central de imponerse desde su estatus de periferia al centro (el este del Mediterráneo), sin embargo puede deberse esta interpretación a una visión marxista/decolonial de la Historia, ya que las cruzadas son caracterizadas por muchos y muchas historiadores como proyectos muy heterogéneos que se caracterizaron más por motivaciones de política interior (definir un enemigo común externo) y/o religiosos (difícil de compartir desde un punto de vista contemporáneo) —y no para situarse como centro.

<sup>455</sup> Sotillo (2011:58) justifica esta asunción básica con los hallazgos de estudios de primatología. Sin embargo, estos son realizados casi siempre en referencia a grupos pequeños de animales y casi nunca evalúan las relaciones entre diferentes grupos de los mismos primates, ni si se desarrollan procesos cognitivos de diferenciación en base a la inferiorización de otros grupos (*nosotros/otros*).

<sup>456</sup> Aunque admito, que también yo recurro a la simplificación evidente del sistema-mundo en Sur y Norte por razones analíticas y de economización del espacio (véase el capítulo 1.4).

relacionarse socialmente para sobrevivir. Aunque cabe matizar que la modernidad eurocéntrica, en la misma medida que des-estructuró los roles e instituciones pre-modernos, instauró otros, como el *ciudadano* de *una nacionalidad* determinada —ofreciendo el *Estado-nación* también cierto grado de protección, pero primordialmente a las personas adscritas al mismo por nacimiento.

Merece la pena revisar el análisis de Sennett (2012:72-86) de las relaciones sociales propias de la modernidad centroeuropea y estadounidense en su libro *Juntos: rituales, placeres y políticas de cooperación*, en el cual diferencia cinco categorías de „intercambios“. El autor se centra en las características del intercambio en cada categoría, para identificar el “equilibrio ideal” entre “cooperación” y “competencia/rivalidad”:

1. *Altruismo*: el intercambio consiste en un proceso interno, que gratifica a la persona que coopera o da (sin esperar y recibir nada a cambio).
2. “Todos ganan” (*win-win*): todas las partes cooperantes se benefician del intercambio.
3. *Diferenciación*: las partes se encuentran para conocerse mejor (a la otra parte y a sí mismo) y para reconocer sus diferencias (que pueden ser provechosas).
4. *Suma cero*: consta de dos dimensiones: (1) la cooperación y coordinación se da entre individuos en un lado, para desventaja de las personas del lado contrario (que también pueden cooperar entre ellos); y (2) un lado deliberadamente ofrece algo para el otro lado para que este pueda y quiera seguir participando en la relación (como un incentivo, ya que las reglas establecen que la próxima vez puede que gane).
5. “Todo para el ganador” (*winner takes it all*): no hay intercambio —un lado toma todo, el otro lado queda aniquilado.

Sennett (2012) elabora este análisis de la modernidad europea sin aspirar a incluir alteridades o contextos de interacción entre universos simbólicos divergentes, a diferencia de lo que es el enfoque de la presente tesis —de hecho, ni siquiera menciona al sistema de la *cooperación* para el desarrollo en su análisis de la cooperación, presumiblemente, porque en inglés la CD se sigue denominado como *ayuda* (*aid*). Pero de forma similar a lo expresado

previamente respecto al análisis neogramsciano y foucaultiano —que tampoco consideraron contextos no europeos— se trata de un análisis ilustrador de la modernidad eurocéntrica extrapolable a su subsistema, la CD modernizadora.

Evidentemente, desde el sistema de la CD se expone el *altruismo* y, desde los años 70 de manera creciente, la *solidaridad* como motivaciones principales para *ayudar* y *cooperar*. La expansión de la *solidaridad* en el discurso de la CD se debe en primer lugar a la narrativa poscolonial, que rechaza el *altruismo* y la *ayuda* por su carácter paternalista que mantiene el statu quo entre quienes dan y quienes reciben. Este cambio semántico en la narrativa no implica un cuestionamiento de las causas que originaron que el Norte puede dar, mientras el Sur tendría la necesidad de recibir. La *solidaridad* es coherente con las narrativas del *desarrollo*, e intrínsecamente con la *poscolonialidad*, por lo que no existe la necesidad de alterar las prácticas de un sistema de la CD re-legitimado que, como observa la literatura crítica posmoderna y decolonial, es sobre todo un sistema de *cooperación* de la categoría *suma cero*, tal y como la describe Sennet: el Norte coopera internamente para su beneficio y da al Sur incentivos —a través del sistema de la CD— para seguir participando en la *globalización*, prometiendo *progreso*, *soberanía* y *poder*. Ello explica por qué, a pesar de que la narrativa moderna eurocéntrica ortodoxa reprueba el *altruismo* y la *solidaridad* (por constituir un contrasentido respecto al imperativo de la rentabilidad económica y al topos de la *auto-superación* como medio para el *progreso*), la *solidaridad* forma parte de la narrativa moderna de la *cooperación*: desde la economía política se puede identificar como rentable lo que destacan las críticas decoloniales, pues mantiene la dependencia del Sur.

Aún así, para garantizar la coherencia con los demás topoi de la modernidad eurocéntrica revisados previamente, para su legitimación el sistema de la CD debe destacar la *eficiencia* y *eficacia* en la consecución de sus objetivos en base a los recursos disponibles. Al definir objetivos racionales de cumplimiento obligatorio para la autolegitimación, se impone la *eficacia* sobre los topos de *solidaridad* y *cooperación* —aunque los últimos siguen siendo utilizados para legitimar los objetivos y el sistema de la CD. A modo de ejemplo: entre los ocho

“Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) aprobados en 2001 y vigentes hasta 2015, constaba sólo uno que incluyera reminiscencias de la narrativa de la poscolonialidad, pero que por su propio enunciado evitaba que se pudiera corroborar su cumplimiento<sup>457</sup>. Además, la única sanción por no alcanzar los demás objetivos era una (cierta) deslegitimación internacional, pero para los gobiernos de los países receptores que no cumplieren, no tanto para el sistema de la CD o los países financiadores.

Por lo tanto, el sistema de la CD no se ajusta a la definición de altruismo de Sennet (2012:72-86), ni a la narrativa de la *solidaridad internacional*, ya que en la práctica siempre exige algo a cambio —como mínimo una planificación, ejecución y evaluación acorde a los objetivos y condiciones de *racionalidad* y *eficiencia* de las entidades financiadoras eurocéntricas y modernizadoras.

El “altruismo simbiótico” destacado por Beck (2003:354) carece de incentivos en el contexto de las relaciones asimétricas, características del sistema de la CD, ya que no percibe a las y los *otros* como iguales, sino como *necesitados* —centrándose además en sectores específicos, excluyendo a otros de manera arbitraria. La existencia de este tipo de altruismo en las sociedades modernas eurocéntricas no necesariamente implica que sea incluyente respecto a las y los *otros*<sup>458</sup> —como propagan los mitos del *altruismo*, de la *solidaridad* y de la *cooperación*, ya que frecuentemente se trata de una “solidaridad entre

---

<sup>457</sup> El objetivo ocho de los ODM es el único que no exigía su cumplimiento para 2015 y que atañía a los financiadores. Se titulaba “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, siendo el primer objetivo específico “Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.” Evidentemente, el *fomento de una asociación mundial* reflejaba la narrativa poscolonial, pero de hecho era re-interpretada en función de la narrativa moderna eurocéntrica ortodoxa en clave de *globalización*.

Otros objetivos específicos eran “Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo” (por lo que no se cuestionaba la legitimidad de la deuda externa acumulada), “En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles” y “En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones” (por lo que se fomentaba el rol del sector privado en la CD). Los otros dos objetivos específicos del Objetivo 8 reflejaban la narrativa poscolonial de una manera ambigua, aunque por el tono paternalista de hecho la anulaban: “Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados” y “Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo”.

<sup>458</sup> Me refiero a ciudadanos y ciudadanas de otros países, pero también que conviven en el propio país, pero que igualmente son excluidos (minorías que bien no son de la “nacionalidad” del *Estado-nación* — como las y los gitanos—, o bien son de grupos sociales marginados como adictos, prostitutas, inmigrantes (nacionalizados o no), etc.).

iguales“ (Santos, 2007:298). Cabe añadir que el altruismo individualizado entre personas, típico de una sociedad moderna eurocéntrica capitalista, no puede replicarse en universos simbólicos alternos con estructuras e identidades no individualizadas o primordialmente comunitarias. Por lo que exigir, por ejemplo, en un proyecto “trabajo comunitario voluntario” en “tierras comunitarias” impone una visión europea de la convivencia en contextos sociales divergentes (Rivera Cusicanqui, 1992:153-157,188-190).

También el *win-win* es una legitimación empleada frecuentemente por parte de la CD oficial frente al Norte. Por ejemplo, el CAD (1996:6) lo denominó “interés propio ilustrado o progresista”. Sin embargo, a la vista de los resultados, cabe concluir que no todos ganan lo mismo. También el intercambio de diferenciación identificado por Sennet suele ser citado a nivel personal por parte de las y los voluntarios y expatriados, cuando expresan que “he aprendido mucho sobre mí mismo” y que “ellos se parecen más a nosotros de lo que pensé”, etc. Por su parte, varias críticas reflejadas en el capítulo 2 observan que el Norte global explota al Sur, identificando la *cooperación* como *the winner takes it all*. Sin embargo, aplicar de forma generalizada esta última estrategia, identificada por Sennet en la modernidad eurocéntrica, no sólo hubiera deslegitimado a las entidades normativas de la modernidad eurocéntrica y el sistema de la CD, sino que hubiera desatado resistencias de mayor escala en el Sur.

Sin embargo, el concepto de *solidaridad*, a pesar de su uso como narrativa legitimadora, sigue siendo útil para autores como Santos. A pesar de criticar el mencionado uso discursivo de la *solidaridad* para “embellecer” los proyectos de *desarrollo* (Santos, 1999a:148-149), el autor (2002:62-66) aspira también a la “solidaridad transfronteriza” entre grupos marginados por la globalización hegemónica o para atender problemas de escala mundial — la *solidaridad* como la superación de la *colonialidad* (Santos, 2002:76, nota 13). A la par, observa W. Sachs (2021:134) en lo que el autor denomina la “ética ecológica y solidaria” contemporánea una oposición a las narrativas desarrollistas nacionalistas y de la globalización. De carácter pos-capitalista, otorga un rol al

Estado y la economía, pero pretende romper con la hegemonía economicista en ambos espacios a favor de diversas alternativas como el *Vivir bien*<sup>459</sup> o el humanismo europeo, y de manera general estarían basadas en políticas locales, nacionales y globales de cooperación *strictu sensu*, y modelos económicos que sustituyen la modernidad expansiva y fósil por una modernidad reductiva y sostenible, que otorga *bien estar* no sólo a las clases medias y altas globales.

Resumiendo, defiende que la modernidad eurocéntrica practica una *cooperación* del tipo *suma cero*, mientras celebra en su fachada ceremonial<sup>460</sup> la *cooperación para el desarrollo* primero como *altruismo* y ahora como *win-win* bajo el topos de la *solidaridad*, para así asegurar la participación continuada y no conflictiva de las alteridades como mercados y fuentes de legitimación, a pesar de que las mismas siguen estructuralmente en el lado perjudicado de tal sistema de intercambio<sup>461</sup>.

#### 4.9.2. Beneficiarios/as

Otra narrativa moderna eurocéntrica constituyente del topos de la *ayuda/cooperación* es el mito de los y las *beneficiarios*. Se constituye por dos vertientes aparentemente contradictorias: por un lado, la CD oficial ortodoxa diagnostica la *vulnerabilidad* y *pasividad* de las y los *otros* como su legitimación para *ayudar*, mientras por otro lado, la CD oficial y no gubernamental autodenominada *progresista* y *solidaria*, idealiza la práctica alterna como solución *poscolonial* a la modernidad capitalista eurocéntrica en el proceso de globalización —aunque en no pocas ocasiones en la práctica de la CD *solidaria* se articula la narrativa de la *necesidad* de *ayudar* o *cooperar*, también para legitimar la propia existencia.

---

<sup>459</sup> Véase 5.1.7.

<sup>460</sup> Véase 3.4.

<sup>461</sup> En una viñeta del comentarista gráfico “El Roto” hallo una crítica a la modernidad eurocéntrica en general, y que interpreto como una crítica a la función del sistema de la *cooperación*. La misma reza “No se lo quitéis todo: dejadles un poco para que aún les quede algo por perder”: mientras una persona o una sociedad tenga todavía algo que perder arriesgará todo en un conflicto. Pero asimismo, si todavía tiene algo, puede creer que todavía puede ganar algo más (debo esta asociación a Javier Suraksy, comentario en Curso Virtual que impartí en la plataforma del CEBEM, véase el apéndice 3).

Mary B. Anderson (2004:369) recoge la siguiente cronología de sinónimos, que reflejan la sucesión de la narrativa moderna eurocéntrica desde la *ayuda altruista* a la *cooperación poscolonial* y *solidaria*, y más recientemente al discurso de corte mercantilista: *víctimas*, *receptores*<sup>462</sup>, *beneficiarios/as*, *equivalentes*, *participantes* y *clientes*. Sachs (1992:104,109-111) y Escobar (1995:30) reconocen además la secularización de la narrativa cristiana de la *salvación* en la *infantilización* de los *subdesarrollados*, ya que las intervenciones a favor del *desarrollo* económico y social se justificaron al describir las y los *pobres* primero como *infantiles*, *vagos* y *malévolos*, y después como *enfermizos*, *desnutridos*, *iletrados* y *débiles*. En definitiva, las y los *subdesarrollados* tomaron a mediados del siglo XX el lugar que ocuparon las y los *salvajes* entre los siglos XV y XX (Santos, 1999a:145-149), permitiendo al Occidente re-definir la dicotomía normalizadora y legitimadora de la dominación como *desarrollado/subdesarrollado* o como *donante/beneficiario*. Y aunque en la era contemporánea de la *globalización* la dicotomía se expresa principalmente como *democrático/fundamentalista*, esta narrativa sigue apoyándose en el topos *desarrollado/subdesarrollado*.

La vertiente ortodoxa del topos de los y las *beneficiarios* se puede condensar mediante la afirmación continuada —el discurso— de la “cultura de la pobreza” de los estratos sociales “bajos”, definida ya por Oscar Lewis (1958), que niega voluntad y capacidad para salir de la *pobreza*<sup>463</sup>. Al respecto, Galindo y Sánchez (2007:104-105) observan que el término implica en el caso de las mujeres que “no eres actora, eres beneficiaria. [...] pierdes la capacidad de decisión directa sobre tus luchas y te conviertes en una tercera persona que está petrificada y pasiva, haciendo de paisaje de fondo [...].” También Rivera Cusicanqui (2010b:20) observa que el conjunto de los actores de la CD “asume la ignorancia de sus beneficiarios, los percibe como ‘miserables’ y ‘pobres’, apunta a las ausencias” y no a los potenciales, por lo que la propia CD

<sup>462</sup> A lo largo de la presente investigación he optado por este término, por considerarlo como el de mayor capacidad explicativa de la interrelación implícita de la CD, pero soy consciente de que engloba también una narrativa.

<sup>463</sup> *Bienestar/pobreza* es una conceptualización discursiva semejante a la dicotomía *desarrollo/subdesarrollo*. Retomaré su análisis en el punto 6.3.2.

representa a las y los *beneficiarios* como *anihilados*, *incapaces* para auto-sostenerse y/o para resistir la dominación y/o —en fin, como *dependientes* de la *ayuda*, proporcionada por la CD<sup>464</sup>.

A su vez, en la siguiente cita Cusicanqui observa la vertiente *progresista* del mito del *beneficiario*, constituyente de la narrativa de la *cooperación* en base a la narrativa de la *poscolonialidad*:

“El nuevo estereotipo de los indígenas conjuga la idea de una continuidad de ocupación territorial —invariablemente rural— con una gama de rasgos étnicos y culturales que van encasillando las conductas y construyendo escenarios para un *despliegue casi teatral de la alteridad*. [...] una *‘identidad emblemática’*.” (Rivera Cusicanqui, 2010a:59; subrayado mío).

Spedding (2011:35-38) y Mansilla (1994:118,122,147) identifican el cambio sintáctico relevante en el topos del *beneficiario* promovido por la CD *progresista*, en el momento en el que la nueva vertiente ideológica de las izquierdas occidentales en busca de *otra alternativa* al capitalismo contribuyeron al ecologismo e indigenismo de los años 80 y 90 del siglo XX y resultaron en la idealización de lo *indígena*<sup>465</sup>. En ocasiones, esta defensa de un *nosotros* ha derivado en discursos legitimadores de esencialismo y/o de la aniquilación del episteme alterno de las y los *otros*<sup>466</sup>. Según Spedding (2011:35-38), por lo menos en el caso de las y los indígenas bolivianos, “el impacto ecológico de estas poblaciones es mínimo, porque no tienen con qué impactar. Esto no excluye que puedan manejar principios explícitos que prohíban prácticas que

<sup>464</sup> En este sentido, Rivera Cusicanqui (2010a:59) rechaza la noción de *pueblos originarios*, muy frecuente en Bolivia como eufemismo de *indígenas*, como una estrategia para neutralizar la “pulsión descolonizadora” política de los movimientos sociales indígenas: según ella, mediante la imagen del *origen* —quieto, estático y arcaico— se niega la coetaneidad y su modernidad propia. Se les otorga el estatus de *minoría* (aunque se cuentan por miles o incluso millones) “encasilladas en estereotipos indigenistas del buen salvaje guardián de la naturaleza.” En el caso de Bolivia, como consecuencia del reconocimiento oficial como *minoría indefensa*, los pueblos indígenas se recluyeron en las denominadas *tierras comunitarias de origen*, ahora reconocidas legalmente, y se “ONGizaron”, escenificando los estereotipos esencialistas atribuidos simultáneamente.

<sup>465</sup> Siendo *indígena* una concepción colonial atribuida originalmente al conjunto de los pueblos pre-coloniales del continente americano y que en la actualidad se aplica al conjunto de la población rural *pobre*, a la par que su denominación como *campesino* (en Bolivia desde 1952) o *pueblo originario* (desde los años 90 del siglo XX).

<sup>466</sup> Spedding (2011:98) defiende, que el surgimiento de los “movimientos étnicos” atrajo el interés de activistas de izquierda del Norte (resultando en la formalización y modernización organizativa de las primeras según las exigencias de las financiadoras); y que esta circunstancia “creó el contexto para pasar de la perspectiva analítica del poscolonialismo [Gupta, etc.] a la propuesta política de la descolonización” —según la autora, desarrollada por ninguna de las partes.

serían dañinas para la ecología; pero no significa que, por el mero hecho de ser indígenas y no haber causado daños ecológicos notables hasta la fecha, se puede asumir automáticamente que vivan en ‘armonía con la naturaleza’ y además tengan una ideología explícita al respecto.”<sup>467</sup> Ese esencialismo de lo *indígena* no es exclusivo del mito del *beneficiario* de la vertiente *progresista* de la narrativa de la *ayuda/cooperación*, sino que es celebrado también por gobiernos del Sur autodenominados como *progresistas* y por parte de las y los *indígenas* (Stefanoni, 2013) como “la reserva moral de la humanidad”, “libre de lastres de la vida moderna” y “guías para el retorno a los orígenes”<sup>468</sup>. Evidentemente, cabe recordar la afirmación de Escobar (1995:217-222) sobre la no existencia de alteridades “vírgenes” y epistemes “no contaminados”.

#### 4.10. Conclusiones

Los mitos racionalizados o narrativas, surgidos de la codificación retrospectiva de una experiencia en un contexto específico, son elementos de autoidentificación de una sociedad determinada. Las sociedades legitiman a quienes actúan conforme a sus mitos, por lo que tales narrativas tienen normatividad sobre los comportamientos sociales. Los mitos modernos eurocéntricos que otorgan legitimidad al sistema de la cooperación para el desarrollo (CD), como los del *desarrollo*, de la *ayuda y cooperación*, del *Estado-nación*, de la *sociedad civil*, etc., se basan en los mitos modernos de la *racionalidad* y del *progreso infinito*, de la *historia lineal eurocéntrica*, así como de la *universalidad* y *superioridad* de la modernidad eurocéntrica. Otros mitos modernos eurocéntricos aquí presentados añaden legitimidad al sistema de la CD y a sus objetivos modernizadores. Por ejemplo, la *democracia liberal* se presenta como la forma más *racional* y *moderna* para la organización de

---

<sup>467</sup> En una publicación previa, Spedding (2010:158) compara también “el ensalzamiento de los indígenas en la política —como portadores de valores políticos supuestamente opuestos a la corrupción [...]”, hegemónico desde principios del siglo XXI, con una fase en la cual “candidatas mujeres eran lanzadas con argumentos similares de ser más honestas y menos egoístas que los varones” en los años 90 del siglo XX.

<sup>468</sup> David Choquehuanca, canciller de Bolivia, 1ª *Cumbre internacional de descolonización*, La Paz, 10.10.2013, organizada por el Gobierno de Bolivia

*cualquier* sociedad, mientras la *paz democrática y desarrollada* defiende la ausencia de conflictos bélicos entre Estados *democráticos y desarrollados*. También se re-elabora el *contrato social* moderno vigente a nivel del Estado-nación, para prometer a nivel internacional que la *globalización* y el *desarrollo* modernizador lograrán la *inclusión* de cada persona. Sin embargo, ni el Estado-nación moderno, ni el sistema de la CD cumplen con los topoi que legitiman su existencia.

El sistema de la CD persigue afianzar su propia legitimidad al alinearse con estos topoi modernos eurocéntricos. Con esta finalidad adaptan continuamente las narrativas legitimadoras a los cambios discursivos globales, como la *poscolonialidad*<sup>469</sup>. Por ello, la CD recurre al topos de la *solidaridad internacional* como un sinónimo que subsana el matiz paternalista del *altruismo*, incoherente con la narrativa *poscolonial*, sin alterar necesariamente sus prácticas.

Además, a lo largo de este capítulo apliqué en gran parte un enfoque descolonizador, que parte de un punto de vista global y menos eurocéntrico, para argüir que la colonización no ha sido incluida en la Historia moderna eurocéntrica —y por lo tanto tampoco en sus narrativas de autoidentificación, autopresentación y autolegitimación. Considerando que varios Estados europeos y posteriormente EEUU ascendieron al centro del sistema mundo contemporáneo como consecuencia de los procesos iniciados en Europa —en detrimento de los comerciantes de China e India— por la colonización (desde el siglo XV), la industrialización (desde el siglo XVII), continuado por el imperialismo (siglos XIX y XX) y acelerado mediante la globalización (desde la segunda mitad del siglo XX), cabe concluir que la modernidad eurocéntrica es

---

<sup>469</sup> Como ya elaborado en el subepígrafe 4.7., esta narrativa, sostenida por Norte y Sur, surgió cuando en el contexto de la descolonización administrativa después de la II Guerra Mundial el Sur empezó a demandar de forma más coordinada relaciones horizontales, simétricas e independientes en un panorama auténticamente poscolonial, mientras el Norte persiguió mantener una influencia mínima según sus intereses geopolíticos y económicos. Siendo el Norte consciente de las demandas poscoloniales en parte de sus electorados, resultó necesario legitimar esta influencia y presencia prolongada en el exterior en base a ideales de *solidaridad* y políticas *progresistas* en forma del sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* creado *ad hoc*.

colonialista en su origen, y desde el siglo XV además capitalista<sup>470</sup>. En este sentido, el racismo<sup>471</sup> —la naturalización de la inferiorización de las y los *otros*— no es una superestructura de capitalismo, como defendió Marx, sino que es parte constitutiva del mismo: legitima la acumulación (original) de capital mediante la explotación de aquellos *otros inferiores* (Santos, 2007:55-57). Ello ha sido posible gracias al mito universalista, ya presente en Sepúlveda y De las Casas, según el cual la civilización europea tendría, conforme al discurso de cada momento histórico, una *religión, civilización, cultura o desarrollo* superior, por lo que tendría la *obligación* moral de *ayudar* a las y los *otros* —incluso con violencia. Las víctimas de estas prácticas son consideradas colaterales, pero inevitables —ya que son las y los *otros* quienes se oponen por su *ignorancia* a la *salvación, civilización, cultura o desarrollo*, por lo que *ellos* son culpables y la práctica modernizadora eurocéntrica es *inocente y emancipadora* (Dussel, 2000:472-473). En la misma línea de argumentación y valoración, Sampedro (1982:353) sintetiza la evolución de la cultura occidental en Europa desde el Renacimiento y la posterior Ilustración hasta el momento actual para extenderla al otro *otro*, la naturaleza<sup>472</sup>: la lógica moderna eurocéntrica predominante se reduce a la explotación del entorno mediante la dominación tecnificada del medio, que se extendió a lo largo de casi todo el planeta mediante las colonizaciones de los Estados europeos —impulsados por la necesidad de más recursos de la metrópoli para mantener el prometido crecimiento económico (Grober, 2010). Ambas dimensiones son legitimadas por el mito moderno del *desarrollo*.

---

<sup>470</sup> Santos (2007:57) subraya las diferencias entre colonialismo y capitalismo: “Como una caracterización posible del colonialismo, caracterización suficientemente amplia para contemplar todas las formas de éste, propongo lo siguiente: el conjunto de intercambios extremadamente desiguales que se asientan en la negación de la humanidad de la parte más débil como condición para sobreexplotarlos o excluirlos como si se tratara de objetos descartables. El capitalismo en tanto formación social, no tiene que sobreexplotar a todos los trabajadores y por definición no puede excluir y descartar a todos los pueblos, pero por otro lado, no puede existir sin pueblos sobreexplotados ni tampoco sin pueblos descartables. Capitalismo y colonialismo no deben ser confundidos [...]”

<sup>471</sup> La definición de racismo aquí empleada sigue a la de Grosfoguel (2011:98), que a su vez se nutre de Frantz Fanon (1952, *Piel negra, máscara blanca*): “Dependiendo de las diferentes historias coloniales en diversas regiones del mundo, la jerarquía de superioridad/inferioridad sobre la línea de lo humano puede ser construida con categorías raciales diversas. El racismo puede marcarse por color, etnicidad, lengua, cultura o religión. aunque el racismo de color ha sido predominante en muchas partes del mundo, no es la forma única y exclusiva de racismo. En muchas ocasiones confundimos la forma particular de marcar el racismo en una región del mundo con la forma universal exclusiva de definición del racismo.”

<sup>472</sup> También Santos (1999a) identifica esta alteridad.

Por lo tanto, es evidente que el topos moderno eurocéntrico del *desarrollo* ha sido informado por el etnocentrismo y patriarcado europeo: los pueblos no occidentales *deben ser modernizados* al adoptar los valores *correctos* y *universales* de la modernidad eurocéntrica (muchas veces ya asimilados por las minorías blancas y mestizas del Sur), mientras estrategias como la industrialización y el *desarrollo rural* profundizaron la invisibilidad y subordinación no sólo de la mujer, como destaca Escobar (1995:43,171), sino de los epistemes alternos en su conjunto, además de la naturaleza. Además, siendo parte y mecanismo de legitimación de la globalización moderna eurocéntrica, ejercida por el Norte como una ecuación de suma cero, la *cooperación* para el *desarrollo* promete que en un futuro *todos ganan* para evitar que el Sur quede aniquilado como mercado y fuente de legitimación.

En el siguiente capítulo revisaré primero la evolución de los enfoques teóricos respecto a la narrativa del *desarrollo* y, después, las reformas en el sistema de la CD —principalmente revisando sus adaptaciones a las narrativas presentadas en el capítulo presente, necesarias para la legitimación sostenida de estos mitos y del sistema de la CD.

## Capítulo 5

### Los cambios en la teoría y la práctica del desarrollo como aplicación de los mecanismos de legitimación

En el capítulo previo diseccioné las narrativas que otorgan legitimidad a la modernidad eurocéntrica, y por ende también el sistema de la cooperación para el desarrollo (CD) proveniente de la misma y centro de interés de la presente investigación. En este capítulo profundizaré primero en el análisis del topos del *desarrollo*, introducido en el epígrafe 4.8., a través de la evolución de las teorías del *desarrollo*, y después revisaré los cambios en las narrativas del sistema de la CD y las reformas habidas en éste.

#### 5.1. Las reformulaciones de los enfoques teóricos del *desarrollo* como aplicación de los mecanismos de legitimación

Debido a la ausencia de evidencias sobre su utilidad, la teoría y práctica del *desarrollo* han sido y siguen siendo la arena para debates arduos y prolongados (Andrews y Bawa, 2014:922). A continuación presento los principales enfoques teóricos que se inscriben en la narrativa del *desarrollo* surgida en la modernidad eurocéntrica<sup>473</sup>. Como ya he constatado, en mi opinión no se trata de las únicas concepciones científicas y sociales relevantes al respecto, pero indiscutiblemente se trata de una parte de los discursos

---

<sup>473</sup> En el subepígrafe 5.1.7. *Desarrollo alternativo* justificaré la exclusión en esta investigación de narrativas alternas como el *buen vivir* o *vivir bien*, aunque subrayo que, en cuanto a las políticas gubernamentales denominadas así, se basan en el topos eurocéntrico del *desarrollo*.

legitimadores del sistema internacional hegemónico contemporáneo y, por lo tanto, de los fundamentos del sistema de la CD Norte-Sur, cuya historia revisaré en el epígrafe 5.2.

El siguiente análisis interrelacionado de teorías, historia y actores sigue las argumentaciones de Berger y Luckmann (1967) y de Foucault (1968, 1970), y la escuela neogramsciana, introducidas en el capítulo 2, que, utilizando la terminología de los primeros, constatan que la definición hegemónica de la realidad de una sociedad y de las narrativas que la componen son legitimadas por individuos y entidades por ellos formadas, que tienen una posición social e intereses sociales concretos. La historia de las teorías que legitiman un universo simbólico siempre es parte de la historia de esta sociedad, ya que en una relación dialéctica se producen teorías para legitimar las narrativas y organizaciones existentes, y al mismo tiempo aquellas se adaptan a los topoi y teorías establecidas para aumentar o mantener su propia legitimidad. En este sentido, para ser percibida como legítima, una teoría debe encontrarse en coherencia con el universo simbólico propio.

Berger y Luckmann (1967:26-27,83) añaden, en su influyente ensayo *La construcción social de la realidad*, que (1) el conocimiento teórico constituye sólo una parte de los conocimientos disponibles para los miembros de una sociedad; (2) que sólo una pequeña parte de cada sociedad participa en la teorización; (3) que la sobrevaloración de los conocimientos teóricos es un “fallo natural de los teóricos”; y (4) que las propias teorías son incomprensibles e incoherentes si se descontextualizan de los conocimientos comunes o del sentido común compartido por esta sociedad. Aplicando esta argumentación al caso de la CD, y las teorías sobre *desarrollo* en especial, llego a la conclusión de que, dado que las teorías del *desarrollo* surgieron y surgen en la modernidad eurocéntrica, las mismas resultan incoherentes, incomprensibles y no aplicables a sociedades con epistemes, economías y culturas alternos. Al mismo tiempo, las ciencias, teorías y modelos con pretensión *universalista*, como las de la modernidad eurocéntrica, que se enfrentan a un universo simbólico divergente, “continuamente reproducen y descubren sus propias

asunciones en el material exótico” (Gudeman, 1986:34, citado en Escobar, 1995:94) para así mantener su propia legitimidad y deslegitimar a las alteridades.

Me parece importante recordar aquí que Berger y Luckmann (1967) diferencian claramente entre la “definición de la realidad” (que es la unidad que otorga coherencia a todas las instituciones<sup>474</sup>, que es construida socialmente, entre otros por la academia), y, por otro lado, la “interpretación de la realidad”, que para estos autores son las ideologías contenidas en una definición de realidad determinada<sup>475</sup>. Mientras la definición de la realidad se percibe como única y exhaustiva, la interpretación de la realidad se hace reconociendo que es una posible entre varias, aunque contenidas en el mismo universo simbólico. Sin embargo, la legitimidad de las teorías académicas del *desarrollo*, como la de otras muchas de la ciencia moderna eurocéntrica, se fundamenta en su proyección y percepción como narrativas que construyen una definición de la realidad *universal* inexistente, en lugar de su rol de mera interpretación del universo simbólico eurocéntrico.

Sampedro (1972:13) comenta al respecto que un modelo teórico no reproduce la realidad, sino que es meramente una “reducción interpretante” entre varias. Esta afirmación es una obviedad en los confines de la academia, pero no es reflejada en las narrativas de su fachada ceremonial, ya que la sociedad, el mercado, la política y también la CD esperan de la academia *verdades objetivas y racionales para ordenar, mejorar* y legitimar sus vidas, productos, gestiones e intervenciones, respectivamente. Puesto que la academia se legitima a través de esta narrativa, tampoco tiene interés en exponer la práctica interna, basada en la dialéctica y el consenso interno derivados de que todas las teorías son construcciones cognitivas que intentan describir, explicar y/o predecir la realidad. Sin embargo, evidentemente sí existe un sesgo eurocéntrico que no es tan ampliamente percibido por la academia y que

---

<sup>474</sup> En el sentido de narrativas, topoi o mitos.

<sup>475</sup> La siguiente cita de Santos (2007:120) describe esta relación entre las ideologías y el universo simbólico —o cultura—, en otras palabras: “Las culturas solo son monolíticas cuando se ven de fuera o a distancia. Cuando las vemos de dentro o de cerca es fácil ver que están constituidas por varias y a veces conflictivas versiones de la misma cultura.”

todavía impide percibir que estas teorizaciones son situadas y coherentes con el propio universo simbólico —por lo que en ningún caso son la única, última verdad universal (Berger y Luckmann, 1967; Escobar, 1995:62,94; Haraway, 1995).

Además, conviene seguir a Foucault (1968) y observar el establecimiento de categorías, la recogida de información detallada y su análisis como un proceso de problematización que construye una narrativa, como lo es el *desarrollo*, para configurar un objeto de debate respecto a un *problema*, cuya existencia y solución son socialmente aceptadas como *relevantes*. Sin embargo, la “estrategia sin estratega” (Escobar, 1995) del micropoder que reside en las microrrelaciones sociales y es defendida por Foucault, implica que las narrativas que dan coherencia al mundo no son impuestas o determinadas por el exterior o son sólo una parte de los elementos participantes (como la academia), sino que se van construyendo y negociando constantemente entre todos los elementos como frontera del discurso, incluyendo y excluyendo a actores, narrativas, etc. Como resultado, se dan mutaciones y adaptaciones que no alteran el discurso general sostenido por los elementos. Es también en este sentido que aquí deben ser revisadas las aproximaciones teóricas a la *solución del problema del subdesarrollo*.

La narrativa legitimadora de la ciencia moderna *universal*, como ya he detallado en el capítulo 4.1<sup>476</sup>, se inició con la emancipación del Yo humano del poder de Dios. En la Ilustración europea del siglo XVIII se empezó a atribuir al *hombre* (definido como masculino, libre, pudiente, europeo, cristiano, blanco y heterosexual<sup>477</sup>) la potestad de *descubrir* las *leyes* de la naturaleza. Ello permitió transformar, en lugar de temer, su entorno natural y así auto-determinar su *progreso*. Esto resultó en que las *leyes* y *teorías científicas* ocuparon el lugar de Dios, mientras que primero los filósofos y posteriormente

---

<sup>476</sup> En el presente capítulo aludo constantemente a los topoi modernos eurocéntricos analizados en el capítulo 4. Para facilitar la lectura, me abstengo de incluir referencias a las mismas aquí. Si hubiera interés en volver a revisar algún aspecto, invito a guiarse por el índice y las palabras claves incluidas en el título de cada epígrafe (como *universalidad* o *poscolonialidad*).

<sup>477</sup> Hasta el presente se mantiene en el idioma castellano la denominación de los humanos como “hombres” y en el inglés como “mankind” o “man”. Sin embargo, una denominación más neutral como la del alemán “Menschen” o “Menschheit” implicaba, ya entonces y con matices hasta el presente, el mismo esquema de inclusión/exclusión al que aludo aquí y que tomo prestado de Grosfoguel (2006).

los científicos asimilaron los roles que antes sostuvo el clérigo, asumiendo también su legitimidad (Esteva, 1992:9; Grosfoguel, 2006).

Tal como Foucault (1968:126-130) lo realiza para las ciencias sociales modernas eurocéntricas en general, Esteva (1992:8-10) observa la transferencia de las denominadas *leyes naturales* de la biología, física, etc. al análisis de las ciencias sociales respecto al *desarrollo*. El autor identifica el origen etimológico del término *desarrollo* en las ciencias naturales *de la vida*, asimilando los aportes de Darwin (1859), que superaron la noción de un proceso hacia la forma apropiada y pre-determinada de Wolff (1759), mediante la noción de la evolución hacia la *perfección* por medio de la adaptación constante.

Sin embargo, Rist (2002:53-54) difiere en parte de Esteva (1992), y subraya que el Evolucionismo social de Spencer (1862) y otros sólo se ha podido legitimar por su búsqueda de parecerse a las teorías de la evolución biológica. El Evolucionismo social identificó una *ley de complejidad*, según la cual todo organismo biológico o social progresaría de un estado homogéneo *inferior* a otro heterogéneo *superior*, mientras las teorías de la selección natural defienden que sobreviviría el organismo “mejor adaptado” (Darwin, 1858) o “más fuerte” (Wallace, 1858) —sin implicar que las especies resultantes serían superiores a las especies previas, ya que meramente estarían mejor adaptadas a un nicho ecológico concreto y efímero. Según Rist (2002:54), el Evolucionismo social —siendo en cierta medida un antecesor de la Economía del desarrollo— partió de “una hipótesis no verificable de orden teleológico”: con el fin predeterminado de demostrar la supuesta *superioridad* europea se ordenaron los hechos sociales e históricos para verificar esta premisa, utilizando el lenguaje de la biología altamente reconocida, para auto-atribuirse mayor legitimidad por una *cierta garantía científica*, socialmente reconocida. Igualmente, Santos (2007:20) observa que las ciencias sociales sobre el *desarrollo* suelen ser positivistas y no críticas: para defender su legitimidad como ciencia moderna se centran en un rigor metodológico que limita su

utilidad social auto-declarada al mero análisis de la realidad, en lugar del estudio o diseño de alternativas y el intercambio con sus alteridades.

Según Quijano (2007:124), debido a la legitimidad académica de la biología científica, sus conceptos de *clase*, *sociedad*, *estructura*, *proceso* (y *desarrollo*, quiero añadir) han sido aplicados por parte de las ciencias sociales de forma análoga. Se clasificó y sigue etiquetando a las personas en función de su origen geográfico y socio-económico, su empleo, su nivel de formación, su sexo, etc. Consecuentemente, la sociedad es concebida frecuentemente como un *organismo*, estructurado según un orden *natural* por las *clases* y en un constante *desarrollo* hacia la *modernidad eurocéntrica*. Hasta el presente, la academia del *desarrollo* y la CD comparten con este origen su potestad de nombrar, categorizar, etiquetar, priorizar, etc. a los objetos de estudio e intervención para detectar las *leyes* que permiten *predecir* y *planificar* el *desarrollo*. Desde las y los críticos descolonizadores esta autoridad auto-atribuida se cuestiona como colonialidad del poder<sup>478 479</sup>.

Como consecuencia de esta narrativa del *progreso*, siendo parte fundacional de la narrativa del *desarrollo*, se empezó a percibir el sistema económico como el sistema principal de cada sociedad y del mundo en su conjunto, por lo que se atribuye una validez universal a la ciencia que lo explica, los conceptos y principios que lo constituyen y las políticas que lo dirigen (Esteva, 1992:18-19; Andrews y Bawa, 2014:924). De hecho, los títulos comúnmente empleados de *Economía política* y *Economía del desarrollo* revelan un sesgo en los fundamentos y enfoques teóricos, por lo que sólo cabe subrayar la hegemonía epistémica de la *Economía* en el análisis y sobre todo en la práctica de la política y del *desarrollo* —con las consecuencias expuestas por Grosfoguel

---

<sup>478</sup> Quijano (2007:113) añade con cierta indignación que las ciencias sociales eurocéntricas, tanto críticas como ortodoxas, defienden que "Europa es civilizada. No-Europa es primitiva. El sujeto racional es Europeo. No-Europa es objeto de conocimiento. Como corresponde, la ciencia que estudiaría a los Europeos se llamaría 'Sociología'. La que estudiaría a los No-Europeos se llamará 'Etnografía'." En el capítulo 3 revisé al concepto de la colonialidad de poder, especialmente en el punto 3.3.

<sup>479</sup> Esta argumentación crítica se encuentra en consonancia con los postulados de Horkheimer (1937), quien arguye que las ciencias habían vuelto a un espíritu previo a la Ilustración: la mitología. De esta forma, las ciencias modernas defienden el carácter *racional*, *objetivo* y *natural* de los hechos sociales —obscureciendo la influencia perjudicial e injusta de los grupos dominantes en la construcción social y local del conocimiento y de la sociedad (tal como afirman también Berger y Luckmann, 1967). En este sentido, también Foucault (1968) rastrea los conocimientos excluidos por la ciencia moderna.

(2008:24): el sistema mundo no es sólo un sistema económico, sino una heterarquía<sup>480</sup> que desde principios de la modernidad eurocéntrica en el siglo XV privilegia a las poblaciones modernas eurocéntricas sobre sus alteridades.

El origen moderno eurocéntrico de la narrativa del *desarrollo* impide a los y las que la emplean desvincularse de los conceptos y formas de interpretación que desde el inicio lo acompañaron y legitimaron: *crecimiento, racionalidad, universalismo, etc.*<sup>481</sup> (Esteva, 1992:10). Ello se refleja en que las diferentes teorías sobre el *desarrollo* que han ocupado y ocupan el centro del debate parten de conceptos modernos eurocéntricos: la percepción *lineal* del tiempo según la cual el *desarrollo* del Norte es el climax, la racionalidad científica en la producción y las relaciones sociales con la legitimidad que emana de la *eficiencia*, y una asunción positivista de que *los fines justifican los medios* (Banuri, 1990: 32-34).

Tampoco la teoría crítica posmoderna ha logrado superar las dicotomías constituyentes: *capitalismo-socialismo*<sup>482</sup>, *estructura-acción* y *naturaleza-sociedad* (por lo que desde algunas de estas posturas se defiende la

---

<sup>480</sup> Se puede aplicar la crítica al eurocentrismo economicista de las ciencias políticas, vertida por Grosfoguel (2008:24) a las ciencias del *desarrollo*: “Con muy pocas excepciones, esta literatura conceptualiza el sistema mundo o la sociedad global como un sistema fundamentalmente económico. [...] Pero si cambiamos la geopolítica y corpo-política del conocimiento y nos localizamos en el lado subalterno de la diferencia colonial, para una mujer indígena en las Américas en el siglo XVI o a comienzos del siglo XXI, lo que se globaliza no es meramente un sistema económico sino un paquete enredado de relaciones de poder que, simultáneamente con la constitución de una división internacional del trabajo en centros y periferias, establece una multiplicidad de jerarquías no sólo de clases, sino, al mismo tiempo, raciales, patriarcales, espirituales, sexuales, pedagógicas, ‘ecologizadas’, militares, lingüísticas, y epistémicas a escala mundial. [...] el eurocentrismo en su versión liberal [...] privilegia la compartimentalización de la realidad social en esferas autónomas, separando a las relaciones de clase, género, raza, sexuales, espirituales, políticas, y económicas, haciendo de las dos últimas las relaciones determinantes en última instancia.”

<sup>481</sup> Como he demostrado en el capítulo 4 respecto a la mitología moderna eurocéntrica.

<sup>482</sup> El contenido concreto de la narrativa del *desarrollo* es prácticamente idéntico según el capitalismo del mercado o el socialismo (o capitalismo del Estado): el industrialismo y la modernidad eurocéntrica son simultáneamente expresión y resultado del progreso tecnológico-científico y económico.

La siguiente cita sintetiza cómo también desde la izquierda eurocéntrica se persiguió la modernización hacia el capitalismo estatal, recurriendo a los mitos modernos del *Estado-nación*, el *crecimiento ilimitado* por medio de la industrialización, la *universalidad* de las necesidades y preferencias, etc.: “La teoría del poder y de la transformación social que fue hegemónica en la izquierda partidaria y revolucionaria, establecía la necesidad de la toma del poder gubernamental-estatal como palanca desde la cual realizar modificaciones estructurales en la economía —propiedad de los medios de producción y planificación estratégica— que permitiría superar la sociedad de clases al resolver la contradicción fundamental entre capital y trabajo. De este modo se abordaba la tarea de transformar la sociedad en su conjunto, atendiendo prioritariamente a la educación, la salud y la atención a los sectores sociales más necesitados desde políticas públicas de carácter igualitario, también homogeneizante y centralista.” (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:15). En cuanto a la organización política y social, sí existen mayores diferencias entre capitalismo y socialismo.

industrialización como necesaria para el *desarrollo*). Por lo tanto, recién con las teorías críticas de la pos-Guerra Fría —también denominadas teorías descolonizadoras— se introdujo la noción de la existencia de alteridades y alternativas. Los conocimientos requeridos para una emancipación de la narrativa hegemónica surgen del re-conocimiento de las alteridades como sujeto con agencia, y no ya del conocimiento sobre las y los *otros* como objetos pasivos (Santos, 2007:23,27).

La siguiente cita de Santos (2010:16) resume gran parte de la argumentación conducida hasta aquí y, además, ejemplifica la práctica discursiva foucaultiana, revisada en el capítulo 3.3, en cuanto a que en el marco de la frontera del discurso se dan mutaciones o adaptaciones que no alteran el discurso general sostenido por los elementos, por lo que en gran parte se siguen usando los mismos conceptos para tratar temas persistentes:

“Hoy, aparentemente, casi todos los sustantivos desaparecieron. En los últimos treinta años la tradición crítica eurocéntrica pasó a caracterizarse y distinguirse por vía de los adjetivos con que califica los sustantivos propios de las teorías convencionales. Así, por ejemplo, si la teoría convencional habla de desarrollo, la teoría crítica hace referencia a desarrollo alternativo, democrático o sostenible [...]. Hay que tener en cuenta que los sustantivos aún establecen el horizonte intelectual y político que define no solamente lo que es decible, creíble, legítimo o realista sino también, y por implicación, lo que es indecible, increíble, ilegítimo o irrealista. O sea, al refugiarse en los adjetivos, la teoría legitima el uso creativo de la franquicia de sustantivos, pero al mismo tiempo acepta limitar sus debates y propuestas a lo que es posible dentro de un horizonte de posibilidades que originariamente no es el suyo. La teoría crítica asume así un carácter derivado que le permite entrar en un debate pero no le permite discutir los términos del debate y mucho menos discutir el porqué de la opción por un debate dado y no por otro.” (Santos, 2010:16)

En este mismo sentido, como concluí en el capítulo 4.4., el universalismo eurocéntrico identifica al *desarrollo* como la experiencia histórica europea vivida —e interpretada ex post— desde la revolución industrial del siglo XVIII, por lo que cualquier adjetivo que se le añada no evitará que “el contenido implícito y explícito del desarrollo es el crecimiento económico, la acumulación de capital con todos los efectos positivos y negativos” (Latouche, 2007:21).

También destacó la relevancia, negada en las narrativas modernas eurocéntricas, de la experiencia colonial no sólo para las ahora ex-colonias, sino también para las sociedades ex-metrópoli. Asimismo, la evolución de las teorías económicas eurocéntricas ha sido afectada por estos intercambios con sus alteridades. Por ejemplo, la “mano invisible” de Adam Smith surgió de la realidad de unos mercados que durante siglos se expandieron de maneras imprevisibles, habiendo provisto la colonización no sólo una cantidad importante de materias primas y riquezas a bajo coste para comercializar, sino sobre todo la incertidumbre de las que quedaron por *descubrir*. Ello no sólo creó la *tulipomanía* en el siglo XVII (Sennett, 2012:77), sino que naturalizó la concepción de un crecimiento *ilimitado* del mercado, que es parte esencial de la narrativa del *desarrollo*.

Esteva (1992:52) arguye asimismo que el significado de *desarrollo* varía en función de las coyunturas de los países del Norte. Ello se ve en las primeras teorías del *desarrollo* de la pos-II Guerra Mundial, que coinciden con la institucionalización de la CD: los deseos por reconstruir Europa y el mito del *Wirtschaftswunder* (milagro económico) alemán (Heer, 2013:108), como supuesta *prueba* de la viabilidad del *desarrollo*, resultaron en que respecto al Sur se aplicasen las mismas recetas. Posteriormente, la preocupación estadounidense por la *pobreza* y la desigualdad racial en sus calles llevó al presidente Johnson a emprender la “batalla contra la pobreza” en los años 60<sup>483</sup>, cuyo énfasis en el gasto social dirigido directamente hacía la reducción de la *pobreza* se trasladó en los años 70 a la *ayuda externa* estadounidense.

En cuanto a los debates teóricos, los años 70 han sido excepcionales en su diversidad. Una vez observado empíricamente que el crecimiento económico no garantiza el *desarrollo*, se plantearon desde diferentes posiciones otros *problemas* que deben ser resueltos para lograr el *desarrollo integral* —mujeres, medio ambiente, empleo, etc.—, o que deben ser atendidos con *urgencia* para poder aspirar a iniciar la *vía al desarrollo* —pobreza extrema, hambre,

---

<sup>483</sup> Discurso de Lyndon B. Johnson, 22 de mayo de 1964  
[<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-university-michigan>] acceso 31 de agosto de 2022

sobrepoblación, etc. Según Esteva (1992:14), cada uno de estos temas llegó a ocupar el centro del debate por un tiempo antes de ser desplazado por otro, pero al no dar tampoco los resultados prometidos, se llegó a destacar el carácter *interdependiente* de todos estos problemas. Más tarde, el desastre nuclear de Chernobyl de 1986 finalmente catapultó la agenda verde al centro de la conciencia ciudadana del Norte —por lo que también esta narrativa se tuvo que incluir de forma notable en la agenda oficial de la CD, para así mantener su legitimidad frente a las sociedades financiadoras.

El fin de la Guerra Fría, con la desaparición del bloque socialista alrededor de 1990, inicia una fase de reflexión acerca del *desarrollo* que anteriormente no era posible por la subordinación de la práctica de la CD a los fines de la política interior y exterior<sup>484</sup>. Ello llevó a renovar el paradigma del *desarrollo* como *desarrollo humano sostenible*, ya que, por un lado, se observó la necesidad de incluir en la fachada ceremonial del análisis del *desarrollo* algunas dimensiones complementarias al crecimiento económico, y, por otro lado, el crecimiento económico *sin límites* a nivel planetario ya no era una narrativa aceptada. Sin embargo, no se abandonó la narrativa del crecimiento, pese a los resultados sociales y medioambientales nefastos de las políticas neoliberales centradas y legitimadas por esta narrativa, ya que ello se inscribe en un clima intelectual-ideológico denominado como el “fin de la ideología” o “pensamiento único”: la sensación ampliamente compartida de un agotamiento de las ideologías heterodoxas al capitalismo modernizador (Petras, 1997:35-46; Sotillo, 2011:141-148), por lo que actualmente sólo cabría aspirar a mejorar este *único modelo viable* si uno no quiere perder su legitimidad institucional.

Sampedro (1982:356-357) facilita una herramienta analítica valiosa para clasificar las diferentes teorías del *desarrollo*, surgidas en estos contextos diversos, en función de su nivel de análisis. El autor la formuló en los años 70 para analizar los ámbitos de estudio de las Ciencias económicas, los cuales según él se limitan a analizar el nivel “técnico-económico-material” inferior y que solamente en ocasiones se extienden al nivel “sociopolítico” para explicar

---

<sup>484</sup> Véase en el capítulo 2.2.3. mi análisis derivado de Sogge (2002).

sucesos en el nivel inferior. Pero en ningún caso analizan, ni cuestionan, los valores y creencias subyacentes, que sería el nivel superior de análisis, el “axiológico”. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones analíticas aparentes, las y los académicos economistas prescriben procesos y políticas que intervienen sobre ámbitos ajenos a lo económico —debido a la mencionada preeminencia de los mitos racionales en las sociedades modernas eurocéntricas. Ello a su vez deriva en la limitación, o por lo menos vinculación intrínseca, del concepto *desarrollo* al crecimiento económico<sup>485</sup>.

Sampedro (1982:370) sistematizó a principios de los años 80 las teorías existentes sobre *desarrollo* según su jerarquía de niveles analíticos. La siguiente tabla y el análisis reflejado en adelante corrigen la atribución de algunos modelos realizada por Sampedro a la luz de su evolución posterior<sup>486</sup>, e incorpora las numerosas teorías surgidas desde 1982.

---

<sup>485</sup> Las causas de esta limitación de las ciencias económicas y teorías convencionales del *desarrollo* al nivel técnicoeconómico-material las debatí brevemente en el capítulo 1.1 y, más extensamente, en el capítulo 3.

<sup>486</sup> Por ejemplo, Sampedro consideró entonces el *Ecodesarrollo* (después *Desarrollo sostenible*) como axiológico. En el epígrafe 5.1.5. justifico su carácter tecno-económico contemporáneo.

Tabla 5 - Niveles de análisis de las teorías del desarrollo contemporáneas

Nivel	Variables	Modelo	Preceptores (selección)	Vigencia principal
Tecnológico-económico	Micro- y macroeconomía	Convencional-clásico	Smith, Keynes	1750s-1970s
		Economía del desarrollo	Rosenstein-Rodan, Hirschman, Lewis, Nurkse, Myrdal, Prebisch	1950s-1960s
		Necesidades sociales básicas	OIT, BM	1970s
		Neoliberalismo	Stigler, Friedman, Lucas	Desde 1980s
	Límites medioambientales	Desarrollo sostenible	ONU	Desde 1970s
Sociopolítico	Normas	Nueva economía institucional	North	Desde 1980s
	Grupos, clases y poder	Revolucionario Dependencia Desconexión Mujeres en el Desarrollo Género y desarrollo Desarrollo con identidad/Etnodesarrollo	Marx, Lenin Frank, CEPAL, Cardoso Amin Feminismo liberal Feminismo crítico Clarke	1910s -1980s 1960s-1980s 1980s 1970s Desde 1980s 1980s
	Capacidades y agencia	Desarrollo humano	(Sen), PNUD	Desde 1990s
Axiológico	Límites medioambientales, equidad	Decrecimiento	Georgescu-Roegen	Desde 2000s
	Negación del desarrollo eurocéntrico (y de la CD)	Postdesarrollo	W. Sachs, Escobar, Rist, Latouche	1990s
	Propuesta de sistema de valores alternativo	buen vivir/vivir bien <sup>487</sup>	Pueblos indígenas andinos	desde 2000s

(adaptación propia; en base a Sampedro, 1982:370)

El nivel tecnológico-económico se limita a lo cuantificable. Las diferentes teorías centradas en el crecimiento económico —asimiladas por la CD y las esferas políticas como sinónimo de *desarrollo*— se inscriben aquí. Consecuentemente, la mayoría de las intervenciones del conjunto del sistema de la CD se limitan también a este nivel.

<sup>487</sup> Como ya he mencionado, considero el *buen vivir* o *vivir bien* de varias poblaciones indígenas de Bolivia y Ecuador como una alteridad al *desarrollo* moderno eurocéntrico (por lo que lo incluyo en esta lista). Sin embargo, la propuesta política gubernamental con el mismo nombre es *desarrollo* legitimada en base al carácter alternativo del *Buen Vivir* y *Vivir Bien* (por lo que no les dedico un epígrafe propio y los incluyo bajo el de *desarrollo alternativo*).

El nivel intermedio de análisis considera algunas dimensiones socio-políticas, tomando en cuenta, además, aspectos propios de las sociedades, como sus normas y organizaciones. Varias teorías del *desarrollo* consideran este nivel de análisis al trascender la percepción convencional del *desarrollo* como resultado automático del crecimiento económico, y al considerar relaciones de poder que crean asimetrías en las relaciones internacionales e intranacionales. Algunos enfoques han entrado a formar parte del discurso público de la CD y de los gobiernos, aunque, a pesar de haber incorporado demandas sociales a favor de un *desarrollo alternativo*, no niegan la centralidad de lo económico para el *desarrollo* —manteniendo en vigencia a las narrativas racionales modernas.

No obstante, sólo la inclusión del nivel axiológico en el análisis permitiría identificar los sistemas de valores y conocimientos empleados. De esta forma, se podría realizar un análisis de la realidad social que considere las narrativas del *desarrollo* como construcciones sociales, reconociendo su origen local y coyuntural, y anulando su pretendida validez *universal*. Gran parte de las y los teóricos y agentes de la CD se adentran en el análisis de este nivel sólo puntual y discursivamente (en el marco de eventos públicos *participativos* o en informes autorreferenciales). Sin embargo, existen muy pocas ocasiones en las cuales los resultados de los mismos se incorporen a la práctica de la CD —manteniendo invisibilizados e intactos el sistema de valores y los mitos de la modernidad eurocéntrica. La mayoría de las propuestas incluidas en la tabla 5 como axiológicas, vertientes *contrahegemónicas* o de origen alterno, niegan la validez de la concepción universalista del *desarrollo* —y por ende también la legitimidad del sistema de CD. Dado que en este capítulo reviso las teorías sobre el *desarrollo*, quiero hacer referencia al capítulo 2, donde introduzco los aportes del postdesarrollo, y al epígrafe 5.5., en el que contextualizo el *vivir bien* andino.

Cabe matizar que algunos enfoques teóricos no pertenecen nítidamente a un nivel de análisis o que se han desplazado de uno a otro. Por ejemplo, el enfoque del *desarrollo sostenible* se basó en los años 70 en un planteamiento axiológico, al identificar los límites físicos del crecimiento supuestamente

*ilimitado*. Pero a partir de los años 80 se reorientó hacia posturas positivistas en un nivel de análisis técnico-económico, al argüir que mediante las innovaciones tecnológicas se podrían superar los límites medioambientales y minimizar los impactos del *desarrollo* económico. También el *desarrollo humano* ha tenido décadas más tarde una evolución similar.

Otra categorización muy parecida de las teorías del *desarrollo*, elaborada por Unceta (2009), define como “desarrollo” las vertientes técnico-económico-materiales, como “maldesarrollo” los enfoques teóricos del nivel sociopolítico y que demandan una revisión del *desarrollo* como base teórica de la CD<sup>488</sup>, y como “antidesarrollo” los análisis axiológicos que niegan la validez universal de la narrativa del *desarrollo*, incluidos aquí bajo su auto-etiqueta del *postdesarrollo*.

La sistematización de las teorías sobre *desarrollo* en tres niveles, propuesta hasta aquí, se puede complementar con la categorización del concepto del interés ajeno en función de la ideología, propuesta por Lukes (1974:34) en su tratado sobre el poder. Ello permite concluir que los tres niveles de análisis identificados por Sampedro y Unceta concuerdan con las tres ideologías categorizadas por Lukes:

- Ideología *liberal*: presume que se identifica a los intereses a través de los deseos y preferencias manifestadas por los individuos mediante los procesos racionales y formalizados para este fin. Ello equivale al análisis del nivel técnico-económico o el *desarrollo*.
- Ideología *reformista*: considera que las preferencias manifestadas reflejan los intereses, pero que el sistema político no considera con el mismo peso a todas las personas (y sus intereses), y que aquellos pueden detectarse de manera indirecta. Ello equivale al nivel socio-político o maldesarrollo.
- Ideología *radical*: arguye que los deseos manifestados son producto del propio sistema social y político, que por definición actúa en contra de los intereses (originales) de las personas, siendo un símil del nivel axiológico y el anti o postdesarrollo.

---

<sup>488</sup> Superar la supremacía del crecimiento económico, reformar o reorientar el concepto de *desarrollo* y su medición, re-evaluar el *progreso* y considerar el carácter finito de los *recursos naturales*.

Esta conceptualización de las demandas sociales se observa en cada teoría sobre el *desarrollo*. Por ejemplo, la narrativa del *progreso* positivista en las teorías convencionales incluye el topos de la *racionalidad*, que formalizado a través del sistema democrático supuestamente *garantiza* el *consenso* del *interés común*<sup>489</sup> —lo que corresponde a la ideología liberal según Lukes. En el otro extremo, el *postdesarrollo* postula que la re-socialización en el modelo capitalista modernizador eurocéntrico haya aniquilado hasta la misma percepción de que las demandas sociales han sido alineadas y homogeneizadas al modelo hegemónico —resumiendo posturas de ideología radical.

Y aunque Escobar (1995:148) observa la existencia de “centros de poder” — “centros de cálculo” en palabras de Rottenburg (2009:87-88,181-187)— y efectos instrumentales sistemáticos que deben ser considerados en el análisis, cabe subrayar de nuevo que no se debe interpretar la narrativa del *desarrollo* meramente como el reflejo ideológico de los intereses del Norte en la pos-Segunda Guerra Mundial y en la Guerra Fría<sup>490</sup>. En su lugar, cabe considerar que estas teorías surgieron en un contexto histórico que facilitó que se introdujeran cambios en el conocimiento moderno eurocéntrico a través de la práctica discursiva entre todos los elementos participantes de Norte y Sur, modernidad eurocentrica y sus alteridades. Escobar (1995:84,104,148) defiende que resulta simplista asumir que el conocimiento se produzca en el Norte y se aplique en el Sur, o que el conocimiento alterno sea apropiado y desvirtuado por la modernidad eurocéntrica para su propio beneficio. También la *Teoría del sistema abierto* sugiere que existen intercambios constantes entre agentes descentralizados en la creación del conocimiento (Scott, 1985). Especialmente en el caso de la CD, existe un desplazamiento físico de las y los expertos, consultores y cooperantes al Sur (Rottenburg, 2009) —que por lo

---

<sup>489</sup> Al asumir la supuesta validez *universal* de sus postulados, las y los expertos, como la clase política asesorada (y de esta manera legitimada) por ellos, *consultan al pueblo* para cumplir con su fachada ceremonial, aunque detrás de la mismo existe un consenso de que *ya saben lo que está en el interés de todos* —siendo ello un mecanismo de legitimación y no de consensuación.

<sup>490</sup> Según Escobar (1995:84), los intereses de EEUU (y de otras potencias) se pueden resumir en (1) unificar al Norte, (2) incrementar las ganancias en el mercado exterior, (3) asegurar el acceso a materias primas, (4) ampliar el mercado exterior y (5) establecer un sistema de tutelaje militar.

menos conlleva el potencial de una “contaminación” con los epistemes alternos (Grosfoguel, 2006).

Por lo tanto, se debe considerar que la experiencia vivencial de la Gran Depresión en EEUU y de la Segunda Guerra Mundial atrajo a personas con ideologías progresistas a la ciencia de la *Economía*. Ello repercutió tanto en las teorías que buscaron reformular —aunque no superar—, los postulados clásicos y neo-clásicos, como en la elección de objetos de estudio re-encuadrados (*crecimiento, escasez, pobreza, desempleo, etc.*) o nuevos (el *desarrollo* de los países *pobres* descolonizados y no-industrializados). La narrativa resultante —que identifica el *crecimiento* como remedio para los *problemas* identificados— marcó de forma relevante la historia, cultura, economía, política, etc. del Sur, como también lo hizo para el Norte (Escobar, 1995:72-73). También otras narrativas, como la ecológica y la del género, influenciaron notablemente sobre el discurso hegemónico del *desarrollo*. Y la preponderancia de topoi como la *iniciativa* y la *propiedad privada* en las teorías de *desarrollo* y estrategias de la CD se deben a su contraposición al discurso de la *propiedad colectiva* y al *estatismo* del comunismo (Escobar, 1995:43). Posteriormente, en el contexto del descrédito del keynianismo y del auge del neoliberalismo, gran parte de las y los autores de la *Economía del desarrollo* — vigorosa entre los años 50 y 60— dieron por superada aquella escuela de pensamiento y admitieron la necesidad de retirarse a la academia y dejar de aspirar a resolver las *problemas* del mundo (Escobar, 1995:57).

A partir de lo expuesto hasta aquí, a continuación, y más allá de revisar las principales teorías sobre *desarrollo*, intentaré identificar los elementos esenciales de esta práctica discursiva, que en cada momento busca una *nueva solución* a los *nuevos problemas* (Rist, 2002:14) —sin poder ni pretender trascender el episteme moderno eurocéntrico del cual surgió el topos del *desarrollo*. Propongo revisar, en un orden principalmente cronológico, las teorías más relevantes sobre *desarrollo*, para así rendir cuenta del universo simbólico de cada contexto histórico específico —todo ello sin renunciar a la capacidad de síntesis del análisis propuesto por Sampedro (1982). Después,

en el epígrafe 5.2. revisaré bajo esta lógica la historia del sistema de la *cooperación* para el *desarrollo*.

### 5.1.1. Teorías convencionales y el enfoque de la modernización

Como ya he mencionado<sup>491</sup>, a finales del siglo XVIII se iniciaron en parte de Europa dos fenómenos complementarios: la extensión del positivismo —la *razón* y el método científico como *única* fuente legítima del conocimiento y *progreso*— y, en base al mismo, la revolución industrial. Esto implicó que “las enormes capacidades de transformación surgidas de la industrialización vinieron a corroborar las posibilidades de pensar en términos de progreso universal” (Unceta, 2009:4). Sin embargo, ello había sido viable en base a la materia prima disponible a bajo precio en Europa y en las colonias, con la esclavitud africana y sudamericana (Santos, 1999a; Dussel, 2000; Quijano, 2007; Grober, 2010).

El interés teórico y práctico se centró entonces en la *riqueza* a través de la expansión de la producción, el *progreso*. Partiendo de los topoi positivistas, varios autores clásicos atendieron alguna dimensión social relacionada con el crecimiento económico, aunque el debate se limitó a los medios más adecuados para garantizar la *libertad* y la *igualdad*: mediante la defensa del interés individual (Smith, 1776 y Ricardo, 1817) o mediante la intervención pública (Marx y Engels<sup>492</sup>). Respecto a la posibilidad de lograr un *crecimiento* a nivel global, los autores clásicos pronosticaron una aproximación de los niveles de *progreso* entre los países. Pero, hasta principios del siglo XX, el *bienestar* se siguió definiendo en función de dimensiones cuantitativas y monetizables<sup>493</sup> (Unceta, 2009:5-7), por lo que la *ganancia* y la *acumulación* han sido las narrativas legitimadoras *par excellence* —algo inaceptable según las narrativas posteriores.

Como consecuencia de la expansión e institucionalización del capitalismo como sistema económico hegemónico en Europa, disminuyó la preocupación inicial

<sup>491</sup> Con más extensión en los capítulos 2.2.1. y 4.8.

<sup>492</sup> Principalmente en los tres volúmenes de *El Capital*, publicadas por Marx (1867) y Marx y Engels (1885 y 1894); y en *Manifiesto comunista* de Marx y Engels (1848).

<sup>493</sup> Por ejemplo, en Pigou (1920), *Economía del bienestar*.

respecto al *crecimiento* (Smith, Ricardo, Marx, etc.) y se empezó a considerarlo como *ilimitado*, centrando el interés analítico en temas específicos de un sistema ya establecido. El utilitarismo a finales del siglo XIX defendió que el problema central de la economía capitalista era la maximización del *comfort* y *placer*<sup>494</sup>. A partir de esta noción, el posteriormente denominado enfoque neoclásico postuló que, gracias a la relación entre demanda y oferta en el mercado *libre y auto-regulador*, se establecería *necesariamente* un equilibrio de precios y producción. Sin embargo, este enfoque no consideró el poder, la política o la historia global, y extendió al máximo la modelación matemática —*científica, objetiva, racional y universal*— de las relaciones socio-económicas<sup>495</sup>.

A finales de los años 20 del siglo XX, el gobierno de EEUU introdujo las recomendaciones de Keynes<sup>496</sup> en respuesta a la crisis económica de la Gran depresión. Ello implicó fomentar una mayor intervención del Estado para superar los desequilibrios que había creado el mercado desregularizado —una superación parcial de las posturas neoclásicas de principio del siglo XX<sup>497</sup>, heredadas de Smith, Ricardo, Mill, etc. (Escobar, 1995:64-65).

La crisis económica europea —crisis del sistema capitalista imperial británico, francés y alemán— empezó en la Primera Guerra Mundial, se profundizó en los años 20 y 30, y culminó en la destrucción en la Europa continental y en Japón de gran parte de las estructuras productivas y aniquilación de parte de las y los trabajadores en la Segunda Guerra Mundial. Además, desde principios del siglo XX, EEUU se había posicionado de forma creciente como nuevo centro del

<sup>494</sup> A partir de Bentham (1789) desarrollado sobre todo por Mill (1863).

<sup>495</sup> Como el ya citado Grosfoguel (2006), también Mansilla (1981a:90-92) observa el carácter ambivalente de la emancipación del pensamiento científico moderno de la tutela escolástica a partir del siglo XV. Al rechazar toda interpretación trascendente de la causalidad y de los fenómenos observables, se originó la escisión entre ciencia y moral —la dicotomía moderna entre *conocimientos universales y objetivos* frente a *valores personales y subjetivos*. Como consecuencia, las y los científicos y profesionales que aplican los resultados científicos desatienden en gran parte la dimensión social, ecológica y el largo plazo de su práctica especializada y compartimentada. En la academia se legitima la exclusión del análisis integral en base al método científico paradigmático, mientras en administraciones públicas y empresas privadas la legitimación para esta limitación se basa en la creciente *especialización y división de tareas*, como sinónimo de *profesionalización*; lo que permite en aras del *bien común* y de la *utilidad*, respectivamente, la marginación de todo aspecto aparentemente *irrelevante* para la tarea encomendada —la exclusión más allá de la frontera del discurso. “La ciencia pasó de ser una forma de interpretación del cosmos a una manera de dominar la naturaleza: la belleza del conocimiento puro fue desplazada por la aptitud de dominar la naturaleza [...] el hombre” (Mansilla, 1981a:93).

<sup>496</sup> La obra central de John Maynard Keynes es *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, de 1936.

<sup>497</sup> Marshall (1890), *Principios de economía*; Pigou (1920).

poder político y económico mundial, rompiendo con su aislamiento voluntario. Los supuestos neo-clásicos del crecimiento *ilimitado* y del mercado libre *auto-regulador*, que se basaron en una separación clara entre política —miembros de la aristocracia— y economía —la burguesía capitalista—, entraron en crisis al re-organizarse las relaciones entre lo público y privado, entre Estado y mercado. Esta crisis prolongada, que también afectó a EEUU, re-condujo el interés de la teoría económica del *placer y bienestar* nuevamente hacia el *crecimiento*, aunque esta vez en el contexto de la aceptación de la necesidad de una cierta regulación del mercado por el Estado (Escobar, 1995:67-68). Al desaparecer la certeza del *equilibrio perfecto y natural*, la teoría económica empezó a considerar el carácter siempre imperfecto e incompleto de la información necesaria para tomar decisiones. La incertidumbre y las limitaciones del conocimiento requerían de planificación, control e inversión público-estatal. Al respecto, considera Escobar (1995:69) que, aunque Keynes no transgredió el utilitarismo neo-clásico, sí llegó a marcar un hito de ruptura con la *racionalidad* extrema de estas teorías<sup>498</sup>.

El enfoque keynesiano se defendió desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) —las instituciones financieras internacionales (IFI) creadas en 1944 en las reuniones en Bretton Woods, EEUU, por lo que las políticas derivadas se denominan *Consenso de Bretton Woods*. Se puede argüir que estas organizaciones multilaterales, tal como el sistema de la CD creado poco después, respondieron a la aplicación en el nivel internacional del modelo keynesiano —controlando y atenuando las consecuencias del sistema económico global.

Después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la influencia keynesiana y en el nuevo escenario político internacional —marcado principalmente por los procesos de independencia de las colonias, la recuperación económica europea y japonesa, y el enfrentamiento político entre el capitalismo del mercado y el capitalismo del Estado— surgió en el Norte una escuela de teorías eurocéntricas que se centraron en el *atraso económico* del Sur: la

---

<sup>498</sup> Sin embargo, posteriormente gran parte de las y los autores de la escuela keynesiana volvieron a los modelos matemáticos hiper-racionales.

*Economía del Desarrollo*. Se trata de un conjunto de teorías económicas de un elevado número de autores y autoras, pero que —al no alejarse excesivamente de los conceptos y narrativas clásicos y keynesianos— crearon un conjunto de ideas comunes (Rivera, 2010:205-206) que resultaron de gran influencia tanto para las políticas de la CD y de gobiernos del Sur, como para las teorías neoliberales posteriores. Cabe destacar las teorías de la *sociedad dual* (sector *moderno vs atrasado*) de Lewis (1954), el *círculo vicioso de la pobreza* (Nurkse, 1953), las *etapas del crecimiento* (Rostow, 1960), el *big push* (Rosenstein-Rodan, 1943), el *crecimiento equilibrado* y la *inversión equilibrada* (Nurkse, 1961).

Estas//dichas??? teorías de la modernización<sup>499</sup>, de tendencia evolucionista e inspiradas en gran parte en la obra de Max Weber, defienden la premisa de que el *desarrollo* económico y técnico-científico y la democratización se condicionarían recíprocamente<sup>500</sup>. Al comparar las sociedades *tradicionales* con los Estados-Nación europeos, concluyen que la modernización se logra mediante un cambio en las estructuras sociales a través de alteraciones en la cultura normativa, traducándose en la diferenciación y especialización; concretamente en la industrialización, la urbanización, la creación de Estados-Nación *participativos* y con roles políticos diferenciados, y la racionalización de los dominios de la economía, administración, jurisprudencia y sociedad. De esta manera, se lograría la superación de *tradiciones*, normas y valores religiosos, el nepotismo y el autoritarismo como causas ulteriores del *retraso*. El binomio *tradicional/moderno* marcaría los extremos de un *continuum* en el cual todas las sociedades, estando en un proceso proactivo de transición hacia la modernidad eurocéntrica<sup>501</sup>, reflejarían el *dualismo* entre elementos *tradicionales* y *modernos*, concentrados los últimos en las ciudades. En

---

<sup>499</sup> Otros autores relevantes son Almond, Apter, Eisenstadt, Deutsch, Hagen, Huntington, Lerner, Levy y McClelland.

<sup>500</sup> Algunos teóricos de la modernización defendieron la unión de modernidad y democracia: bien como expansión de la racionalidad del mercado a la negociación de ideas, legitimado por la supuesta equidad entre partes (Apter, 1965:25), bien como compromiso amplio con el sistema *per se*, no con ideologías religiosas o seculares (Eisenstadt, 1966; ambos citados en Mansilla, 1979:44-45).

<sup>501</sup> Según el teórico de la modernización Hirschmann (1958:132; citado en Mansilla, 1979:46), las tensiones sociales provocadas por la creciente desigualdad en los países en *vías de desarrollo* son constitutivas del proceso de transición hacia la modernidad, siendo compensadas en el largo plazo. A la vista de los datos actuales sobre desigualdad económica y social, cabe rechazar esta hipótesis.

resumen, los teóricos de la modernización defienden que sólo la imitación del modelo occidental permite el *desarrollo* económico, social, cultural y político — por lo que las estrategias se centraron en la inversión de capital para infraestructuras y la tecnificación de la agricultura para aspirar a un aumento rápido de la producción y de los niveles de vida. En este sentido, se consideró como instrumental la expansión de la educación formal y de los valores de la modernidad eurocéntrica, por lo que la modernización se caracteriza por una institucionalización de la socialización secundaria moderna eurocéntrica en desmedro de la realizada por las alteridades (Mansilla, 1979:42-47; 1981a:101-102; Escobar, 1995:4,40,83).

Autoras y autores como Escobar (1995:69-70,74-78,82) y Easterly (2002), critican acertadamente la prevalencia en el discurso de la CD de teorías y modelos económicos formulados a partir de la experiencia de los países industrializados —con supuestos muy diferentes a los de los países no industrializados—, sobre todo considerando que algunos modelos han sido rebatidos hace décadas en el marco del propio espacio de su creación, la academia<sup>502</sup>. La aceptación de estos modelos por el FMI, el BM y la CD — como la de los supuestos básicos clásicos y neo-clásicos (acumulación de capital, división del trabajo, etc.)— dirigió las políticas nacionales del Sur a planificar el *desarrollo*, perseguir determinadas ratios de ahorro, promover la industrialización, aceptar la *ayuda* externa, promover la inversión privada extranjera e incurrir en deuda externa como *únicas soluciones válidas* de su *subdesarrollo*. Bauer (1984:1, citado en Escobar, 1995:91) afirma en este sentido que, aunque varias concepciones equivocadas ya habían desaparecido del debate académico, siguen dominando el discurso político y público, con el efecto prolongado de ideas descartadas.

Y efectivamente, varias de las teorías mencionados anteriormente, rebatidas en gran parte, forman el núcleo del discurso convencional del *desarrollo* —y notablemente enmarcan también los demás enfoques sobre el *desarrollo*: el

---

<sup>502</sup> Por ejemplo, el *teorema Harrod-Domar* modela la relación entre inversión y productividad, y su reversión en el aumento del PNB, en base a la experiencia europea de hace décadas, no aplicable al Sur de entonces, ni al contemporáneo (Harrod, 1939; Domar 1946).

*circulo vicioso de la pobreza* que debe ser interrumpido para lograr el *desarrollo* (Nurkse, 1953), o la *existencia* de *etapas del desarrollo* (Rostow, 1960), que afirma que *todas* las sociedades *avanzadas* pasaron por las mismas etapas para llegar a la modernidad eurocéntrica como etapa *superior* y *definitiva*, por lo que las sociedades *atrasadas* deben pasar también por las mismas etapas. Sin embargo, probablemente ha sido la idea de la *economía dual* (Lewis, 1954) la que más ha determinado el núcleo de la narrativa de la CD, al afirmar que en los países *pobres* existe un reducido sector *moderno* que debe modernizar al vasto sector *tradicional atrasado*<sup>503</sup>. Otra teoría muy relevante es la del *big push* de Rosenstein-Rodan (1943), que, surgida de la experiencia del Este europeo de los años 20 del siglo XX, se puso en práctica desde los años 80 entre otros lugares en Bolivia y en el este europeo de la pos-Guerra Fría. Las recurrentes crisis de deuda externa en el Sur se deben asimismo a la aplicación de modelos económicos que en un análisis ex post deben ser denominados como mitos y cuyo origen local en EEUU y GB del siglo XIX no permiten ningún tipo de transferencia al siglo XX y XXI (Escobar, 1995:75-76, 82-83), ni a las alteridades de la modernidad eurocéntrica.

Y tampoco se modificó sustancialmente desde entonces el núcleo modernizador del diagnóstico cuantitativo del *desarrollo*. Ya entonces, Coleman (1960:579-581; citado en Mansilla, 1979:42) identificó las sociedades *tradicionales*, más adelante denominadas *subdesarrolladas*, en función de un producto interno bruto per cápita relativamente bajo, bajas tasas de urbanización, alfabetización y escolarización, y asimismo una baja ratio entre población y personal médico, vehículos motorizados, teléfonos (más adelante además celulares, PC y acceso a internet), aparatos de radio (más adelante televisión), etc.

Para resumir, Rivera (2010:207-208) añade dos críticas a las teorías modernizadoras como la de la *Economía del Desarrollo*: la simplicidad de sus

---

<sup>503</sup> Aquí se refleja cómo la inferiorización de las y los *otros* formó parte desde el principio de la *Economía del Desarrollo*, teorías posteriores y de las narrativas del *desarrollo* y de la CD hasta el presente (Escobar, 1995:76-78). Escobar (1995:162) crítica en este sentido que el BM no admitió que la interrelación ya demasiado estrecha y desigual entre sectores *modernos* y *tradicionales* ha llevado al mayor empobrecimiento y dependencia de la población rural, además de que la población urbana tampoco se beneficia de manera generalizada del *desarrollo*.

supuestos implícitos respecto a los sistemas políticos y sociales (asumiendo que todos los actores tenderán a alinearse a sus propuestas); y la rigidez de sus postulados. Creada en la estabilidad del fordismo, la *Economía del Desarrollo* se centró en los Estados como unidad de análisis y no ha sabido adaptarse a los cambios iniciados en los años 60 del siglo XX —post-industrialización, crecimiento del comercio internacional y de los servicios, nuevas tecnologías, globalización del mercados financieros, etc. Por su parte, Mansilla (1979:47-48) añade, en primer lugar, que las teorías de la modernización bajo la dicotomía *tradición/modernidad* atribuyen un peso excesivo a los aspectos culturales y sociopsicológicos asociados al comportamiento humano<sup>504</sup>, y omiten la diversidad de las alteridades y del propio occidente moderno. En segundo lugar, subraya que postulan una “identificación apologética de modernidad como democratización”, confundiendo por lo tanto la práctica con la fachada ceremonial. Y, en tercer lugar, a pesar de esta postura ideológica, mantienen el principio weberiano de la *objetividad*, por lo que postulan un marco teórico universalista que sólo secundariamente persigue superar al *atraso*.

Siendo la confrontación de ideas un elemento intrínseco de la academia, desde finales de los años 60 se extendió un debate académico acerca de la validez de las teorías modernizadoras, que se detallarán en epígrafe 5.1.2. sobre el enfoque estructuralista-dependientista. A su vez, en el 5.1.3. esbozaré los/algunos/varios enfoques que buscaron apuntar directamente a las *necesidades e insuficiencias del capital humano* del Sur, en lugar de esperar resultados de *la mano invisible* del mercado. En el punto 5.1.5. reflejaré cómo, en un principio, desde el *desarrollo sostenible* se cuestionó el topos positivista y convencional más elemental: el crecimiento *infinito*, que no puede existir en un planeta finito.

Paralelamente, el enfoque convencional del *desarrollo* se adaptó y durante los años 70 se desarrolló también un debate político-académico entre los y las defensores de un *crecimiento con distribución*, como Nyerere, y los y las a

---

<sup>504</sup> Introducidos por Talcott Parsons (1951).

favor de que una economía debe *primero crecer para luego distribuir*, como el FMI, el BM, Reagan y Thatcher. Desde mediados de los años 70, se creó una escuela ultra-ortodoxa<sup>505</sup>, crítica con las teorías keynesianas, la Economía del Desarrollo y la escuela dependientista, que sirvió para imponer en los años 80 la postura de *crecer antes de distribuir*.

Con este enfoque se revalidaron posturas clásicas, cuya aplicación en la política se llegó a denominar *neoliberal*, y que resultaron hegemónicas desde entonces en el sistema económico y político internacional, como también en el sistema de la CD. Las *ventajas comparativas*, la *eficiencia* y el ajuste a los requerimientos del mercado global para favorecer el *desarrollo* económico marcan este enfoque. Para ello, las políticas de corte keynesiano han sido declaradas como culpables de las severas crisis económicas de los años 70, conduciendo a propuestas de una defensa férrea del mercado *libre* y a una crítica contundente a la intervención pública.

Las crisis de crecimiento en el Norte, la crisis de la deuda externa, fuertes desequilibrios macroeconómicos en partes del Sur y la crisis del socialismo real permitieron la expansión acelerada de los postulados neoliberales, denominados posteriormente como *Consenso de Washington*, superando el *Consenso de Bretton Woods* articulado alrededor de la intervención pública y vigente hasta entonces. Ello se refleja en que durante los años 80 y 90 tuvo lugar una tendencia electoral en el Norte de auge de partidos conservadores (Unceta, 2009:14-15), así como también en gran parte del Sur, como Bolivia. La aplicación de la globalización neoliberal a más de 100 países, catalogados como de *ingresos bajos y medios* (entre ellos Bolivia), se observa en las políticas diseñadas por las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el BM, y ejecutadas por los gobiernos nacionales, destinadas según Kohl y Farthing, (2007:41) a subordinar los intereses generales de la población a la otorgación de privilegios al sector privado constituido por una élite minoritaria.

Evidentemente, estos *ajustes* (*necesarios* para *alcanzar* la modernidad eurocéntrica) se legitimaron con la narrativa de que se está *aplicando la única*

---

<sup>505</sup> Los autores más relevantes han sido Stigler, Friedman y Lucas.

*solución* a las crisis severas y recurrentes de los años 70 y 80, según este enfoque causadas por las políticas keynesianas previas. El modelo neoliberal se basa en la premisa de que el mercado es el sistema de organización social *más eficaz* para lograr el crecimiento económico —siendo el *progreso individual* la única definición válida de *desarrollo* (Kohl y Farthing, 2007:47). En este sentido, la justificación de la desigualdad forma parte de su narrativa: la *superación individual garantiza el progreso personal*, por lo que la *pobreza* individual y de países enteros tendría causas endógenas superables —negando la existencia de limitaciones estructurales exógenas. Aquella premisa no se ha alterado desde sus orígenes en la Economía clásica liberal de Adam Smith, como se ve en la *sociedad dual* definida por la Economía del desarrollo aquí. Sin embargo, los teóricos neoliberales del siglo XX ignoraron premeditadamente el cambio sustancial del carácter del Estado desde el siglo XVIII: entonces se percibió al Estado feudal como coercitivo y limitador de la libertad individual, diferente al Estado keynesiano (Kohl y Farthing, 2007:46). A nivel político se pretendió contrarrestar la reducción de los servicios públicos en el Norte mediante la subnarrativa del *trickle-down*<sup>506</sup>. En esta línea, las instituciones financieras internacionales y la CD tradujeron las teorías neoliberales en las políticas del *ajuste* como única estrategia de *desarrollo* para todos los países *subdesarrollados*: deflación, devaluación y desregulación.

Sin embargo, en lugar del prometido *desarrollo* a través del comercio y los flujos financieros globales, se observó un crecimiento débil, asociado a agudas crisis sociales en el Sur por profundizar, en palabras de Martínez Peinado (1999:90), la estructura dicotómica *centro-periferia* y la brecha entre los mismos. En los años 90, el BM reconoció que el aumento de la desigualdad detectado había sido provocado por los *Planes de Ajuste Económico*<sup>507</sup>, impuestos desde las instituciones financieras internacionales a gobiernos endeudados del Sur (Banco Mundial, 1994, 1995).

---

<sup>506</sup> Se trata de un discurso político, apoyado en la teoría económica neo-clásica que resurge desde los años 70 del siglo XX. Defiende que el Estado debe apoyar sobre todo al lado de la oferta (el capital), para que el mercado pueda actuar libremente y, de manera indirecta, hacer llegar así los beneficios de los recortes de impuestos a las empresas y las clases pudientes hasta los y las *más necesitados*.

<sup>507</sup> Se trataba de una condición para que los gobiernos endeudados pudieran recibir el aval de el FMI y el BM para acceder a financiamiento externo —para a su vez poder devolver su deuda externa al Norte (Podesta, 1994:363).

En el contexto de la academia, la hegemonía del enfoque neoliberal significó el final de varias décadas de debate teórico relativamente abierto y heterodoxo (dentro del universo simbólico moderno eurocéntrico). La validez supuestamente *universal* de los postulados neoliberales y su gran aceptación por parte de las clases políticas en Norte y Sur, negaron la necesidad de unas ciencias sociales con especial hincapié en las diferencias entre Norte y Sur, y cuestionaron la validez de las escuelas de pensamiento no convencionales<sup>508</sup> y su aplicación a las políticas nacionales e internacionales durante los años 80.

Parecido a como las políticas socioeconómicas del Consenso de Bretton Woods provocaron la crítica de las *Teorías de la dependencia*<sup>509</sup>, el Consenso de Washington, debido a que las políticas neoliberales resultaron en el deterioro de la situación de las capas sociales excluidas de los países del Sur, incitó desde finales de los años 80 un debate social y académico sobre el carácter humano y equitativo de este tipo de *desarrollo*. Ello obligó al BM y la CD en su conjunto a reformular desde los años 90 sus propuestas y atender nuevas narrativas, como la *gobernanza* y la *lucha contra la pobreza*<sup>510</sup> (Colom, 2008:81). En los capítulos 5.1.4. *Género y Desarrollo* y 5.1.6. *Desarrollo humano* detallaré los principales enfoques teóricos surgidos de estos debates críticos.

A continuación, presento otras re-elaboraciones teóricas sobre el *desarrollo* que considero convencionales, porque su aporte se legitima a través de la narrativa del *desarrollo* en combinación con otras narrativas modernas eurocéntricas. Y aunque ello aplica también a los demás enfoques que trataré en los subsiguientes epígrafes, las propuestas que cito brevemente aquí se alinean en todos los aspectos con las vertientes convencionales aquí resumidas: pregonan el *fin de la pobreza* como una *consecuencia ineludible del crecimiento económico* modernizador —por lo que no cuestionan esta relación presentada como *causal* por la racionalidad modernizadora eurocéntrica, sino

---

<sup>508</sup> En el capítulo 5.1.5. justificaré por qué considero que el *desarrollo sostenible* de esta época ya era de corte convencional.

<sup>509</sup> Véase el capítulo 5.1.2.

<sup>510</sup> Véase el punto 6.3.

que la confirman. A su vez, al recurrir a los mismos indicadores cuantitativos y monetarios, refuerzan la legitimidad de esta narrativa.

Entre los enfoques convencionales más recientes destaca el del *capitalismo inclusivo*. La teoría económica de la *Base de la pirámide* de Prahalad (2005) brinda la construcción académica para proyectar el *crecimiento* a través de la participación de la población excluida de las relaciones comerciales por su falta de ingresos —que consiste en dos tercios de la población mundial que viven debajo del umbral de la pobreza (con menos de U\$1 al día) (Ramiro y Pérez, 2011)<sup>511</sup>.

Según otra vertiente académica, la *Nueva economía institucional*, el *desarrollo* económico ha sido desigual debido a las diferencias entre las “instituciones”<sup>512</sup> en las metrópolis<sup>513</sup>, y no por factores geográficos, el acceso a recursos naturales o el *circulo vicioso de la pobreza* del Sur (Alonso y Garcimartín, 2008:73-79; Acemoglu et. al., 2008; 2012) —como defienden otros enfoques convencionales. Ello resulta en una legitimación académica más contemporánea (dado que el modelo de la *sociedad dual* es deslegitimado por la narrativa de la *poscolonialidad*) para la puesta en valor por parte de la CD, y especialmente el BM, de la *gobernanza* y del *buen gobierno* como *factores*

<sup>511</sup> En el capítulo 2.2.2 introduce la modalidad emergente de CD de las Alianzas Público-Privadas (APP), que parte del *capitalismo inclusivo*.

<sup>512</sup> Greif (2004, en Alonso y Garcimartín, 2008:60) se basa en North (1991) al definir las instituciones, muy a la par de Berger y Luckmann (1964), como “un sistema de diversos factores sociales, reglas, normas, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social”.

<sup>513</sup> Daron Acemoglu et. al (2008; 2012) revisan cómo las diferentes estructuras sociales establecidas (instituciones) definieron tanto el *buen gobierno* como el PIB de los países europeos y de sus ex-colonias (tomando en cuenta la colonización como parte constituyente de la modernidad eurocéntrica): en Gran Bretaña se desencadenó la revolución industrial en el siglo XVII por la existencia de una clase social alta de comerciantes, que habían acumulado capital por el negocio con las colonias; mientras en España sólo la nobleza tenía acceso a los recursos de la explotación de las colonias y se limitaron a intercambiarlos por mercancías con los comerciantes flamencos e ingleses. Por lo tanto, la clase burguesa de los comerciantes tenía interés en innovar y el capital necesario —con el fin de incrementar su poder—, mientras la aristocracia española se dedicó a defender su poder ya absoluto. Respecto a las colonias, los autores defienden que los europeos se asentaron masivamente en climas templados, mientras en los climas tropicales —que implicaron elevadas tasas de mortalidad para los europeos— se limitaron a controlar con el uso de la fuerza las explotaciones de materia prima en base a la esclavitud indígena y africana. Las colonias pobladas por europeos se independizaron prematuramente de Europa y construyeron instituciones relativamente estables (aunque no igualitarios) en sociedades bastante homogéneas (aspecto analizado también por Alonso y Garcimartín (2008:89-91), mientras las independencias africanas de mediados del siglo XX contaron con estructuras y normas feudales y poblaciones muy heterogéneas en las cuales se sustituyeron las elites coloniales por locales. La conclusión general es que “instituciones inclusivas” y “gobiernos plurales” son tan o más importantes para el PIB que el acceso a recursos o factores geográficos, negando a su vez la narrativa convencional de la *pobreza* como algo *natural* del Sur.

*clave* para el *desarrollo* del Sur. Aunque, en el caso del propio BM, Fiszbein y Schady (2009:8) observan la subordinación del enfoque de la nueva economía institucional, la *gobernanza*<sup>514</sup>, a la narrativa convencional, el *crecimiento*. Y Matthew Winters y Gina Martínez (2014:2,25) comparan acertadamente la era de la condicionalidad *ex post* de los programas de ajuste estructural de los años 80 hasta principios de los 90 del siglo XX con la condicionalidad *ex ante* de la era de la *gobernanza* o *buen gobierno*, sintetizando las diferencias entre el Consenso de Washington y la del pos-Consenso de Washington: mientras antes se amenazó con suspender el pago de la ayuda oficial si no se cumplía con las exigencias asociadas, ahora se seleccionan los receptores en función del cumplimiento previo de criterios definidos —induciendo al mismo mimetismo isomórfico en las y los receptores detrás de una fachada ceremonial de *partenariado*.

Por su parte, el *desarrollo local* es una aplicación del enfoque convencional-neoliberal a las características y recursos locales —por el que se busca dar respuesta a las críticas a las fallidas recetas universalistas neoliberales de los años 80. El *desarrollo local* tiene la finalidad de facilitar, mediante el mimetismo, la incorporación a las relaciones nacionales y globales —que lleva a una mayor homogeneización, modernización eurocéntrica y extroversión socio-económica. Esta propuesta articula el enfoque neoliberal con el enfoque de la Nueva economía institucional al enfatizar la relevancia de los actores locales para el *desarrollo* económico. Pero también desde entidades oficiales, como UN-Habitat (2003), el *desarrollo local* se valora en términos críticos como mera “reelaboración del mito del desarrollo”.

El *codesarrollo* pretende incluir en el sistema de la CD a la población emigrante del Sur que reside en el Norte. Se basa en un enfoque teórico surgido en Francia en los años 70 que buscaba hacer viable el retorno de los inmigrantes a sus países de origen (Gómez Gil, 2008:38). Sus defensores sostienen

---

<sup>514</sup> “Aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayoría de los países, los mercados no pueden hacerlo todo. La política pública cumple una función central sentando las bases institucionales dentro de las cuales funcionan los mercados, ofreciendo bienes públicos y corrigiendo las fallas del mercado. Además de sentar las bases para el crecimiento económico, las políticas públicas pueden complementar los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza [...]” (Fiszbein y Schady, 2009:8).

acertadamente que las remesas constituyen flujos financieros de montos relevantes y que contrarrestan la pérdida de recursos del Sur —por servicio de la deuda externa, materias prima exportadas por debajo del valor, *brain-drain*, etc. Son recursos financieros que llegan de manera directa y no a través de las administraciones públicas. Además, constituyen para muchos países montos mayores que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la inversión extranjera directa<sup>515</sup>. La narrativa y práctica del *codesarrollo* se aplica por diferentes gobiernos donantes de manera coyuntural, pero como una medida residual, si bien de elevada legitimación social para sus políticas de inmigración.

Finalmente, como en las narrativas construidas por el *desarrollo local* y *codesarrollo*, la *cooperación descentralizada* busca soslayar fallos identificados en el sistema de la CD estatal y multilateral mediante una supuesta *mayor cercanía* y *horizontalidad*, y la atención a la dimensión *local* al articular directamente las administraciones descentralizadas, las financiadoras y las receptoras. Sin embargo, la cooperación descentralizada es puesta en práctica a través de ONG<sup>516</sup>.

En resumen, tanto las teorías keynesianas y neoliberales, como la Economía del Desarrollo y los demás enfoques del *desarrollo* revisados aquí, se pueden denominar como teorías convencionales por no transgredir las premisas de las teorías económicas clásicas. Centran sus análisis en las dimensiones económicas —a nivel de naciones, empresas o de forma global—, razón por la cual también Sampedro (1982:359) las incluye en el nivel tecno-económico-material.

En el pensamiento colectivo, académico y político del Sur predomina el utilitarismo y pragmatismo positivista del cálculo de costos y beneficios a corto plazo sobre los razonamientos que consideran el medio y largo plazo: por el “ansia colectiva y urgente de imitar” el *desarrollo* de la modernidad eurocéntrica,

---

<sup>515</sup> Por ejemplo, Gómez Gil (2008:35) sostiene que Bolivia recibió en 2006 remesas y AOD desde España en una relación de 8:1. Sin embargo, la situación varía mucho según los países emisores y receptores (p.ej. desde España a Colombia (39:1) y a Senegal (1,6:1)).

<sup>516</sup> Ruiz Seisdedos (2009:204-207) destaca para el caso de España el peso adquirido (15% de la AOD) por el conjunto de recursos desembolsados por Comunidades Autónomas, provincias y municipios españoles.

el utilitarismo eurocéntrico obtuvo una normatividad casi global (Mansilla, 1981a:89-90).

Aquellos enfoques convencionales construyen las narrativas hegemónicas. Sin embargo, las teorías que describiré a continuación son *contrahegemónicas* en el sentido de Beck (2006), y por lo tanto por definición no son alternas, sino que sostienen la hegemonía de las primeras al definirse como contrapunto al hegemon.

Asimismo, en el marco de la presente investigación cabe subrayar la concordancia muy estrecha entre estos enfoques convencionales, por un lado, y las estrategias e intervenciones del sistema de la CD y las políticas públicas del Sur (especialmente América Latina y Asia) y del Norte, por el otro lado. En el capítulo 5.2. relacionaré la evolución de estas teorías con las reformas en el sistema de la CD y en sus narrativas.

### **5.1.2. Escuela estructural y de la dependencia**

Las teorías estructuralistas y de la dependencia surgieron entre los años 50 y 70 del siglo XX como respuesta a las premisas convencionales pre-neoliberales. No obstante, comparten varios de sus postulados, especialmente con la Economía del Desarrollo, y los complementan con una defensa de la protección de la industria naciente, en alusión al ejemplo de Alemania, y una intervención estatal generalizada (Rivera, 2010:208) más allá del modelo keynesiano entonces todavía hegemónico.

Los enfoques del estructuralismo y de la dependencia tienen varios denominadores comunes. Destacan las características estructurales distintas de países *desarrollados* y *subdesarrollados*, lo que permite identificar un dualismo a escala mundial entre *centro* y *periferia* (Prebisch, 1950): *homogeneidad-heterogeneidad*, articulación del mercado-desarticulación, diversificación-especialización y autocentralidad-extraversión/exportación. A partir de este diagnóstico, argumentan que los países de la periferia no podrían imitar a los del centro por las relaciones asimétricas de poder económico y político que, en primer lugar, facilitaron el *desarrollo* del centro —y que son

mantenidas en detrimento de las oportunidades de la periferia<sup>517</sup>. Esta premisa niega por lo tanto la narrativa convencional del *beneficio mutuo* entre Norte y Sur, y elabora una propuesta de reformas para modificar las relaciones comerciales, el rol del Estado o incluso una desconexión del centro desde la periferia.

Palma (1981) desarrolla un análisis exhaustivo del enfoque de la dependencia-estructuralista y, en primer lugar, subraya el carácter heterogéneo y diseminado de los autores que se adscriben al mismo<sup>518</sup>, por lo que él prefiere denominarlo *escuela* de la dependencia y no *teoría*, ya que incluye desde posiciones marxistas hasta los aportes de la CEPAL<sup>519</sup>. El autor (1981:48-49,52) distingue tres vertientes dentro de la escuela de la dependencia, que se despliegan a partir de comienzos de los años 60.

La primera vertiente —representada por Baran<sup>520</sup> y Frank<sup>521</sup>— se centra en el análisis del *subdesarrollo* como la relación causal de la *dependencia* económica de la periferia, aunque más adelante aboga también por superar la dicotomía simplista *centro/periferia*. Contrariamente a las teorías de modernización convencionales, los teóricos de la dependencia rechazaron el dualismo *tradición/modernidad*, arguyendo que los aspectos *tradicionales* han sido inducidos en las regiones *satélites* desde los tiempos de la colonia para abaratar la mano de obra de las minas y plantaciones. Estas empresas de corte capitalista facilitaron el *desarrollo* económico metropolitano en base a “desarrollar el subdesarrollo” de las colonias, reducidas a proveedoras de materia prima para la acumulación de capital y la industrialización del centro (Stavenhagen, 1968:16; Frank, 1969:32; ambos citados en Mansilla, 1979:49-51). Sin embargo, se limitan a reforzar la lógica determinista —extendida entre

---

<sup>517</sup> Prebisch (1979:168; citado en Escobar, 1995:91) critica que las teorías neoclásicas ignoraran aspectos históricos, sociales, políticos y culturales de las realidades de la periferia, y que “desarrollaron sus argumentos en el vacío, fuera del tiempo y espacio.”

<sup>518</sup> A diferencia de los enfoques convencionales —incluyendo la Economía del Desarrollo—, muchos de los autores más relevantes de esta escuela de pensamiento provinieron de países del Sur, especialmente Chile. Aunque cabe matizar, que se trató en gran parte de miembros de las élites locales —por lo que su socialización secundaria y formación superior se desarrolló en el universo simbólico moderno eurocéntrico.

<sup>519</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe; comisión regional del sistema de la ONU.

<sup>520</sup> Especialmente, su publicación de 1957, “The Political Economy of Growth”, *Monthly Review Press*, Nueva York.

<sup>521</sup> Su estudio sobre Brasil y Chile en “Desarrollo del subdesarrollo” es el más citado (*Monthly Review*, 1967, Nueva York)

la izquierda política— de que el exterior/centro dicta a la estructura interna de la periferia<sup>522</sup>.

La segunda vertiente de la escuela dependientista, la *estructuralista* —vinculada a la CEPAL con Prebisch<sup>523</sup>, Sunkel<sup>524</sup> y Furtado<sup>525</sup> — surge como reacción a la pérdida de influencia de esa entidad a mediados de los años 60, causada por el fracaso de sus políticas macroeconómicas propuestas con anterioridad: la *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI)<sup>526</sup>. Este enfoque desplazó del centro de análisis la lucha de clases nacional e internacional marxista<sup>527</sup> a favor del Estado como actor. La dependencia es entonces el resultado de un proceso acumulativo en el cual varios factores externos limitaron la autonomía de los Estados periféricos. Adoptando el modelo *centro/periferia* de Prebisch (1950), identifican el monopolio del centro sobre la tecnología y la industria, pudiendo definir los modos de producción, la división internacional del trabajo y el comercio internacional. Ello facilita la conservación y expansión de un sistema económico global en el que los Estados periféricos dependen del centro, mientras aumenta la desigualdad o polarización, tanto entre ambas esferas, como en el interior de la periferia y de cada Estado

<sup>522</sup> Baran (1957, citado en Palma, 1981:50) afirma que “el desarrollo económico en los países subdesarrollados es profundamente adverso a los intereses dominantes de los países capitalistas más avanzados”.

<sup>523</sup> Prebisch, Raúl (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.; Prebisch, R. (1970) *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

<sup>524</sup> Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedor (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*

<sup>525</sup> Furtado, Celso (1959), *Formação econômica do Brasil*; Furtado, C. (1974), *O mito do desenvolvimento econômico*

<sup>526</sup> Con el modelo ISI pretendieron reformular la teoría convencional aplicando el keynesianismo a la teoría del desarrollo económico y el comercio internacional para demostrar que la división internacional del trabajo era de mayor beneficio para el Centro que para la Periferia. Una premisa básica de este enfoque era la consideración de un sistema mundial bipolar creador de desigualdad con estructuras de producción diferentes, pero interdependientes: Centro y Periferia.

Para escapar del *circulo vicioso del subdesarrollo*, la CEPAL propone en los años 50 la transformación de la estructura económica de la Periferia mediante la industrialización a través de la sustitución de las importaciones. Este proceso no se dará de manera espontánea, por lo que se requiere de la intervención estatal.

Sin embargo, no se dieron los resultados previstos por la implantación de políticas inspiradas en el enfoque teórico de la CEPAL (intervención estatal para la promoción y protección de la industria local, limitaciones de importación e inversión extranjera y nacionalizaciones), que desencadenaron la pérdida de credibilidad de la CEPAL y el proceso de reformulación desde la misma institución (Palma, 1981:59-71; Martínez Peinado, 2010:2-4).

<sup>527</sup> El enfoque estructuralista cuestiona la asunción básica de las teorías de la dependencia de corte marxista, mencionadas anteriormente, respecto al rol de la periferia como proveedores de materia prima para poder importar productos industrializados (intercambio comercial dependiente) y la propiedad extranjera de los medios de producción en las periferias, análisis leninista no refutado por la teoría de la dependencia.

periférico. La incorporación de un sector de los Estados periféricos al sistema internacional marginaliza a los sectores no integrados, implicando un aumento de tensiones sociales y políticas, además del desempleo estructural alto. Contrariamente a las teorías de la modernización, Sunkel concibe el *subdesarrollo* no como una fase universal de transición de una sociedad, sino como contraparte necesaria del *desarrollo* en una única estructura global (Mansilla, 1979:53-55).

Las reformas agrarias, el rol del Estado y la propiedad industrial centraron el debate teórico e influyeron directamente en algunas políticas, como el caso de Allende y de la Unidad Popular en Chile (1970-1973). Palma (1981:68,70) sostiene que aquel pensamiento reformulado de la CEPAL pudo haber influido más en las políticas nacionales que el pensamiento marxista tradicional —que con postulados parecidos surgen de premisas divergentes. El origen de la CEPAL en el seno del sistema de las Naciones Unidas proveyó a la entidad de un alto nivel de normatividad política en Latinoamérica, por lo que se aplicaron sus teorías a pesar de las resistencias de las élites globales y locales.

Adicionalmente, al afianzar la conceptualización *centro/periferia* en el análisis estructural, la CEPAL formuló una crítica a la Economía del Desarrollo convencional desde un planteamiento ético (Palma, 1981:67). Defiende que no se puede considerar como *desarrollo* un crecimiento que se acompaña por (o se logra mediante) una mayor desigualdad, la incapacidad de mejorar el bienestar social, un incremento en gastos improductivos (como el militar o de lujo), la incapacidad de crear oportunidades de empleo al ritmo del crecimiento de la población activa, y una pérdida del control sobre las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales del país.

La tercera vertiente de la escuela de la dependencia, liderada por Cardoso<sup>528</sup>, se centra en países periféricos concretos para determinar una teoría “mecánica-formal” de la dependencia hacia el centro. Se trata de un enfoque surgido a partir de una crítica al carácter estático y ahistórico de los anteriores enfoques dependentistas (Palma, 1981:57). Por lo tanto, comparte la visión de

---

<sup>528</sup> Cardoso y Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México

que el *desarrollo* al que puede llegar la periferia depende del *desarrollo* del centro, e incorpora en su análisis las evoluciones políticas y económicas habidas desde el análisis imperialista de Lenin<sup>529</sup>, ignoradas por el marxismo hasta la inclusión de los escritos de Gramsci en las ciencias sociales<sup>530</sup>, y, especialmente, las transformaciones en el sistema capitalista desde los años 50, como la industrialización y la propiedad compartida entre capital privado (extranjero y nacional) y estatal —excluidas por las otras dos vertientes dependentistas. Como consecuencia, las partes incluidas en el mercado internacional son integradas en el centro, mientras las demás se convierten en “colonias internas”. Ese dualismo es funcional al sistema capitalista, por lo que se diferencia del análisis modernizador<sup>531</sup>. Cardoso identifica además a regiones de “no desarrollo”, que no mantienen relación con el mercado internacional y cuya existencia había sido negada por los dependentistas (Mansilla, 1979:51-53). Por lo tanto, el núcleo del argumento y el objetivo central de esta vertiente son el análisis de situaciones concretas de dependencia entre periferia y centro —un análisis necesario por la heterogeneidad de factores internos de los países y la existencia de relaciones asimétricas a nivel intra-nacional. De esta forma, esta tercera vertiente pretende analizar la dependencia como una interacción de intereses y poder entre élites globales y locales frente a grupos marginados locales en contextos históricos, socio-políticos y geográficos concretos.

Cabe mencionar que la propuesta de “desconexión” de Samir Amin (1988:118) se apoya décadas más tarde sobre los fundamentos estructuralistas, aplicando igualmente las narrativas de la modernidad eurocéntrica (*crecimiento, Estado-nación, desarrollo, subdesarrollo, etc.*), para proponer no una reconfiguración del sistema-mundo *centro-periferia*, sino la independencia, autonomía y, con limitaciones, la autarquía de un determinado Estado respecto al sistema global

---

<sup>529</sup> Lenin (1916), *El imperialismo, fase superior del capitalismo, Zhizn' i znanie*, San Petersburgo.

<sup>530</sup> Los diversos escritos de Gramsci han sido compilados y publicados de manera póstuma entre 1948 y 1951. Los temas más relevantes tratados por Gramsci para el presente análisis son la hegemonía, las clases subalternas y los intelectuales orgánicos, y que siguen siendo reformulados en la vertiente neogramsciana por Cox, Lacau, entre otros/as.

<sup>531</sup> Entre otros autores de las teorías de la modernización, Levy (1966) identificó los sectores “atrasados” como un *impedimento* para el desarrollo capitalista.

—configurando un modelo de *desarrollo nacional universalista* en respuesta al contexto del sistema capitalista global.

Las críticas a la escuela de la dependencia-estructuralista han sido abundantes, pero se articulan alrededor de algunos aspectos comunes: la limitación a denunciar las relaciones asimétricas entre centro y periferia sin cuestionar el *desarrollo* en sí —ya que paradójicamente aceptaron la noción de *subdesarrollo* como categoría analítica<sup>532</sup> y al crecimiento económico como indicador de *desarrollo* (Mansilla, 1981b:157-159; Esteva, 1992:11; Unceta, 2009:9,18)—, o que sus postulados en la práctica derivaron en una sobreprotección, una industria no competitiva y una intervención pública clientelar (Rivera, 2010:208).

Mansilla (1979:50-51, 55-58; 1981b:155-160) critica las teorías de la dependencia y estructuralistas por su “obstinación” para conseguir una supuesta autenticidad latinoamericana, acusando con poco fundamento empírico al “imperialismo cultural” de oprimir la periferia, aunque ello se contradice con la interdependencia creciente entre sociedades. Además de que con ello se pretendió legitimar la industrialización de Latinoamérica como la supuesta *condición para el desarrollo* no sólo económico, sino también social y político. Además, excluyen de su análisis el rol de las estructuras económicas, sociales y políticas propias de las regiones satélites, ignorando no sólo su heterogeneidad, sino sobre todo que son el resultado del sincretismo entre universos simbólicos pre-coloniales y coloniales<sup>533</sup>.

Pero, sobre todo, se trata de teorías estrictamente economicistas, por lo que su análisis político y social se limita a pregonar que la superación de las relaciones de dependencia productivas, tecnológicas y comerciales conllevan la superación del *subdesarrollo* en forma de la auto-suficiencia, un Estado-nación fortalecido, una economía diversificada, un uso eficiente de los recursos, una

<sup>532</sup> Esteva (1992:11), entre otros autores y autoras, reprueba la aceptación acrítica de la existencia del *subdesarrollo* por parte de los teóricos dependentistas y estructuralistas, que al criticar al *desarrollo* del centro como producto del *subdesarrollo* de la periferia (o viceversa) legitimaron, afirmaron y asentaron la aceptación del *subdesarrollo* en las sociedades, la política y la teoría crítica.

<sup>533</sup> Como resultado, re-interpretan las estructuras pre-coloniales, el régimen colonial *feudal* y todas las formas sincréticas posteriores como *capitalistas*, condicionadas en su totalidad y a nivel global por su posición relativa en las relaciones de intercambio comercial internacional.

estructura socio-económica homogénea no estratificada y una tasa positiva de crecimiento económico. En resumen, la medición de toda evolución socio-histórica en función de los binomios *subdesarrollo/desarrollo* o *centro/periferia* indica la limitación conceptual a la modernización e industrialización como meta imprescindible para superar el *subdesarrollo* y estatus periférico (Mansilla, 1981b:157-159; Palma, 1981:69). La dicotomía *desarrollo/subdesarrollo* refleja para Esteva (1992:12) la colonización de las estructuras mentales de Norte y Sur, que distorsiona la percepción y definición de la realidad<sup>534</sup>: el análisis ortodoxo desintegra la complejidad de procesos interrelacionados existentes para instaurar una razón metonímica<sup>535</sup> (Santos, 2007:83-99) que sustituye el todo por una parte. En este sentido, Bautista (2012:64) tilda a la escuela de la dependencia como “trampa sistemática que nos hace errar incluso cuando criticamos al sistema o al capitalismo y [...] recaer en un nuevo proceso desarrollista.”

Pero, aunque la escuela de la dependencia-estructuralista se inscribió en la narrativa moderna eurocéntrica del *desarrollo* y promovió la modernización de las partes *tradicionales* de la periferia, sí facilitó una comprensión más completa del *desarrollo* económico, cuestionó parte de las teorías convencionales y tomó en cuenta los niveles de vida de las poblaciones del Sur (Escobar, 1995:80-81). A la vista de que gran parte de la escuela estructuralista y de la dependencia incorporó dimensiones sociales y políticas en el análisis del *desarrollo*, ella debe ser incluida en el nivel de análisis sociopolítico: tiene un poder explicativo superior a las teorías convencionales del *desarrollo*, pero no tiene “la visión necesaria a largo plazo para corregir los desafueros del desarrollismo y la inevitabilidad de su límites” (Sampedro, 1982:359-360), ya que no abandonó la visión economicista del *desarrollo*, ni consideró las

---

<sup>534</sup> También Beck (2003:345) rechaza el carácter (moderno) de *ley natural* promulgada por el “viejo cuadro marxista”.

<sup>535</sup> En la siguiente cita Santos (2007:175) profundiza al respecto: “Los poderes hegemónicos que rigen la sociedad de consumo y la sociedad de información han promovido teorías e imágenes que apelan a una totalidad –sea ésta de la especie, del mundo y hasta del universo–, que existe por encima de las divisiones entre las partes que la componen. Sabemos que se trata de teorías e imágenes manipuladoras que ignoran las diversas circunstancias y aspiraciones de los pueblos, clases, géneros, regiones, etc., así como las relaciones de desigualdad, explotación y victimización que han unido las partes que componen esa pseudo totalidad.”

cuestiones de sostenibilidad medioambiental y de los recursos —dimensiones atendidas posteriormente en otras teorías del *desarrollo*.

La escuela de la dependencia se encuentra en decadencia desde finales de los años 70, pero por las razones indicadas, gran parte de sus postulados crearon un marco de referencia para el análisis crítico del *desarrollo* hasta la actualidad, entre los cuales cabe destacar el modelo feminista *género y desarrollo* (descrito en el capítulo 5.1.4) y varios enfoques de *desarrollo alternativo* (capítulo 5.1.7.).

Antes de pasar al próximo enfoque teórico de *desarrollo*, cabe revisar brevemente la relación entre la escuela dependientista-estructural y las revoluciones socialistas como una vía hacia el *desarrollo*. Desde los años 50 se sucedieron en diversos países del Sur varias expresiones de una refundación nacional mediante revoluciones sociales —a través de la acción militar o dentro del marco de la democracia representativa. Las bases teóricas de este modelo de *desarrollo* surgieron del marxismo-leninismo<sup>536</sup>, que explica que las *oligarquías locales* de los países *atrasados* (periféricos), vinculados al sector exportador primario, se aliaron con el *imperialismo* (centro) para evitar la industrialización en el marco del capitalismo, ya que este proceso provocaría, por un lado, una revolución de los nuevos estratos sociales burgueses y proletarios en la periferia, y, por otro lado, un encarecimiento o la no accesibilidad de las materias primas y la creación de competencia para las industrias del centro (Palma, 1981:45-47). La manera de poner en práctica la anulación de dicha relación y emprender políticas de *desarrollo* endógenas han sido las revoluciones socialistas, como la revolución bolchevique en 1917, la cubana en 1953 y la sandinista en Nicaragua en 1978, entre otras. Por lo tanto, parte de la escuela de la dependencia (Frank, 1967) y el enfoque revolucionario comparten diagnóstico y solución: la única opción de *desarrollo* yace en la ruptura con el centro. Sin embargo, en Cuba (1953) y en Nicaragua (1979) las guerrillas vencedoras decidieron aliarse con los agricultores minifundistas y así obviar la industrialización promovida por el enfoque de la dependencia porque desconfiaron de la clase burguesa (Palma, 1981:47-51). Generalmente, los

---

<sup>536</sup> Lenin (1916), *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, ED, CIUDAD

gobiernos revolucionarios instauraron políticas nacionales basadas parcialmente en el modelo de desarrollo del *socialismo de Estado* o *capitalismo de Estado* de origen marxista y marxista-leninista.

El fin de la Guerra Fría no sólo significó el fin de este modelo en la mayoría de los países —a día de hoy sólo Cuba y Corea de Norte mantienen su variante idiosincrática—, sino sobre todo que la ideología del neoliberalismo económico se ha podido imponer a nivel casi global, ya que según sus defensores se *demonstró* de forma empírica que el *desarrollo* no se logra mediante el Estado sino a través del mercado (Podesta, 1994:344). La extrapolación de una teoría económica a las esferas políticas, sociales y culturales tiene consecuencias importantes tanto para el sistema de CD, como para los países del Sur. En este sentido, el fracaso —por factores exógenos y endógenos— de las revoluciones a la hora de instaurar modelos heterodoxos de *desarrollo* resultaron en la mayor legitimación del modelo convencional —reforzando su posición hegemónica.

### **5.1.3. Enfoque de las necesidades sociales básicas y del capital humano**

En los años 70 se introducen las temáticas de la *pobreza* y de la desigualdad con fuerza en el debate, principalmente por la evidente falta de avances en estos aspectos a pesar del elevado crecimiento económico (en términos de incremento de PIB/habitante). Surgen estudios que demuestran que, en este contexto, considerado por los teóricos convencionales y sus discípulos políticos como favorable para el *desarrollo*, había aumentado la desigualdad no sólo a nivel internacional, sino también nacional<sup>537</sup>.

Como consecuencia de los estos resultados de las intervenciones de la CD y de la conclusión de que el importante progreso económico desde los años 50 se había concentrado en el Norte, se supera la aspiración de lograr el *desarrollo* a nivel global y se empieza a consolidar una visión que reconoce la urgencia de satisfacer las *necesidades básicas* del Sur de manera directa —y

---

<sup>537</sup> Por ejemplo, Albert Fishlow reveló, que el 'milagro brasileño' de los años 60 resultó en una distribución más desigual y un empobrecimiento absoluto de los más pobres (Escobar, 1995:80)

no a través del *trickle down* (Esteva, 1992:15). Este debate se generaliza en los años 70 mediante el enfoque de las *Necesidades Sociales Básicas* (NSB).

En 1973, el BM declaró la “lucha contra la pobreza extrema”, denunció la insuficiencia del incremento del PIB/cápita como meta e indicador del *desarrollo* y propuso como *alternativa* un catálogo de NSB cuantificables y evaluables en términos monetarios (Illich, 1992:93). Por su parte, desde 1976 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) proclamó que todos los países miembros deberían centrar sus esfuerzos nacionales e internacionales en *satisfacer las necesidades básicas* —alimentación suficiente para una vida sana, acceso a servicios públicos, acceso a oportunidades de empleo para obtener ingresos y derecho a la participación en decisiones que afectan sus intereses— de toda la población hasta el año 2000.

En concordancia con estas propuestas políticas surgen varias vertientes teóricas. La vertiente que se impuso, gracias al apoyo del BM, no niega la importancia del crecimiento económico, pero pretende complementarlo con inversiones en servicios públicos como educación y salud para reducir la *pobreza extrema*. De esta forma se limitó el alcance de un enfoque potencialmente alternativo, que había cuestionado —a la vista de los datos— un topos fundamental del modelo convencional: que el *crecimiento* económico *facilitaría necesariamente* el *desarrollo* para toda la población. El nuevo enfoque se denomina *capital humano* y arguye que con una mejor alimentación, educación y salud se puede lograr un *crecimiento económico sostenido* que permite *luchar contra la pobreza extrema* (Hunt, 1989:76-79).

Sin embargo, ni siquiera la fuerte apuesta del BM por su propia versión de este enfoque facilitó que se implantara en el marco de la CD. Ello se debió a que, como ya he mencionado, a partir de 1981 se instaló con fuerza el modelo neoliberal en la academia, la política, la CD y el propio BM<sup>538</sup>. No obstante, los indicadores cuantitativos y cualitativos desarrollados a partir del enfoque de las

---

<sup>538</sup> Los informes sobre desarrollo del BM trataron temas como “Redistribución con crecimiento” (1976), “Perspectivas de crecimiento y el alivio de la pobreza (1978) o “Ajuste y crecimiento en el decenio de 1980: La pobreza y el Desarrollo humano” (1980). Entre 1981 y 1989 se enfocaron a temas relacionados con el ajuste y con técnicas específicas. En 1990 se centró de nuevo en “La pobreza”.

NSB y del capital humano sí entraron a formar parte del discurso legitimador y de la práctica de la CD. Es por esta razón que los empleo en el capítulo 8.2.2. para describir el *desarrollo* de Bolivia, según la medición oficial del *desarrollo*.

Illich (1992:89-90,98) arguye que las *necesidades* son atribuidas a las y los *beneficiarios* por parte de la CD en función de lo que los actores del Norte de la CD consideran como las *necesidades mínimas para una vida humana digna* — lo que implica transmitir discursivamente que una persona tiene una vida más o menos *digna* en función del grado de la satisfacción de un estándar eurocéntrico, supuestamente universal. Las *necesidades* de las y los *necesitados* y su *satisfacción* a través del mercado surgieron de la re-significación de las *habilidades* y de la educación como necesidades formativas certificadas, la salud como dependencia de servicios médicos, los bienes comunes naturales como *recursos*, las personas como *fuerza productiva*, las tradiciones como *lastre* y la *sabiduría ancestral* de los epistemes alternos como *ignorancia*. En aplicación de este enfoque cuantitativo se cuantifica el *alimento* en calorías consumidas, la *salud* en el número de centros médicos, tasa de mortalidad infantil y esperanza de vida, y la *educación* en el número de centros escolares y los años de escolarización (Esteva, 1992:18,20).

Cabe destacar que lo que se propuso como *necesidades básicas sociales* coincide sólo con los dos niveles inferiores de la jerarquía o pirámide de las necesidades humanas de Maslow (1943) —*básicas*, y *seguridad y protección*— y excluye las necesidades humanas superiores —*sociales*, *estima* y *auto-realización*—. Estas últimas no sólo son desatendidas por la parte de la CD adscrita a esta definición del *desarrollo*, sino que incluso son puestas en entredicho. Por ejemplo, la *participación* en la CD puede llevar a la exclusión de las y los beneficiarios de su propio contexto, reduciendo su autoestima y hasta sentirse como dependientes e incompetentes (Maria Galindo y Sonia Sánchez, 2007:103-104), imposibilitando la auto-realización por negar la agencia y auto-determinación como esencia de la legitimidad que emana de la narrativa del *desarrollo* para el sistema de la CD, y el Norte en general.

Tanto las NSB como el capital humano son marcados por un carácter deliberadamente no conflictivo, muy parecidos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>539</sup>, formulados décadas más tarde. Por ello, y aunque Sampedro (1982/2009:359) denominó a aquellas conceptualizaciones teóricas como *convencional ampliado* o *reformista*, y las incluyó en el nivel sociopolítico por añadir dimensiones sociales cualitativas a las lógicas de crecimiento cuantitativas subyacentes, desde una perspectiva actual resulta más coherente incluir este enfoque anti-pobreza en el nivel tecno-económico.

#### 5.1.4. Género y desarrollo

Las teorías económicas convencionales en general, como también las teorías sobre el *desarrollo* en particular, invisibilizan a la mujer y su aporte a las economías nacionales y domésticas, por lo que también desde la CD se percibe en gran parte a las mujeres en su rol pasivo de *beneficiarias especialmente vulnerables* —como madres, responsables de su hogar y de la educación y salud de sus descendientes, han sido receptoras de la asistencia y caridad. A continuación, recorro en gran parte al análisis de la evolución de la categoría *mujer* y del concepto *género* en las teorías del *desarrollo* y en el sistema de la CD realizado por Caroline Moser (1993:55-79), ampliándolo con aportes más recientes.

Recién a principios de los años 70 se manifestó que, a pesar del crecimiento económico observado, no había avances en la igualdad en general, y en la equidad de género en particular<sup>540</sup>. Bajo la vertiente de *mujeres en el desarrollo* (MeD) se plantearon entonces debates vinculados a las *necesidades básicas sociales* (revisados más arriba), pero añadiendo paulatinamente un análisis sociopolítico de la situación de la mujer. En este primer momento de crítica a la CD ortodoxa, el MeD tiene un énfasis estructuralista hacia la *igualdad de oportunidades* de las mujeres respecto a los hombres, arguyendo que la modernización y el modelo de *desarrollo* capitalista habían agravado la desigualdad económica entre hombres y mujeres (Bramsen y Tinker, 1976).

---

<sup>539</sup> Véase el epígrafe 6.1.1.

<sup>540</sup> El trabajo de Ester Boserup de 1970, *Women's Role in Economic Development*, fue uno de los más influyentes.

Escobar (1995:171-192) resume las críticas al enfoque MeD<sup>541</sup> para subrayar que la CD, como parte del sistema capitalista eurocéntrico, se basó y basa en el patriarcado, por lo que a pesar de la inclusión de aquella nueva narrativa en la agenda oficial mantiene las mismas lógicas: lo primordial es el *crecimiento* económico, en este caso de la mujer, y por ello debe poder trabajar en igualdad de oportunidades.

Ya en la segunda mitad de los años 70, el MeD se ve desplazado por los mencionados enfoques anti-pobreza convencionales (NSB y capital humano), según los cuales, desde la OIT y el BM, se diagnostica el *subdesarrollo* de la mujer como causa de su *pobreza* —y no su subordinación al hombre promovido por la modernidad capitalista eurocéntrica patriarcal. El enfoque *anti-pobreza* acentúa por lo tanto el potencial del trabajo de la mujer para el alivio de la *pobreza* de una sociedad. En los años 80, en el contexto de las políticas neoliberales de *ajuste*, desde el BM, el CAD y la USAID se arguye que las mujeres deben incorporarse al mercado laboral para que el país receptor logre su *desarrollo* económico.

Moser (1993:74) defiende que el enfoque que logra introducir finalmente la dimensión del género en el debate, el *empoderamiento*, ha sido construido por grupos de mujeres en el Norte y el Sur desde los años 70. Desde la ONU —y con una fuerte influencia del feminismo socialista— se plantea a partir de los años 80 una vertiente teórica de perfil estructuralista denominada *género en el desarrollo*, que defiende que la subordinación de la mujer en el sistema hegemónico-patriarcal es la causa de las desigualdades entre hombres y mujeres — y por lo tanto se reproduce a través de la CD. La noción de *género* añade el rol socialmente construido a la percepción biológica de *sexo*, empleado hasta entonces. Ello implica cambiar el enfoque desde la *mujer* al *género*, y de esta manera visibilizar y analizar la relación socio-política de dominio/subordinación. El *empoderamiento* sería la acción política que persigue superar esta relación asimétrica.

---

<sup>541</sup> Principalmente las críticas elaboradas por Adele Mueller y Chandra Mohanty en los años 80.

La narrativa del género y del empoderamiento ha sido adoptada desde entonces por el conjunto de la CD, aunque las intervenciones de la CD que incluyen el *enfoque del género* frecuentemente no giran en torno a un enfoque de derecho y de desigualdad estructural, sino que se limita a identificar y satisfacer las necesidades básicas de las mujeres. Por lo tanto, la CD generalmente sigue sin percibir a las mujeres como agentes políticos, ni persigue políticas que afronten las asimetrías de poder entre hombres y mujeres. En este proceso, la herramienta central de este enfoque —el concepto del *empoderamiento*— ha sido cooptado por el BM, y después por la CD: para justificar las lógicas del microcrédito, el BM defiende desde los años 90 que se *empodere* a las mujeres *emprendedoras*. Sin embargo se trata de incluirlas de manera individualizada y *desde arriba* en las lógicas del mercado, cuando desde la teoría feminista se define el empoderamiento como un trabajo colectivo para alterar las estructuras desde abajo (Zabala, 2010:81)<sup>542</sup>. El *mainstreaming* de la narrativa del *género* en el sistema de la CD llevó, según Galindo (2010:9), a la “tecnocracia de género” que “entre retórica y mecanismo perverso [...] es el conjunto de políticas que han sido dirigidas hacia las mujeres para sustentar el modelo neoliberal [...], convenidas en la IV Conferencia Mundial de la Mujer [Beijing, 1995] y trasplantadas a América Latina por la vía de las ONGs”.

Cabe hacer notar algunos aspectos específicos del debate sobre el *género* y el *desarrollo* resumido hasta aquí. Desde los años 70 se critica al feminismo *blanco tanto* desde el feminismo *negro* (Collins, 1990: 7-8) como desde el Sur, aludiendo que aquel defiende sólo los derechos de la mujer *blanca* del Norte y que, considerando el principio feminista, posmoderno, poscolonial y también descolonizador de que todo enunciado surge de un lugar y momento específico (Haraway, 1995), no procede hablar en nombre de otras personas, lugares y momentos. Spedding (2011:96-97) destaca, en este sentido, proyectos de *desarrollo* “maternalistas” en los cuales las mujeres feministas de clase media y

---

<sup>542</sup> Galindo (2010:11) crítica que las “distorsiones conceptuales” del enfoque de *género* en relación al microcrédito y afirma que los microcréditos no *empoderan* a las mujeres, “cuando en realidad las esclaviza con deudas impagables, mientras empodera a algunas como intermediarias de las financieras y ONGs que proliferan a su alrededor.”

alta, del Norte y Sur, se preocupan por las mujeres *pobres* al imponer sus *soluciones* a los *problemas* de las *otras*.

Otra crítica al feminismo eurocéntrico la presenta Sylvia Marcos (1995:5-21) al contrastar la teoría moderna del *género* con la “dualidad fluida” mesoamericana, que no concibe la *jerarquización* ni la *dicotomía*. Por su parte, Elisa Vega Solio<sup>543</sup> asegura que el machismo y la violencia no son costumbres indígenas, sino que por la colonialidad europea se instaló y naturalizó la inferiorización de la mujer —mientras en el universo simbólico indígena las mujeres serían valoradas por ser portadoras de conocimientos centrales (medicina, semillas, etc.). Según ella, *vivir bien*<sup>544</sup> no es sólo cuidar el planeta, sino también la convivencia humana<sup>545</sup>. Al respecto, observa Bautista Segales<sup>546</sup> que en 2008, en el contexto de la Asamblea constituyente de Bolivia, se dio un debate entre mujeres rurales y urbanas; entre las que defendían la *despatriarcalización* y las que se identificaban como *feministas*. Las diferencias de fondo radican en que para las mujeres del universo simbólico indígena, la *emancipación* es incluyente (se sienten responsables por sus descendientes, su familia, la Madre Tierra y los hombres, siendo la complementariedad recíproca, *chacha warma*, medio y meta a la vez)<sup>547</sup>. Al contrario, para las mujeres del universo simbólico moderno eurocéntrico, *emancipación* es sinónimo de *libertad*.

En mi opinión, el error de las feministas de los años 70 no fue sólo, como dice Spedding, haber ignorado que muchas mujeres *no-blancas* tengan diferentes problemas y situaciones, sino que su lucha feminista en el Norte afectó a *otras* mujeres (en el Sur y el Norte) —una circunstancia que no se ha alterado notablemente con el *mainstreaming* de las teorías de *género* posteriores. La *emancipación* de la mujer del Norte, un derecho reservado antes a los hombres blancos del Norte, repercutió de forma directa en la apropiación de las *otras* (en la terminología de la línea abismal de Santos (2007): debido a que el feminismo

<sup>543</sup> Jefa de la Unidad de despatriarcalización del Ministerio de Cultura y Turismo de Bolivia, discurso en la 1ª Cumbre Internacional de Descolonización, La Paz, 10 de octubre de 2013.

<sup>544</sup> En el epígrafe 6.1.7. reviso qué dimensiones del *Vivir bien* son enfoques de *desarrollo*.

<sup>545</sup> Al parecer Vega Solio sí acepta parte de la herencia feminista que rechaza, ya que se refiere a una *encuesta de uso del tiempo* para evidenciar la *igualdad* actual entre hombres y mujeres.

<sup>546</sup> Panelista en la 1ª Cumbre Internacional de Descolonización, La Paz, 10 de octubre de 2013

<sup>547</sup> Por su parte, Spedding (2003:382) rechaza como mito aquella *complementariedad* entre géneros en las sociedades andinas, tanto precoloniales como contemporáneas.

no resultó en la re-organización del rol masculino ni del capitalismo, el sistema social y doméstico moderno sólo pudo mantenerse intacto a través de la incorporación masiva del trabajo (asalariado, pero también con características de servidumbre) de *otras* en el trabajo doméstico; significando que el aumento de *libertad* de las mujeres del Norte se basa en la limitación de opciones de las mujeres del Sur.

Se puede concluir que los enfoques *mujeres en el desarrollo* y, después, *género en el desarrollo* lograron visibilizar a la mujer, pero que solo, y con limitaciones debido a su cooptación por la narrativa convencional, el segundo logró incluir en la narrativa del *desarrollo* la problematización de las estructuras hegemónicas patriarcales del sistema capitalista modernizador eurocéntrico. Por ello constituye un enfoque teórico ampliamente reconocido, que ha tenido una influencia notable en modelos de *desarrollo alternativos* y en modelos reconocidos por el propio sistema de la CD, como el *desarrollo humano*<sup>548</sup>. Por estas razones estos enfoques pueden incluirse entre las teorías del *desarrollo* con un nivel de análisis sociopolítico, más complejo en el caso del *género en el desarrollo*, pero no axiológico, ya que sigue sin cuestionar el topos del *desarrollo*, poniendo el análisis del género al servicio del crecimiento económico, aunque persigue la equidad en el mismo.

#### 5.1.5. Desarrollo sostenible

Los modelos convencionales y dependentistas-estructuralistas revisados anteriormente se basan en la premisa del crecimiento *ilimitado*. Sin embargo, éste requiere tanto de la incorporación constante de nuevos recursos materiales y humanos para producir, como de un consumo cada vez mayor para absorber la producción en aumento. Las crisis políticas internacionales de petróleo de los años 70 demostraron el rol central de los carburantes baratos disponibles para garantizar un crecimiento económico sostenido. Hasta entonces, la *protección de la naturaleza* era vista como perjudicial para la *lucha*

---

<sup>548</sup> Los diferentes enfoques del feminismo concuerdan en cuestionar las relaciones de poder establecidas. La noción de poder como *capacidad* cuenta con paralelismos en la *capacidad humana* que desarrollaron Amartya Sen y Martha Nussbaum (Zabala, 2010:79), y que se suele citar como base teórica para el *desarrollo humano* propuesto desde el PNUD (véase capítulo 5.1.6).

contra la pobreza, además de que los *pobres* han sido identificados como *destructores* de su propio entorno natural: por su *ignorancia* y sus *prácticas tradicionales* deforestan, desertifican y contaminan sus hábitats<sup>549</sup>. Esta narrativa legitimó intervenciones de la CD como la *modernización de los sectores productivos*, que prometían una mayor producción con más *respeto a la naturaleza*. A la vista del creciente degrado de la naturaleza como fruto de la priorización del crecimiento, y catalizado por el accidente de Chernóbil, los movimientos *verdes* del Norte lograron introducir la *sostenibilidad* en las fronteras del discurso, por lo que la CD la integró en la narrativa del *desarrollo* para así renovar su propia legitimidad (Sachs, 1992:115).

La idea de la sostenibilidad no es una institución exclusiva de la modernidad eurocéntrica o de las y los ecologistas europeos, sino uno de los pocos patrimonios eventualmente universales de la humanidad. Como respuesta a la necesidad básica humana de seguridad frente a la amenaza de un colapso ecológico, social y económico, la sostenibilidad sólo entra a formar parte del sentido común —es problematizada— cuando una sociedad sobreexplota sus recursos (Grober, 2010:13-14)<sup>550</sup>. Por su carácter complejo y dinámico, no existe una definición inequívoca del concepto, aunque varios elementos han determinado esta narrativa. Grober (2010:20-21) destaca los cuatro principales, reflejando la práctica discursiva implicada: (1) los mitos originales de gran parte de las culturas del mundo conllevan el mandamiento de preservar la creación<sup>551</sup>;

<sup>549</sup> De la exposición de Indira Gandhi, entonces Primera Ministra de India, en la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” de 1972, se utilizó a posteriori y de forma descontextualizada la pregunta retórica “¿No son la pobreza y la necesidad los principales contaminadores?”. Sin embargo, en el mismo discurso ella planteó muy claramente que el conflicto verdadero no es entre *protección del medio ambiente* y el *desarrollo*, sino entre el *medio ambiente* y la *explotación* de la humanidad y la naturaleza en nombre de la *eficiencia*. Sin embargo, el eslogan “la pobreza es la peor forma de la contaminación” ha sido utilizado durante décadas en nombre del *desarrollo* para impedir avances en la protección de la naturaleza (Grober, 2010:233-234).

<sup>550</sup> Ulrich Grober (2010) rastrea el origen etimológico y cultural del término alemán para “sostenibilidad” (*Nachhaltigkeit*) —evidentemente desde un punto de vista eurocéntrico y ciertamente germanófilo, aunque también aborda otros universos simbólicos.

<sup>551</sup> Varias corrientes de la fe cristiana siguen defendiendo desde la temprana Edad Media el mandamiento de *preservar* toda la *creación*, incluyendo la naturaleza (*mater terra/Madre Tierra*). El judaísmo sigue el *Tiqqun olam* (reparar el mundo), según el cual el “pueblo de Dios” debe *cuidar* y completar la *creación*. *Sumak kawsay* (quechua), *suma qamaña* (aymara), *teko porã* (guaraní), *buen vivir* o *vivir bien* de Sudamérica significan *convivir* con la *pachamama/Madre Tierra*. En la India, Gandhi rescató concepciones como *swadesi* (economía local) para la contemporaneidad. En China se contemplan el metal y la madera como dos de los cinco elementos básicos. El confucianismo, taoísmo y budismo se basan en la concepción *tian-ren-he-yi* de la interconexión de cielo/naturaleza y persona/sociedad; postulando en China el *xietiao fazhan* (desarrollo armónico) (Grober, 2010:56,120,283).

(2) la explotación previsor de los recursos naturales renovables<sup>552</sup>; (3) el “triángulo de la sostenibilidad”, en el cual ecología, economía y justicia social son interdependientes (Munasinghe, 1993); y (4) el *Informe Brundtland* (ONU, 1987:59), que definió el *desarrollo* duradero o sostenible (*sustainable development*) como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”<sup>553</sup>.

Para revisar este concepto en su interpretación moderna eurocéntrica conviene desplazarse al siglo XVII, al inicio de la era fósil, cuando en Inglaterra, como consecuencia de la sustitución de la madera ya agotada por carbón como fuente de energía para la revolución industrial, se introdujo un cambio en la terminología que hace referencia a la naturaleza: en lugar de *obsequios divinos* y *naturaleza* se empezó a emplear el concepto de *recursos* (que reflejó el origen de los mismos en los yacimientos subterráneos). Pero mientras previamente a la era de la energía fósil el *crecimiento* se asociaba con la naturaleza, vinculado a la decadencia ineludible de cada ser vivo, ahora, con el acceso y la explotación de los depósitos de los *recursos naturales* fósiles se inició un cambio semántico del *crecimiento* referido a las reservas aparentemente *ilimitadas* e independientes de los ciclos de la naturaleza en la escala del tiempo humano (Grober, 2010:271). En el siglo XIX, Marx consideraba como *recursos* también a las y los obreros, identificándolos en conjunto con la *tierra* como base de la producción capitalista y fuente de la riqueza del capital (Grober, 2010:96-97;185-186).

---

<sup>552</sup> En “Sylva”, un informe encargado por la *Royal Society of London for Improving Natural Knowledge*, John Evelyn sentenció en 1664, que la deforestación, que en los inicios de la revolución industrial amenazó la base material de la economía y marina inglesa, había sido producido por la “codicia” de sus contemporáneos. Para recuperar los bosques como fuente de un recurso natural renovable para las generaciones venideras propuso “dar orden” a la naturaleza (en consonancia con el espíritu cartesiano coetáneo). En 1713, en Alemania, Hans Carl von Carlowitz publicó “Sylvicultura oeconomica”. Arguyó, muy a la par con Evelyn, que aunque el beneficio económico de una parcela agraria o de ganadería en el largo plazo es igual al de una tierra forestal, al deforestarla para obtener ganancias a corto plazo se causa un daño irreversible (Grober, 2010: 87-96, 114).

<sup>553</sup> El término compuesto “desarrollo sostenible” (*sustainable development*, en inglés) ha sido utilizado por primera vez de forma amplia en 1980 en la “Estrategia Mundial para la Conservación”, elaborada bajo la dirección de la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* (IUCN), *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (UNEP) y el *Fondo Mundial para la Naturaleza* (WWF), FAO y UNESCO. [<https://portals.iucn.org/library/node/6424>] acceso el 31 de agosto de 2022

Desde el siglo XVII, en Europa el progreso aparentemente *infinito* se basó en dos estrategias complementarias para superar la disponibilidad decreciente de los recursos naturales necesarios: (1) obtener y mantener el acceso a los recursos de otras partes del globo mediante la colonización, y (2) obtener acceso a recursos que pueden sustituir<sup>554</sup> las materias primas bajo presión mediante la tecnología y la ciencia (Grober, 2010:96-97). Al final de la década de 1960, la primera estrategia encontró su fin al haberse prácticamente generalizado la descolonización en África y Asia, después de que América Latina la había realizado ya más de un siglo antes<sup>555</sup>. Aunque la narrativa de la *poscolonialidad* legitima el acceso a los recursos naturales foráneos, como el petróleo, por mediación del mercado, esta estrategia alternativa encontró la resistencia de la nueva alianza de los principales países productores del petróleo, ahora independizados. Ello desencadenó severas crisis económicas, incluso en países que formalmente no constituían anteriormente metrópolis, como EEUU. Los procesos de descolonización, además de la reciente experiencia casi global de la inviabilidad de los conflictos bélicos con armamentos modernos y la evidencia creciente de la contaminación medioambiental por la industrialización, nutrieron la narrativa de la *multilateralidad* para resolver los conflictos y problemas de escala global. El final de la estrategia colonizadora y la imprevisibilidad de la estrategia suplementaria del mercado internacional obligaron a centrar los esfuerzos en la estrategia tecnológica (Grober, 2010:218-219). El Informe *Meadows* de 1972 todavía no había reconocido este cambio de prioridad, mientras en el *Informe Brundtland* (ONU, 1987) ya se reflejó la centralidad de la narrativa del crecimiento *infinito* a través del avance tecnológico: pregonó un acceso y uso más eficientes de los recursos que permitieran superar los límites naturales del planeta.

---

<sup>554</sup> O hacer más eficiente su uso, cabe añadir.

<sup>555</sup> Ya en 1951 llegó la conceptualización de *sostenibilidad* al recién fundado sistema de la ONU. En su Sexta Sesión, la FAO aprobó sus "Principios de la política forestal", que compartieron el punto de vista utilitario y cartesiano, pero priorizaron "la protección [del bosque] contra los daños o la destrucción causados por el hombre o por otros agentes." En este sentido, cada Estado debe "organizar la producción de los bosques [...] con miras a obtener por lo menos un rendimiento constante [*sustained yield*], [...] prestando atención, en primer lugar, a la función de protección que se les ha asignado, y después a las necesidades mundiales, regionales, nacionales o locales a que los bosques deben servir." (Baltra Cortez, Gadgil, Hakim, Lewis y Schultz, 1951). Sin embargo, este cambio de preferencia en la organización del sistema económico se mantuvo limitado a la política forestal hasta los años 70.

Para comprender mejor la narrativa de la sostenibilidad, es necesario revisar brevemente la subnarrativa del *medio ambiente*. Sachs (1992:115) analiza cómo se abandonó paulatinamente el concepto más general de *naturaleza* y se introdujo el topos del *medio ambiente*, que visibiliza y da relevancia a las partes de la naturaleza que son relevantes para las sociedades modernas y su sistema capitalista. Y siendo la utilización y comercialización de la naturaleza parte esencial de la modernidad eurocéntrica, se introduce de forma coherente y legítima en la narrativa del *desarrollo*. Por ejemplo, la *defensa de la biodiversidad* se legitima no como protección de la naturaleza *per se*, sino como estrategia para *salvaguardar los recursos naturales para que en un futuro la ciencia puede descubrir y aprovechar su potencial para el bien común*<sup>556</sup>. También el binomio *energía renovable/no renovable*, que centra actualmente el debate político, tiene antecedentes. Por ejemplo, Levy (1966; en Mansilla 1979:42) define a las sociedades *tradicionales* como *dependientes* de fuentes *vivientes* de energía (madera) por falta de acceso a fuentes *no vivientes* (fósiles) —ignorando Levy, como muchos otros, la dependencia de las sociedades *desarrolladas* de los mismos. En definitiva, la narrativa de la *sostenibilidad* se presenta como *posmoderna*, aunque meramente reproduce postulados modernos al definir la naturaleza como una *fuerza de recursos* —como capital (Escobar, 1995:203).

Sin embargo, cabe matizar y destacar algunos logros. La misma celebración de la *Cumbre de Estocolmo* en 1972<sup>557</sup> —en la que se presentó el Informe *Los límites del crecimiento*<sup>558</sup>— y el también muy influyente *Informe Brundtland*<sup>559</sup>

<sup>556</sup> Los “derechos de propiedad intelectual” negociados en el marco de la OMC buscan sobre todo legalizar y legitimar la comercialización de los *recursos naturales* —*biotecnología*, alimentos, medicinas, productos de estética, etc.— por parte de las ETN y para el *beneficio* de los y las consumidores del Norte (Escobar, 1995:198-211).

<sup>557</sup> I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

<sup>558</sup> También denominado como *Informe Meadows*, fue encargado por el grupo de científicos y políticos del *Club de Roma*. El informe fue coordinado por Donella Meadows del MIT y elaborado por un grupo de científicos de diferentes ramas —en su mayoría varones y de EEUU. En el Informe se defiende la necesidad de un sistema mundo “1. sostenible sin colapso repentino e incontrolable; y 2. capaz de satisfacer las necesidades materiales básicas de toda su población” (Meadows et.al, 1972:158). Sus autoras y autores introdujeron, entre otros, el concepto de “capacidad de carga” para evaluar el número de humanos que el sistema ecológico finito Tierra puede soportar o sostener sin “colapsar”. Sugirieron la estabilización de la población, de la producción industrial y agraria y de la contaminación para entrar en equilibrio y evitar así un crecimiento exponencial de población y capital que desborde la capacidad de carga del ecosistema planetario (Meadows et.al, 1972:91-98).

(ONU, 1987), demuestran la presencia de una vertiente del análisis del *desarrollo* que buscaba incluir la dimensión ecológica en el debate científico y político. Esta problematización de los límites *medioambientales* y del deterioro de la naturaleza, aparentes desde finales de los años 60, significaron un punto de inflexión para la percepción y defensa del topos positivista y capitalista del crecimiento *ilimitado* y de la visión cortoplacista del modelo convencional hegemónico de *desarrollo* (Sampedro, 1982:360; Unceta, 2009:11-12,21).

En 1980, la denominada *Comisión Norte-Sur* presentó el *Informe Brandt*<sup>560</sup>. Aunque sus autores y autoras presentaron con la “línea Norte-Sur” sólo una redefinición de la dicotomía *desarrollado/subdesarrollado*, sí identificaron nuevos factores de riesgo que perpetúan esta situación. Como el Informe Meadows y lo expuesto en la conferencia de Estocolmo, apuntaron al crecimiento exponencial de la población y los impactos negativos sobre el *medio ambiente* — legitimando la biopolítica de la CD, al fomentar políticas de control de la población del Sur<sup>561</sup>. Pero además identificaron ciertos factores políticos y económicos: la creciente tensión internacional por el acceso a energía, alimentos y recursos, los abusos de poder y el populismo en partes del Sur, y el peligro de un colapso del sistema crediticio por la insolvencia de deudores grandes. Además, Brandt explicitó en su prólogo que se debe superar la confusión constante entre *crecimiento* y *desarrollo* (citado en Grober, 2010:255-256).

Otro elemento de consideración es que, desde finales de los años 60, se crearon los mencionados movimientos sociales ecologistas en el Norte. Ello se dio como resultado de la degradación de la naturaleza, debida en gran parte a las estrategias de *desarrollo* perseguidas desde los años 50 —infraestructuras masivas como carreteras y represas hidráulicas, y explotación intensiva y tecnificada de materias primas (minerales, hidrocarburos y *cash crops*), entre

---

<sup>559</sup> La *Comisión Mundial sobre Medio ambiente y Desarrollo* de las Naciones Unidas, dirigida por la entonces primera ministra de Noruega Gro Harlem, tuvo la tarea de profundizar la integración y aceptación política de los conceptos de *sostenibilidad* y *desarrollo* (Grober, 2010:259).

<sup>560</sup> Coordinado por el ex-canciller alemán Willy Brandt, director de la comisión fundada por el BM.

<sup>561</sup> No pretende insinuar que las consecuencias en ocasiones fatales de las prácticas de la CD persiguen lo que Agamben (analizada en Saidel, 2006:1-3) identifica como una forma radical de la biopolítica: la “tanatopolítica” o „necropolítica“.

otros. Sin embargo, aquellos pusieron en el centro de atención el sistema ecológico global —y no los problemas locales del Sur, ni que el Norte industrializado tenía mayor impacto al crear los problemas globales. Los informes del *Club de Roma* de los años 70 habían introducido dicha lógica de los *problemas globales* ecológicos en el debate público.

Pero recién con el mencionado *Informe Brundtland* (ONU, 1987), se incorporó la cuestión de la *sostenibilidad* en la agenda oficial. Esta respuesta del sistema de la CD y de la academia se centró en la “gestión global del problema global” de lograr un “desarrollo sostenible”, argumentando que a través del avance *racional* de la modernidad en ciencia y tecnología se logrará, para el bien común, mayor productividad con menor impacto medioambiental.

Las fotografías del planeta Tierra, tomadas por las tripulaciones soviéticas y estadounidenses durante los primeros viajes al espacio, repercutieron desde finales de los años 1960 en una redefinición del *nosotros* como ente global. Entre muchos otros, también el Informe Brundtland (ONU, 1987:16) se refiere en sus primeros párrafos a la “esfera pequeña y frágil” expuesta a la “incapacidad humana de encuadrar sus actividades en este conjunto”. Sin embargo, ya en el segundo párrafo destaca que la tecnología y ciencia otorgan a los humanos, *nosotros*, el “poder de armonizar los asuntos humanos con las leyes naturales y prosperar al hacerlo. En esta empresa, nuestra herencia cultural y espiritual puede fortalecer los intereses económicos y la necesidad imperiosa de supervivencia.” Evidentemente, no expresa que los “asuntos humanos” deban ser armónicos con la naturaleza y que el “prosperar” implique *desarrollarse*, debido a que la “herencia cultural y espiritual” es la de la modernidad eurocéntrica, mientras que el informe sí demuestra la primacía de los “intereses económicos”, además de implicar que la “supervivencia” se garantiza al “fortalecer los intereses económicos”.

También la muy citada definición de *desarrollo sostenible*<sup>562</sup> —“el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias

---

<sup>562</sup> En 1987 traducida al español todavía como “duradero”.

necesidades” (ONU, 1987:59)— se define con mayor profundidad en el informe, argumentando, en primer lugar, que el *desarrollo*, en el sentido de la satisfacción de las *necesidades básicas*, depende del *crecimiento económico*; y destacando, en segundo lugar, que un “desarrollo mal concebido” pone en *peligro* el “medio ambiente” (ONU, 1987:59-61). Esta formulación convencional del *desarrollo sostenible* parece deberse a que tanto los principales gobiernos del Norte, en el momento menos contestado de la aplicación política del neoliberalismo, como los gobiernos del Sur, sujetos a las promesas derivadas de la narrativa del *desarrollo*, priorizaron el *crecimiento* por encima de la *conservación del medio ambiente* —además de basar sus argumentaciones en la narrativa de la *poscolonialidad* respecto a su *soberanía nacional* (Grober, 2010:260), por lo que en la práctica no acataron al discurso *global* legitimador que pregonaron. W. Sachs (2021:132) destaca a su vez que la mencionada narrativa central de aquella *sostenibilidad* ignora que no todas las *necesidades* son equiparables, por lo que el *desarrollo* actual ignora las estructuras de clases e iguala derechos humanos y de consumo. Bermejo (2014:24) concluye que el *desarrollo sostenible* se limita a la narrativa sin haber puesto en práctica.

En la *Cumbre de la Tierra* de 1992 en Rio de Janeiro, organizada por Naciones Unidas, se reavivó el debate iniciado en 1972 con los “límites del crecimiento”. Pero en el contexto de la era pos-Guerra Fría ya iniciada, el Sur no sólo rechazó las exigencias de un menor *crecimiento* para conservar la naturaleza, sino que exigió por su parte al Norte cambiar su modelo de producción y consumo, como causa del problema central a tratar. El presidente estadounidense George W. Bush abortó el debate al afirmar que “el modo americano de vida no es negociable” (citado en Grober, 2010:264). En la *II Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y Desarrollo* (o *Cumbre de Rio+20*), celebrada en 2012 en Sao Paulo, se aceptó ampliamente el término ambiguo de la *economía verde* (Bermejo, 2014:22-23) —producción modernizada de *cash crops* como recursos renovables y *sostenibles*<sup>563</sup> (que ignora el impacto ecológico de la deforestación y el uso de pesticidas,

---

<sup>563</sup> La *economía verde* se legitima también como forma de *garantizar* la *seguridad alimentaria* (véase capítulo 6.3.6.).

herbicidas y organismos genéticamente modificados)—, también por Evo Morales, quien rechazó que Bolivia sea el “guardabosque” del planeta, al defender la *necesidad de crecer* en base a la explotación de sus recursos no renovables, tal como lo hizo el Norte hace siglos<sup>564</sup>.

Esta argumentación es un eco de la polarización entre Norte y Sur causada por el concepto de “límites” introducido por el Informe Meadows (1972). Mientras en ese momento en varios países industrializados tomó fuerza la demanda del *decrecimiento*<sup>565</sup> hacia una revisión del modelo de *desarrollo* basado en el *crecimiento* —llegando a formar parte más del discurso político que de la práctica—, en el Sur consideraron que el Norte quería impedir su *crecimiento*. Después de obtener la independencia y asumir la narrativa del *desarrollo* promovida por los países *desarrollados*, el Sur percibía que los Estados que durante cinco siglos habían sobreexplotado la naturaleza y los recursos no renovables, también del Sur, como base material de su propio bienestar, ahora buscaban legitimar el *statu quo* de la desigualdad internacional. Ya en los años 80, las campañas ecologistas de los países industrializados a favor de la creación de reservas naturales en África y Latinoamérica habían sido percibidas por las élites descolonizadas como las de “cazadores penitentes”, como una colonización bajo la legitimidad de la *protección del medio ambiente* (Grober, 2010:250).

Escobar (1995:193-195) destaca que, con esta versión de la narrativa del *desarrollo sostenible*, se establece de nuevo la narrativa universalista *del hombre occidental racional que tiene la solución universal para salvar al planeta*, mientras se expone sobre todo a los efectos negativos de actividades *tradicionales* y menos a la degradación resultante del *desarrollo* modernizador —o que el *desarrollo* desplazó a poblaciones de sus hábitat (y las introdujo en la economía global) y que por ello sus prácticas *tradicionales* resultan inadecuadas para su nuevo entorno.

---

<sup>564</sup> Salazar, Coraly, CIPCA, 22.06.2012 [<https://www.cipca.org.bo/noticias/la-economia-verde-es-el-nuevo-colonialismo-segun-evo-morales>], acceso 15 de abril de 2022

<sup>565</sup> Véase el epígrafe 5.1.7. *Desarrollo alternativo*

Después de que en los años 80 muchos países del Norte y Sur se vieran obligados a dismantelar en el marco del *desarrollo* neoliberal logros sociales y políticos previos de *desarrollo*, a principios de los años 90 se re-definió ya de manera casi generalizada el *desarrollo* como *desarrollo sostenible*. Adaptada a las demandas ecologistas del Norte iniciadas en los años 80 y la narrativa de la *poscolonialidad* de la pos-Guerra Fría, esta narrativa rechaza, frente a las sociedades del Norte, parte de lo que hasta entonces se consideró como *desarrollo* —plantas nucleares, pesticidas, manufacturas con mano de obra masiva, etc. Sin embargo, ello implica que el Sur sigue adscrito a lo declarado como *obsoleto* —depósito para residuos tóxicos, producción agroindustrial para el Norte con pesticidas ahora prohibidos en el Norte, producción de bienes industriales baratos, etc. Al mismo tiempo, se mantiene como narrativa complementaria la de la *mayor eficiencia del sector privado*, para justificar en Norte y Sur la continuada privatización de servicios públicos —y así hacer *sostenible* la continuidad del *desarrollo*, como sinónimo de *crecimiento*. Esas dos vertientes de “re-desarrollo” (Esteva, 1992:16) emplean la articulación libre<sup>566</sup> para recobrar su legitimidad.

De esta forma, el *desarrollo sostenible* se limita a re-interpretar, pero no superar, los mismos elementos que las teorías de *desarrollo* convencionales: *crecimiento, recursos, población, tecnología, industrialización, necesidades básicas, nutrición, planificación, actores públicos y privados*, etc. Escobar (1995:195) subraya, en este sentido, que el *Informe Brundtland* se centra más en el cómo la degradación del *medio ambiente* puede afectar negativamente al crecimiento económico, que a la relación inversa (proyectada en su fachada ceremonial). Sin embargo, cabe considerar que el *crecimiento sostenible* puede ser interpretado tanto como *desarrollo viable y alcanzable* (por los y las que interpretan al *desarrollo* como medio para un *mundo mejor*), como como *expansión sostenida del mercado capitalista*. Ello permite plantear la duda —a favor del equipo de Gro Harlem Brundtland— de que el discurso empleado en su informe sí buscaba confrontar la ortodoxia, pero que debido al moméntum hegemónico del enfoque neoliberal, sólo se consideró viable lograr la

---

<sup>566</sup> Véase el inciso 3.4.

legitimidad necesaria al emplear el lenguaje y la conceptualización convencional. Pero también se puede argumentar que el *desarrollo sostenible* se alineó con el *desarrollo* convencional para así cooptar las críticas ecologistas y renovar la legitimidad de sus planteamientos convencionales. En el caso del *desarrollo humano* propongo un análisis análogo (capítulo 5.1.6).

En 2015 se aprobaron los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) como sucesores de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) del año 2000. El balance de los ODM ha sido en gran parte favorable, aunque cabe criticar su carácter deliberadamente no conflictivo, limitado a la *reducción de la pobreza*, y su enfoque cuantitativo. Más adelante ampliaré el análisis de los ODM, pero aquí cabe destacar la diferencia en el proceso de elaboración de ODM y ODS: mientras los primeros fueron propuestos y aprobados por los países financiadores, organizados en el CAD, el BM y con el apoyo del PNUD, los segundos son fruto de la participación de amplios sectores a nivel casi global, fruto del panorama contemporáneo de la política internacional. Como consecuencia, se incluyen metas que deben ser logradas tanto por el Sur como por el Norte, aumentado de 8 a 17 los objetivos y de 20 a 169 las metas específicas<sup>567</sup>. Las metas son ahora cualitativas, buscando “garantizar”, “fomentar”, “poner en práctica”, etc. procesos para lograr objetivos sociales, políticos y ecológicos. W. Sachs (2021:134) observa que, asimismo, los ODS se alinean con la narrativa de la *globalización*<sup>568</sup>, que propone la *economía verde* y su (renovada<sup>569</sup>) apuesta a la innovación tecnológica para resolver las consecuencias medioambientales.

Por su parte, Sachs (1992:118) observó previamente cómo los enfoques axiológicos del *biocentrismo* y *humanismo*<sup>570</sup> no han sido incluidos en la narrativa del *desarrollo sostenible* por no ser compatibles con el crecimiento económico *ilimitado* y por negar un rol de gestión a la CD. Por estas razones se

<sup>567</sup> Para más información: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, acceso 31 de agosto de 2022

<sup>568</sup> Véase el epígrafe 4.5.2.

<sup>569</sup> Véase 5.1.5. sobre el *desarrollo sostenible*.

<sup>570</sup> Gronemeyer (1992:8,28) cita a Thoreau, Emerson y Muir (*biocentrismo*: atribuir un valor absoluto a la naturaleza y no considerarla como un *recurso*) y Mumford y Schumacher (*humanismo*: ataques a naturaleza son un signo de la supremacía de la expansión tecnológica en perjuicio de las personas).

impuso la visión del *ecosistema global*: promete que con la gestión y el control adecuados a nivel internacional y los avances tecnológicos del futuro próximo, los recursos limitados pueden ser utilizados de forma más *eficiente* y así facilitar un crecimiento (casi) *ilimitado*.

Como ya he evidenciado, existe una ambigüedad en el uso ya generalizado del concepto *sostenibilidad*. Tal como la narrativa del *desarrollo sostenible* puede ser adoptada por cualquier entidad para ganar legitimidad, sin que necesite ajustar sus prácticas encaminadas al *desarrollo* modernizador al apoyarse en la articulación libre (Spivak, 2010)<sup>571</sup>, también el uso del término *crecimiento sostenible* puede interpretarse como *greenwashing*<sup>572</sup> para implicar el crecimiento sostenido de la economía, sin considerar de manera relevante sus efectos sobre la naturaleza (Grober, 2010:16-17) o las personas no benefactoras de este sistema, como gran parte del Sur y las denominadas *generaciones futuras*. Además, la *economía sostenible*, en referencia a las ganancias y no a la naturaleza, ya se estableció como *Zeitgeist* o narrativa hegemónica en el siglo XIX (Grober, 2010:176-177).

Cabe mencionar también que la narrativa del *desarrollo sostenible* se apoya sobre la de la *poscolonialidad* cuando define a las y los indígenas como *defensores de la naturaleza*<sup>573</sup>. De esta manera se logra una mayor legitimidad al no sólo *respetar* aparentemente a un universo simbólico alterno, sino además *incluirlo* en la propia narrativa. No obstante, se articula libremente entre esta fachada ceremonial y las narrativas modernizadoras eurocéntricas,

<sup>571</sup> “El organismo principal de financiación y coordinación del gran relato del desarrollo es el Banco Mundial. La expresión “desarrollo sostenible” se ha introducido en el discurso de todos los organismos que gestionan la globalidad. ¿Desarrollo para sostener qué? La ideología general del desarrollo global es el paternalismo [...] racista; su economía general, las inversiones que requieren mucho capital; su política general, el silenciamiento de la resistencia y de lo subalterno, mientras se producen constantes apropiaciones de la retórica de su protesta.” (Spivak, 2010)

<sup>572</sup> Asociando la frase bíblica de “Lavaré en inocencia mis manos...” (Salmos, 26:6) y la de la Guerra fría “lavado de cerebro”, se usa en inglés el término “greenwashing” (lavado verde) para significar el uso de la *ecología* para encubrir actividades económicas que de hecho tienen un impacto negativo sobre la naturaleza (Grober, 2010:17).

<sup>573</sup> Spedding (2011:35-38) afirma que, por lo menos en el caso de las y los indígenas bolivianos, “el impacto ecológico de estas poblaciones es mínimo, porque no tienen con qué impactar. Esto no excluye que puedan manejar principios explícitos que prohíban prácticas que serían dañinas para la ecología; pero no significa que, por el mero hecho de ser indígenas y no haber causado daños ecológicos notables hasta la fecha, se puede asumir automáticamente que viven en ‘armonía con la naturaleza’ y además tengan una ideología explícita al respecto.” En este sentido, también la modernidad eurocéntrica contiene principios que cuidan y priorizan la naturaleza, como algunas variantes de la agricultura ecológica, que en la actualidad constituyen una minoría, aunque en aumento.

que siguen problematizando lo *perjudicial* de lo *tradicional* para el *desarrollo* universalista. Cabe añadir que algo semejante sucede en el episteme indígena, que igualmente articula esta fachada ceremonial<sup>574</sup>, aunque detrás de la misma busca el *crecimiento* según los mismos topoi modernos eurocéntricos (Stefanoni, 2013).

En resumen, en sus inicios el *desarrollo sostenible* pretendió reorientar el modelo de *desarrollo* al considerar el carácter limitado de los recursos y por ende la necesidad de definir el *desarrollo* en términos diacrónicos y considerando generaciones futuras (Unceta, 2009:21). Es en este sentido que Sampedro (1982:360) incluyó al entonces llamado *ecodesarrollo* en el nivel de análisis axiológico por cuestionar los valores y creencias predominantes en el sistema económico hegemónico global<sup>575</sup>. Desde un análisis actual se debe discrepar de esta decisión, ya que, en primer lugar, se trata de un análisis antropocéntrico que ignora en gran parte el carácter interdependiente con la naturaleza. Y, en segundo lugar, hay que tomar en cuenta que el enfoque del *ecodesarrollo*, surgido en los años 70 desde el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, evolucionó hacia el *desarrollo sostenible* con un nivel de análisis tecno-económico-material: el Informe *Brundtland* (ONU, 1987) considera que el progreso tecnológico e industrial permite un uso más eficiente de los recursos naturales, por lo que rechaza el agotamiento pronosticado en “Los límites del crecimiento” del Informe *Meadows* (Meadows et. al., 1972). Además, aunque el Informe Brundtland admite el impacto medioambiental negativo del crecimiento, lo supedita a los beneficios económicos y sociales logrados en base al mismo. Todo ello lleva a la

---

<sup>574</sup> En el epígrafe 3.1.2.4. *Re-socialización* defendí, a partir de Berger y Luckmann (1967:192), que las y los receptores de la CD pueden dirigir el trabajo de las ONG y otros financiadores hacia sus intereses. En este sentido, Spedding (2010:159-160) alude a los supuestos “indígenas aún incontaminados” que aparentan corresponder a este ideal eurocéntrico, “haciendo el juego a los intelectuales y los financiadores a través de una vestimenta folklórica y la adopción de una retórica cargada de espiritualidad, reciprocidad y demás.” Aquello ha sido observado también por Pigg (1992; citada en Escobar, 195:49) en Nepal: las y los *beneficiarios* alternan dos marcos de creación de identidad: por un lado, categorías de origen local interseccionadas (edad, género, propiedad, oficio-profesión, apellido, etc.), y, por otro lado, en función de la sociedad nacional y sus supuestos niveles de *desarrollo* eurocéntrico (*pobre, campesino, etc.*).

<sup>575</sup> Autores como Bermejo (2014) replantean la *sostenibilidad*, por ejemplo como “biomimetismo” para una economía *sostenible*.

ambigüedad y escasa operatividad del concepto *desarrollo sostenible*, lo que a su vez permite su uso extendido e indiscriminado para fines de autolegitimación.

#### 5.1.6. Desarrollo humano

Las políticas neoliberales del Consenso de Washington de los años 80 indujeron una degradación importante de la situación de los estratos sociales excluidos y de la clase media prácticamente en todo el Sur. Ello incitó a partir de finales de los años 80 a varias entidades a analizar aquellas políticas bajo un punto de vista social —entre ellos UNICEF, CEPAL y PNUD (Unceta, 2009:15).

Se empieza a considerar que, una vez satisfechas las *necesidades básicas* biológicas, de seguridad, pertenencia y (auto-)respeto (siguiendo a Maslow, 1943), se reduce la relevancia de la cantidad de bienes materiales necesarios, mientras aumenta la centralidad de los bienes no materiales, las metas y las actividades de las personas. Por lo tanto, la *lucha contra la pobreza* no se debería limitar a la superación de la falta de bienes y servicios —como propone el enfoque de *Necesidades sociales básicas*, sino además posibilitar la *auto-realización* y la diversidad de las vías para alcanzarla (Grober, 2010:39). El *desarrollo humano* añade esta aspiración a la narrativa del *desarrollo* a partir de 1990.

El PNUD planteó, desde 1990, una revisión de las estrategias de la CD y de la medición del *desarrollo*<sup>576</sup>. La misma dominó el debate y la agenda de la CD hasta la aprobación de los ODM en el año 2000, siendo hasta el presente la narrativa del *desarrollo* más legitimada y legitimadora. La propuesta del PNUD (1990:34-35) se distanció expresamente de las visiones parciales de los enfoques previos sobre el *desarrollo*, postulando que se debe considerar el aumento del PNB sólo como necesario pero no suficiente para el *desarrollo*, que no se debe percibir a las personas como beneficiarias pasivas en lugar de participantes en el proceso del *desarrollo*, que el enfoque de *capital humano*

---

<sup>576</sup> Deben mencionarse antecedentes similares al *desarrollo humano* —aunque bajo el formato de demandas y no de propuestas—: el “otro desarrollo” o “desarrollo centrado en el humano” de la Fundación Dag Hammarskjöld (1975) y el “desarrollo integrado” de la UNESCO (1977) (Esteva, 1992:15).

considera al ser humano como medio y no como fin en sí mismo, y que el enfoque de las *necesidades básicas* se limita al suministro de bienes y servicios básicos.

El PNUD (1990:34) prioriza —a la par de varios enfoques mencionados— la salud, la educación y los recursos económicos, aunque también considera la relevancia de la libertad política, económica y social, y de los derechos humanos<sup>577</sup>. Sin embargo, lo novedoso en su planteamiento inicial es la distinción entre dos dimensiones de *desarrollo*: la formación de las capacidades humanas y la capacidad para poder desarrollar y emplear sus capacidades en libertad. Esta innovación en el enfoque se debe a los aportes de Amartya Sen (1987), un economista y filósofo indio, quien introduce en los años 80 el concepto de *capacidad* en el análisis económico y sociológico. El autor diferencia entre *tener el derecho a hacer algo* y poseer la *capacidad efectiva de hacerlo*. Las aportaciones centrales de Sen han sido una crítica a la percepción convencional y utilitarista del *bienestar* como *satisfacción individual*. De ello derivó una conceptualización de *agencia* —las *capacidades* y *libertades* del individuo. En base a ello, el PNUD busca interpretar el *desarrollo humano* como *proceso de ampliación de oportunidades del individuo*, y no como una meta universal susceptible a la medición cuantitativa y monetaria. Cabe destacar que, aunque la propuesta teórica de *capacidades* de Sen ha sido una precursora ideológica, el mismo autor afirmó que no había sido concebida como fundamento para una estrategia de la *cooperación para el desarrollo* (Nicholls, 2001:177), sino que se trata de un enfoque teórico normativo que pretende conceptualizar *bienestar*, *pobreza*, inequidad, etc. —y no explicar sus orígenes o proveer soluciones<sup>578</sup>. A pesar de ello, desde entidades de la CD, como el PNUD, se han incluido sus conceptos en una estrategia de políticas de *desarrollo* que ha pretendido reformar las políticas de la CD, basadas todavía

---

<sup>577</sup> “El desarrollo humano es un proceso en el que se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. [...] Otras oportunidades [...] van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.” (PNUD, 1990:34).

<sup>578</sup> En esta entrevista con el PNUD de 2010, Sen se refiere a su aporte al *desarrollo humano* y sobre todo al *Índice de desarrollo humano* (más abajo retomo este punto) [<https://vimeo.com/16439165>] acceso 15 de abril de 2022

en el paradigma neoliberal de los años 80. Sin embargo, y como argumento a continuación, la legitimidad del *desarrollo humano* yace en parte en la sobreexposición del aporte de Sen, aunque las intervenciones bajo la égida de esta narrativa incluyen solo ocasionalmente la ampliación de la agencia de las y los *beneficiarios*.

Siendo el *desarrollo humano* una propuesta programática para la CD que tuvo cierto potencial reformador, cabe revisar a continuación su operativización y evolución —siendo expuesta tanto a las demandas sociales como a las exigencias normativas de otras entidades de la CD.

Nicholls (2001:174) sitúa al surgimiento del *desarrollo humano* como estrategia de la CD en el marco de un impasse teórico a inicios de los años 90: la consciencia compartida de que los conocimientos teóricos y prácticos referentes al *desarrollo* son incompletos e insuficientes. Ello se dio en un contexto marcado por un desencanto generalizado —basado en evidencias empíricas— tanto con los modelos keynesianos como con los neoliberales, de una dinámica acelerada de globalización comercial y política en la post-Guerra Fría, y de filosofías posmodernas predominantes, que dado el carácter heterogéneo y subjetivo de los contextos relativizaron todo tipo de afirmación teórica positivista.

En dos de sus primeros informes sobre el *desarrollo humano*, el PNUD (1990:30-35; 1992:47-51,57-58) condensa cuatro *principios* del *desarrollo humano* —y por lo tanto, *estrategias* de CD— que reflejan la adaptación a varias narrativas del *desarrollo* existentes y revisadas previamente: *mejor productividad, equidad, sostenibilidad y empoderamiento*. Por ejemplo, la inclusión de la narrativa de la *sostenibilidad*<sup>579</sup> queda reflejada aquí: “[...] asegurar que los países pobres y las personas pobres tengan acceso a tecnologías que les permitan alcanzar el desarrollo humano de forma sostenible” (PNUD, 1992:184). Por lo que desde entonces en ocasiones se suele auto-referir como *desarrollo humano sostenible* —algo que Nicholls (2001:178) critica acertadamente como una incorporación conceptual

---

<sup>579</sup> En su vertiente tecno-económico-material, analizada en el subepígrafe 5.1.5.

“superficial”. Aquella valoración se ve afirmada en el sentido utilitarista que el PNUD da a la *sostenibilidad* en su informe para el año 2014<sup>580</sup>.

El PNUD (1992:197-198) convocó un proceso hacia un *pacto internacional de desarrollo humano* en la CD “que coloque a las personas en primer lugar de las políticas nacionales y en la cooperación internacional para el desarrollo”. Sin embargo, el PNUD (1990:182; 1992:200) definió claramente los roles centrales para el mercado y los Estados —mientras permaneció decididamente ambiguo al definir las formas de “participación de los individuos”.

Pero cabe destacar la participación en los años 90 de actores y entidades anteriormente excluidos de los debates teóricos y de estrategias de la CD, sobre todo ONG y movimientos sociales feministas y medio-ambientalista de Norte y Sur. Ello llevó entonces a una percepción compartida entre las organizaciones sociales y la población general, de que las temáticas e incluso los procesos de la CD se han ido ampliando más allá del consenso de Washington (centrado en el crecimiento económico) y la geo-estrategia de la Guerra Fría. Sin embargo, al igual que la narrativa del *desarrollo humano*, tampoco la participación de las ONG transgredió los topoi de la modernidad eurocéntrica, facilitando así la legitimación renovada de la CD<sup>581</sup>.

En gran parte, la propuesta del PNUD en los años 90 recurre a debates parecidos a los de los años 70 respecto al enfoque de las *necesidades sociales básicas* y su derivación en el enfoque del *capital humano*: en 1990 se evidenció también la insuficiencia de la fijación en la *riqueza* y el PIB/cápita en las teorías del *desarrollo* y la práctica de la CD. El PNUD (1990:32-33) añade que las políticas de ajuste estructural de los años 80 han agravado muchas situaciones en el Sur, aunque la ampliación de las “capacidades humanas básicas” —en el sentido del *capital humano*— habría dado resultados positivos en algunos casos. De hecho, el PNUD (1992:181), después de criticar al BM, exigió que

---

<sup>580</sup> “Recomiendo su lectura a todas las personas comprometidas con el avance *sostenido* del desarrollo, especialmente con el desarrollo de las personas más vulnerables de nuestro mundo.” (PNUD, 2015:v; subrayado mío).

<sup>581</sup> En los capítulos 6.3.7. y 9 me centro en este aspecto a nivel global y para el caso de Bolivia, respectivamente.

este adoptara una visión del *desarrollo humano* que casi no se distingue del enfoque de *capital humano*<sup>582</sup>.

En consonancia con la narrativa capitalista, el PNUD (1992:177-183,198-200) vinculó el logro de los objetivos de *desarrollo* a una elevada tasa de crecimiento del PIB y la creación de empleo para reducir la *pobreza extrema*. Además, defendió al mercado liberalizado como estrategia de *desarrollo* para el Sur. A su vez, facilitó una narrativa utilitaria para los países del Norte, al legitimar la CD como forma eficiente de la lucha contra el narcotráfico, la contaminación y la inmigración.

Consecuentemente, los pocos objetivos concretos propuestos por el PNUD (1992:198), denominados “metas humanas esenciales”, eran una revalorización de las *necesidades sociales básicas* de los años 70 y guardaban poca relación con la definición de *desarrollo humano* dada por el PNUD (1990:34) dos años antes y con el enfoque de las capacidades de Sen. El propio PNUD limitó la implantación del concepto *desarrollo humano* a que se destine el 20% de la AOD a “gastos de prioridad humana”, sin definirlos más allá de las “metas humanas esenciales” y el empleo —por lo tanto, muy a la par de las NSB.

A pesar de las numerosas críticas a la CD por los problemas sociales agravados por los ajustes estructurales de los años 80<sup>583</sup>, el PNUD (1992:177-183,198-200) se limitó a demandar una reforma del sistema de la CD, del que forma parte, sin exigir un cambio estructural de conceptos, estrategias, relaciones e intervenciones. En el mismo sentido, propuso una negociación de la deuda, pero no una abolición. Además, exigió a los gobiernos del Sur *buen gobierno*, pero no a los del Norte —adjudicando la culpa de los fallos de la CD al Sur para así mantener su legitimidad, y de la CD en su conjunto. Años más

---

<sup>582</sup> “[...] las personas (sobre todo las personas pobres) tienen que ser los medios del desarrollo, además de su fin. Por lo tanto, la erradicación de la pobreza deberá abordarse desde el comienzo mediante inversiones sensatas en los seres humanos. Cuando personas saludables y con educación pueden participar en la planeación y ejecución de programas de desarrollo, no sólo elevan sus propios niveles de vida, sino que también promueven el crecimiento económico de su país.” (PNUD, 1992:181) En el punto 5.1.3. revisé el origen del concepto *capital humano* en el BM.

<sup>583</sup> Por ejemplo, Latouche (2007:14) expresa que no se debería denominar “cooperación para el desarrollo” a lo que son “ajustes estructurales, es decir, [...] planes de austeridad impuestos por el FMI para restablecer la solvencia de los países endeudados por proyectos de desarrollo ilusorios.” En el capítulo 2.2. revisé también otras críticas.

tarde, es el propio PNUD (2005:83) el que admite que la “ayuda no siempre ha sido un factor positivo en respaldar el desarrollo humano, en parte debido a errores cometidos por los receptores y en parte, también, debido a que los países donantes han permitido que consideraciones estratégicas se impongan sobre la preocupación por el desarrollo.” Esta crítica a la ineficacia de la CD, en el fondo muy parecida a la del CAD (1996:1), adjudica los fallos de la CD a la supuesta incompetencia, falta de voluntad política y corrupción del conjunto de las administraciones receptoras, mientras de los financiadores se critica su utilitarismo geo-estratégico (legitimado por el PNUD en 1992). De esta manera se sostiene la narrativa de la *superioridad de la modernidad eurocéntrica*, mientras se argumenta en base a topoi economicistas (“rentabilidad de las inversiones en ayuda para el desarrollo humano” (PNUD, 2005:84)). Pero además, atiende en parte a la narrativa de la poscolonialidad al criticar el utilitarismo geopolítico de los donantes bilaterales de la CD, lo que permite al PNUD auto-legitimarse como entidad multilateral *global*.

El carácter convencional de la propuesta de *desarrollo humano* del PNUD se puede observar también, y a modo de ejemplo, en su informe anual de 2005, en el cual el PNUD (2005:72-80) aboga por “el potencial del crecimiento a favor de los pobres en términos del desarrollo humano”, mientras se refleja el recurrente carácter *auto-referente*: “Los pasos hacia una mayor equidad distributiva podrían reducir drásticamente la tasa de pobreza de ingreso y generar beneficios consecuentes tanto para los ODM como para otros objetivos más amplios en términos de desarrollo humano.” En mi opinión, se trata de una frase que delata la capacidad normativa de los ODM<sup>584</sup> y demás objetivos oficiales: incluso la argumentación se limita a cómo “cumplir los objetivos” y excluye al Sur no sólo de la toma de decisión, sino hasta del propio debate<sup>585</sup>.

En resumen, las políticas de *desarrollo humano* propuestas significaron en gran parte meramente un regreso a dimensiones excluidas del análisis durante la coyuntura neoliberal de los años 80: *pobreza, desigualdad, mujeres, medio*

---

<sup>584</sup> Véase el capítulo 6.1.1.

<sup>585</sup> Como Banuri (1990:66) criticó ya 25 años antes.

*ambiente*, etc.<sup>586</sup> El PNUD, el BM y el CAD se perfilaron como las agencias más influyentes a lo largo de los años 90 con informes sobre *desarrollo* y CD, pero sin resolver el dilema mencionado anteriormente: aunque la evidencia de las insuficiencias de las teorías convencionales del *desarrollo* y de las intervenciones de la CD resultante de los años 80 dieron un carácter imperativo a la incorporación de dimensiones sociales en el análisis, no se abandonó la tendencia predominante a fundar toda estrategia de *desarrollo* sobre el control de determinadas variables macroeconómicas (Unceta, 2009:15, Nicholls, 2001:175,178). Unceta (2009:16) y Maestro y Martínez Peinado (2006:4) afirman que este dilema se superó en el marco de la CD desde una posición de poder —en la academia, la política y la creación de opinión pública—, en la medida en que se logró una renovación de la aceptación social de que el *bienestar humano* es idéntico al *crecimiento económico*. Queda demostrada la incapacidad tanto de la teoría convencional de superar sus mitos racionales fundacionales e incorporar nuevas dimensiones de análisis, como del sistema de la CD de superar la limitación del discurso a la macroeconomía y a la dimensión nacional-estatal para elaborar estrategias viables no eurocéntricas de *desarrollo* —aunque se denominen desarrollo *humano*.

Sin embargo, cabe admitir que el PNUD con el *desarrollo humano*, además de ampliar otra vez la narrativa del *desarrollo* al relegitimar dimensiones sociales, cómo educación, salud, género y medio ambiente, y considerar la agencia del individuo y actores sociales, potencialmente redefiniendo la arquitectura del sistema de la CD, consigue una elevada capacidad de influir en las narrativas y agendas del sistema de la CD. Por ejemplo, los objetivos de *desarrollo* incluidos en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1992 (1992:198-201) han sido adoptados por las Cumbres Mundiales de la ONU, el CAD (1996:9-11) y, en último término, los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (de cuyo seguimiento se encargó el PNUD). Adicionalmente, el PNUD elabora informes regionales y

---

<sup>586</sup> Por ejemplo, el informe anual del BM de 1980 se tituló “Ajuste y crecimiento en el decenio de 1980: La pobreza y el desarrollo humano”. Todos los informes siguientes hasta 1989 tratan temas financieros, de ajuste o de población, etc., mientras el de 1990 se tituló de nuevo “La pobreza”. A lo largo de los años 90 se añaden temáticas marginadas en los años 80: gobernanza, gobernabilidad, capital humano, conocimiento, participación, etc.

nacionales sobre temáticas diversas, que constituyen elementos discursivos para las políticas en estos niveles.

Habiendo revisado la narrativa del *desarrollo humano*, es necesario abordar uno de sus elementos centrales, el *índice de desarrollo humano* (IDH). Publicado anualmente por el PNUD, se trata del indicador de *desarrollo* más referenciado en la CD desde su presentación en 1990. Ello se debe a que logra articular la narrativa poscolonial con la narrativa modernizadora convencional (considerando como variables el PIB per cápita y la educación formal<sup>587</sup>). La primera narrativa legitima el IDH —y las entidades que se refieren al mismo— ante la parte de la sociedad que realiza una crítica poscolonial a la CD y las políticas internacionales, mientras la segunda narrativa resulta legitimadora ante la parte de la sociedad que prioriza las concepciones convencionales y el utilitarismo de la CD.

Sen explica en una entrevista<sup>588</sup> lo que el entonces director del PNUD, el economista pakistaní Mahbub ul Haq, persiguió con el IDH: plantear una contranarrativa más compleja al PIB hegemónico de entonces y que fuera igual de sencilla a la hora de ser interpretada. Evidentemente esta aspiración, aunque necesaria para obtener relevancia frente al PIB, condicionó al IDH —y al *desarrollo humano*. Por ejemplo, el PNUD (1992:180-181) criticó que, bajo el Consenso de Bretton Woods, la CD se habría centrado en el *crecimiento* del PNB como sinónimo de *desarrollo* y que el BM meramente agregó la *pobreza* de forma superficial a su narrativa, sin tomar en cuenta los efectos de proyectos y programas de *desarrollo* sobre los seres humanos y los equilibrios internos de los países. Sin embargo, el IDH del PNUD computaba asimismo los ingresos per cápita de manera desproporcional. Recién desde 2008 considera

---

<sup>587</sup> Para calcular este indicador se ponderaba hasta 2010 la *tasa de analfabetismo* y la *tasa bruta de matriculación* (en educación primaria), y desde entonces los *años promedios de escolaridad* y los *años esperados de escolarización*. Sin embargo, ambas formas de cómputo implican medir —y por ende valorar— la socialización secundaria de las alteridades en la cultura y lengua mayoritarias de su región o Estado-nación, en desmedro de su socialización primaria. Cabe argumentar que una mayor exigencia de incremento del IDH incentivaría a los gobiernos a discriminar aún más las culturas y lenguas marginadas al reforzar sólo la educación formal. El tercer indicador es la *esperanza de vida al nacer*, que constituye un indicador limitado para medir la salud, ya que cabe cuestionar si una vida más larga siempre es mejor (por ejemplo, si la persona ya no es autónoma y autodeterminada durante los últimos años de vida, dependiente de máquinas y medicamentos fuertes, ¿vale la pena vivir más?).

<sup>588</sup> Entrevista a Sen, 2010 [<https://vimeo.com/16439165>] acceso 15 de abril de 2022

el poder adquisitivo local y, sólo desde 2011, con un peso igual a *la expectativa de vida y educación* (33% cada uno<sup>589</sup>). A su vez, siendo todo ello meramente formas de medir el *desarrollo*, el IDH carece de un poder explicativo inequívoco para el *desarrollo humano* (Martínez Peinado, 1999:96-97; Nicholls, 2001:176,178).

Además, cabe subrayar otra problemática del IDH: puede tener el mismo efecto de mimetismo isomórfico que los ranking de universidades. Tal como estas últimas determinan y codifican qué tipos de conductas y prácticas organizacionales son consideradas como deseables (Morphew y Swanson, 2011), el IDH prescribe qué políticas son legitimadas para poder ser considerado como un país *desarrollado*: más años de escolarización y más años de vida esperadas —sin valorar la calidad de ninguna de estas dimensiones cuantificadas. Pero aún así, el IDH logra demostrar que un mayor crecimiento económico no guarda una correlación positiva con el *desarrollo* de las dimensiones definidas como *necesidades básicas sociales*.

Resumiendo, la articulación libre entre las narrativas poscoloniales y modernizadoras en un contexto crítico para la CD —fatiga de la ayuda, pérdida de su función geo-política en la pos-Guerra Fría, etc.— facilitaron la adscripción de gran parte de la CD al *desarrollo humano*. En este sentido, Nicholls (2001:174,177-178) arguye que el modelo del desarrollo humano se propagó en el sistema de la CD justo por su carácter poco definido y ambiguo<sup>590</sup> —y no por el carácter supuestamente *heterodoxo* de la propuesta o su operabilidad. Por ello, todo tipo de intervención de CD se puede definir como *desarrollo humano* y aun así disfrutar de la legitimación social de ser partícipe de un *nuevo* paradigma de *desarrollo, humano y sostenible*, y avalado por el PNUD. El propio PNUD (1992:37) reconoció muy temprano que “la aceptación universal del concepto entraña peligros propios. En efecto, el concepto puede popularizarse más de lo que se entiende, ser más una moda que una práctica, más una consigna que una pauta de acción.” Como

<sup>589</sup> Entre 1990 y 2010 se ponderaba el PIB/cápita con 50% y la *Expectativa de vida* y la *Educación* con 25%, cada uno.

<sup>590</sup> La amplitud de la aplicación del enfoque se refleja también en su adopción como *desarrollo centrado en el pueblo* en la *Cumbre Mundial de Desarrollo Social* de Copenhague en 1995.

respuesta a esta evolución, el PNUD propuso reexaminar todos los años el concepto de *desarrollo humano* y los indicadores para su medición. Ello puede interpretarse como parte de la articulación libre al incorporar las demandas de la narrativa poscolonial. Pero ello no reduce la ambigüedad en su definición, por lo que su operatividad sigue limitada.

A pesar de todo lo dicho, cabe subrayar que el enfoque del *desarrollo humano* enriquece metodológicamente el enfoque convencional y que, gracias a la incorporación de más variables, se basa en una visión más integral del *desarrollo*. Por lo tanto, es un avance teórico fundamental frente al modelo ortodoxo-neoliberal que lo antecede como paradigma de la CD y cuyas consecuencias negativas habían propiciado la posibilidad de sublevaciones populares locales, nacionales y globales. Bajo esta perspectiva, sus críticos y críticas interpretan el auge del *desarrollo humano* como una nueva ortodoxia de la CD, como un ajuste necesario de la narrativa para garantizar la supervivencia del sistema económico y político del capitalismo modernizador, y el sistema de la CD que aquél contiene. Al igual que Esteva (1992:16-17), valoro al *desarrollo humano* como un “nuevo ejercicio burocrático para dar una puesta a punto al desarrollo”, y critico en primer lugar que, aunque re-amplía la narrativa del *desarrollo* por varias dimensiones sociales, para articular esta narrativa sigue empleando un indicador cuantitativo —que además se basa en gran parte en el PIB per cápita. En segundo lugar, critico que tal indicador tome como referencia al país *más desarrollado* —aunque sea en cuanto a escolarización y esperanza de vida. Ello implica que el PNUD no transgrede la percepción de *subdesarrollo* como falta de un modelo determinado de *desarrollo*, ya que otra vez prevalece la percepción lineal y uniforme.

En resumen, a la hora de concretar la propuesta del *desarrollo humano*, el PNUD (1990,1992) no sólo estableció una relación principalmente discursiva con el enfoque de *capacidades* de Amartya Sen, sino que careció de una visión de *desarrollo* alternativo o alterno al eurocéntrico, por lo que no se puede considerar una teoría con un análisis axiológico, aunque sí socio-político.

### 5.1.7. Desarrollo alternativo

La cuestión de si un enfoque teórico propone *un desarrollo alternativo* o *una alternativa al desarrollo* es relevante, considerando también que gran parte de los enfoques presentados hasta aquí se auto-atribuyeron en algún momento ser un *desarrollo alternativo* sin perseguir una alternativa al *desarrollo*. Reuní en el capítulo 2.2. los numerosos aportes que defienden la necesidad de superar el *desarrollo* como aspiración central en el Sur y el Norte, por lo que a continuación me centro en varios enfoques que construyen *alternativas* a la narrativa convencional dentro del topos del *desarrollo* pero que, siguiendo a Sampedro (1982:360), surgen “desde abajo” y no son implementados plenamente por la CD y la política oficial.

Aunque actualmente una parte de las ONG internacionales y locales siguen defendiendo que su misión consiste en lograr un *desarrollo alternativo*, las entidades oficiales de la CD abandonaron esta narrativa después de haberla usurpado a finales de los años 90 para su legitimación. Ahora basan su discurso en la legitimidad que emana de la hegemonía de la *eficacia* sobre cualquier otro objetivo —algo que también se observa de manera creciente en las ONG<sup>591</sup>.

Sampedro (1982:360) vaticinó a principios de los años 80 el surgimiento de una teoría denominada por él como “nuevo desarrollo” y que debería inscribirse en el nivel axiológico, al incorporar valores y conocimientos de las alteridades y superar los topoi modernos eurocéntricos economicistas. La vertiente teórico-política del *decrecimiento* propone lo segundo<sup>592</sup>, por cuestionar fuertemente la sostenibilidad ecológica y social del modelo convencional de *desarrollo* (Latouche, 2004; Sotillo, 2011:54-57). Partiendo de los “límites del crecimiento” del Club de Roma (Meadows et.al, 1972:91-98), entre otros, y con múltiples aportes de Norte y Sur, está en proceso de convertirse en una escuela de pensamiento relevante con potencial axiológico, que en el auge de la crisis financiera iniciada en 2008 tuvo un momento de impacto político notable.

---

<sup>591</sup> Entre otros, Marco Gandarillas (director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010).

<sup>592</sup> Y alude discursivamente al *buen vivir* para lo primero.

El *desarrollo con identidad* o *etnodesarrollo* (Clarke, 2001) surge en los años 60 y se centra en las alteridades indígenas. Defiende que los modelos de *desarrollo* eurocéntricos pecan de una pretensión universalista, ya que el contexto específico, con sus recursos tangibles e intangibles particulares (cultura, valores, recursos naturales accesibles, tecnología, etc.), determina qué tipo de proceso hacia el bienestar local se debe abordar. La importancia del bienestar y de los derechos colectivos, el reconocimiento de la interdependencia con el medio ambiente, pero sobre todo el rechazo al rol determinante del crecimiento económico, diferencian esta propuesta del *desarrollo humano*. Pero como aquél, no alcanza un nivel de análisis axiológico, por centrarse en el nivel socio-político sin cuestionar el *desarrollo* en sí. Aunque, citando a Sampedro (1982:354), se puede añadir que no se trata de “preferir, románticamente, las culturas tradicionales”, sino de permitir evoluciones alternativas en el contexto de repetidas crisis del modelo desarrollista.

Cabe incluir aquí una referencia al *vivir bien* o *buen vivir* de Bolivia y Ecuador, que comparte todo lo dicho anteriormente respecto al *etnodesarrollo*, pero que ha sido conceptualizado más en las alteridades que en la academia moderna. Se trata de un gran espectro de epistemes alternos, conteniendo conceptualizaciones de relaciones sociales, políticas y económicas, de las poblaciones heterogéneas de Sudamérica central y occidental. Pero cabe subrayar que, desde hace una década, los gobiernos de Bolivia y Ecuador legitiman sus políticas de *desarrollo* nacional al basarlas supuestamente en el *vivir bien*, aunque sus intervenciones corresponden en gran parte al *desarrollo* moderno convencional, basado en la explotación de los recursos naturales para la exportación e industrialización. Además, al atribuirle validez *universal* (García Linera, 2011), legitiman su quehacer de la misma manera que lo hace la modernidad eurocéntrica con el *desarrollo*. En el debate sobre si el *vivir bien* es *un modelo alternativo de desarrollo* o *una alternativa al desarrollo* se corre el peligro de redefinir y homogeneizar estos epistemes diversos en el marco de las narrativas y agendas del sistema de la CD, del sector académico (Gudynas, 2011) o de las políticas nacionales. En el fondo, se podría definir la conceptualización política y académica del *vivir bien* como un enfoque de

posdesarrollo: es un discurso contrahegemónico —cooptado (Beck, 2004)—, que introduce elementos alternos a la narrativa hegemónica del *desarrollo*.

## **5.2. Las reformas del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur como aplicación de los mecanismos de legitimación**

Después de haber analizado cómo las teorías sobre el *desarrollo* adoptaron los topoi modernos eurocéntricos de cada momento histórico para renovar su legitimidad, revisaré en el presente subepígrafe las reformas que se dieron en el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* con la misma finalidad.

En el campo académico de las Relaciones Internacionales se han establecido a lo largo de las últimas décadas varias escuelas de pensamiento, entre las cuales algunas han sido críticas con el sistema de la CD (por lo que las cité en el capítulo 2), y otras han servido para legitimar *científicamente* el *desarrollo* y las intervenciones del sistema de la CD. Pauselli (2013:80-88), en un trabajo conciso, revisa las visiones de las corrientes académicas del *realismo*, *liberalismo*, *marxismo* y *constructivismo* respecto a la explicación que ofrecen para la existencia de la *ayuda* del Norte al Sur. Ello sirve como una introducción a esta parte, ya que posteriormente apoyaré mi análisis en las teorías críticas posmodernas y decoloniales introducidas en el capítulo 3, que constituyen herramientas más prácticas. Sin embargo, a lo largo de este subepígrafe se puede observar cómo las diferentes narrativas que buscaron legitimar a la CD reflejan estos cuatro paradigmas principales.

Para el enfoque del *realismo*, el interés central de los Estados es maximizar su supervivencia y seguridad, por lo que aspiran al poder como medio necesario para estos objetivos primarios. Por ello perciben a la CD como un instrumento para promover estos y otros intereses nacionales. La reducción drástica en los montos de la CD y los cambios en su distribución geográfica y sus objetivos al terminar la Guerra Fría parecen dar la razón a esta interpretación *instrumental* de la CD en el marco de la política exterior de cada país donante (Pauselli, 2013:80-82). El *liberalismo* defiende la capacidad de la *democracia* —y en

algunas de sus vertientes, del *mercado* en un sistema democrático— para crear un contexto internacional favorable para el *progreso* y la *paz*. Bajo esta perspectiva resulta racional apoyar la CD por su potencial para fomentar la *democracia* (y el *mercado*); y *por ende* la *paz democrática* liberal (y el *mercado libre*). Algunos autores y autoras identifican equivalencias entre los fondos que destinaron países donantes a la CD y a las políticas nacionales de bienestar — en fin, entre la ideología económica y los gastos sociales nacionales e internacionales (Pauselli, 2013:83-84).

El *marxismo* critica la desigualdad y dependencia que padecen la *periferia* del *centro* (donde se concentra la acumulación); y subraya que el centro refuerza esta relación asimétrica a través de sus políticas exteriores —siendo la CD una parte de las relaciones internacionales en la época poscolonial, dominadas por el hegemon EEUU (apoyado por las entidades *multilaterales*) (Pauselli, 2013:85-86). Finalmente, el *constructivismo* se centra en la evolución de las normas e ideas, surgidas en un proceso de identificación/socialización nacional e internacional. Sugieren que los estados del Norte, se ven obligados a *ayudar* bien por un consenso internacional, o bien por su ciudadanía afín a la narrativa poscolonial de una *obligación moral asumida históricamente con los pobres y por un mundo más justo* (Pauselli, 2013:86-88).

Todos estos paradigmas serán considerados a continuación, aunque la siguiente cita de Irene Maestro Yarza y Javier Martínez Peinado (2012:812) resume, con importantes matices, la argumentación central<sup>593</sup> de las próximas páginas:

“Las prácticas de la CD siempre han estado firmemente imbricadas en las propias estructuras objetivas de reproducción del sistema capitalista mundial [...] En la fase comercial-mercantilista, las primeras advocaciones evangelizadoras encubrieron el mero pillaje de los recursos de ‘los descubrimientos’ del capitalismo. Posteriormente, desde hace un siglo y medio, se ha generado la justificación modernizadora y civilizatoria del imperialismo industrial y financiero. Y, ya de manera más reciente, el actual discurso de relación ‘asociativa’ entre donantes y receptores, está orientado a extender el crecimiento (del mercado) y la democracia por todo el mundo. En definitiva, las superestructuras político-

<sup>593</sup> En gran parte concuerda también con lo expuesto por Sampedro (1982:353), citado en el capítulo 4.2.

ideológicas de las diversas formas que ha asumido el Sistema Capitalista Mundial han diferido según las diversas etapas del modo de producción capitalista que lo subyace. Es decir, el diseño de la CD ha sido construido con discursos subjetivos capaces de justificar la relación objetiva, la estructural, que a la postre siempre ha sido de dominación-dependencia.”

Efectivamente, han sido los cambios en la narrativa del *desarrollo*, revisados en el punto previo, y las críticas a la práctica de la *cooperación*, recogidas en el capítulo 3, las que llevaron a *reformas* y adaptaciones en el sistema de la CD necesarias para mantener su legitimidad. Sin embargo, y como demostraré a continuación, ello no implicó cuestionar el marco de referencia —el topos moderno eurocéntrico del *desarrollo* y el sistema internacional eurocéntrico—<sup>594</sup>, sino una aplicación más eficiente y eficaz de sus narrativas y métodos. En definitiva, la premisa legitimadora básica de la CD —la posibilidad de comprender de forma exhaustiva y completa la realidad de sus alteridades con el fin de *resolver* sus *problemas*— no se alteró, a pesar de los incumplimientos de las promesas de la modernización (Escobar, 1995:92-93,159; Santos, 2010:16). La tendencia generalizada en casi todas las lenguas (con la excepción notable del inglés) de reemplazar la denominación *ayuda al desarrollo por cooperación para el desarrollo* refleja la narrativa poscolonial, porque se distancia en su fachada ceremonial del carácter concesional y asistencialista explícito de las décadas previas, sin abandonarlo necesariamente de manera implícita.

El sistema de la CD ha vivido cambios constantes y algunas rupturas aparentes que se pueden resumir de la siguiente manera<sup>595</sup>: nacido al final de la II Guerra Mundial, ha estado determinado por la Guerra fría, la descolonización y el keynesianismo. En los años 70 terminó la era del crecimiento y se evidenciaron sus consecuencias medioambientales y en la desigualdad. En los años 80 se instauró la doctrina neoliberal, reduciendo a favor del mercado libre el rol de los

---

<sup>594</sup> Tampoco se revisó la dependencia financiera y analítica de la CD, siendo la dependencia económica y política del Sur el único debate interno (pero no generalizado) que transgredió la visión convencional de la CD (Podesta, 1994:352).

<sup>595</sup> A la vista de que los cambios en el marco conceptual e histórico, relevantes para analizar la historia del sistema de la CD, se yuxtaponen (y considerando el espacio limitado aquí disponible), he decidido no dividir este punto en epígrafes. Para un relato detallado según décadas, véase por ejemplo Tassara (2016).

gobiernos ahora deslegitimados, otorgando centralidad al BM y FMI, además de promover a las ONG como *alternativa privada no lucrativa*. En los años 90, el fin de la Guerra Fría catalizó la globalización económica, desplazando la agenda de la CD: habiendo sido un instrumento de la política exterior del Norte para obtener alianzas, se empezó a ver como un instrumento para la modernización del Sur para así facilitar mano de obra accesible y mercados. Después del 11 de septiembre de 2001, la CD intentó legitimarse como estrategia para reducir la migración al Norte y como lucha contra la radicalización islámica. Al mismo tiempo, la emergencia económica de varios Estados del Sur (BRICS) instauró la *cooperación* Sur-Sur al margen de la CD Norte-Sur, también en parte por la crisis financiera de gran parte del Norte; crisis que no sólo redujo los fondos disponibles de la CD Norte-Sur, sino que acentuó el rol propio de la pos-Guerra Fría de la CD como instrumento al servicio de las economías del Norte.

Hice numerosas referencias a la historia de la CD en el punto 5.1., que complemento a continuación con la revisión de los mecanismos de auto-legitimación empleados por el sistema de la CD.

La fundación del sistema de la CD bajo la influencia de los postulados keynesianos y de la narrativa *multilateral* en los años 40 del siglo XX significó la creación de organizaciones destinadas a garantizar la estabilidad económica y política internacional después de los desastres de las guerras mundiales. En medio del segundo conflicto de dimensión intercontinental en un lapso de 25 años, existió un consenso casi generalizado entre gran parte de la opinión pública y los líderes políticos en torno a que la *paz* sólo se lograría mediante el *progreso*: la experiencia europea de los años 30 demostró que la depresión económica tiende a llevar al totalitarismo —y éste a guerras cada vez más salvajes por utilizar armamento cada vez más moderno. Es por ello que las potencias victoriosas de la contienda mundial accedieron a instaurar entidades multilaterales en la conferencia de Bretton Woods (1944), bien para supervisar y salvaguardar las economías nacionales en crisis (FMI y BM), bien como foro

de negociaciones y sanciones (ONU)<sup>596</sup> (Sachs, 1992:103; Grober, 2010:218-219; Andrews y Bara, 2014:924). Aquellas instituciones no tienen un trasfondo altruista, sino que han sido una respuesta del Norte a los desafíos planteados por algunas colonias y el avance del comunismo, y por ello deben interpretarse como un intento de renovar la legitimidad del Norte después del fracaso de la Sociedad de Naciones (Escobar, 1995:26-27). Las ventajas de la participación en este tipo de CD multilateral para los gobiernos financiadores incluyen la creación de consensos y alianzas amplias, el efecto multiplicador para la propia CD bilateral y la reducción de responsabilidad en el caso de fallos. Al contrario, las desventajas frente a la bilateral son la menor influencia sobre el uso de los recursos por parte de los Estados financiadores, su menor uso propagandístico (Sogge, 2002:73) y la reducida recuperación indirecta de fondos de la ayuda ligada.

Al terminar la II Guerra Mundial, EEUU eran reconocidos por gran parte del mundo como la primera potencia mundial. Como tal, era el modelo de sociedad y sistema político y económico al que aspiraban (por lo menos las élites de) muchos otros países. Los sistemas políticos y económicos de los países europeos más poderosos habían prácticamente desaparecido en la II Guerra Mundial y se vislumbraba como consecuencia el final del sistema colonial europeo. Sin embargo, en el transcurso de la propia guerra se había demostrado que la URSS socialista había sido capaz de industrializar su economía sin basarse en un sistema de mercado libre, por lo que, en combinación con su control directo sobre los países europeos orientales que había liberado de la ocupación alemana y el *statu quo* alcanzado respecto a la Alemania oriental, se preveía la constitución de un bloque de poder alternativo.

En apariencia, las décadas después de la II Guerra Mundial se caracterizaron por una paz tensa o *Guerra Fría*, debido a las interdependencias creadas por el comercio internacional en cada bloque. Sin embargo, de hecho existieron

---

<sup>596</sup> Los acuerdos de Bretton Woods en 1944 crearon organismos multilaterales con cierta capacidad reguladora sobre las políticas económicas nacionales, que elevaron los postulados de Keynes a una aplicación global: la *objetividad* de las teorías económicas y el carácter *universal* del *bien común* y *bienestar* que declararon perseguir, facilitaron la legitimidad para su aceptación social y política en Norte y Sur. En el epígrafe 5.1.1. detallé la génesis de estas organizaciones.

asimetrías, dependencias económicas y políticas y violentas guerras por procuración para mantener o ampliar las esferas de poder (Sachs, 1992:105-106)<sup>597</sup>.

Después de lanzar en 1948 el *Plan Marshall*<sup>598</sup>, que otorgaba ayuda de emergencia y de reconstrucción de gran escala al Oeste de Europa, en 1949 el presidente estadounidense Truman declaró a la mayoría de la población mundial como *subdesarrollada*<sup>599</sup>, y atribuyó a los países *desarrollados* la obligación, y el *derecho*, de *ayudar* a las y los *otros*<sup>600</sup>. En palabras de Truman, los “áreas subdesarrolladas” comprenden a todos los países que todavía no se han podido “beneficiar de nuestros avances científicos y el progreso industrial” (Esteva, 1992:6; Podesta, 1994:350) y de esta forma se instaló un pensamiento que clasifica a los Estados en función de su grado de industrialización, aunque implícitamente también en función de su grado de adhesión a y aplicación del modelo político, económico y social moderno capitalista. Hasta la actualidad, las narrativas hegemónicas asocian *desarrollo* con *democracia*, *libertad* y sobre todo *progreso* mediado por el mercado. Según el paradigma de *desarrollo* empleado por cada agente de la CD, se enfatizan la *democracia* o el *mercado* como dos elementos de un binomio supuestamente natural e interdependiente, pero sin negar al otro extremo.

La legitimación fundacional del sistema de la CD yace en esta narrativa eurocéntrica: el *progreso* moderno es *necesario para la paz* y tiene que estar

<sup>597</sup> El gobierno estadounidense combinó ya desde principios del siglo XX en sus relaciones con Latinoamérica las intervenciones militares y/o económicas —o su amenaza—, con la la narrativa del “buen vecino del Norte” (Escobar, 1995:28).

<sup>598</sup> Según Escobar (1995:31-34,71-72), EEUU propusieron el Plan Marshall para reconstruir las economías europeas —de relevancia central para la economía estadounidense— y tuvieron en este sentido un gran interés en que los países europeos mantuvieran el acceso a las materias primas de sus colonias respectivas. Más adelante, EEUU accedieron a tolerar la independencia de las colonias para evitar que se acercaran al campo soviético y así asegurar su propio acceso a materias primas necesarias y mercados para asegurar su propio crecimiento económico.

<sup>599</sup> Esteva (1992:7) menciona el uso anterior del término *subdesarrollo*. Sin embargo, sólo adquiere relevancia a partir de Truman.

<sup>600</sup> Escobar (1995:73) defiende que ya el *British Colonial Development and Welfare Act* de 1940 habría sido la primera declaración política de *desarrollo*, definido como un proceso que debe promoverse desde la metrópoli en la colonia —y por lo tanto coherente con la percepción que se mantiene hasta el presente.

Esteva (1992:10) arguye en el mismo sentido que el Imperio Británico introdujo ya en 1939 el concepto *welfare* (asistencia social) en sus relaciones gubernamentales con sus propias colonias, auto-declarándose responsable del bienestar mínimo de sus súbditos en ultramar y, por esta razón, manteniendo el control de la economía. Sin embargo, la relación entre metrópolis y colonia se caracterizó por el expolio de recursos naturales y humanos —que permitió el progreso y desarrollo de los países europeos.

coadyuvado por entidades del Norte dedicadas a *cooperar* (Esteva, 1992:6-7; Mansilla, 1979; Martínez Peinado, 1999:89).

La agencia bilateral de CD de EEUU —USAID, fundada en 1961— no niega esta agenda fundacional de carácter utilitario y geo-político en su propia autorepresentación<sup>601</sup>, como tampoco lo hizo el presidente Kennedy en 1960:

“La ayuda al extranjero es un método por el cual Estados Unidos mantienen una posición de influencia y control sobre el mundo entero y sostienen a algunos países que de otro modo se pasarían al campo soviético.”

La Guerra Fría legitimó evidentemente la extensión de la modernización y del *desarrollo* para ampliar las esferas de influencia de cada bloque. En el *Primer Mundo* se promovió el miedo al comunismo (el *Segundo Mundo*) y se argumentó que la pobreza extrema llevaría a los países del *Tercer Mundo* (los países *subdesarrollados*) al comunismo. De esta forma se transformó la CD en un arma de lucha contra el *comunismo internacional* (Berzosa, 1994:14,21; Escobar, 1995:34; Rodríguez Gil, 2005:152). Como resultado, el *desarrollo* y la *ayuda* o *cooperación* para el *desarrollo* llegaron a constituir mecanismos de legitimación de la jerarquización de las relaciones bilaterales y multilaterales.

Aunque los procesos de independencia de los años 50 y 60 del siglo XX se centraron sobre todo en la de-colonización administrativa-política formal, también estuvieron presentes los debates nacionales sobre cómo ser autónomos a pesar de la dependencia del comercio internacional, de las dinámicas de la Guerra Fría y “de las presiones de las agencias multinacionales de préstamos y financiamiento para el desarrollo” (Spedding, 2011:12).

Muchos de los países que habían sido colonias pronto cayeron bajo la opresión interna de dictadores y en guerras civiles. Pero la *comunidad internacional* se solía abstener de intervenir, condicionada por el *respeto a la soberanía* incluida en la narrativa poscolonial (Spedding, 2010:157). Este *Tercer Mundo*, conjunto heterogéneo de Estados africanos, asiáticos y latinoamericanos, fue elegido como campo de batalla en la Guerra Fría. Una guerra por delegación, de baja

<sup>601</sup> [ <http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history> ] acceso 15 de abril de 2022

intensidad y exterritorializada, que en ningún momento enfrentó de forma directa a países del núcleo de cada bloque, sino en numerosas ocasiones a los países del Sur entre sí<sup>602</sup>. En este contexto, la CD no pretendió el *desarrollo* per se de estos países, sino que fue utilizada como parte esencial de las relaciones internacionales, denominada *cooperación internacional*: como una promesa para lograr la lealtad de los gobernantes y de la población de los Estados del Sur. En muchos casos los fondos transferidos se invirtieron en armamento de dictaduras derechistas o comunistas y para comprar abiertamente el favor de los gobiernos, pero no para promover el *desarrollo* económico ni social (Berzosa, 1994:14,21).

Por lo tanto, respecto al rol de la CD en el contexto de la Guerra Fría, se puede sintetizar que tanto los gobiernos del Norte como los del Sur utilizaron la amenaza del *comunismo* e *imperialismo* respectivamente para perseguir sus agendas particulares. Por ello, en el marco de la CD se “generó un microclima conceptual de características muy particulares, en el cual la falta de una consistencia y coherencias adecuadas en un proyecto podían ser contrapesadas por la ‘utilidad’ ideológica de apoyarlo” (Podesta, 1994:347).

Otro aspecto a considerar es que, a la vista del origen de la CD, es evidente que los mitos racionales del capitalismo modernizador<sup>603</sup> —originarios de los enfoques clásicos del siglo XVII y presentes en todas las teorías convencionales derivadas— han entrado a formar parte esencial del sistema de la CD. Ello se refleja en que, tal como a partir del siglo XVII se asoció el término *progreso* a la expansión productivista, el concepto del *desarrollo* se consolidó desde los años 50 del siglo XX en el contexto de la descolonización como sinónimo del *crecimiento* económico y del consumo alcanzado por los países del Norte (Podesta, 1994:343). Tal concepción implica que las políticas de la CD se diseñan bajo la premisa de que los demás países se encuentran *todavía* en un estado de *subdesarrollo*, un estado *inferior* que podrían superar si siguieran el camino que habían transitado antes los Estados del Norte.

---

<sup>602</sup> Escobar (1995:34) añade que, en la pos-Guerra fría, el *Tercer Mundo* sigue siendo el lugar de las confrontaciones, pero ahora constituyendo una competencia (BRICS) de un Norte cada vez más unido.

<sup>603</sup> Véase el capítulo 4.

También explica la preponderancia en el análisis teórico y el diagnóstico de la CD del indicador agregado variación del PIB/habitante de un Estado (sin considerar la distribución interna) para medir el *desarrollo* (Esteva, 1992:12).

Escobar destaca cómo la afirmación de Lewis (1954) —de que la academia y la CD deben centrar sus esfuerzos en el sector *moderno* con “el 10% con los ingresos más altos, que [...] reciben hasta el 40% de los ingresos nacionales” y no en “el pueblo en general” del sector *tradicional atrasado*—, resultó en que la aplicación de las teorías económicas del *desarrollo* a través del FMI, el BM y la CD tuvo como efecto una distribución de ingresos aún más desigual. Como ya he mencionado, esa creciente desigualdad se constató a mediados de los años 70 y derivó en un interés de parte de la academia y de la CD por un *crecimiento* económico en combinación con una mejor distribución<sup>604</sup>. Por ejemplo, con el ya mencionado enfoque de intervención de *desarrollo* centrado en las *necesidades básicas sociales* de la población excluida hasta entonces, o la campaña “0,7%” que exigía a los gobiernos del Norte dedicar este porcentaje de su PIB a la *ayuda oficial al desarrollo* (AOD). En definitiva, la legitimación por medio de la narrativa de la poscolonialidad llevó a debates conceptuales y teóricos en la CD y la academia sobre cómo integrar la dimensión social y económica en el *desarrollo*. Sin embargo, hasta la fecha ninguna de las estrategias y resoluciones de la ONU acordadas en este sentido han logrado desplazar el indicador *PIB/cápita* y el *crecimiento económico* de su rol central —ni en la academia, ni en la CD (Esteva, 1992:14; Stiglitz, 2002). Las reflexiones sobre el deterioro del medio ambiente y la inequidad de género se iniciaron también en aquel momento, y más abajo revisaré su evolución hasta el presente.

---

<sup>604</sup> Los debates sobre la distribución de los años 70 se inscribieron en un contexto marcado por las negociaciones entre Norte y Sur respecto al *nuevo orden económico internacional*, fruto de la narrativa *poscolonial* mencionada. Finalmente perdió la postura de un *crecimiento con distribución* defendida por los países *no alineados* a EEUU o la USSR, a favor de la posición de las instituciones financieras internacionales y gobiernos del Norte de seguir con el modelo de que primero se debe fomentar el *crecimiento* para luego poder distribuir la *riqueza* (Escobar, 1995:161), la narrativa del *trickle down*. La hegemonía del Norte se observa también en el poco peso político de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD), fundada en 1964 a instancia de los países del Sur. Formalmente se trata del principal órgano del sistema de la ONU dedicado a asuntos de comercio y *desarrollo*, pero por el peso político del Norte, el *Acuerdo General sobre Aranceles y Aduaneros y Comercio* (GATT) y su sucesora, la *Organización Mundial del Comercio* (OMC), han sido y siguen siendo los foros normativos para las negociaciones del comercio internacional.

Cabe subrayar que, a pesar de este cambio de narrativa, hasta hoy la CD sigue defendiendo por razones de *viabilidad y accesibilidad*<sup>605</sup> —*eficiencia*— (Nicholls, 2001:185,190) la preponderancia de un apoyo *concentrado* en los sectores considerados *modernos* o *modernizables*, para que posteriormente los beneficios del *desarrollo* moderno eurocéntrico se extiendan a los sectores *tradicionales*. En términos neogramscianos, esta estrategia de apoyo a las élites locales con condiciones de posibilidad (poder económico) puede repercutir en su alineación como subordinados aliados<sup>606</sup>. Una consecuencia de la hegemonía del topos del *desarrollo* es que, con el apoyo activo de las élites políticas y económicas locales, las demandas de la población a sus gobiernos, pero también de las y los *beneficiarios* a la CD, no son incorporadas ni en la práctica ni en el discurso: son dominadas y aniquiladas mediante la invisibilización<sup>607</sup>.

Al observarse las primeras crisis de crecimiento, se diagnosticó la *ineficiencia* e *ineficacia* de las intervenciones estatales en la economía. En conformidad, se reformó también el sistema de la CD a partir de los años 80. Aunque el Estado-Nación ha sido y sigue siendo la principal unidad de análisis, considerado como sujeto y actor principal del *desarrollo* hasta los años 80, bajo la narrativa neoliberal —que prevé la reducción del Estado de bienestar en el Norte y del Estado desarrollista en el Sur— se introdujeron actores privados no lucrativos, como ONG y fundaciones (Santos, 2006:263), además de actores privados lucrativos, como las consultorías. Como ya he debatido en el punto 4.6.3. *Sociedad civil y ONG*, estos actores privados corresponden nítidamente a la narrativa neoliberal, ya que buscan legitimarse como más *eficientes* y *eficaces* que los Estados para *proveer* el *desarrollo*. Pero aún así son los gobiernos los que determinan la CD, al seguir controlando los desembolsos de los fondos,

<sup>605</sup> Entre otros, Freddy Bascopé (Director de la ONG Gea, entrevista en Tarija, 07.11.2010) y Roberto Delgado (Director de la ONG Centro de Desarrollo y Fomento a la Auto Ayuda, entrevista en La Paz, 15.12.2010)

<sup>606</sup> La afirmación de Campione (2007: 75; citado en Errejón, 2012:123) de que para mantener el *statu quo* "la clase hegemónica debe ser una clase principal de la estructura de la sociedad, que pueda aparecer como la clase progresiva {PROGRESSIVE SE TRADUCE POR "PROGRESISTA"} que realiza los intereses de toda la sociedad", permite establecer una vinculación entre aquellas estrategias hegemónicas, identificadas por la escuela neogramsciana, y las prácticas de la CD que siguen el modelo de sectores duales de Lewis (1954).

<sup>607</sup> Entre otros, Javier Ernesto Crespo, Director de la Fundación Convivencia, entrevista en Villamonte, 16.11.2010.

por lo que meramente la ejecución de los mismos es menos estatocéntrica que anteriormente. Las ONG del Norte tienen una función central para la promoción, la financiación y el funcionamiento de las ONG del Sur, por lo que la *autonomía* frente al gobierno nacional se consigue a cambio de depender de los financiadores extranjeros (Santos, 2007:270, 274).

En el Norte, las ONG contemporáneas surgieron de entidades caritativas que atendieron necesidades causadas por la Segunda Guerra Mundial en el interior y, al haber superado esta coyuntura nacional, se dirigieron al exterior, especialmente a las ex-colonias<sup>608</sup>. Otras ONG han sido el resultado de la consolidación de los movimientos sociales en el contexto de las crisis del Estado keynesianos de bienestar de los años 70. En cuanto son incluidas en la CD oficial, se ha dado un acercamiento entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales tradicionalmente disociadas (Podesta, 1994:348).

Contrariamente, en el Sur ha habido una ausencia del Estado de bienestar, por lo que se encomendó al mercado y a la sociedad civil la prestación de los servicios básicos que el Estado prácticamente nunca estuvo en condiciones de garantizar. Por ello, la aparición masiva de ONG se debió al cambio en la estrategia de la CD de incorporar actores no estatales para lograr con más *eficiencia* el *desarrollo*, ya que ha habido relativamente pocas entidades de este perfil antes de los años 80 (Santos, 2007:269-270). Las ONG habían surgido en Latinoamérica desde los años 60 en contra de las dictaduras militares y frecuentemente vinculadas a la *teología de la liberación* de la fracción *progresista* de la Iglesia católica. Santos (2007:277) resume que, a diferencia del Norte, en el Sur las relaciones entre las ONG y los Estados han sido mucho más inestables y problemáticas, ya que o bien tenían que trabajar desde la clandestinidad o bien han sido convertidas en instrumentos de la acción estatal.

Desde el punto de vista neogramsciano de Kohl y Farthing (2007), las reformas neoliberales han sido una reordenación de la sociedad civil y una aniquilación de las organizaciones contra-hegemónicas sin la necesidad de la intervención

---

<sup>608</sup> El caso de la ONG internacional *Oxfam* es ilustrativo, ya que proviene de "Oxford Famine" (hambruna).

de un gobierno autoritario. Limitarse a canalizar los fondos públicos a las ONG refleja el interés de las administraciones en el prestigio social asociado a las ONG —sin tener que incrementar sus propias infraestructuras y plantillas. Así se gana legitimidad (y votantes) tanto por el topos *poscolonial* como por el *racional* —y sin que entren en contradicciones entre sí. Asimismo, la mayor interacción del BM con la *sociedad civil* desde finales de los años 80 persiguió la legitimación social del BM y la cooptación de las ONG (Banco Mundial, 1989a, 1989b; Serbin, 2001:71). También Rottenburg (2009:xxxvi) concluye que es evidente que los agentes locales del sistema de la CD no articulan sus propias ideas y puntos de vista, sino que se subordinan al modelo de *desarrollo* y la gestión moderna eurocéntrica —consolidando de esta manera la hegemonía de estos últimos<sup>609</sup>.

Como consecuencia del enfoque neoliberal, más aún en países como Bolivia, donde se aplicaron programas de ajuste estructural inducidos por el FMI, la fundación de ONG no sólo permitió privatizar servicios básicos sociales —y así evitar resistencias sociales y políticas a los recortes—, sino además crear empleos para los ex-funcionarios. Las derrotas electorales de los grandes partidos socialistas en los años 80 y 90 en casi todos los países de Europa y Latinoamérica llevaron a un gran número de profesionales con ideologías de izquierdas a crear un elevado número de ONG (Spedding, 2011:35-38).

La visibilidad nacional e internacional de las ONG aumentó notablemente en los años noventa por haber sido invitadas a varias conferencias de la ONU (para que la misma aumentara su legitimidad gracias a la narrativa de la *sociedad civil*) (Santos, 2007:270). El limitado impacto de su presencia se debe sobre todo a que las demandas de formalidad y de gestión moderna de los financiadores se trasladan a las entidades que trabajan con la CD, obligando a las ONG, organizaciones sociales y administraciones públicas receptoras a su adaptación (Bebbington, 2005:939). Sin embargo, son las ONG las que, por el cambio de perfil profesional y social de la mayoría de sus miembros, sufrieron los cambios más notorios. Mientras hasta los años 80 eran en su mayoría o

---

<sup>609</sup> Según el autor, esto no se debe sólo a la hegemonía del Norte, pero que resulta inviable comprobarlo empíricamente.

bien profesionales en antropología, sociología, etc., o bien curas o (ex-)militantes de partidos políticos que dieron un perfil político y social a las entidades, desde entonces surgió la necesidad imperante de la participación de administrativos, economistas, técnicos agrarios, comunicadores, etc., otorgando en definitiva un perfil más técnico a sus diagnósticos, objetivos y prácticas.<sup>610</sup>

Como ya he mencionado, a la vista de la crisis de legitimidad que sufrió la CD por la desilusión y los fracasos que la acompañan (Sachs, 1992:1), era imperativo revalidar el *desarrollo*, y las organizaciones encargados de lograrlo, a través de la narrativa de la eficiencia/*eficacia*, articulada también en términos de un mayor control contra la corrupción y la apropiación indebida. Sin embargo, a través de los diagnósticos tecnócratas se abandonaron los debates político-ideológicos sobre el carácter del *desarrollo* a favor de diagnósticos de los *problemas* técnicos de cómo lograr *el desarrollo* moderno eurocéntrico (Podesta, 1994:363), cuyas *soluciones* son más fáciles de legitimar.

La legitimidad y centralidad de la CD han sido puestas en cuestión también desde otro ámbito muy diferente a los mencionados hasta aquí: *los beneficiarios*, movilizados en organizaciones sociales, han ido abandonando paulatinamente la pasividad y el carácter folklórico atribuido, y han renovado su “pulsión descolonizadora” (Rivera Cusicanqui, 2010a:59; 2010b:20). Como consecuencia, interpelan las narrativas eurocéntricas, aunque al mismo tiempo han asimilado en parte las prácticas modernizadoras al “ONGizarse” para acceder así a fondos de la CD.

Otro aspecto a destacar de este momento es el nuevo rol atribuido a las instituciones financieras internacionales, principalmente el FMI<sup>611</sup> y el BM. De tener inicialmente encomendadas tareas de apoyo técnico y evaluación para gobiernos de Norte y Sur, empiezan a ejercer en los años 80 condicionalidades

---

<sup>610</sup> Rafael Puente, CEDIB, Ex-viceministro (2006), Ex-Prefecto de Cochabamba (2008), entrevista en Tiquipaya, 02.08.2011.

<sup>611</sup> El FMI empezó a aumentar su influencia al asumir la tarea de evaluar y supervisar a las políticas económicas de los Estados deudores cuando EEUU canceló el patrón oro de manera unilateral en 1971.

directas sobre las políticas macroeconómicas y sociales nacionales de países del Sur (Podesta, 1994:363).

Pero la narrativa neoliberal legitimadora del *trickle down* se vio expuesta a críticas desde finales de los años 80, cuando se constató nuevamente el aumento de las desigualdades. Entre otros, UNICEF (1987) criticó en su informe *Ajuste con rostro humano* los efectos sociales de la crisis de la deuda y de los programas de ajuste estructural promovidos por el FMI y el BM, contribuyendo a la introducción de medidas que buscaron compensar estos efectos sociales negativos (Gómez y Sanahuja, 1998:85; Sogge, 2002:74; Unceta, 2009:15), aunque de esta manera últimamente se legitimaron las políticas criticadas.

A mediados de los años 90 se promovieron desde el FMI y el BM los programas de ajuste estructural de *segunda generación*, principalmente para afrontar las críticas al modelo neoliberal. Se imponen reformas institucionales en el Sur que profundizan el modelo, pero que permiten dar una imagen más *social y participativa*, aunque sin superar su visión de un “desarrollo amigable con el mercado” (Banco Mundial, 1991)<sup>612</sup>. Los pocos resultados positivos de las políticas macroeconómicas agresivas impuestas a un elevado número de países del Sur frente a un gran número de problemas creados por las mismas, obligó al BM a reformar sus políticas neoliberales hacia una agenda más aceptable en el nuevo panorama global. En 1995, James Wolfensohn llegó a la presidencia del BM e inició un programa de reformas internas para mejorar la imagen y el prestigio de la institución. Las reformas se centraron en una política de transparencia y de diálogo abierto, la incorporación de Joseph Stiglitz (defensor de la *tercera vía* de corte keynesiano ahora relegitimada), y el abandono del dogma neoliberal a favor de una narrativa de políticas graduales y de largo plazo (Colom, 2008:82). Santiso (2001:14-15) afirma que el rol central otorgado a la *gobernanza* por parte del BM implica que la política (*policy*), una gestión pública *efectiva* y un marco institucional democrático

---

<sup>612</sup> A pesar de los efectos sociales y económicos negativos reconocidos a principios de los años 90, el BM propone un “market-friendly development”, ya que según la entidad los “mercados competitivos son la mejor forma conocida de organizar de manera eficiente a la producción y distribución de bienes y servicios” (Banco Mundial, 1991).

estable, y en menor medida el debate ideológico, son relevantes para el *desarrollo*. Aunque, desde la visión del BM, su misión consiste en tratar de complementar las reformas macroeconómicas, crear sistemas de protección social y aliviar las consecuencias sociales adversas de los programas de ajuste.

El aparente cambio de modelo teórico económico subyacente se plasmó en 1998 en el *Marco Integral de Desarrollo*<sup>613</sup> del BM mediante cuatro estrategias que han tenido una importante/notable/cierta influencia en el conjunto de la CD: las estrategias de desarrollo deben ser *holísticas* y tener un horizonte de largo plazo; cada país debe *apropiarse* y dirigir sus políticas de *desarrollo* en base a la *participación* ciudadana; los gobiernos, financiadores, sociedad civil, el sector privado y otros actores implicados deben trabajar como *socios* para realizar las estrategias de *desarrollo* bajo la dirección de los países receptores; y las estrategias deben ser evaluadas en cuanto a sus resultados y no tanto a sus prácticas. Colom (2008:83) destaca las notables diferencias con las anteriores estrategias del BM: la vuelta a la planificación a largo plazo, la recuperación del Estado como protagonista y la reorientación de prácticas por resultados<sup>614</sup>. Cabe añadir que estas reformas revalorizaron la *lucha contra la pobreza* como supuesto sinónimo de la *cooperación para el desarrollo*. Ello niega una definición más integral del concepto del *desarrollo*, como lo propuso el *desarrollo humano* lanzado simultáneamente por el PNUD<sup>615</sup>.

Easterly (2002:15-16) observa al respecto que las recurrentes reorganizaciones del BM obedecen a la narrativa del *cambio positivo*, según la cual por el mero hecho de *cambiar* se implican mejoras en prácticas, estrategias y visiones, etc. La propuesta de mayor *transparencia* y *participación* del entonces presidente James Wolfensohn de 1995 ha sido una reforma más —después de las ejecutadas en 1952, 1972, 1981, 1987, 1991 y 1993. El aumento de la frecuencia de las reformas en los años 80 y 90 puede ser un reflejo de la necesidad de adaptar el rol del BM al nuevo escenario

---

<sup>613</sup> Comprehensive Development Framework

[[http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0\\_\\_PAGEP.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0__PAGEP.HTM)] acceso 31 de agosto de 2022

<sup>614</sup> Este último es, según Colóm, un indicio de la mayor confianza en las instituciones locales.

<sup>615</sup> El *enfoque de capacidades* reivindica a las personas como sujeto y actor de su propio *desarrollo* (aunque sigue siendo estocentrista en su análisis y centrado en el mercado en su aplicación).

internacional, pero también muestra la necesidad de renovar su legitimidad. También USAID ha sido reformada en numerosas ocasiones (Easterly, 2002:16) para adaptarla a sus roles cambiantes en la política exterior estadounidense.

Otro cambio en el sistema de la CD en los años 90 ocurrió cuando la ayuda de emergencia aumentó su peso relativo respecto al de la CD. Gracias a la hegemonía de las políticas neoliberales se ha podido abandonar el mito legitimador del *desarrollo* —y por lo tanto el de la CD como *sistema de redistribución global* (Latouche, 2007:13-14). El *nuevo humanitarismo* formulado en los años 90, caracterizado por combinar la ayuda de emergencia con la CD<sup>616</sup>, persigue *soluciones* rápidas y visibles (también por la inmediatez de la comunicación en la era global) acordes a los ciclos electorales<sup>617</sup>, aunque estas medidas mantienen a los Estados en crisis inmersos en dinámicas que, en parte, son las causas de sus crisis. Además, “de tal forma la acción humanitaria deviene en herramienta legítima para gestionar la inserción de las sociedades periféricas en el capitalismo global” (Larenas, 2009:20). La mayor integración entre Ayuda humanitaria y CD promovida por el Norte en la pos-Guerra Fría refleja el cambio en las prioridades geográficas de la CD, además de que la reducción de los fondos destinadas a la CD a favor de un aumento de recursos para la ayuda humanitaria significó una crisis financiera para las ONG, los agentes ejecutores de la CD en el Sur (CAD, 1996:16). El BM, el PNUD y el CAD han incluido actividades de la Ayuda humanitaria como muestra de sus nuevos *enfoques integrales*, por lo que las entidades dependientes de sus fondos, que en la mayoría de los casos persiguen el *desarrollo*, debieron adaptar sus proyectos necesariamente e incluir objetivos relativos a las *emergencias*.

Desde 1990 se observó además el paso desde un sistema bipolar, dominado por los EEUU y la URSS, a un sistema multipolar globalizado, aunque liderado

<sup>616</sup> En el marco del denominado *Nuevo Humanitarismo*, la acción humanitaria se desplazó de una intervención casi exclusiva en desastres naturales a una creciente actuación en el contexto de las denominadas *emergencias políticas complejas*, o crisis humanitarias en contextos de guerra civil o quiebra de las estructuras económicas y políticas (Pérez de Armiño, 2002:6,11,27).

<sup>617</sup> Afirmando por lo tanto el matiz que Morgenthau (1962:301) añadió ya hace más de medio siglo a su análisis de los tipos de cooperación internacional: “De estos diferentes tipos, sólo la ayuda externa humanitaria es no-política *per se*. [...] Aunque] de hecho puede cumplir una función política cuando opera en un contexto político.”

por EEUU, que dio más peso político al sistema de la ONU y posteriormente a la UE y los BRICS<sup>618</sup>. Este carácter multipolar del orden mundial incrementa la complejidad de las interdependencias, por lo que los actores de la CD (especialmente los del Sur) deben conocer y adaptarse a demandas divergentes y a donantes emergentes, como en el marco de la cooperación Sur-Sur, pero también porque muchos gobiernos del Norte contrarrestan su pérdida de influencia internacional con un aumento de la AOD bilateral y una reducción de la AOD multilateral.

Pero otra alteración fruto del fin de la Guerra Fría ha tenido un impacto más profundo sobre el sistema de la CD. Desde la implosión de la USSR, la globalización económica ha asumido el rol central, antes sustentado por el sistema de la CD, en la alineación y modernización del Sur (Latouche, 2007:13). Como consecuencia, el *desarrollo* y la *cooperación para el desarrollo* han sido marginados de los principales foros de la política internacional (Unceta y Yoldi, 2000:76; Rodríguez Gil, 2005:160-164; Latouche, 2007:12-13; Colom, 2008:84) y Unceta, 2012:102). Ello se debió a las causas ya mencionadas previamente: la ausencia de resultados de la CD; el fin del clientelismo geopolítico subyacente a gran parte de la AOD, propio de la Guerra Fría; y la apertura comercial ya establecida en muchas partes del Sur por los Programas de Ajuste Estructural impuestas por el FMI y el BM y financiadas con AOD<sup>619</sup> —en resumen, se dio el paso de la era del *desarrollo* a la era de la *globalización*.

Las mencionadas críticas a la falta de *eficacia* y *eficiencia* de la CD y la dispersión de sus objetivos se contrarrestaron en el año 2000<sup>620</sup> mediante la declaración de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) por la ONU<sup>621</sup>.

---

<sup>618</sup> El giro de centralidad del G8 hacia el G20 desde la crisis financiera del 2007 ha sido sintomático de un multilateralismo creciente.

<sup>619</sup> Además del ajuste fiscal exigido a muchos países de la Unión Europea para alcanzar la moneda única, el euro.

<sup>620</sup> Ya antes se emprendieron varias iniciativas para reformar a la ONU. Desde la Secretaría General se propuso en 1994 “Un programa de desarrollo”, que pretendió lograr mayor coordinación y *eficacia* del sistema plural de la CD, incluyendo a las OML no financieras, las IFI y las agencias bilaterales, para “combinar la eficiencia de los mercados con medidas para asegurar una distribución equitativa de sus frutos” (Gómez y Sanahuja, 1999:77). En 1997 se profundizó este proceso basado en la reducción de gastos con otro programa de reforma, que tampoco logró mejorar la legitimidad del sistema de la ONU (Woods, 2005:395-396).

<sup>621</sup> Los ODM de 2000 y su sucesor, los ODS (2015), son un cúmulo de indicadores, que en su mayoría son verificables por métodos estadísticos (a nivel de cada Estado), correspondiendo por lo tanto a la

Como consecuencia, se invirtió en parte la tendencia hacia la deslegitimación de la CD y se han firmado varios acuerdos internacionales —Monterrey (2002), París (2005), Accra (2008), *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) en 2015, entre otros<sup>622</sup>. Latouche (2007:15-17) atribuye esta “verdadera resurrección del desarrollo”, después de “una década de coma profundo”, a la fuerza visible desde las protestas en Seattle en 1998 del movimiento social anti-globalización (del Norte), que obligó a las entidades normativas de la globalización a reformular el discurso legitimador de ésta e incluir el *desarrollo*. Latouche subraya que las y los “altermundistas” críticos con el *desarrollo*, “por su persistente fe desarrollista, han desvelado a sus adversarios la retórica que les permitirá” mantener el sistema capitalista moderno inalterado. En el mismo sentido de la articulación libre, afirma Spivak (2010) que el Banco Mundial se apropió de la “retórica de las protestas” en contra de sus políticas.

A pesar de su carácter no vinculante, los mencionados acuerdos alcanzados en el marco del CAD y de la ONU forman parte casi generalizada de las narrativas del sistema de la CD. Ello se debe principalmente a que reflejan los diversos discursos legitimadores de estas entidades y las políticas de CD ya en despliegue, como detallaré en el capítulo 6.1.

Dado que los agentes del sistema de la CD persiguen resultados visibles de sus intervenciones, con la centralidad de la *eficacia de la ayuda* y la *gestión por resultados* como parte central de estos acuerdos aumentó aún más la necesidad de resultados cuantitativos y cuantificables para garantizar la financiación. La consecuencia es un recrudescimiento de una situación existente desde hace varias décadas, que excluye de antemano a las personas y colectivos más necesitados de la *ayuda*, “dado que es mucho más difícil lograr resultados rápidos y concretos si uno trabaja con aquellos que viven en áreas más remotas, tienen pocos recursos, responden lentamente y, algunas veces, solamente a la caridad” (Nicholls, 2001:185,190).

---

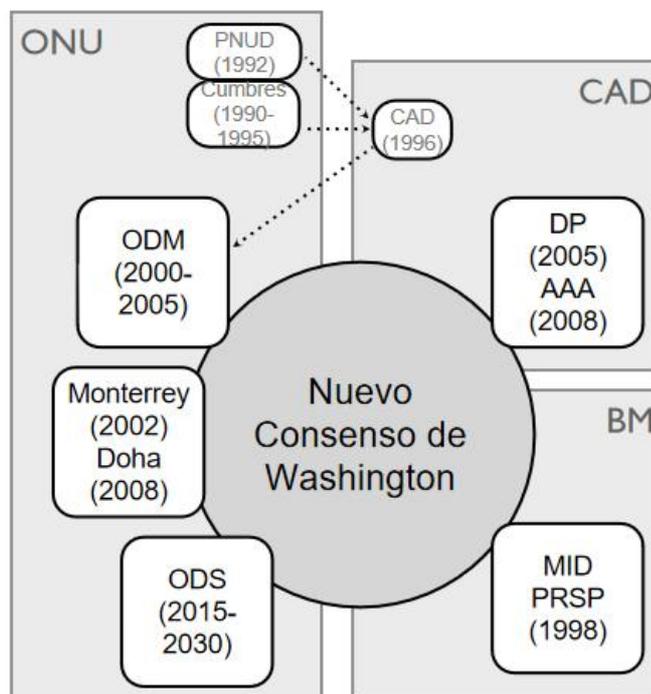
narrativa positivista de la *rendición de cuentas*. El propio CAD (1996:2) vio para su legitimación la necesidad de “seleccionar un número limitado de indicadores de éxito según los cuales nuestros esfuerzos pueden ser juzgados”.

<sup>622</sup> En el capítulo 6.1. revisaré es estos acuerdos internacionales no vinculantes.

Unceta et. al. (2012:14-15) resumen que la asunción por parte del sistema de la CD de los ODM como agenda de *desarrollo* global y su carácter reduccionista-cuantitativo llevaron a que el debate sobre *desarrollo* y CD no tenga su mayor énfasis en cuestiones estructurales, sino en cuestiones financieras. El aumento de la AOD —y cómo lograrlo— ha ocupado el debate y, de esta manera, se refuerza la posición de los donantes, se profundizan las relaciones asimétricas de dependencia y se facilita en la práctica el carácter condicional de la AOD (al contrario de la narrativa poscolonial). Los autores defienden que la *nueva arquitectura* que presenta el sistema de la CD para renovar su legitimidad es incoherente y no se basa en un enfoque *integral* que pueda permitir actuar sobre los problemas de fondo del *desarrollo* y de las políticas para alcanzarlo. Demuestran que los ODM se ven afectados negativamente por la financiación condicionada dependiente, la preponderancia de flujos de capital privado (Monterrey, Doha) y por la limitación de la gobernanza global a la mera gestión de la cadena de la ayuda (París, Accra). A su vez, la propuesta de París y Accra para una mejor *gobernanza global* se ve afectada por la preferencia de la propuesta de Monterrey y Doha hacía el sector privado.

El gráfico 4 visualiza las interacciones entre la ONU, el CAD y el BM para formar una arquitectura de la CD que no es tan *nueva* como se proclama desde estas entidades, ni coherente -como he destacado anteriormente.

Gráfico 4 - El nuevo consenso de Washington



(Fuente: elaboración propia)

Por lo tanto, cabe definir esta narrativa más acertadamente como *Nuevo Consenso de Washington*, siendo un conjunto de estrategias inconexas promovidas desde diferentes esferas de poder e interés, y que persiguen la pervivencia del sistema de la CD actual como una herramienta adicional que permite a su vez la pervivencia y extensión del modelo económico moderno neoliberal globalizador. Aunque los cambios en el concepto de *desarrollo* han sido importantes<sup>623</sup>, aquí se legitima políticamente la preponderancia de la lógica economicista y la fijación firme con el crecimiento económico a escala nacional.

Colom (2008:90) afirma al respecto que las reformas de la arquitectura y de la agenda del sistema de la CD no constituyen la manifestación de un paradigma de economía de *desarrollo alternativo*, sino que sirven para legitimar viejas lógicas con nuevas prácticas y discursos. En efecto, al incluir dimensiones adicionales en respuesta a demandas sociales, permite cooptar a oponentes y

<sup>623</sup> Véase el capítulo 6.1.

propuestas alternativas<sup>624</sup>. Al abandonar el lenguaje estrictamente macroeconómico de la narrativa de la *eficiencia* y *eficacia*, y redirigirlo hacia la *lucha contra la pobreza, gobernanza, apropiación, alineación, armonización, partenariado* entre *socios*, se permite la adscripción de todas las entidades del sistema de la CD, desde las IFI hasta la mayoría de las ONG *altermundistas*.

Pero la agenda de la CD en las últimas décadas no solo ha sido determinada por el final de la Guerra Fría, la expansión de la globalización capitalista moderna y las narrativas modernas eurocéntricas, como la *eficiencia* y la *psocolonialidad*, sino también por los atentados del 11 de septiembre de 2001. La Guerra contra el Terror(ismo) desplazó en parte los objetivos, los recursos de EEUU y sus aliados, y la propia justificación de existencia y necesidad de la CD hacia la *seguridad global*. La lógica de una CD que, como la ayuda humanitaria, se dedica a mitigar efectos colaterales de guerras y la reconstrucción posbélica condujo a una CD crecientemente bilateral, ya que el sistema de la ONU<sup>625</sup> se opuso a estas intervenciones. En la pos-Guerra Fría se redefinió la amenaza del *comunismo* para transferirla al *terrorismo*, a fin de mantener las mismas lógicas de política internacional. La *seguridad* se ha tornado una cuestión central y tanto la CD como la Ayuda Humanitaria se ven obligados a reorientar sus temáticas, lenguaje y países de intervención prioritarios (Pérez de Armiño, 2002:6; Woods, 2005: 394; Rodríguez Gil, 2005:166).

Aquí cabe profundizar en la importancia otorgada a la inclusión de los fondos desembolsados como *ayuda oficial al desarrollo* (AOD). La misma yace en la legitimidad que emana del concepto amorfo de *desarrollo* y que se puede proyectar tanto a la finalidad directa de la transferencia (Sachs, 1992:4) como a

---

<sup>624</sup> Alonso et al. (2010:1) se muestran menos críticos cuando expresan que “la comunidad internacional [...] incorporó la demanda de una mayor coherencia de políticas en su agenda, con el objetivo de conseguir logros efectivos en términos de desarrollo a escala internacional.”

<sup>625</sup> Gutiérrez-Solana (2010) destaca en el contexto de la invasión a Irak en 2003 que, a pesar de que la comunidad internacional comparte de manera amplia los valores morales de la ONU, se pone en duda la legalidad de sus resoluciones y se niega su efectividad. El sistema de la ONU debe abordar —según su autolegitimación fundacional para *resolver*— un creciente número de emergencias políticas y humanitarias complejas vinculadas a los conflictos armados. Sin embargo, generalmente demuestra una limitada capacidad de decisión y de acción. Por ello, en el marco del panorama internacional del pos 11-S y de la globalización, se acentuó la crisis de legitimidad de las organizaciones multilaterales, especialmente de la ONU, como entidad de gobernanza mundial.

la legitimidad del gobierno financiador respecto al gobierno receptor y el conjunto de la CD. Las definiciones de AOD se han ido ampliando y restringiendo continuamente desde el inicio de su registro en 1961. Por ejemplo, actualmente se excluye a gran parte de la condonación de la deuda y de la ayuda ligada a intereses del país financiador, mientras sí se contabiliza la inversión en energía nuclear civil.<sup>626</sup>

El CAD ha tenido en ocasiones una función de crítica constructiva, en parte obligado por las críticas con potencial deslegitimador al sistema de la CD. En referencia a la condicionalidad de la *ayuda* y el carácter comercial o concesional de muchos créditos otorgados, se desarrolló un debate en el seno del Comité y que concluyó por ejemplo en 1992 con el *Paquete de Helsinki*, con una mejor definición y transparencia para la AOD (Gómez y Sanahuja, 1998:103). Aunque Berzosa (1994:13-16) observa que la entonces postulada exclusión de relaciones comerciales de la AOD se vio anulada por el carácter frecuentemente ligado de la ayuda, especialmente de la CD bilateral. Se trata de fondos cuyo desembolso está condicionado por intereses comerciales y políticos del país financiador, lo que no sólo resulta en que menos recursos lleguen al lugar de la intervención, porque se quedan o vuelven al país *donante*<sup>627</sup> (resultando tanto en una ganancia económica para algunas empresas privadas de este país a partir de una inversión pública, como favorable en términos electorales), sino que el país *receptor* se inserte aún más en la economía global y así aumente su dependencia (Tandon, 1991:71; Gil, 2005:158; Pérez Baltodano, 2006:21).

Desde 2001 el CAD<sup>628</sup> excluye de sus estadísticas sobre AOD la ayuda ligada a intereses comerciales del país financiador<sup>629</sup>. Sin embargo, en 2005 la OMC inauguró la estrategia *ayuda para el comercio* —promocionada y co-evaluada por el CAD— con el “fin de ayudar a los países en desarrollo a integrarse en la

<sup>626</sup> [<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>] acceso 18 de septiembre 2022

<sup>627</sup> Como he mencionado, utilizo el término *financiador* ya que *donante* no refleja que gran parte de los fondos son préstamos.

<sup>628</sup> [<http://www.oecd.org/dac/untied-aid/2002959.pdf>] acceso 31 de agosto de 2022

<sup>629</sup> Son registrados ahora como “otros flujos oficiales” (OOF, por sus siglas en inglés) por su carácter primordialmente comercial.

economía mundial y beneficiarse de las oportunidades comerciales” (OMC, 2011), ya que expresa reconocer la desventaja del Sur para participar en el comercio global en igualdad de condiciones.

Sin embargo, y a pesar del empleo de todas estas adaptaciones a las narrativas y críticas, en los últimos años la CD ha perdido de nuevo relevancia en el ámbito de la política internacional (Unceta, Martínez Herrero y Zabala, 2012:102). Millán et. al. (2012:18) defienden que ello se debe a la discrecionalidad de la CD y las incoherencias con otras políticas internacionales, mientras Rodríguez-Carmona (2009:31) subraya que los debates internos de la CD se auto-limitan a informes, foros y conferencias auto-referentes. Sobre todo durante la celebración del *IV. Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*, celebrado en Busán (Corea del Sur) en noviembre de 2011, se evidenció el desinterés público y político hacía el foro y sus declaraciones, lo que reforzó el carácter auto-referencial de los foros de la CD. Sogge (2002:55) menciona además que las agencias bilaterales del Norte en muchos casos se limitan ya a una cuestión representativa y de “amor propio”. Todo ello no niega que en algunas partes del Sur pueda seguir teniendo un rol destacado en la conformación de políticas nacionales.

Es en este contexto que las empresas transnacionales (ETN) han logrado introducir mecanismos favorables a sus intereses en las agendas de la CD oficial. Ello se puede observar en la iniciativa de la ONU de 1999, denominada *Global Compact (pacto global)*, y la reorientación del interés del PNUD hacia la empresa privada micro y pequeña. Desde entonces, la ONU ha asumido un papel activo en la promoción de la actividad empresarial en la CD —lo que ha trascendido en todos los aspectos de las cumbres y declaraciones de alto nivel respecto a la CD, los ODM y los ODS: priorizando la *eficacia de la ayuda* y la *lucha contra la pobreza* en términos de poder adquisitivo. Ello determinó, a su vez, que las agencias bilaterales y multilaterales se alinearan con el mismo discurso y los mismos objetivos, que a su vez condicionan la labor de las ONG.

Cabe incidir en que los gobiernos financiadores desplazaron paulatinamente el objetivo de su CD bilateral hacia los intereses comerciales de las ETN de sus

países, ya que la función ideológica de la CD se había hecho superflua en la pos-Guerra Fría. Al margen de la retórica *social* y *medioambiental* de los años 90, no se abandonó la dimensión geopolítica de la CD, sino que la misma ha sido reorientada hacia la facilitación de la presencia de las ETN propias en los mercados potenciales<sup>630</sup>. También la cooperación Sur-Sur de países emergentes, como Brasil o China, persigue esta finalidad utilitarista.

Al este respecto, Miguel Romero y Pedro Ramiro (2011:38-39) comentan que en la actualidad se persigue efectivamente la *coherencia* en las políticas de *cooperación*: pero en lugar de evitar que otras políticas exteriores e internacionales limiten o incluso contrarresten las intervenciones de la CD, se ha abandonado finalmente el discurso legitimador de la *solidaridad* y se ha adoptado abiertamente la lógica gerencial de la *eficacia/eficiencia* y, sobre todo, un discurso abiertamente utilitarista, argumentando abiertamente que se *invierte* en *cooperación* para el *desarrollo* para crear o acceder a nuevos mercados. En el contexto de la crisis financiera prolongada del Norte, estas lógicas y discursos gozan de una mayor legitimidad social que las narrativas poscoloniales de la *solidaridad* y de la *obligación moral de ayudar a los pobres*.

Las Alianzas Público-Privadas (APP) han sido una adaptación de la CD a uno de los enfoques convencionales más recientes, el *capitalismo inclusivo* (Prahalad, 2005; Ramiro y Pérez, 2011), mencionado en el punto 5.1.1. Al asociarse la CD oficial con empresas transnacionales aumenta la legitimidad de ambas esferas, ya que las administraciones públicas se muestran como *eficaces* para proponer *soluciones a problemas* (como el desempleo nacional) y las ETN se benefician del reconocimiento público de su *labor social* y del acceso legitimado a nuevos mercados. Todo ello en aparente consonancia tanto con la *poscolonialidad*, ya que se pretende *beneficiar* a la población marginada, *subdesarrollada* y *atrasada*, como con la *globalización* —siendo ello otro ejemplo de la legitimación a través de la práctica discursiva y de la articulación libre.

---

<sup>630</sup> Véase al respecto el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* [[https://www.aecid.es/Galerias/publicaciones/descargas/plan\\_director\\_2009\\_2012.pdf](https://www.aecid.es/Galerias/publicaciones/descargas/plan_director_2009_2012.pdf)] acceso 20 de septiembre de 2022

Martínez Peinado (1999:98-99,104) observa la construcción de la hegemonía en que la actividad de la CD no tiene la intención de superar a la desigualdad entre Norte y Sur, ya que las únicas dos teorías económicas que han gozado o gozan de carácter hegemónico fallan en el diagnóstico de las causas del *subdesarrollo* al situarlas casi exclusivamente en el Sur. La teoría neoliberal identifica factores endógenos de los Estados-nación *subdesarrollados* que impiden un *desarrollo* del mercado libre —por lo que se debe intervenir desde el exterior sobre los subalternos, justificando la CD y las teorías universalistas.

Según la teoría de la *nueva economía institucional*, el *desarrollo* económico ha sido desigual debido a las diferencias en las “instituciones”<sup>631</sup> y no por factores geográficos o el acceso a recursos naturales (Alonso y Garcimartín, 2008:73-79; Acemoglu, 2008;2012), como defiende la mayoría de los demás enfoques convencionales. En el contexto de la revaloración del Estado liberal a la vista de las falencias del *mercado* para *desarrollar* a la población más vulnerable, ello forma la base teórica contemporánea por la que la CD puso en valor la *gobernanza*, la *participación* y el *buen gobierno* como *factores clave* para el *desarrollo* del Sur. Todo ello para garantizar un marco jurídico-político favorable a la actividad económica privada de las inversiones extranjeras directas por las empresas transnacionales en empresas privadas locales. En cuanto al Banco Mundial (2000), el principal proponente de estas estrategias, Fiszbein y Schady (2009:8) evidencian la subordinación de la *gobernanza* a la narrativa convencional: el *crecimiento*<sup>632</sup>.

Por su parte, las teorías nekeynesianas de los años 90 aceptan en gran parte los postulados neoliberales, aunque defienden la necesidad de la modernización estatal para poder alcanzar el *crecimiento* económico y poder atender efectos negativos del mercado libre. Como consecuencia, la CD gira

---

<sup>631</sup> Greif (2004, en Alonso y Garcimartín, 2008:60) se basa en North (1991) al definir las *instituciones* muy a la par de Berger y Luckmann (1964) como “un sistema de diversos factores sociales, reglas, normas, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social”.

<sup>632</sup> “Aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayoría de los países, los mercados no pueden hacerlo todo. La política pública cumple una función central sentando las bases institucionales dentro de las cuales funcionan los mercados, ofreciendo bienes públicos y corrigiendo las fallas del mercado. Además de sentar las bases para el crecimiento económico, las políticas públicas pueden complementar los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza [...]” (Fiszbein y Schady, 2009:8).

alrededor de proyectos y programas *productivos* o de *capacitación* para poder incluir el Sur en el sistema productivo, de distribución, circulación y finalmente de consumo moderno eurocéntrico globalizado.

Finalmente, cabe subrayar que las numerosas *reformas* del sistema de la CD se articularon libremente entre narrativas divergentes en función de la audiencia (Rottenburg, 2009:73). Por ejemplo, que la protección de sectores económicos propios sea una finalidad de la CD forma parte de la agenda oficial dentro de los países del Norte, pero en el exterior se suele negar, aunque el propio CAD (1996:6) admite la existencia del interés propio o “mutuo”. Se trata de otro argumento tradicional de la CD, que desde sus orígenes y ante las sociedades y empresas del Norte defiende, desde un punto de vista utilitario, que la CD “también” puede aportar beneficios para el país financiador<sup>633</sup>. Asimismo, la compensación de daños de la época colonial se admite en ocasiones en el interior de los países del Norte, en estrecha relación con lógicas electorales que responden a esta exigencia poscolonial, pero se niega en la relación con el Sur para evitar la constitución de un derecho a la CD y para mantener el carácter asistencialista y discrecional. Aunque al mismo tiempo hacia el Sur se afirma el *respeto a la soberanía* y la *alineación* a su proyecto de *desarrollo*.

Conviene citar brevemente dos actores relevantes de la CD —el CAD y el PNUD— para documentar la permeabilidad de los actores de la CD respecto a las críticas sobre su práctica y resultados.

El CAD (1996:6-8,15), en su influyente informe *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, destaca los logros (aumento sustancial de las expectativas de vida, mayor acceso a agua potable, mayor alfabetización de adultos y mayor tasa de producción y consumo de alimento), mientras sólo enumera<sup>634</sup> los numerosos fracasos en áreas atendidas por la CD:

---

<sup>633</sup> Estos beneficios pueden ser intangibles (relaciones internacionales más estables, *justicia global*, mejoras medioambientales y mayor influencia política y cultural) o tangibles (mejor clima para la inversión privada, beneficios comerciales directos en nuevos mercados y acceso estable a recursos naturales y mano de obra) (Gómez y Sanahuja, 1998:18).

<sup>634</sup> Para la presente investigación resulta relevante la forma en la cual el CAD (1996:6-8,15) presenta visualmente los éxitos y fallos del sistema de la CD: los resultados positivos se destacan mediante dos

desarrollo desigual, pobreza en aumento en algunos países, millones de muertes evitables, no escolarización extendida, malnutrición y muerte infantil elevadas, marginación de los DDHH y de la igualdad de género, recursos malgastados y una ayuda mal concebida y mal gestionada que ha causado efectos contraproducentes, la existencia de países dependientes de la ayuda, la proliferación excesiva de proyectos y la carga para las instituciones del Sur por la gran diversidad de estrategias de CD. Para concluir, atribuye el CAD los fallos al *poco esfuerzo* del Sur.

Por su parte, según los informes anuales sobre *desarrollo humano* del PNUD (1990-2017), hay indicios claros respecto a mejoras en algunos aspectos de muchos países, pero también que en un panorama global y sistémico se ha avanzado poco hacia el bienestar de las personas desfavorecidas por el sistema económico y político global.

Por lo tanto, se observa que el sistema de la CD reconoce las demandas y críticas del contexto y las incorpora a sus narrativas. Rist (2002:23) explica la resistencia del sistema de la CD a críticas y, por lo tanto, a cambios estructurales por la creencia compartida entre todos los agentes de la CD de que el *desarrollo* es algo positivo, existente, alcanzable y universalmente aceptado como meta. Por lo tanto, como se ha visto en la autocrítica del CAD y del PNUD, se admiten errores, se asumen fallos propios y se prueban nuevos caminos y discursos, pero nunca se cuestiona la validez del objetivo y modelo al que se aspira.

Un argumento central de la presente investigación defiende que en el contexto de la CD, mediante la articulación libre y evaluación ritual, entre otros mecanismos, se logra mantener agendas oficiales y extraoficiales sin que se crean contradicciones evidentes —que puedan poner en riesgo la fe en el *desarrollo* y por ende el propio sistema de la CD, y por extensión el sistema económico-político hegemónico.

---

listados y en detalle, ocupando más de una página, mientras los resultados negativos se resumen en un párrafo de texto.

A modo de ejemplo de la apropiación de narrativas hegemónicas en su fachada ceremonial por parte de la CD para así legitimarse, se pueden mencionar en primer lugar la evolución de las narrativas *ecológicas*. La crítica a la insostenibilidad ecológica, y por ello económica, del crecimiento elevado después de la II Guerra Mundial surgió en los años 70 y ha sido cooptada en los años 80 bajo el concepto del *ecosistema global* en la agenda de la CD (Sachs, 1992:117). El *desarrollo sostenible* hegemónico promete que, con la gestión y el control adecuado por parte de las entidades internacionales y los avances tecnológicos del futuro próximo, los recursos limitados pueden ser utilizados de forma más *eficientes* y así facilitar un *crecimiento ilimitado*. Dada la relación ambigua con el *crecimiento* económico<sup>635</sup>, —¿se puede ser sostenible y crecer sin límites?—, las entidades de la CD se han podido adscribir a la narrativa del *desarrollo sostenible* para mantener así su legitimidad, sin tener que alterar necesariamente sus planteamientos e intervenciones convencionales. Y, en el fondo, ambas narrativas comparten un elemento esencial: el debate sobre la sostenibilidad ecológica resultó en una mayor consciencia de problemas y soluciones globales, mientras la globalización económica deriva en una mayor interdependencia y actores globales más normativos respecto a las políticas nacionales de muchos países.

Un ejemplo más reciente de cooptación de una narrativa es la *economía verde* contemporánea. Tanto la *revolución verde* (que entre 1950 y 1972 promovió la modernización de la producción agrícola para la exportación) como después el *desarrollo rural* (planteado en los años 70 como respuesta a los fallos de la estrategia anterior) han sido estrategias de la CD derivadas de las teorías convencionales de la Economía del desarrollo<sup>636</sup>. La denominada *economía verde* planteada varias décadas más tarde es una apropiación del discurso ecologista contemporáneo de la *sostenibilidad* a fin de “refuncionalizar cualquier crítica al sistema” a favor de la “nueva acumulación del capital global” para volver al “orden conservador” (Bautista, 2012:64).

---

<sup>635</sup> Como demostré en el epígrafe 5.1.5.

<sup>636</sup> El Banco Mundial (1975:3; citado en Escobar, 1995:162) lo definió como estrategia que persigue la modernización y monetización de las sociedades rurales tradicionalmente aisladas de la economía nacional y los sectores modernos.

La otra narrativa cooptada por el sistema de la CD para su propia legitimación es la del *género*. Como he demostrado en el punto 5.1.4., en la segunda mitad de los años 70 el enfoque *anti-pobreza* desplazó las teorías centradas en la desigualdad de la mujer. De nuevo se diagnosticó el *subdesarrollo* de la mujer como causa de su pobreza (en lugar de su subordinación al hombre promovido por la modernidad capitalista eurocéntrica patriarcal), lo que por parte de la CD se ha traducido en pequeños proyectos productivos para mujeres<sup>637</sup>. Escobar (1995:175) critica la yuxtaposición temporal y geográfica de las *estrategias de industrialización* y de demandas de la *incorporación de la mujer en el desarrollo* —ambas promovidas por la CD—, con el resultado de la creación masiva de maquilas en enclaves de libre comercio<sup>638</sup>. A pesar de las críticas presentes desde los años 70 hasta la actualidad, se sigue manteniendo este apoyo de la CD a las ETN —que supuestamente beneficia a las mujeres por facilitar empleo *remunerado y digno*<sup>639</sup>. Pero, de hecho, las intervenciones de la CD *ayudan* a estas migrantes internas de una manera que evita abordar el origen de su situación —por lo que la CD legitima el expolio al ofrecer a las mujeres (y hombres) el *desarrollo y progreso* urbano y monetarizado.

En los años 80, en el contexto de las políticas de *ajuste* y del auge de las teorías feministas sobre *género*, desde el BM, el CAD y la USAID, entre otros, se incluyeron ambas narrativas en la fachada ceremonial de las CD al defender que las mujeres debían incorporarse al mercado laboral para que el país lograra su *desarrollo* económico. Este enfoque de la *eficiencia* derivó en intervenciones de la CD sobre la base del trabajo no remunerado de las

---

<sup>637</sup> Escobar (1995:171-192) afirma que la CD —como el sistema capitalista— se basó y basa en el patriarcado, por lo que a pesar de su renovada agenda oficial mantiene las mismas lógicas en lo extra-oficial. La *ayuda técnica* se dirige al hombre (para que cambie sus cultivos a cultivos comerciales (*cash crops*) y aumente su producción), mientras a las mujeres se les *ayuda a cuidar mejor a sus niños* (nutrición, salud, educación, etc.). De esta forma se refuerzan los roles de género establecidos o se importan los eurocéntricos a comunidades donde las mujeres cultivaron la tierra con cultivos destinados al consumo propio. Estos procesos de invisibilización de la mujer se iniciaron en algunos casos en tiempos coloniales y se prolongaron mediante la CD —y como hemos visto, en otros casos ha sido la CD la que introdujo aquellas lógicas patriarcales, modernizadoras y capitalistas.

<sup>638</sup> Por ejemplo, en el caso de Colombia, muchas de las mujeres que trabajan en maquilas más de 12 horas por sueldos que sólo permiten la subsistencia, han perdido sus tierras a mano de ETN mineras y agroindustriales (aceite de palma), o de grupos paramilitares y guerrilleros inmersos en el narcotráfico.

<sup>639</sup> Sylvia Fernández (Consultora de UNIFEM, Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo), entrevista en La Paz, 08 de abril 2011

mujeres o la lógica de los *retornos sociales* de la *inversión* en las mujeres (educación, salud, créditos, capacitación, etc.).

Como he mencionado, en los años 90 el término *empoderamiento*, propio de los enfoques de género, fue cooptado por la CD para atribuir un elemento *político* a sus intervenciones. Idoe Zabala (2010:81) arguye que principalmente el BM intensificó desde los años 90 su uso para justificar las lógicas del microcrédito (que “empodera” a las mujeres *emprendedoras*). Sin embargo, se trataría de incluirlas de manera individualizada en las lógicas capitalistas del mercado global, en tanto que desde la teoría feminista de los años 70 se definió el empoderamiento como un trabajo colectivo para alterar las estructuras *desde abajo*. También la ONU sucumbió a este uso: por ejemplo, el “empoderamiento de la mujer” en los ODM ha sido limitado a “la superación de las desigualdades en la educación” (objetivo 3A). Tanto *género*<sup>640</sup> como *empoderamiento* son términos polisémicos y centrales para la legitimación de la CD, ya que evitan contradicciones entre sus diferentes interpretaciones y que, por una inexistente operatividad, facilitan que todos los actores utilicen y defiendan el mismo término —aunque bajo concepciones muy divergentes.

### 5.3. Conclusiones

Entonces, ¿cómo logra la CD mantener la legitimidad de su quehacer en el contexto contemporáneo de la narrativa de la *poscolonialidad*, de la realidad de la globalización económica y del utilitarismo político?

El universo simbólico de la modernidad eurocéntrica ha sido re-elaborado constantemente en el contacto con sus alteridades, pero sin que estas últimas hayan sido incluidas plenamente dentro de la frontera del discurso moderno eurocéntrico (Dussel, 2000; Quijano, 2007; Santos, 2007). Los cambios

---

<sup>640</sup> Desde hace varias décadas, la gran mayoría de las intervenciones de la CD incluyen el *enfoque del género*, pero que casi nunca gira en torno a un enfoque de desigualdad estructural, sino que se limita a identificar y satisfacer las *necesidades básicas* de las mujeres (desde una óptica eurocéntrica). Por lo tanto, en gran parte, la CD sigue sin percibir a las mujeres como agentes del desarrollo, ni persigue políticas que afronten las asimetrías de poder entre hombres y mujeres.

constantes en el universo simbólico se reflejan también en las adaptaciones del discurso del *desarrollo*. Por esta razón, se deben analizar las agendas oficiales y extraoficiales, y las publicaciones de autores y autoras en función de los componentes del universo simbólico y de los elementos de la práctica discursiva en el momento de su publicación (Garfinkel, 1967; citado en Escobar, 1995:108). Pero aunque se han reformulado las teorías y se han especificado aún más los conceptos con adjetivos legitimadores como *sostenible* o *humano*, no se han transgredido los límites de la modernidad eurocéntrica, ni se han incluido el Norte y las relaciones asimétricas de poder en el diagnóstico del *problema* —aunque se atribuye al Norte el rol de resolver el *problema* mediante sus conocimientos y tecnologías universalistas (Escobar, 1995:47-48,59; Santos, 2010:16; Rottenburg, 2009:xi).

En los inicios del sistema de la CD, los procesos de descolonización, con el cambio de accesibilidad a los recursos por parte de las ahora ex-metrópolis, además de la reciente experiencia casi global de la inviabilidad de los conflictos bélicos con armamentos modernos y posteriormente la creciente evidencia de la contaminación medioambiental por la industrialización, nutrieron la narrativa de la *multilateralidad* para resolver los conflictos y problemas de escala global. Como consecuencia, el sistema de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Internacionales empezaron a constituir los espacios principales en la política internacional —en la gobernanza global.

Pero también varias coyunturas macroeconómicas globales influyeron en las relaciones políticas internacionales propias de la Guerra Fría y en el sistema de la CD. Los años 50 y 60 se caracterizaron en el Norte por una bonanza económica. Este crecimiento acelerado se cuestionó a finales de los años 60 y a principios de los años 70 por la mayor desigualdad inter e intra-nacional. La no consecución del prometido *desarrollo* a nivel mundial desembocó en una limitación del enfoque a la *lucha contra la pobreza* que se traduce en la *satisfacción de las necesidades básicas*. Este cambio a objetivos más *eficaces* permitió a las organizaciones multilaterales una mayor participación en las políticas internacionales —especialmente a la ONU y el BM. Los cambios en la

narrativa que buscaron la legitimación del sistema de la CD en cuanto a la *eficiencia* han sido resumidos por Hulme y Edwards (1997:276-277) en la siguiente cita:

“En los años 1970 el ‘mito del Estado’ —que el Estado puede satisfacer todas las necesidades de todas y todos los ciudadanos— ha sido reventado. Ello abrió campo para las ONG y organizaciones de base, mientras el ‘mito del mercado’ —que el sector privado puede satisfacer todas las necesidades de consumo de todas y todos los consumidores— tomó control en los años 1980. Cuando se desplomó aquel mito al final de los 1980, se necesitó un nuevo mito: el ‘mito del mercado plus la sociedad civil’”.

Cabe matizar que ya en los años 90 se revalidó el mito del *Estado reformado y más eficiente*, esta vez en *alianza* con las empresas transnacionales. Después del 11 de septiembre de 2001, se añadieron los topoi de la *seguridad y paz desarrollada*, mientras en el marco de la crisis financiera iniciada en 2007, aunque se hicieron recortes masivos, se reafirmó el valor utilitarista de la CD exterior para la economía interna.

La otra narrativa legitimadora principal es la *poscolonialidad*. Cabe afirmar la vinculación muy estrecha entre CD y descolonización, dado que coinciden en el tiempo el inicio de la descolonización en África y Asia con la constitución del sistema contemporáneo de la CD<sup>641</sup>. Por un lado, se promete un *mundo libre y justo* como resultado *automático* de la desocupación, aunque al mismo tiempo las intervenciones de la CD se justifican por la *necesidad* de *apoyar* a los *socios* del Sur, ahora en base a la *apropiación* y *alineación* a las demandas del Sur, etc. Por otro lado, se legitima la CD como *indemnización* o *redistribución mundial*. En el nivel normativo del sistema de la CD (gobiernos donantes, ONU, BM, etc.), hasta ahora no se cuestiona la *colonialidad* —la naturalización de la inferioridad de lo no moderno—, y se maneja una narrativa *poscolonial* que

---

<sup>641</sup> La desocupación territorial de las colonias europeas fue promovida por EE.UU. (con pocas colonias en ultramar) para evitar un resurgimiento de los poderes coloniales europeos (en ruinas después de la Segunda Guerra Mundial), y ha sido en este nuevo contexto *poscolonial* que la CD económica ha sido utilizada por EE.UU. (y después por los países europeos) para alinear políticamente a estos nuevos países (como también a Latinoamérica)

defiende el *statu quo*, prometiendo un *mundo mejor* sin admitir alteraciones, ni reconocer alteridades<sup>642</sup>.

Y ello a pesar de que durante los años 70 y 80 coexistieron dos interpretaciones antagónicas del concepto de *un mundo*. En el sistema de las Naciones Unidas y entre los movimientos sociales ecologistas y poscoloniales, sobre todo en los países industrializados, se utilizó el símbolo de la “esfera pequeña y frágil” (ONU, 1987:16) tanto para evidenciar la interdependencia entre humanidad y naturaleza, como para exigir la igualdad de derechos humanos en el contexto de la diversidad cultural<sup>643</sup> (UN Habitat, 1976:4-5). Por otro lado, parte de la academia estadounidense, sobre todo la Universidad de Chicago, habían adaptado el liberalismo clásico al nuevo escenario internacional<sup>644</sup>, abogando por un mundo con una economía globalizada.

Al terminar la Guerra Fría, para que el sistema de la CD pudiera mantener su legitimación tenía que reemplazar los objetivos y discursos legítimos durante aquella época, por objetivos y narrativas que representasen una CD no-utilitaria, no-ideológica y pacifista conforme al topos *poscolonial*. Además a finales de los años 80 del siglo XX, las políticas internacionales de globalización y liberalización económica ya habían asumido el rol protagonista en el proceso modernizador del sistema-mundo moderno capitalista, resultando no sólo en la marginación de la CD como espacio político, sino también en la reducción de los fondos dedicadas a la CD, a favor de mecanismos crediticios del *ajuste estructural* en Latinoamérica y Asia<sup>645</sup>. Si a ello se añade que, al socavarse el paradigma moderno *alternativo* del *socialismo real*, el binomio formado por el capitalismo de mercado y la democracia quedó como sistema social-

---

<sup>642</sup> En palabras de Silvia Rivera Cusicanqui (2010a:56-57) (aunque en referencia a la situación del *indígena* en Bolivia): "Hoy en día, la retórica de la igualdad y la ciudadanía se convierte en una caricatura que encubre privilegios políticos y culturales tácitos, nociones de sentido común que hacen tolerable la incongruencia y permiten reproducir las estructuras coloniales de opresión."

<sup>643</sup> La antropóloga Margaret Mead era una de las conferenciantes principales en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos humanos* "Habitat I" de 1976 en Vancouver, Canadá. Ya en 1974 ella había defendido este punto de vista poscolonial en la conferencia del Consejo Mundial de las Iglesias en Bucarest, Rumanía (Grober, 2010:238-239).

<sup>644</sup> Los principales autores eran Milton Friedman y Friedrich von Hayek. Su modelo teórico, basado en la privatización, desregulación y recortes del gasto público, se tradujo en política nacional por primera vez en 1973, después de golpe de Estado al gobierno socialdemócrata de Salvador Allende en Chile (Klein, 2007)

<sup>645</sup> Con el fin de la Guerra Fría, este proceso se intensificó con la ayuda a la reconstrucción del ex-bloque soviético —conllevando también cambios en la distribución geográfica de la CD.

económico-político hegemónico, se comprende por qué los topoi modernos racionales resultan más legitimadores aún que los poscoloniales.

Sin embargo, también la narrativa de la *poscolonialidad* legitimó y sigue legitimando la *cooperación* para el *desarrollo*. Pero el *apoyo* a los Estados ex-colonizados y al Sur en general no es *solidaridad* en base al reconocimiento pleno de la alteridad, sino que lo es en base al mito de la *universalidad superior* de la modernidad eurocéntrica, traducándose en objetivos e intervenciones que giran alrededor de la *modernización*, la *democratización*, el *progreso* y los demás topos occidentales. Ello se detecta también en que generalmente ya no se utiliza el término *desarrollo* para referirse a la promesa de un *futuro abierto*, *utópico* y *auto-determinado* (aunque actualmente gran parte de las ONG mantienen esa narrativa). Sin embargo, las instituciones financieras internacionales y demás entidades oficiales de la CD abandonaron el topos del *desarrollo* como fuente de legitimación principal, y basan sus discursos en la legitimidad que emana de la hegemonía de la *eficacia* y de la *eficiencia* sobre cualquier otro objetivo.

Ello se observa también en el caso del PNUD, que a pesar de la retórica *poscolonial* que emplea, no ha logrado proponer un enfoque heterodoxo que transgreda la narrativa capitalista modernizadora. Ello se refleja en la persistencia de la utilización de indicadores cuantitativos agregados que pretenden medir el *desarrollo*. Es por ello que el *desarrollo humano* constituye la nueva ortodoxia del *desarrollo* —y su re-legitimación. Al predominar los paradigmas modernos eurocéntricos en la teoría y práctica del sistema de la CD, queda evidenciado que el mismo no persigue la superación de las relaciones asimétricas de poder entre el Norte y sus alteridades. Además, dado que los gobiernos financiadores y receptores perciben que la *democracia* y la *soberanía nacional* son las bases para el *desarrollo* económico-social-político y la *paz mundial*, es coherente que no sólo limiten la *cooperación para el desarrollo* al apoyo de estas dimensiones, sino que tampoco cuestionen la validez universal de la democracia liberal, del Estado-nación o del *desarrollo*.

Dicho todo eso, no pretendo negar los esfuerzos realizados por parte de diferentes actores del sistema de la CD para mejorar su gestión interna y los resultados de sus intervenciones (Anderson, 2004:369). Pero aún así, cabe plantear hasta qué punto se han limitado a mecanismos reformistas para renovar su legitimidad en respuesta a ciertas críticas, principalmente de corte ortodoxo y poscolonial.

En el capítulo 6 revisaré en detalle los principales objetivos y principios que conforman la agenda y las narrativas de la CD, y su relación con los topoi modernos eurocéntricos revisados en los capítulos 4 y 5.

## Capítulo 6

### La agenda oficial de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur como aplicación de los mecanismos de legitimación

En este capítulo elaboraré un análisis de la agenda oficial del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte—Sur (CD) a partir de los mecanismos de legitimación y de la mitología moderna eurocéntrica abordados en los capítulos 3 y 4, respectivamente. A partir de los mismos revisé, en el capítulo 5, la evolución del discurso del *desarrollo*. En el presente capítulo estudiaré la autolegitimación que emana de los acuerdos internacionales, y los principios y objetivos declarados como *prioritarios* por parte de la CD, configurando su agenda oficial. Evidentemente se reflejan en la misma los topoi ya revisados en los capítulos previos, por lo que en algunos puntos del presente capítulo me referiré a lo dicho previamente, mientras que en otros profundizaré en la temática.

Como he subrayado anteriormente, los mitos o topoi que informan la CD son prescripciones socialmente establecidas en la modernidad eurocéntrica. Al formar parte de este modelo capitalista modernizador deben tener un carácter *racional*, lo que exige re-interpretar principios y objetivos de carácter tanto cualitativo como *técnico*, y determinar una manera *racional* de lograrlos y de evaluarlos. Se trata de topoi altamente institucionalizados que gozan por lo tanto de una legitimidad prácticamente incuestionable —y cuyo cuestionamiento conlleva la autodeslegitimación de quien lo articula (Meyer y Rowan, 1977:343-344). Cabe recordar que el mismo hecho de que el Norte, específicamente la CD, formule estos objetivos, no sólo autolegitima la modernidad eurocéntrica capitalista y la CD, sino que también deslegitima sus

alternidades en el Sur y su capacidad de lograr estos objetivos de una manera autogestionada, o por lo menos autodeterminada —además de sobreponer estos objetivos y las maneras de lograrlos a objetivos y estrategias alternas.

Los topoi de la modernidad racional han creado estructuras formales que se caracterizan entre otras por las *profesiones*, la atribución de agendas y tareas, y las *tecnologías* (Meyer y Rowan, 1977:344). Por ello, también en el sistema moderno de la CD, los y las economistas, contables y técnicos de diversas especialidades constituyen desde los años 80 del siglo XX el núcleo operativo de las organizaciones implicadas, en desmedro de las personas altruistas y los religiosos que iniciaron las ONG en los años 50, ya que estos no cuentan con la *instrucción* y la *certificación* exigidas por parte del topoi de la *profesionalidad*. A su vez, la delegación o atribución de tareas a la profesión adecuada es una expectativa socialmente compartida y en ocasiones ha llegado a constituir una obligación legal para las entidades. Asimismo, las tecnologías (de contabilidad, enfoque de marco lógico, evaluaciones, etc.) son topoi cuya legitimidad no se cuestiona, ya que legitiman soluciones *técnicas, racionales* y de corto plazo, a pesar de que generalmente resultan insuficientes para resolver el origen estructural de los problemas complejos que pretenden remediar—por lo que desde las ONG<sup>646</sup> se pone en cuestión su *efectividad*.

En este sentido, y como ya lo he elaborado en el epígrafe 3.4., en la práctica de las organizaciones de la CD se refleja la articulación libre mediante la profesionalización (la delegación legitimada de tareas a profesionales), la formulación ambigua de metas, la sustitución de los objetivos fundacionales de las entidades por objetivos técnicos y de corto plazo, donde contrariamente a la agenda oficial se evita la integración real de los proyectos concretos en programas más generales para que no se visibilicen las inconsistencias entre intervenciones, y mediante la revalorización de las relaciones informales, dado que la coordinación entre las diversas tareas es necesariamente no formal, ya que las reglas formales crearían incoherencias e *ineficacia*. Asimismo, existe una evaluación ritual, en la cual se celebra la supervisión del contexto sobre las

---

<sup>646</sup> Entre otros, Freddie Quiste, ONG CEBIAE, entrevista en Cochabamba, 27.01.2009

entidades de la CD, en concordancia con las fachadas ceremoniales o agendas oficiales mencionadas. Su aprobación otorga la renovación de la legitimidad de las entidades de la CD y del sistema moderno capitalista eurocéntrico en su conjunto.

Basándose en estos y otros mecanismos de legitimación introducidos, la celebración de la re-formulación de principios y objetivos, y sobre todo la aprobación de declaraciones sucesivas, sirven para la necesaria renovación de la fe en la CD. Rist (2002:19-24) defiende que el *desarrollo* más que un modelo —que se puede cuestionar y debatir— es una creencia que no se altera a pesar de sus fallos y contradicciones aparentes. La fe en el *desarrollo* (como la fe en cualquier religión) mantiene la fidelidad de los y las adeptos —a pesar de las inevitables contradicciones entre prédica y práctica. Pero las esperanzas y supuestas certezas (topoi) asociadas al *desarrollo* han ido menguando paulatinamente en la medida en la que han predominado los fracasos y se han hecho evidentes los fallos del sistema (Rottenburg, 2009:xiii). Por lo tanto, una tarea de los actores de la CD es renovar la fe de las sociedades financiadoras y receptoras en el *desarrollo* y convertir las partes todavía no *modernizadas* de las sociedades receptoras a la creencia en la modernidad eurocéntrica capitalista.

Esta modernidad requiere de perspectivas de *crecimiento ilimitadas* para que las personas se sigan comprometiendo con ella o se convierten a la misma. Sin embargo, son las relaciones económicas asimétricas con y en el Sur las que facilitan oportunidades para satisfacer las aspiraciones de *crecimiento* para las poblaciones del Norte y las élites del Sur, justo porque al mismo tiempo niegan tales oportunidades a la mayoría de la población del Sur. Una estrategia para reforzar la conformidad con el modelo capitalista modernizador es prometer más *bienestar*, como sinónimo de *crecimiento*, a más personas a través del *desarrollo*. A su vez, se legitima la *superioridad* de este modelo al justificar los fallos de la CD por la *inadecuada* o *incompleta* aplicación de este modelo eurocéntrico por el Sur. De esta manera, no surge la necesidad de revisar el propio modelo del Norte, ni su idoneidad para el Sur. También se evita la

deslegitimación de la CD como subsistema eurocéntrico encargado de transferir este modelo, al deslegitimar las sociedades del Sur por su supuesta *incapacidad*.<sup>647</sup>

En este sentido, observa Rottenburg (2009:61,64,105) que la CD sigue un paradigma analítico que Luhmann (1996) denomina como *observación de primer orden*: en el Norte existen y se crean mitos racionales que deben ser asimilados en el Sur por personas que comparten una definición de realidad alterna. En el caso de que la asimilación falle se pasa a la crítica post-intervención, que centra su diagnóstico en los sujetos receptores del modelo y por lo tanto permite que la CD entre en un nuevo ciclo bajo las mismas premisas, obviando la revisión de la actuación del Norte y del propio modelo propuesto:

“En cuanto se olvida el trasfondo estructural de aquellos fenómenos [negativos], aparece el modelo social occidental no como *origen*, sino como *solución* de los problemas existentes.” (Rottenburg, 2009:64-65; subrayado en el original)

Otro ejemplo de la atribución de los fallos de la CD a las sociedades receptoras se da cuando el CAD (1996:1-2,7) defiende los logros obtenidos conforme a la agenda oficial de la CD, arguyendo que los financiadores actúan de manera correcta y que los fallos existentes se deben a una falta de esfuerzo para “ayudarse a uno mismo” por parte del Sur. Contrariamente a la realidad asimétrica en la CD y en las relaciones internacionales (agenda extraoficial), el CAD (1996:5) defiende en su fachada ceremonial (agenda oficial), que el Sur debe participar en la formación de políticas globales por constituir “el 80% de la población mundial”. También minimiza el problema de la desigualdad intra- e internacional al considerarlo una “concentración restante de pobreza”.

De esta manera son promovidas también, entre otras narrativas modernizadoras, la inclusión en la agenda oficial de la *gobernanza* y *descentralización* —profundizando el modelo modernizador de la democracia representativa en los Estados del Sur—, y la revalorización de la *lucha contra la*

---

<sup>647</sup> Algunos/as autores que analizan la CD, como Podesta (1994:350), reflejan esta narrativa de legitimación cuando afirman que la CD tiene una “preferencia por apoyos indirectos que apunten a liberar y potenciar las capacidades dormidas por la falta de iniciativa y competencias”.

*pobreza* —centrando el interés meramente en las consecuencias de las relaciones internacionales asimétricas y proponiendo una solución mediada por el mercado.

Pero la renovación de la fe en el *desarrollo* se persigue también al incorporar en la agenda oficial o fachada ceremonial respuestas a las críticas y demandas sociales. Por ejemplo, cuando de forma coyuntural surge una preocupación por un *desarrollo integral* y una *relación horizontal* entre Norte y Sur. Es aquí cuando de nuevo se observa la articulación libre entre narrativas incompatibles, ya que lo que puede parecer un diálogo o negociación entre Norte y Sur suele limitarse a un diálogo autoreferente de la CD (Eyben, 2008:21,28-29).

Cabe recordar, como se concluyó en el capítulo 3, que la CD no emplea meramente un *discurso oficial* que busca encubrir *actividades extraoficiales* contrarias, sino que principalmente condensa las diferentes finalidades de la CD en función de las divergentes expectativas depositadas<sup>648</sup>. De esta manera, se desvincula el discurso de las intervenciones concretas, porque los mismos mitos eurocéntricos, como la *participación* y la *coordinación*, impiden la *eficacia* exigida en la ejecución de las tareas —al cumplir con una parte de las promesas y demandas necesariamente se entra en contradicción con otras.

Por lo tanto, una vez analizadas en los capítulos previos la interrelación entre los contextos históricos y socioeconómicos, los mecanismos de legitimación empleados y las principales teorías de *desarrollo*, disponemos de la contextualización necesaria para poder examinar a continuación el rol que cumplen los principales acuerdos internacionales, principios y objetivos empleados en la legitimación del sistema de la CD.

---

<sup>648</sup> Como se ha mencionado en el capítulo 3.2., la “estrategia sin estrategia” del “micropoder” que reside en las “microrrelaciones” sociales, formulada por Foucault, implica, que las agendas oficiales y extraoficiales no son impuestas o determinadas por una parte de los elementos, sino que se va construyendo y negociando constantemente entre todos los elementos como “frontera del discurso”. Como resultado se dan mutaciones o adaptaciones que no alteran el discurso general sostenido por los elementos, por lo que en gran parte se siguen usando los mismos conceptos para tratar temas persistentes.

### 6.1. Acuerdos internacionales del sistema de la Cooperación al Desarrollo

En el presente punto revisamos los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (2000), las *Conferencias de Financiación para el Desarrollo* de Monterrey (2002) y Doha (2008), la *Declaración de París* (2005), el *Programa de Acción de Accra* (2008) y el de *Busán* (2011) y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (2015). Se trata de los principales acuerdos vigentes<sup>649</sup> en materia de *desarrollo y cooperación al desarrollo*, lo que no disminuye la importancia que en su momento tuvieron las diferentes declaraciones que emanaron de otras cumbres y conferencias mundiales del sistema de la ONU.<sup>650</sup> Cabe subrayar, sin embargo, que ninguno de estos acuerdos es vinculante, y que no existen mecanismos de penalización formales por su incumplimiento. Por lo tanto, los países que firmen estos acuerdos gozan de la legitimación asociada a los mismos, pero de manera mucho más limitada sufren la deslegitimación derivada de no cumplirlos años más tarde, dado que la firma es celebrada, mientras la evaluación es ritualizada.

Como hemos mencionado en el capítulo 5.2. respecto a las reformas del sistema de la CD como mecanismo de legitimación, las críticas a la falta de *eficacia y eficiencia* de la CD y la dispersión de sus objetivos de los años 90 se contrarrestaron en el año 2000 mediante la declaración de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) por la ONU. Como consecuencia, se invirtió en parte la tendencia hacia la deslegitimación de la CD firmando varios acuerdos internacionales (Latouche, 2007:15-17), también debido a que las agencias bilaterales y ONG internacionales y nacionales podían validar sus desembolsos e intervenciones alineados a estas narrativas hegemónicas (Rodríguez-Carmona, 2008:114). En todo caso reflejan estos acuerdos los diversos discursos legitimadores de estas entidades y las políticas de CD ya en despliegue.

---

<sup>649</sup> Por su parte, Sotillo (2011:30) defiende que las ONG toman como referencia la *Resolución sobre el Derecho al Desarrollo*, aprobada por la ONU en 1986. Cabe cuestionar la validez de esta afirmación a la vista de que ni las publicaciones de las ONG, ni la literatura sobre las mismas, ni representantes entrevistadas citan dicha resolución.

<sup>650</sup> El CAD (1996) legitima su propuesta de objetivos para la CD mediante la consideración de varias declaraciones de Conferencias de la ONU. A su vez, sólo la *Agenda21*, surgida en Río en 1992, ha tenido una aplicación práctica prolongada y extendida.

### 7.1.1. Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)

En el año 2000, la Asamblea General de la ONU aprobó la *Declaración del Milenio*, que derivó en 2001 en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Se establecieron ocho objetivos, que cubrían nueve temáticas: pobreza, empleo, hambre, enseñanza primaria, igualdad de género en la educación, mortalidad infantil, salud materna, enfermedades graves y medio ambiente. Los ODM se debían lograr principalmente por los países *en desarrollo*, ya que el objetivo 8 es el único que atañía al Norte: “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo: compromiso con los países menos desarrollados, sistema comercial y financiero, deuda externa y TIC”.

La aprobación de los ODM es presentada como el resultado de una larga sucesión de *Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas* desde los años 50, cuya frecuencia se intensificó durante los años 90. Desde la Secretaría General se propuso en 1994 “Un programa de desarrollo”, que pretendió lograr una mayor *coordinación y eficacia* del sistema *plural* de la CD, incluyendo a las organizaciones multilaterales no financieras y financieras y a las agencias bilaterales, para “combinar la eficiencia de los mercados con medidas para asegurar una distribución equitativa de sus frutos” (Gómez y Sanahuja, 1999:77). En 1997 se profundizó este proceso basado en la reducción de gastos con otro programa de reforma, que tampoco logró mejorar la legitimidad del sistema de la ONU (Woods, 2005:395-396).

La participación de actores de la denominada *sociedad civil organizada* en aquellas, aunque no en el proceso de elaboración de los ODM, llevó a la percepción, entre las organizaciones sociales y la población general, de que las temáticas e incluso los procesos de toma de decisiones de la CD se habían estado ampliando más allá del consenso de Washington, centrado en el crecimiento económico, y la geo-estrategia de la guerra fría.<sup>651</sup>

Sin embargo, los antecedentes normativos de los ODM fueron principalmente dos: En primer lugar, la propuesta del CAD titulada *Shaping the 21st Century:*

---

<sup>651</sup> Véase el capítulo 5.1.6. sobre el *desarrollo humano*. En el capítulo 3 se arguye en varios puntos que la *participación* de las OSC sirvió principalmente para legitimar la CD y su nueva agenda (ODM y *eficacia*).

*The Contribution of Development Co-operation* (1996:9-11), aunque esta entidad de los financiadores en realidad recogió partes de las propuestas del PNUD (1992:199) y de la *I Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social* en Copenhague de 1995, entre otras. En segundo lugar, los ODM se basaron en el informe *Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*<sup>652</sup> del año 2000, coordinado por el FMI, la OCDE, la ONU y el BM, que incluía siete objetivos que iban a formar la parte central de los ODM aprobados meses más tarde por la Asamblea General de la ONU.

La *gestión del conocimiento experto* legitimador fue encargada a Jeffrey Sachs, un autor que gozaba entonces de un elevado prestigio en el Norte. J. Sachs coordinó el *UN Millenium Project* entre 2002 y 2005, con el fin de crear recomendaciones sobre cómo alcanzar las ODM en los plazos estipulados. El aumento de la AOD posterior al Consenso de Monterrey<sup>653</sup> de 2002 corresponde a la idea del *big push*, defendida ya en los años 80 durante el acompañamiento de J. Sachs a las reformas neoliberales en Bolivia y el Este europeo. Se trata de una teoría económica de los años 40 del siglo XX (Rosenstein-Rodan, 1943), que estipula necesaria una inyección masiva del exterior para romper la “trampa de la pobreza” y facilitar el inicio de una actividad económica expansiva en el Sur (Colom, 2008:86-87). En 2005 se citó a la revisión de los ODM en Nueva York, en la cual estos se consolidaron en su formato definitivo en base a las recomendaciones de J. Sachs.

La *Reunión de Alto Nivel sobre los ODM* en septiembre de 2008 pretendió renovar los compromisos, pero en la práctica se redujo a un cúmulo de compromisos unilaterales de 19 países, más la UE. No obstante, cabe destacar la participación formal de fundaciones filantrópicas y de varias ONG de Norte y Sur.

---

<sup>652</sup> OECD (2000), [[https://www.oecd-ilibrary.org/development/un-mundo-mejor-para-todos\\_9789264482562-es](https://www.oecd-ilibrary.org/development/un-mundo-mejor-para-todos_9789264482562-es)] acceso 05 de septiembre de 2022

<sup>653</sup> Véase el punto 6.1.2. a continuación.

Tabla 6 - Objetivos del Milenio

ODM	Título		Metas
1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1A	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día
		1B	Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes
		1C	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
2	Lograr la enseñanza primaria universal	2A	Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
3	Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer	3A	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015
4	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	4A	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años
5	Mejorar la salud materna	5A	Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015
		5B	Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva
6	Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	6A	Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015
		6B	Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten
		6C	Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves
7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	7A	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente
		7B	Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010
		7C	Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento
		7D	Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales
8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	8A	Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo
		8B	Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio
		8C	Lidiar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo
		8D	En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones

(fuente: ONU, 2000)

El PNUD (1992:198) avisó a principio de los años 90, de que en ocasiones anteriores las estrategias mundiales de *desarrollo* habían fallado por carecer los objetivos, recursos y apoyos necesarios. En el caso de los ODM se puede

observar cómo desde las entidades normativas de la CD se pusieron en marcha los mecanismos de legitimación mencionados para establecer los ODM como nueva agenda convencional de la CD y así facilitar que el *desarrollo* pudiera ser alcanzado.

Las críticas a los ODM han sido numerosas, pero a su vez no han tenido un grado elevado de difusión (Dubois, 2005, 2006; Puerto y Echart, 2005; Martínez, 2005; Rodríguez Gil, 2005:168; Colom, 2008:84; Unceta *et al.*, 2012) y la mayoría han girado alrededor de los siguientes puntos:

- Los objetivos incluidos se debieron cumplir sólo por los países más *pobres* (a excepción del objetivo 8).
- Se trató de un acuerdo internacional no vinculante —específicamente para los financiadores (debido al carácter ambiguo de la meta 8A). Sin embargo, en la práctica muchas agencias bilaterales y organizaciones multilaterales expresaron la intención de *ligar* (condicionar) sus apoyos al cumplimiento de los ODM por parte de los países receptores.
- Ello reforzaba la idea de que se trató de unos objetivos eurocéntricos impuestos por el Norte mediante los mecanismos de la Asamblea General, el CAD y la OMC.
- Se basaron en un enfoque de necesidades que prevalecía sobre un enfoque de derechos (humanos, comunitarios, de la diversidad, del medio ambiente, etc.). En este sentido, priorizaban un enfoque cuantitativo y una visión del *desarrollo* circunscrito a la *lucha contra la pobreza* —que redundaban en plantear como solución el *crecimiento* económico en un sistema comercial y financiero abierto (8B y 8D).
- Los ODM eran unos acuerdos de mínimos que reducían el nivel de exigencia de acuerdos previos: sólo 4 de las 20 metas específicas aspiraban a cumplir un logro (1B, 2A, 5B y 6B). Los demás se limitaban a reducir el porcentaje de población afectado por alguna *problemática* o incluso a “haber detenido y comenzado a reducir” otros aspectos. Sobre todo los objetivos específicos 8A y 8C se formularon de manera ambigua, mientras “el trabajo decente” carecía de una definición que permitiera su operativización o la evaluación de la meta 1B. La limitación del *empoderamiento de la mujer a la superación de las desigualdades en la educación* (3A) era el ejemplo más flagrante de una reducción de las aspiraciones manifestadas en declaraciones previas de la ONU, como Beijing (1995).

- El objetivo 7 no incluía la reducción de la contaminación y la sobreexplotación de los recursos naturales (realizado principalmente por o para el Norte industrializado) para “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”.
- Como los objetivos 1 a 7 se debían lograr a nivel de cada Estado receptor, se criticó la utilización de la dimensión del Estado-nación como nivel de intervención para lograr los ODM, porque aunque resulta coherente considerar al Estado como actor de *desarrollo* en el contexto de un acuerdo de las *Naciones Unidas*, cabe cuestionar la validez de una limitación de los *problemas* diagnosticados y las *soluciones* propuestas a un territorio limitado sin intervenir sobre las relaciones internacionales.

En resumen, los ODM no incidían sobre las causas estructurales, sino sobre las consecuencias de las mismas y, por lo tanto, tendían a perpetuar sus causas —el sistema capitalista modernizador global— y sus efectos —desigualdad y degradación medioambiental, entre otros. Sobre todo, los ODM se presentaron como una agenda de *desarrollo* per se y no como las metas parciales que eran. Así, de una forma políticamente legitimada, se excluyeron las cuestiones estructurales del discurso y práctica de la CD y de las relaciones internacionales. Ello permitió la pervivencia de los modelos de *desarrollo* hegemónicos *reformados* (ortodoxo con dimensiones sociales añadidas, como el *desarrollo humano*). A su vez, el debate posterior se limitó a los fondos de AOD necesarios para lograr los ODM, sin plantear la sostenibilidad de dichos resultados —lo cual aseguraba la prolongada necesidad de la CD.

Más relevante que el carácter limitado y convencional de la propuesta es la gran trascendencia que ha tenido sobre el conjunto de actores de la CD: se volvió el eje central de las políticas de CD y constituyó la agenda de *desarrollo* contemporánea (Unceta *et al.*, 2012). Ello se debe al alto grado de consenso que suscitó en el Norte por las razones expuestas anteriormente: unos objetivos de perfil bajo y poco ambiciosos, una efigie social políticamente correcta y un carácter no programático que permitía seguir con un Consenso de Washington reformado (Dubois, 2005:1516; Colom, 2008:84,90).

Siendo los ODM una re-elaboración fiel de la propuesta del CAD (1996), pero en el marco legitimador de la ONU, queda evidente que el contenido de los ODM reflejaba las políticas que las agencias bilaterales y organizaciones multilaterales habían elaborado ya previamente. En este sentido, resulta significativo que en muy pocas ocasiones los actores sociales se apropiaron de los ODM para sostener sus demandas y que, al contrario, las entidades oficiales los citaban continuamente para legitimar el condicionamiento de la *cooperación* hacia las metas de los ODM y sus intervenciones, concertadas o no, con gobiernos locales y beneficiarios/as.<sup>654</sup> Por su parte, de hecho son los acuerdos de conferencias previas los que eran y siguen siendo citados por parte de movimientos y organizaciones sociales y de ONG para exigir a los gobiernos o la comunidad internacional su cumplimiento, como la Carta de los Derechos Humanos de 1948, y las Declaraciones de Río de 1992 y de Beijing de 1995.

Resumiendo, el CAD (1996:9) afirma que consideró los objetivos acordados en cumbres mundiales de la ONU entre 1990 y 1995, y que eligió los objetivos que a los financiadores les parecieron más relevantes, accesibles y evaluables. A su vez, sostiene que no pretendió disminuir la relevancia de otros objetivos y que reconoce la importancia de indicadores cualitativos del *desarrollo*. Sin embargo, la propia propuesta de objetivos cuantificables de este foro de financiadores se recogió por la comunidad internacional en la ONU para elaborar los ODM de una manera muy fiel al CAD (1996:9-11)<sup>655</sup>. Por lo tanto, es improbable que los ODM pudieran fomentar un proceso de reforma estructural del sistema de la CD y del sistema internacional, aunque sí lograron cumplir algunas de sus metas al alinear las temáticas de intervención y priorizar los objetivos acordados unilateralmente.

Un efecto notable desde la aprobación de los ODM fue la recuperación de legitimidad y la posterior centralidad renovada del PNUD, como *guardián* de los

---

<sup>654</sup> Unceta *et al.* (2012:12) cita al intento fallido de EEUU de desvincular en 2005 su AOD de los ODM como un momento en el cuál algunas ONG valoraron los ODM como una expresión de solidaridad internacional.

<sup>655</sup> Se puede considerar la obediencia preventiva como un factor.

ODM, en el marco de la *cooperación* para el *desarrollo* y, por extensión, de la ONU en el nivel de las relaciones internacionales.

Respecto a los mecanismos de legitimación, se puede resumir que los ODM sirvieron para renovar la fe en el sistema de la CD. Para este fin se recurrió a varios mitos del *desarrollo* revisados en capítulos previos: *la pobreza como condición individual y no estructural, la paliación de los síntomas como más realista y efectiva que perseguir cambios estructurales, la idea de que el problema y la solución del subdesarrollo están en los propios países subdesarrollados, el desarrollo sostenible como modelo de economía sostenible, el mercado libre como solución universal, etc.* Basados en una teorización del *desarrollo* al cargo de *expertos*, se establecieron objetivos ambiguos y técnicos que sólo permitían una evaluación ritual. A su vez, al proyectar objetivos eurocéntricos sobre los países del Sur, se excluyeron sus políticas en base a propuestas de *desarrollo* alternas, o por lo menos autodeterminadas. Con los ODM, el sistema de la CD podía articularse libremente entre una agenda oficial (renovada al parecer en sus contenidos) y prácticas y objetivos no renovados.

El balance oficial de los ODM ha sido en gran parte favorable en cuanto a su cumplimiento, siendo ello un resultado accesible dado su enfoque cuantitativo, su limitación a la *reducción de la pobreza* y su carácter deliberadamente no conflictivo.

### **6.1.2. Consensos de Monterrey (2002) y Doha (2008)**

La ONU organizó en marzo de 2002 la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo en Monterrey, México. Los aspectos más relevantes del contexto de la conferencia eran el descenso pronunciado de la AOD en la década de los años 90, la aprobación de los ODM en 2000/01 y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EEUU.

La reducción de la AOD en los años 90 se debió a cuatro factores principales (Unceta y Yoldi, 2001:76; Colom, 2008:84; Rodríguez Gil, 2005:160): (1) la “fatiga de la cooperación”, causada por los escasos resultados positivos de la

CD después de 50 años; (2) el fin de la guerra fría, que puso fin al clientelismo geopolítico subyacente a gran parte de la AOD; (3) un ajuste fiscal exigido a muchos países de la Unión Europea para alcanzar el euro como moneda única y reducir el gasto público; y (4) la apertura comercial ya establecida en el Sur por los programas de ajuste estructural, que hacía superflua a gran parte de la AOD como facilitadora de la penetración comercial del Norte en los mercados del Sur.

El anteriormente citado debate alrededor de los ODM, con su énfasis en los elevados montos necesarios para lograrlos (*big push*), permitió superar en parte la fatiga de la ayuda gracias a la adopción de los ODM como agenda de *desarrollo per se* (Unceta *et al.* 2012). Como consecuencia, el Consenso de Monterrey incluyó (1) el compromiso de los países financiadores de la CD para aumentar sustancialmente su AOD hasta llegar el 0,7% de su PNB<sup>656</sup>; (2) alinear la AOD a los ODM<sup>657</sup>; (3) desligar la AOD de intereses geopolíticos y concentrarla en los países *más necesitados*; (4) fomentar el *partenariado*;<sup>658</sup> y (5) fortalecer el *comercio libre mundial* como sinónimo de la *única* estrategia para lograr el *desarrollo*.

Autores/as como Unceta *et al.* (2012:13) critican la alineación del consenso de Monterrey al consenso de Washington por la presión ejercida por parte de los financiadores: creó una AOD condicionada a su uso exclusivo para fomentar lógicas favorables al sistema capitalista modernizador, subordinó la AOD a los capitales privados nacionales e internacionales para financiar la CD, y no incluyó reformas del sistema financiero internacional, ni iniciativas para la financiación alternativa como la tasa Tobin, impuestos sobre emisiones de CO<sub>2</sub>, etc.

Por lo tanto, de nuevo predominaron los *expertos* y su *conocimiento* legitimador del *desarrollo* y de la CD, las narrativas eurocéntricas —ahora se podía añadir el topos eurocéntrico de los ODM—, los objetivos ambiguos y técnicos, y su

---

<sup>656</sup> El “0,7%” es una demanda reiterada por las organizaciones de la sociedad civil y ONG del Norte que tuvo su origen en el *Informe Pearson* (1969). En el punto 6.2.9. profundizaré al respecto.

<sup>657</sup> Véase el punto 6.2.3.

<sup>658</sup> Véase el punto 6.2.5.

evaluación ritualizada. Y, en este caso, se puede observar además la exclusión de las narrativas poscoloniales a favor de las narrativas convencionales, que defienden el mercado *libre* globalizado como *solución al subdesarrollo*.

Hasta la crisis financiera de 2007, los países financiadores cumplieron en parte con los compromisos, aunque se contempla como AOD también la condonación de la deuda —que se disfraza con la *condonación ligada al desarrollo social* y que sólo libera montos menores (presupuestados previamente al servicio de la deuda por parte de los receptores). Cabe notar que, aunque la guerra contra el terrorismo proclamado por el gobierno de W. Bush, Jr. a finales de 2001 supuso un incremento importante de la AOD, sobre todo de la estadounidense, también implicó su atadura a las intervenciones militares en Afganistán e Irak (Colom, 2008:86).

En 2008 se celebró en Doha una conferencia de seguimiento, que se limitó a reafirmar al Consenso de Monterrey, aunque acusó a la crisis financiera concomitante del bajo nivel de cumplimiento de los desembolsos comprometidos en 2002.

### **6.1.3. Declaración de París (2005), Programa de Acción de Accra (2008), Asociación de Busan (2011) y Alianza Global de Busan (2021)**

Ya a finales de los años 90, el CAD había abandonado las temáticas que posteriormente se plasmarían en los ODM y se había centrado en la *eficacia de la ayuda*, declarando la *ineficiencia* como la causa principal de la ausencia de resultados positivos de la CD. Sus políticas se plasmaron en la *Declaración de París* de 2005 y marcaron la agenda de la CD al mismo grado que los ODM. A diferencia de estos últimos, que prescribieron los objetivos legítimos para el conjunto del sistema de la CD, la Declaración de París definió y legitimó los principios funcionales de la CD.

Los objetivos (ODM) y las formas de financiación (Monterrey y Doha) se complementaron en este foro convocado por los financiadores mediante prescripciones respecto a la forma de utilizar los fondos de la AOD para lograr el *desarrollo*. Lo que se definió en términos de *eficiencia* se denominó

públicamente como *eficacia* —disimulando el énfasis sobre la gestión de los recursos, que implicaba en la práctica la subordinación categórica de la pertinencia de los objetivos eurocéntricos para el Sur al uso adecuado de los medios financieros para lograrlos.

El CAD convocó a comienzos de 2005 en París a 92 países (25 países financiadores, más la UE y 67 países receptores), 26 organizaciones multilaterales de la CD y 16 entidades como representantes de la denominada *sociedad civil organizada*.<sup>659</sup> El encuentro se cerró con la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (DP). Ha sido y sigue siendo un texto de referencia para la CD, que surgió como respuesta a la fatiga de la ayuda de los años 90.

El antecedente directo de la DP fue la *Declaración de Roma* de 2003, adoptada en el *Foro de Alto Nivel de Roma sobre Armonización*, en la cual las entidades multilaterales y bilaterales acordaron una *reforma* de la arquitectura del sistema de la CD. No obstante, como he mencionado, ya en 1996 el CAD había adelantado de manera unilateral las líneas centrales de la DP (CAD, 1996:2,13-18).

La DP tenía seis propuestas plenamente aceptadas por parte de la CD donante y receptora, aunque se le formularon diversas críticas desde las ONG y del Sur, dado que la declaración afirma perseguir la mejora de la calidad de la *ayuda al desarrollo*, pero siempre desde el punto de vista de los financiadores. Bajo el *leitmotiv* de aumentar la *eficacia de la ayuda* se proponía la *apropiación, la alineación, la armonización o coordinación, la gestión por resultados, el partenariado*, y el *enfoque basado en programas*. En el capítulo 6.2. analizaré dichos principios.

Como en el caso de los ODM, la DP marcó un hito en el sistema de la CD por el alto grado de conformidad expresado entre los agentes normativos de la CD. Se puede argüir que la DP y los ODM obtuvieron el status de institución o topoi de manera inmediata. Ello se debe a su nítida adscripción al modelo del

---

<sup>659</sup> Véase el punto 6.3.7. sobre el fortalecimiento de la *sociedad civil* y los roles de ONG en la legitimación del sistema de la CD.

capitalismo modernizador con la incorporación plena de sus topoi. Por lo tanto, las organizaciones que han criticado abiertamente estas nuevas instituciones modernizadoras eurocéntricas han arriesgado su propia legitimidad.

Sin embargo, en la práctica ha existido un consenso de que, aunque la DP y los ODM han formado durante un tiempo la agenda oficial, ello no significa que sus principios hayan existido más allá de esta fachada ceremonial. Las críticas a la DP se pueden resumir en el alto grado de legitimación para los financiadores que emanaron de sus postulados y, en contraste, la muy limitada aplicación que tuvieron en la práctica (Narváez et. al. 2010:40-41,102-103). La ambición inicial de la DP fue superar la “proliferación y superposición de financiadores y proyectos, la fragmentación, la falta de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, la tendencia a la unilateralidad por parte de los financiadores en materia de definición de áreas prioritarias de la ayuda y la dispersión de la responsabilidad en términos de resultados” (Majdalani, 2010:8). Sin embargo, estas problemáticas no han sido superadas de manera satisfactoria, entre otros debido a que el condicionamiento de la AOD a los ODM ha legitimado la unilateralidad de los financiadores.

Unceta *et al.* (2012) subrayan que la DP limita la evaluación de la calidad de la CD al ámbito de su financiación; que no cuestiona si la CD aborda las temáticas más convenientes, al excluir las relaciones internacionales asimétricas, ni si utiliza las metodologías más adecuadas para favorecer el *desarrollo* o por lo menos los ODM; y que tampoco se plantea la necesidad de revisar el concepto de *desarrollo* per se. Además, la DP considera como único actor de *desarrollo* a los Estados y margina a las ONG y movimientos sociales internacionales y locales. Ello puede tener efectos severos en países donde la sociedad civil o las administraciones subestatales son contestatarias a su gobierno y, a su vez, dependen de la CD.

El subsiguiente *Programa de Acción de Accra* se aprobó en 2008 en el *III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda* convocado por el CAD y celebrado en Accra, Ghana. Participaron, además de los financiadores, un número elevado de ONG —aunque sobre todo lo hicieron en un foro paralelo para la *sociedad*

*civil*. El documento final se denominó *Agenda de Acción de Accra (AAA)*,<sup>660</sup> el cual incluyó pocas variaciones respecto a la DP. Al igual que esta última, se alineó a la consecución de los ODM, pero como consecuencia de las críticas vertidas a la DP desde varios sectores no-estatales de la CD, “recomienda” una “inclusión” en mayor grado de los demás agentes de la CD. Por la misma razón, se incluyeron por primera vez en esta fachada ceremonial menciones expresas a *la igualdad de género*, *la defensa del medio ambiente* y de los *derechos humanos*.

A finales de 2011, se celebró en Busán, Corea del Sur, el *IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*, con pocos resultados notables en el acuerdo de la denominada *Asociación de Busán*, aparte de la creación posterior de la *Asociación Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC)*, por sus siglas en inglés). En 2021 se celebró en Seúl, Corea del Sur el *Foro de la Alianza Global de Busan*. La inexistente repercusión mediática de todos estos eventos es un reflejo del espacio marginal que ha ocupado la CD en la agenda mundial durante estos años.

Resumiendo lo expresado hasta aquí, la Declaración de *París* y la Agenda de Acción de Accra lograron renovar la fe en el sistema de la CD al revalidar las narrativas del capitalismo modernizador eurocéntrico, e incrementar aún más el carácter técnico de los objetivos y su forma *racional* de lograrlos, al tiempo que dieron legitimidad a la evaluación ritual y la jerarquización de las relaciones entre actores. Estos compromisos no vinculantes constituyen una fachada ceremonial que refleja las demandas modernas de las sociedades financiadoras: para contrarrestar la fatiga de la ayuda y re-legitimarse es necesario demostrar resultados hacia fuera (*eficacia*), mientras en el propio sistema de la CD se prioriza el uso *eficiente* de los recursos.

---

<sup>660</sup> El Programa o la Agenda de Acción de Accra (AAA) no equivale a la Agenda de Accra o la Declaración de Accra, aprobados varios meses antes por la XII UNCTAD. Este último es en un documento de poco impacto en la agenda del *desarrollo*, por tratarse de una reflexión autorreferencial de la UNCTAD.

#### **6.1.4. Principios de Estambul (2010) y Marco internacional para la eficacia del desarrollo de las OSC (2011)**

La hegemonía de la narrativa de la *eficiencia* se observa también en la denominación de los dos *Foros sobre la eficacia del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)*, celebradas en Estambul, Turquía en 2010 y Siem Reap, Camboya en 2011.

La institucionalización, y eventual cooptación, de las OSC como „actores del desarrollo“<sup>661</sup> facilita la legitimación del sistema de la CD, aunque en la práctica lo acordado en estos dos foros no formó parte central del discurso<sup>662</sup> debido a la hegemonía de la Declaración de París por su mayor relevancia para los actores estatales partícipes en el sistema de la CD.

Al revisar los ocho principios de Estambul cabe destacar que a pesar del título de los foros meramente el número 5 se refiere a la *eficacia* mediante la *transparencia* y la *rendición de cuentas*, mientras los demás principios reflejan la narrativa *poscolonial*, centrada en la solidaridad bajo los principios de equidad, el empoderamiento y conocimientos compartidos, y topoi modernos, como la *participación* democrática y la sostenibilidad medioambiental. De esta manera se permite la legitimación mediante la alusión a todas las narrativas hegemónicas.

#### **6.1.5. Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015)**

La renovación de la agenda oficial de la CD al inicio del siglo XXI se completó en 2015 con la aprobación de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* como sucesores de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* del año 2000.

La primera diferencia entre ambos acuerdos fue su proceso de elaboración: mientras los primeros fueron propuestos y aprobados por los países financiadores, organizados en el CAD, el BM y con el apoyo del PNUD, los

---

<sup>661</sup> [<https://www.effectivecooperation.org/content/istanbul-principles-development-effectiveness>] acceso 23 de septiembre 2022

<sup>662</sup> Han sido excepcionales y discursivas las referencias a los mismos, por ejemplo en esta reunión de ONG bolivianas [<https://redunitas.org/ong-ponen-bajo-la-lupa-la-implementacion-de-los-principios-de-estambul-en-su-labor/>] acceso 23 de septiembre 2022

segundos han sido fruto de la *participación* de otros sectores a nivel casi global, resultado del panorama multilateral contemporáneo de la política internacional y de las críticas a la CD. Como consecuencia, incluyen metas que deben ser logradas tanto por el Sur como por el Norte, aumentado de 8 a 17 los objetivos y de 20 a 169 las metas específicas<sup>663</sup>. Las metas son ahora en mayor grado cualitativas, buscando “garantizar”, “fomentar”, “poner en práctica”, etc. procesos para lograr objetivos sociales, políticos y ecológicos.

Debido a que en el capítulo 5.1.5. abordé en detalle el topos de la *sostenibilidad* y para economizar espacio me limitaré aquí a citar de los ODS sólo una meta del objetivo 15: *Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica*, la cual dice: “Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas”.

Me parece un buen ejemplo para mostrar el carácter ambiguo de la formulación de los ODS, pero sobre todo su alineación a la narrativa del *desarrollo*: no se busca salvaguardar la naturaleza de la acción humana, sino que se persigue el uso *sostenible* de sus *recursos*. Evidentemente, la especie humana depende del uso de su *medio ambiente*, pero la narrativa del *desarrollo sostenible* articula una fachada de *protección del medio ambiente* para lograr un consenso social a fin de perseguir un *crecimiento sostenido*. En otras palabras, mientras la concepción hegemónica del *desarrollo* se limita al *crecimiento* económico, el *desarrollo* no se puede asociar con la *sostenibilidad* en el sentido ecológico. Si se retoma el origen del término *desarrollo* como la puesta en práctica del *potencial intrínseco*, la *sostenibilidad* debería orientar este proceso hacia modelos de sociedad aptos para el futuro (Grober, 2010:282).

Sachs (2021:126,128) critica además que en los ODS se observa el abandono del topos del *crecimiento ilimitado* del *desarrollo* y se limita a la supervivencia,

---

<sup>663</sup> Para más información: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, último acceso el 14 de mayo de 2022

además de que según el autor su aspiración universal no se basa en el *desarrollo* eurocéntrico si no supera el rol del modelo del Norte para el Sur.

Cabe añadir el rol subordinado atribuido al sistema de la CD, acompañado de una crítica deslegitimadora, en una de las metas del objetivo nº1 de los ODS, donde se puede observar que la narrativa del *big push* presente en los ODM sigue vigente en estos:

“Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, *incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo*, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la *pobreza* en todas sus dimensiones.” (PNUD, 2015; subrayado mío)

Los ODM de 2000 y sus sucesores, los ODS (2015), son un cúmulo de indicadores, que en su mayoría son verificables por métodos estadísticos a nivel de cada Estado, correspondiendo por lo tanto a la narrativa positivista de la *rendición de cuentas*<sup>664</sup>. El CAD (1996:2) vio para la legitimación de los ODM la necesidad de “seleccionar un número limitado de indicadores de éxito según los cuales nuestros esfuerzos pueden ser juzgados”, algo que en el marco de los ODS eventualmente no se dará. Queda por ver si en 2030 las evaluaciones finales del gran número de objetivos de *desarrollo sostenible* permitirán la relegitimación de la CD, y del Norte.

## **6.2. Principios declarados en el sistema de la *Cooperación para el Desarrollo***

A continuación ampliaré lo analizado en el punto previo, al revisar con más detalle los principios que, mediante los acuerdos internacionales, se han establecido como la renovada agenda oficial del sistema de la CD. Estos principios surgen de la narrativa de la modernidad eurocéntrica, que en algunos casos ampliaron las fronteras del discurso para incluir críticas a la misma y de esta manera re-legitimarse.

---

<sup>664</sup> Véase el punto 6.2.5.

En primer lugar, revisaré el principio y objetivo rector de la CD contemporánea —la *eficacia*—, y después atenderé en los puntos 6.2.2 a 6.2.7 a las vertientes de acción declaradas para lograrla. Se puede observar que las mismas atienden al parecer más a la narrativa poscolonial (*participación, apropiación, etc.*) que a demandas más convencionales (*gestión por resultados y enfoque basado en programas*), a pesar de subordinarse a la *eficiencia* como leitmotiv legitimador. Finalmente, incluiré la *condicionalidad, solidaridad y redistribución* como principios que mantienen su vigencia desde los inicios del sistema de la CD, y concluiré con las *alianzas público-privadas* como ejemplo de esfuerzos más recientes de legitimación.

### 6.2.1. Eficacia y eficiencia

Con la aprobación de la Declaración de *París* en 2005, la CD legitimó finalmente como leitmotiv el topos de la *eficacia*, que forma el núcleo de la modernidad eurocéntrica racional revisada en el capítulo 4.1. Con aquél, la CD declara como prioridad la maximización de los resultados medibles cuantitativamente, aunque también exige un uso mínimo de recursos financieros para ello —significando que persigue la *eficiencia* como medio para la *eficacia*.

Como fuente legitimadora de estos topoi se suele citar a Adam Smith (1776), quien secularizó la narrativa eclesial de la providencia cristiana: la “mano invisible de Dios”. De esta manera buscaba justificar cómo cada individuo, al perseguir la maximización de su propio *bienestar*, permite alcanzar el *bienestar general*. Para ello recogió el pensamiento del estoicismo helenístico a través de Francis Hutcheson, de que el *bienestar*, para ser *racional*, debe extenderse a tantas personas como sea posible. Para Smith ello se tradujo en perseguir la mayor felicidad para la mayoría de las personas en base al cálculo de la *eficiencia*. Su utilitarismo no pretendió proponer un modelo de *bienestar*

universal, pero tampoco —como se critica— uno que sólo beneficie a los productores y comerciantes<sup>665</sup> (Grober, 2010:50, 145—146).

Mediante la subordinación de objetivos, contenidos y aspectos formales a esta *eficiencia providencial*, se asegura la aplicación de los mitos eurocéntricos racionales en diseño, implantación y evaluación —por lo que todas las intervenciones de la CD sirven potencialmente para deslegitimar las definiciones de la realidad alternas, a favor de la modernidad eurocéntrica. Ello significa para la práctica de las entidades de la CD, que ya no resulta preponderante la dimensión ideológica y geo-política para la aprobación y evaluación positiva de un proyecto, sino que ahora se debe demostrar conformidad al topos racional de la agenda oficial para no perder la legitimidad y el apoyo financiero. Como ya he elaborado previamente, con ello se abandonó la inviabilidad económica aceptada como inherente al mandato de la CD, que previamente legitimó su existencia como sistema poscolonial de redistribución.

Sin embargo, la evaluación de la *eficacia/eficiencia* es ritualizada: mientras las ONG atienden las demandas formales de las entidades normativas y persiguen los objetivos inscritos en la agenda oficial, no hay que temer un informe de evaluación desfavorable y se renueva la legitimidad como organización —y por ende, como subsistema de la modernidad eurocéntrica.

Rottenburg (2009:177) afirma que el sistema de la CD funciona en base a la dicotomía *eficaz—ineficaz* como parte esencial de los mitos racionales del *progreso*: el avance de las ciencias mejora las tecnologías, lo que aumenta la capacidad de *ingeniería social* y control de los elementos naturales. Una intervención de la CD debe ser necesariamente *eficaz* para este fin. Sin embargo, el dilema yace en que, y como se ha visto en el punto 2.1., las

---

<sup>665</sup> El utilitarismo se refleja también en la Constitución de 1776 de EEUU: “the pursuit of happiness” se declara como derecho ciudadano, pero no la felicidad o el bienestar *per se* (Grober, 2010:146).

También el primer informe sobre “Recursos forestales mundiales” de la FAO (1957:1) cita en su primera frase el mismo principio aplicado a la administración de los bosques: “A sound national forest policy aims at the rational development and exploitation of forest resources on the principle of the greatest good for the greatest number.” [<http://www.fao.org/docrep/015/an053e/an053e00.pdf>] acceso el 14 de mayo de 2022

críticas axiológicas apuntan a que el propio sistema de la CD ha demostrado empíricamente que no se puede diseñar e imponer el *desarrollo* de sociedades e individuos —por lo cual es ineficaz para cumplir sus propias metas.

Claude Alvares (1992:220-222,229) analiza la “relación congenial” entre la ciencia, por un lado, y la colonización y el *desarrollo* por el otro. El autor subraya que la propia ciencia moderna identifica sus orígenes en el contexto del surgimiento de la segunda modernidad capitalista industrial —facilitada a su vez por la colonización, como apunta Dussel (2000:470-474). A este origen se debe la centralidad de la *eficiencia* para legitimar el abuso de recursos energéticos como sinónimos de *desarrollo*.<sup>666</sup>

Pero las crisis de legitimidad de la CD no se debieron a la incompatibilidad entre posturas convencionales (más *eficiencia* y *eficacia* en el *crecimiento* económico) y posturas poscoloniales que exigen más *eficacia* en lograr alternativas a la modernidad eurocéntrica. Contrariamente, considero que la crítica al topos de la *eficiencia*, denominada *eficacia* para fines de mayor legitimidad poscolonial, tenía y sigue teniendo un elevado potencial deslegitimador. Ello se debe a que cuestionaría el paradigma moderno eurocéntrico per se: el sistema de la CD no puede disputar la preponderancia del topos *eficiencia/eficacia* sin poner en cuestión los topoi eurocéntricos que legitiman al sistema-mundo hegemónico y su subsistema, la propia CD. En el capítulo 6.2.4. sobre *armonización, coordinación y coherencia*, ampliaré la revisión de la *eficiencia/eficacia*.

En el contexto de esta investigación cabe subrayar que la revalorización de este topos moderno resultó también en el surgimiento masivo de las ONG en los años 80, que siendo definidas como parte del sector privado y al mismo tiempo de carácter no lucrativo, han sido presentadas como una alternativa *más eficaz y eficiente* al Estado deslegitimado (Kohl y Farthing, 2007:135-136).

---

<sup>666</sup> Alvares (1992:222) cita un estudio de Seshadri y Balaji que estipula que la *Segunda Ley de la Termodinámica* surgió de la industrialización y por eso es etnocéntrica: al estipular que la pérdida de energía en una conversión es menor en temperaturas altas, fomenta tanto la extracción y el uso de recursos energéticos, como la industrialización (en detrimento de la artesanía).

### 6.2.2. Participación, multilateralismo y cooperación triangular

Otro principio rector de la CD de largo recorrido es la *participación*. A continuación retomaré principalmente el marco teórico poscolonial y neogramsciano introducido en el capítulo 3.

Yash Tandon (2008) subraya que el *crecimiento económico*<sup>667</sup> no es sinónimo de *desarrollo*, aunque sí un “aspecto importante”, por lo que el autor reformula la definición poscolonial de *desarrollo* dada por Julius Nyerere, primer presidente de Tanzania (1961-1985): el *desarrollo* debe ser “un proceso democrático prolongado, que empieza desde dentro, en el cual el pueblo participa en las decisiones que afectan a sus vidas, sin injerencias imperialistas del exterior, y dirigido a mejorar la vida del pueblo y la realización del potencial para la autosuficiencia, libre del miedo a las necesidades y la explotación política, económica y social”. Tandon arguye que el *desarrollo* sería el resultado de una combinación del “bienestar fundamental” del pueblo (factor social), del derecho del pueblo a participar en las decisiones que las afectan (factor democrático), y del derecho de las naciones de auto—determinación y liberación de la dominación imperial (factor imperial).

Esta fórmula contrasta con la definición convencional del *desarrollo*, en la cual el *crecimiento económico* es el resultado de mercados *abiertos* y *libres* más la inversión extranjera y el *buen gobierno*, según la narrativa de la democracia liberal. Aunque, y como he observado en el capítulo 6, la narrativa del *desarrollo* contemporánea persigue su legitimidad al incorporar el factor democrático exigido por Tandon en el *desarrollo humano*.

En su obra *Imperio*, Hardt y Negri (2000:309-315) defienden la existencia de una estructura de poder “imperial”, en la cual EEUU ocuparía el lugar más privilegiado y poderoso (“monarquía”), los Estados-Nación (articulados en el G7, FMI, OMC, etc.) y las empresas transnacionales constituyen una “aristocracia”, mientras la “multitud” subalterna se articularía en ONG y las

---

<sup>667</sup> En el capítulo 7.3.1. profundizaré sobre este objetivo principal de la CD.

agencias de la ONU<sup>668</sup> conformarían la “democracia” legitimadora. En su crítica a este análisis posmarxista, Grosfoguel (2008) ofrece una síntesis del sistema capitalista global desde el punto de vista descolonizador, que en mi opinión aporta también a la presente investigación sobre la legitimación del sistema de la CD.

Según Grosfoguel, no existiría un polo hegemónico de poder político-económico (EEUU), ni una red global difusa del capital internacional omnipotente (“aristocracia”). Parece más prudente considerar que existen varios centros de poder —identificables y por ello no omnipotentes (Pfeffer y Salancik, 1978:162-165)— que concentran poder normativo respecto a la parte del mundo moderno capitalista y poder coercitivo sobre gran parte de los/as *otros*<sup>669</sup>. Para el sistema de la CD, ello significa la existencia de una jerarquía interna y externa.

La globalización con la ausencia de un hegemón<sup>670</sup> refuerza un régimen internacional de multilateralismo en el cual los Estados del Norte construyen una base normativa que se institucionaliza en entidades como el BM, el FMI, la OMC y el G7, que celebran la construcción del consenso y la gestión de conflictos a través de la *participación*; mientras en foros público-privados, como el *World Economic Forum* de Davos, corporaciones y gobiernos promueven *en conjunto* agendas y narrativas respecto al avance del sistema eurocéntrico capitalista global (Harshe, 2014:49-50). La existencia de foros como la ONU<sup>671</sup> y el G20 celebran el carácter global de este multilateralismo, pero, sin embargo, es evidente que la *participación* del Sur en la toma de decisiones es ritualizada.

La pervivencia de las relaciones de poder coloniales del Norte sobre el Sur, sólo formalmente descolonizado (Quijano, 2007:113,118), se legitiman al

---

<sup>668</sup> En el capítulo 3.3 argumenté que no comparto la consideración de la ONU como “sociedad civil” debido a su carácter estatal/nacional constituyente.

<sup>669</sup> De hecho, Grosfoguel (2008:22) arguye a favor de un “poder decisional de procesos a escala planetaria”. Pero personalmente prefiero evitar la asunción de que la modernidad capitalista tenga influencia global en todos los universos simbólicos.

<sup>670</sup> Harshe (2014:50) defiende que EEUU, por lo menos desde 2001, no constituye un hegemón en el sentido gramsciano (sostenido sobre el consenso, la coerción y una reciprocidad de interacciones entre dominador y dominados), sino que rige un régimen de multilateralismo.

<sup>671</sup> Aquí cabe citar especialmente el acceso rotativo de países del Sur al Consejo de Seguridad (Dreher et al., 2008)

inscribirse en el universo simbólico de las sociedades del Norte, reproduciendo y reforzando así esta visión eurocéntrica del mundo. Esto afecta directamente a la forma de visibilizar, identificar y priorizar *problemas* y *soluciones*, fragmentando y recomponiendo al Sur según las necesidades de la modernidad capitalista eurocéntrica (Escobar, 1995:163). Cabe revisar a continuación si la proclamada *participación* en el sistema de la CD logra la poscolonialidad *sensu strictu*.

Lukes ofrece una herramienta para analizar las relaciones de poder en su muy citado libro *Poder: un enfoque radical*, de 1974<sup>672</sup>. Lukes (1974:26-31) advierte de que *poder* es un concepto que incluye una valoración, que implica constatar un efecto sobre una parte, provocado por otra parte, donde la primera se ve afectada por la segunda en contra de sus propios intereses<sup>673</sup>. El autor (1974:21-24) argumenta que el poder reside en la parcialidad estructural de un sistema socio-político, por lo tanto, emana no sólo de las decisiones individuales —acción u omisión—, sino sobre todo de las prácticas, conductas, valores y creencias —hegemónicas y excluidas—; siendo ello resultado de un condicionamiento social y cultural de grupos sociales y entidades formalizadas. Se trata de una argumentación muy parecida a los aportes ya citados de Foucault (1968), Berger y Luckmann (1967) y Gramsci —razón por la cual recurriré a sus conceptos en relación al análisis del *poder* realizado por Lukes.

Lukes amplía mediante una dimensión estructural (“framework”) el análisis de poder de corte conductista de Dahl (1957)<sup>674</sup> —empleado también por Pfeffer y Salancik (1978)—, identificando el ejercicio de poder en situaciones carentes de violencia (como es el caso en el sistema de la *cooperación* para el desarrollo): bien mediante el control de información, o mediante el uso

<sup>672</sup> Como tesis central, Lukes defiende que el poder no es una cuestión de capacidad, sino de relación —por lo que el estudio del poder debería centrarse en cómo se ejerce sobre las personas y no entenderse como una capacidad de lograr objetivos. Sin embargo, Lukes (1974:52-54) confirma la dificultad de diferenciar entre el ejercicio de poder por un individuo y la determinación estructural subyacente.

<sup>673</sup> En el capítulo 5.1. incluí la categorización de Lukes (1974:34) de la percepción de los intereses ajenos para analizar los enfoques teóricos del *desarrollo*.

<sup>674</sup> Dahl se basa en cuatro elementos: (1) los recursos disponibles para poder influenciar (parecidos a las “condiciones de posibilidad” de Gramsci) —*base of power*; (2) las acciones que permiten utilizar los recursos —*means of power*; (3) la acción a la que una parte se ve obligada por el uso de los recursos por la otra —*scope of power*; y (4) el incremento de la probabilidad de ser capaz de obligar a la otra parte mediante (2) means —*amount of power* (Lister, 2002:5-6).

interesado de los medios de comunicación y de los procesos de socialización (primaria, secundaria y re-socialización<sup>675</sup>).

Considero que el aporte más relevante para el presente análisis yace en destacar que el ejercicio de poder más efectivo es lograr que no se perciba la existencia de un conflicto: grandes sectores de las sociedades no advierten las injusticias o la exclusión de asuntos y debates de la agenda política y pública, porque sus percepciones y preferencias son el producto de un sistema que de hecho no sirve a sus intereses auténticos —como también defendió Foucault (1968:119-121).

Lukes (1974:38-40) prosigue que de esta manera los y las subalternos aceptan su rol desempoderado en un sistema adverso, y que se crea un “falso consenso social” o sentido común de que el *statu quo* es la mejor forma de sociedad y gobierno viable, legitimando las instituciones y las relaciones de poder asimétricas por la aparente ausencia de conflictos al invisibilizar los conflictos de intereses existentes<sup>676</sup>.

Ello significa, en primer lugar, que Lukes (1974:51) cuestiona la existencia de un ejercicio de poder si la parte ejecutora ignora la existencia de un conflicto de intereses —pero sólo si la primera parte no tiene la oportunidad de averiguarlo. En el caso de la CD se podría aludir a que en el inicio de la misma no se pudieron prever los posibles efectos adversos de la ayuda alimentaria y de la CD en general. Siendo ello difícil de corroborar *ex post*, cabe subrayar que la eventual ignorancia *ex ante* no justifica la práctica prolongada hasta la actualidad de las mismas lógicas. Se demuestra la ausencia de un interés genuino en evaluar/conocer los efectos de las propias acciones y, sobre todo, conocer los intereses ajenos (para así determinar si existe un conflicto de intereses) —lo que Meyer y Rowan (1977:359) denominan *evaluación ritual*. El utilitarismo pragmático eurocéntrico frecuente en la CD, que valora alcanzar las metas más que la idoneidad de los medios o acepta fracasos al existir éxitos,

---

<sup>675</sup> Véase el capítulo 3.1.2.4.

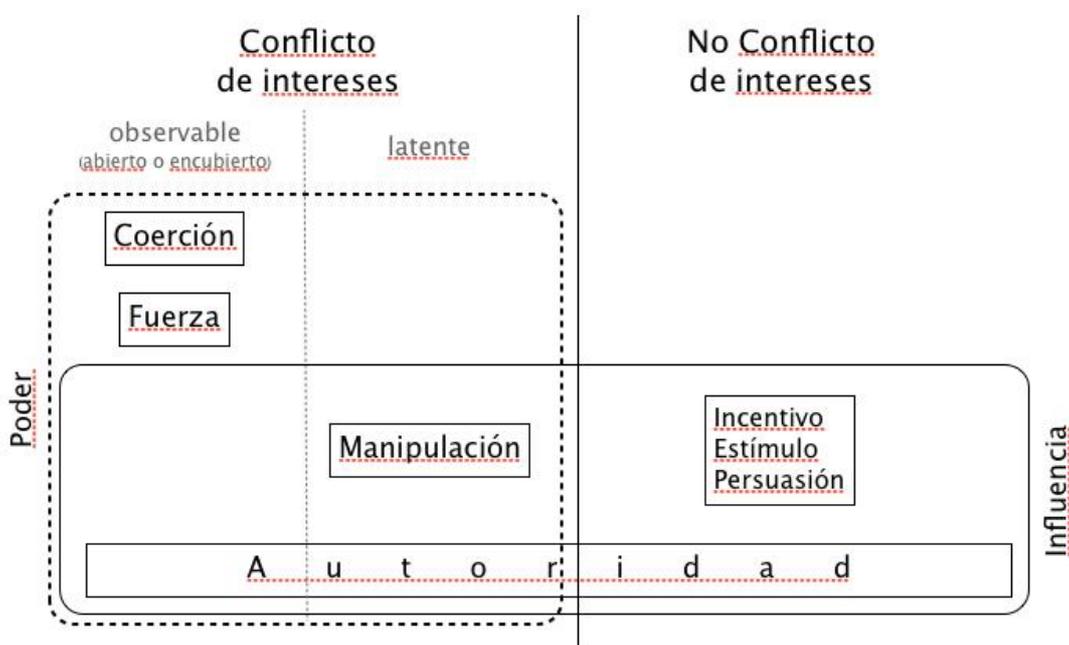
<sup>676</sup> Mediante el empleo de la terminología *gramsciana* quiero señalar que considero que este análisis complementa el análisis de la hegemonía de Gramsci, al subrayar que se trata de una forma de ejercicio de poder.

confirma la existencia de un ejercicio de poder de la CD sobre las alternidades y niega la *participación* en la práctica.

En segundo lugar, significa que el poder no necesariamente implicaría el uso de la violencia o la fuerza (dominación)<sup>677</sup>, aunque sí la existencia de un conflicto de intereses. La inclusión de la *participación* en la fachada ceremonial de la CD pretende demostrar la existencia de herramientas para la resolución de conflictos de intereses en su seno.

Ampliando la propuesta de cinco tipos de poder de Bachrach y Baratz (1970, citado en Lukes, 1974:17-18,32), el autor propuso un esquema que permite comparar diferentes tipos de ejercicio de poder en cuanto se inscriben en conflictos de intereses y, si ese es el caso, si son observables o latentes.

Gráfico 5 - Tipos de poder según Lukes (1974)



(Fuente: elaboración propia, a partir de Lukes, 1974:32)

En concordancia con lo expuesto en los capítulos 2 y 3, personalmente interpretaría las relaciones en el sistema de la CD como pertenecientes principalmente al dominio de los conflictos de intereses latentes, por lo que en

<sup>677</sup> Hannah Arendt (en Lukes (1974:28-30) adujo, incluso, que violencia y poder serían opuestos —ya que se excluyen mutuamente.

base a lo expuesto previamente cabe suponer que se ejerce efectivamente poder, y que se ejecuta mediante las interrelaciones que Lukes denomina como influencia, autoridad y manipulación. Aunque en determinadas ocasiones y coyunturas los conflictos de intereses dejan de ser latentes y se vuelven observables (abiertos o encubiertos), por lo que también en el contexto del sistema de la CD la coerción e incluso la fuerza entran a formar parte de las relaciones entre actores. En el otro extremo, también existen situaciones de acuerdo mutuo genuino sin intereses en conflicto. En estas situaciones se emplean incentivos, estímulos y la persuasión para ejercer influencia —pero no el poder— por parte de todos los actores partícipes.

Lukes (1974:25) resume su enfoque del poder en cuatro rasgos distintivos, que se reformulan aquí como relación dialéctica para su mejor operatividad:

- Proceso decisorio vs. control efectivo sobre la agenda política (no sólo mediante la toma de decisiones).
- Asuntos atendidos vs. asuntos excluidos.
- Intereses definidos como *reales* vs. intereses subjetivos.
- Conflictos observables (abiertos y encubiertos) vs. conflictos latentes.

En este enfoque se refleja la dialéctica en términos de poder entre la agenda oficial y la extraoficial. El extremo izquierdo de cada relación dialéctica corresponde a la oficial y el extremo derecho a la extraoficial, con la excepción de que la CD proyecta la ausencia de conflictos de intereses, *ergo* la supuesta ausencia de poder. La omnipresencia en la agenda oficial de términos no conflictivos, como *cooperación, ayuda y participación*, corresponde a la fachada ceremonial que evita dar visibilidad a la omnipresencia de conflictos de intereses y los mecanismos de poder empleados.

El modelo de análisis propuesto por Lukes (1974:38,47) refleja la importancia que tiene para el sistema-mundo eurocéntrico capitalista moderno, y la CD en concreto, evitar que demandas axiológicas y heterodoxas se incluyan en la agenda oficial de la CD —o incluso evitar que se plantea esta posibilidad. Ya que ello provocaría que los conflictos de intereses latentes se volvieran

observables, llevando a la necesidad de recurrir a la coerción y la fuerza —con un elevado potencial deslegitimador. Sin embargo, sí existen elementos de la agenda oficial que plantean conflictos por representar intereses contradictorios y, sin embargo, no necesariamente se recurre a la coerción: gracias a la articulación libre entre las diferentes agendas oficiales y entre estas y las agendas extraoficiales, se evita que los conflictos latentes se vuelvan conflictos de intereses observables. La *participación* es el topoi moderno que facilita esta legitimación.

En este sentido, en la siguiente cita Spedding (2011:66) identifica al sistema de la CD como la fachada ceremonial del sistema internacional, en el cual las relaciones entre Norte y Sur comprenden “[...] un abanico de acciones que van desde las impuestas por la fuerza [...] pasando por las que presentan una pantalla de negociación y consentimiento, pero con muy poco espacio de maniobra para los socios más débiles [...] hasta los intercambios en aparente pie de igualdad, o incluso permitiendo a los beneficiarios participar en la determinación de quiénes, y para qué, van a recibir ayuda o financiamiento [...]”.

Según Rodríguez-Carmona (2008:166) las técnicas *participativas* generan expectativas irreales en los/as *beneficiarios*, pueden causar conflictos entre poblaciones locales y descontextualizan la realidad local al no corresponder con lógicas espaciales y temporales alternas. Y a pesar de su ineficiencia por multiplicar diagnósticos siguen siendo empleadas por la CD, en concreto las ONG, por la legitimidad social que otorga y poder representar de manera oportuna la *realidad* local a los financiadores.

Asimismo, entiende Rahnema (1992:124) que la incorporación masiva de las ONG al sistema de la CD no ha resultado en una mayor *participación* en la gestión pública, ya que se ha limitado a la ejecución de proyectos, manteniendo la toma de decisiones reservada a algunas entidades públicas nacionales y multilaterales. Por su parte, Esteva (1992:8) arguye que la *participación* es un “truco” para lograr que el Sur luche por lo que se le quiere imponer al mismo.

### 6.2.3. Apropiación y alienación

La *participación* en el nivel de los gobiernos receptores se denomina también *apropiación*. Easterly (2002:24) es una de los/as autores/as que observan la contradicción entre la *participación/apropiación* y la imposición por parte del FMI y el BM a los gobiernos endeudados del Sur de un proceso bajo el nombre de “Documento de estrategia para la reducción de la pobreza”, el cual, según definición del FMI, es “preparado por los países miembros a través de un proceso participativo involucrando a las partes interesadas nacionales como a los socios en el desarrollo, incluyendo al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.”<sup>678</sup>

La incoherencia entre el control del FMI y el BM sobre el proceso y su resultado, y el discurso es aún mayor cuando el proceso se denomina, por ejemplo, como “Estrategia *boliviana* de reducción de la pobreza”, logrando además que la política nacional y los debates sociales se circunscriban a términos, condiciones y plazos impuestos por parte de las instituciones financieras internacionales. Del mismo modo, el proceso de gestación de los ODM, como la condicionalidad de casi toda la CD a estos objetivos (analizados en el punto 6.1.1), contradicen la *apropiación* (Easterly, 2002:24). Sin embargo, mediante la articulación libre el sistema de la CD logró y sigue logrando que estas incoherencias pasen desapercibidas.

La renovada agenda oficial exige que los gobiernos receptores o *socios* deben *apropiarse* de sus políticas de *desarrollo* y que la CD debe *alinear* sus intervenciones a estos planes nacionales de *desarrollo*. Este cambio en la fachada ceremonial obedece a demandas y críticas sociales al paternalismo de la CD, por lo que *ceder la responsabilidad* sobre el diseño de las políticas de *desarrollo* al Sur no sólo renueva la fe en la CD, sino que también atribuye los fallos previos de la CD a la *falta de compromiso de la contraparte local*.

Se trata de topoi que sitúan las causas del *subdesarrollo* en el Sur y suprimen las propuestas y definiciones alternas, ya que en la práctica los gobiernos

---

<sup>678</sup> “Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)” [<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>] acceso 14 de mayo 2022

*socios* siguen actuando debido a su dependencia financiera bajo el principio de la obediencia preventiva. Dado que los financiadores siguen priorizando agendas eurocéntricas universales y estrategias unilaterales ajenas a las locales, el Sur crea planes nacionales de *desarrollo* de carácter tan ambiguo que los financiadores pueden *alinearse* a los mismos sin alterar sus propios objetivos y prácticas. En otras palabras: todo tipo de agenda, estrategia y metodología modernizadora eurocéntrica encaja sin crear fricciones o contradicciones en las políticas diseñadas por los gobiernos del Sur.

Sin embargo, se trata también de una legitimación de las condicionalidades impuestas por la CD del Norte para la aprobación de proyectos, programas o créditos concesionales. Además, en la práctica, y en aplicación del mecanismo de la evaluación ritual, el cumplimiento con la narrativa de la *apropiación* puede situarse entre las afirmaciones “el país diseñó e implementó el programa o proyecto” y “las autoridades del país han sido informadas sobre los objetivos y la implementación” (Buitter, 2010:224).

A su vez, se recurre a una limitación conceptual ya mencionada: se considera a los gobiernos como únicos actores e interlocutores válidos para la CD. Pero por factores estructurales o coyunturales, no todos los gobiernos receptores cuentan con la capacidad para asumir esta responsabilidad —en muchos casos porque han causado la crisis que buscan resolver con la ayuda externa (Buitter, 2010:224-226). De esta manera, se excluye a gobiernos subnacionales, ONG, organizaciones sociales, empresas y otros actores. Cabe considerar que un gobierno en ningún caso representa de manera equilibrada a todos los intereses locales, y, en ocasiones, las políticas de un gobierno nacional son contrarias a los derechos humanos, la equidad de género o el medio ambiente —cuya aceptación debido a la *alineación* crearía incoherencias para el sistema de CD en su conjunto (Unceta *et al.*, 2012:18). A su vez, al apoyar al diagnóstico sobre el *desarrollo* y las políticas derivadas, ejecutadas por las élites locales (que suelen constituir a los gobiernos nacionales y en ocasiones las principales ONG), se fomenta tendencialmente el poder económico y

político de las élites locales, reduciendo la capacidad de influencia de otros actores sociales y políticos (Eyben, 2010:218).

Aunque en el contexto de la CD parecen existir consensos internacionales de que ciertas temáticas deben formar parte del *desarrollo* (por ejemplo, salud y educación), ello no implica que exista consenso entre Norte y Sur sobre el carácter público o privado, la universalidad, gratuidad, calidad, formalidad, etc. de estos servicios o políticas. Son recurrentes los conflictos que surgen de las marcadas diferencias respecto a temáticas concretas entre, por un lado, la cultura judeo-cristiana, moderna, capitalista y patriarcal —hegemónica en la ONU y la CD—, y, por el otro lado, culturas, epistemes o definiciones de la realidad alternas que se resisten a la aplicación de estas políticas sobre sus sociedades en la periferia del sistema mundo.<sup>679</sup>

#### **6.2.4. Armonización, coordinación y coherencia**

La finalidad explícita de la *armonización* es la *eficacia/eficiencia* (Eyben, 2010:216). Los financiadores deben *armonizar* (coordinar) sus intervenciones entre ellos en el Sur, tanto para complementarse y crear sinergias, como para unificar procedimientos. La duplicidad de esfuerzos y las contradicciones entre objetivos y procedimientos<sup>680</sup> por las intervenciones no coordinadas de organizaciones multilaterales, agencias bilaterales y ONG han sido criticadas por el CAD (Woods, 2005:395-396). También Molina y Pereira (2008:17) arguyen que la condicionalidad cruzada entre el BM y el FMI se originó en una falta de coordinación, que implicó la interferencia del FMI en tareas del BM y una duplicidad de esfuerzos para promover las mismas reformas. A través de la *armonización* se pretende evitar estas duplicidades de intervenciones y reducir

<sup>679</sup> Aparte de la preponderancia de la medicina moderna y la educación formal, uno de los dos casos más significativos es la estrategia de *planificación familiar* —un eufemismo para *uso libre e informado de métodos anticonceptivos*. En la *Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo* (El Cairo, 1994) los gobiernos se comprometieron a ampliar los derechos de las mujeres y lograr el acceso universal a los servicios de salud reproductiva y de métodos anticonceptivos para el año 2015. Sin embargo, muchos gobiernos y sociedades muestran resistencias de motivación cultural, religiosa y social al uso de anticonceptivos.

Más recientemente se observa otro conflicto: entre la defensa de los *derechos universales* de carácter *individual* —definidos y promovidos por la CD—, por un lado, y la preponderancia de *derechos colectivos* —excluidos del catálogo de derechos *universales* por tener su origen en pueblos indígenas marginados y *subdesarrollados* (como es el *buen vivir* de algunos pueblos indígenas-originarios andinos).

<sup>680</sup> Ann Chaplin, investigadora, entrevista en La Paz, 30.05.2011

las dificultades burocráticas que sufren los receptores al tratar con varios financiadores y sus requisitos formales.

En un informe encargado por el BM, sus autores subrayan la necesidad de mayor *coordinación* entre los financiadores, aunque también observan que “países bien gestionados obligan a los financiadores a la coordinación, pero en contextos frágiles [los financiadores] cometen amok. Este comportamiento solo se puede explicar por que los financiadores quieren plantar su bandera sobre algo tangible.” (Dollar y Pritchett, 1998:26). En este sentido se puede interpretar que la CD busca cooptar las críticas referentes a la competencia entre los actores de la CD por territorios, temas, causas y beneficiarios/as (Nicholls, 2001:190) al redefinir esta competencia por la legitimidad como una *falta de coordinación*. Eyben (2010:217-218) añade que, mediante la puesta en valor de la *coordinación*, los financiadores se ven legitimados a aliarse y ejercer aún más poder sobre los receptores —a constituir un “cartel” de financiadores.

La narrativa de la *coherencia* transmite la noción de una mayor *eficiencia* cuando los diferentes objetivos de la CD no tienen efectos contradictorios entre sí. Lo mismo aplica a las prácticas. Alonso (2010:6-7) identifica tres dimensiones de la *coherencia*: (1) coherencia horizontal (entre las diversas políticas de un gobierno), (2) coherencia vertical (entre objetivos y medios/acciones, o bien *eficiencia*), y (3) coherencia temporal (consistencia). Sin embargo, no concuerdo con Alonso cuando afirma que la primera concepción define la narrativa de *coherencia* de la CD, ya que considero que más bien se limita a la segunda acepción de corte convencional, mientras ritualiza la evaluación horizontal y temporal.

A su vez, hay una crítica ortodoxa y otra posmoderna que *parecen* similares, pero sin embargo son postulados profundamente divergentes: la crítica ortodoxa a la falta de *coordinación* entre intervenciones de la CD apunta a la *ineficiencia* de tales situaciones, mientras el debate con matiz posmoderno sobre la falta de *coherencia* se centra en las inconsistencias entre las políticas de *desarrollo* y las demás políticas nacionales e internacionales del Norte.

Un ejemplo claro para este uso inadecuado del concepto *coherencia*, además del omnipresente empleo del término *eficacia* para significar *eficiencia* (que tiene menos legitimidad), es el informe de Millán et. al. (2012) *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*. En el mismo se limita la argumentación a que el carácter discrecional, unilateral y no vinculante del sistema de la CD impediría “lograr con eficacia” los “objetivos de desarrollo”. Pero en su argumentación confunde *coherencia* con *coordinación*. Según los/as autores/as, la discrecionalidad es ineficaz e ineficiente porque se *desconocen* las agendas de los receptores; porque la falta de un *marco jurídico vinculante* para la CD no mejora la eficacia y eficiencia ya que no garantiza los desembolsos; y porque la *unilateralidad* de la CD es ineficaz e ineficiente dado que impide la armonización entre donantes, causando duplicidades (Millán et. al., 2012:15, 17-18). Bajo esta visión de crítica ortodoxa, no se mencionan las consecuencias de las relaciones asimétricas entre donantes y receptores, ni las razones que siguen evitando la adopción de un marco jurídico específico para la CD —pero sobre todo no se cuestionan las *incoherencias* entre las políticas de *desarrollo* y las demás políticas internacionales y nacionales de un país financiador como España.<sup>681</sup>

Retomando e invirtiendo lo expuesto en el capítulo 3.4. respecto a la articulación libre, se puede argüir también que los financiadores lograron aumentar la coherencia entre los objetivos oficiales y los objetivos perseguidos por sus prácticas, a través de una articulación más estrecha y menos libre: legitimando a la agenda extraoficial al incorporarla en la agenda oficial. En este sentido, Woods (2005:396) destaca que la CD alcanzó mayor coherencia al reemplazar los objetivos centrales pero dispersos de la CD (*desarrollo, lucha contra la pobreza y los derechos humanos*) por la *seguridad* global en el marco de la guerra global contra el terrorismo. Posteriormente, los gobiernos del Norte lograron una mayor coherencia entre el discurso oficial y la utilización de la CD

---

<sup>681</sup> Este informe ha sido publicado por la Plataforma 2015 y más, pero “ha sido realizado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10- CO1-117, ‘Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable’”. En los capítulos 4 y 9 revisaré el rol de la academia como mecanismo de legitimación para otras entidades y sus agendas oficiales y extraoficiales.

como apoyo al mercado doméstico y las ETN, ya que se justifica a la CD cada vez menos en términos poscoloniales de *solidaridad* y más en base la narrativa eurocéntrica de *eficacia, rendición de cuentas y crecimiento económico* (pobreza, microcréditos, emprendedores, etc.). En el capítulo 6.2.10. sobre las *alianzas público—privadas* ampliaré este aspecto.

Por lo tanto, no se ha alterado la práctica, ni se han *armonizado* objetivos entre los financiadores, sino que se ha logrado una mayor coincidencia entre una fachada ceremonial renovada y las prácticas establecidas. Ello ha sido posible al renovar la fe en los topoi racionales del capitalismo modernizador, por lo que las demandas sociales del Norte se han alejado de la *utopía de la justicia social* de corte poscolonial y han evolucionado hacia una mayor *eficacia*, un menor gasto y una aceptación social del motivo utilitario de la CD —sobre todo desde el inicio de la crisis financiera en el Norte en 2007.

La coordinación entre financiadores no mejoró con la Declaración de *París* de 2005, debido a un creciente debilitamiento de las organizaciones multilaterales no financieras (creadas para coordinar esfuerzos y recursos de la AOD para temáticas concretas en el marco de la guerra fría) a favor de un uso discrecional de la CD *bilateral* —aunque resulta más acertado destacar el carácter unilateral, ya que las decisiones se toman por los financiadores en el Norte.

Ello se debe en parte también a que la coordinación real entre las intervenciones de las entidades de la CD requeriría un aumento importante de su presencia en el Sur (Rottenburg, 2009:115), lo que crearía incoherencias con los principios de *apropiación* y *eficacia*. Por esta razón varias agencias bilaterales coordinaron su retirada de algunas áreas geográficas para centrarse en otras<sup>682</sup>. Ello no excluye la posibilidad de que, bajo el signo de la *armonización*, puedan justificar el abandono sistemático de los *socios* que tienen un interés geopolítico menor para el país financiador y sus ETN.

---

<sup>682</sup> David Choquetilla (Coordinador de programas de país de la ONGD danesa IBIS, entrevista en La Paz, 09.06.2011) y Simon Tysor (Director de país de Oxfam GB, entrevista en La Paz, 13.06.2011)

Por su parte, Sogge (2006:29) exige una apuesta seria y de carácter integral por la coherencia del sistema de la CD a largo plazo —renunciando a doctrinas económicas fallidas, anulando los bloques de interés instalados como parte del propio sistema y terminando con la transferencia de capital del Sur al Norte.

Rodríguez-Carmona (2008:141-144) concluye que la descoordinación e incoherencia entre donantes no sólo implica más burocracia y costes, sino sería un problema estructural de la CD por la bilateralidad y discrecionalidad de las donaciones que sólo un gobierno receptor fuerte puede mitigar.

### **6.2.5. Partenariado (rendición mutua de cuentas) y transparencia**

El siguiente principio incluido de manera explícita en la Declaración de *París* también se debe a la búsqueda de una mayor *eficacia/eficiencia*. El concepto denominado *partenariado* incluye tres principios: relaciones horizontales entre socios, rendición de cuentas y transparencia. El CAD (1996) impulsó desde sus publicaciones la introducción en el nivel semántico del conjunto de la CD el uso del término *socio* en lugar de *receptor*. Sin embargo, el *donante* mantiene su denominación hasta la actualidad, a pesar de que en gran parte recupera de manera directa o indirecta su inversión como financiador. Como he detallado en el punto 2.1., los principios de *interés mutuo* y *corresponsabilidad Norte—Sur* han sido recurrentes en la CD, aunque se limitan a la finalidad de legitimar la *eficiencia/eficacia* y al utilitarismo.

La rendición de cuentas a actores implicados y la sociedad en general forma parte de los mitos modernos que configuran a las organizaciones formales (burocracias). Se trata de las exigencias que deben cumplir las entidades para hacer funcionar la evaluación ritual: publicar informes financieros y de operaciones, memorias anuales, auditorías externas por empresas como PriceWaterhouseCoopers, etc.

Fox (2010:245) arguye que “transparencia y rendición de cuentas han sido adoptadas por un espectro extraordinariamente amplio de actores políticos y administrativos en un período de tiempo extraordinariamente corto. Esta atracción demuestra su carácter transideológico —y la convergencia de fuerzas

de arriba y abajo que se han apropiado de ellas.” En otras palabras, tampoco por parte de las ONG y demás receptores se trasciende el modelo modernizador, sino se aceptan sus topoi como *universales*.<sup>683</sup>

A su vez, la racionalidad formal defiende que la *transparencia* facilita la rendición de cuentas, pero autores críticos como Fox (2010:247-248,250) destacan que mayor transparencia no necesariamente lleva a una mayor o mejor rendición de cuentas: mediante una “transparencia opaca” —sinónimo de fachada ceremonial— se facilita información sin revelar pormenores de la práctica, la toma de decisión o los efectos secundarios de la práctica.

Al no existir una operativización clara y compartida de *rendición de cuentas*, el concepto de *rendición mutua de cuentas* o *partenariado* es aún más difuso. En el marco de la DP, los financiadores declaran su disposición a *ceder* parte de su poder y se *comprometen* a rendir cuentas también *hacia abajo*. Este cambio en la agenda oficial es una reacción a las demandas sociales *a favor de* más *transparencia*. Respecto a este concepto existe un cierto acuerdo en concebirlo como un mecanismo de control entre dos agentes de la CD (financiadores y receptor), limitado a comprobar la consecución de resultados previstos —aunque los financiadores no ceden, ni renuncian a su capacidad de sanción.

Sin embargo, en la práctica casi no existen relaciones meramente bilaterales donante—receptor. El sistema de la CD está formado por múltiples e interconectadas cadenas de *ayuda*, lo que lleva a que las entidades canalizadoras (gobiernos del Sur y ONG) prioricen la rendición de cuentas a los financiadores —aunque según la agenda oficial (*democracia* y *participación*) *deben* rendir cuentas a su población votante (en el caso de los gobiernos elegidos) o *población meta* (en el caso de las ONG<sup>684</sup>) (Sogge, 2006). Como ya he mencionado, las expectativas de las partes pueden ser divergentes (Rottenburg, 2009; Eyben, 2008:3,14), pero los financiadores tienen una mayor capacidad normativa que los receptores.

---

<sup>683</sup> Sigo la argumentación de Berger y Luckmann (1967:141), que expresa que diferentes ideologías interpretan la misma realidad de diferentes maneras y en función de intereses de diferentes partes de esta sociedad.

<sup>684</sup> Simon Tysor (Director de país de Oxfam GB, entrevista en La Paz, 13.06.2011)

Una de las primeras entidades en incluir el *partenariado*, junto con la *alineación*, en sus líneas estratégicas o agenda oficial ha sido el BM en su *Marco Integral de Desarrollo* (MID)<sup>685</sup> de 1998, expresando que los gobiernos, financiadores, sociedad civil, el sector privado y otros *stakeholders* deben trabajar como socios para realizar las estrategias de desarrollo bajo la dirección de los países receptores.

El CAD incluyó el *partenariado* en la Declaración de *París* de 2005 a pesar de la oposición prolongada de los financiadores (Eyben, 2008:16), defendiendo que la “fiscalización de las intervenciones” debe ser “mutua entre receptores y financiadores”, por lo que se requiere de mayor “transparencia”. Pero prevalecen las técnicas de evaluación y planificación modernas eurocéntricas propuestas por el Norte, porque el *partenariado* no es concebido como una herramienta política para gobiernos receptores, ciudadanos u ONG que permite expresar críticas. En el marco de las relaciones internacionales y de la CD existen relaciones asimétricas de poder en las que los financiadores se enfrentan a incentivos débiles, como su reputación poscolonial como *donante altruista y horizontal*, pero no a sanciones. Por lo tanto, el *partenariado* se reduce a un mecanismo meramente técnico de evaluación ritual, que estipula en base a datos existentes unos resultados, para posteriormente compararlos con los resultados logrados (Eyben, 2008:12,16). De esta forma se suprimen los cuestionamientos a la reducida *transparencia* y permeabilidad a las críticas por parte la CD, se renueva la fe en la CD y se reafirma la validez de los topoi racionales del capitalismo modernizador (*rendición de cuentas, democracia, participación, etc.*).

En resumen, el carácter ritual de la *rendición de cuentas* no mide la *eficacia* y *eficiencia*, sino que sirve a la reafirmación y legitimación de estos topoi, y, por extensión, de la modernidad eurocéntrica positivista.

---

<sup>685</sup> Véase el capítulo 5.2. y [[http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0\\_PAGEP.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0_PAGEP.HTM)] acceso 31 de agosto de 2022

### 6.2.6. Gestión por resultados

El BM ha sido el precursor de este topos racional con su propuesta del mencionado *Marco Integral de Desarrollo* (MID) de 1998: “Las estrategias deben estar evaluadas mediante resultados y no tanto mediante prácticas.” El CAD plasmó posteriormente en la Declaración de *París* esta narrativa con el fin de superar la mencionada fatiga de la ayuda. La *gestión por resultados* implica por lo tanto la evaluación de los resultados obtenidos (*eficacia*) y los recursos empleados (*eficiencia*), y en menor medida de los procesos para lograr los resultados. De esta manera, se ignora la evaluación cualitativa no sólo de los procesos sino también de los resultados.

La gestión por resultados significa perseguir un conjunto de resultados medibles, limitados en el tiempo y pre-establecidos en contextos complejos de los cuales se puede obtener sólo una visión parcial. Dicha visión, a su vez, es sesgada por relaciones de poder —excluidas del análisis y de la intervención— que visibilizan o invisibilizan demandas y problemas según conveniencia de las entidades normativas o élites locales. La exigencia de los financiadores de información de *línea base*, sobre la cual se evalúan los resultados, implica que sólo se interviene sobre realidades que anteriormente se han considerado relevantes —dependiendo la disponibilidad de estos datos de estructuras de poder que consideraron la relevancia de crearlos (Eyben, 2008:28).<sup>686</sup>

El topos de la *gestión por resultados* proviene del ámbito empresarial, por lo que fomenta la definición de objetivos técnicos, cuantitativos y de corto plazo. A su vez, facilita la evaluación ritual del logro de aquellas metas —para así lograr una renovación de la fe en el sistema de la CD y el *desarrollo*. Pero, lo que es más importante aún, legitima la ausencia de evaluación y reflexión sobre los procesos. Se trata de un mecanismo de articulación libre en sentido estricto: en la fachada ceremonial se refleja el logro de los objetivos, mientras se mantiene la opacidad de cómo y quiénes los persiguen.

---

<sup>686</sup> Eyben (2008:28) cita un caso en el cual no se incluyó el objetivo de incrementar la alfabetización de mujeres (como una medida hacia la equidad de género) por la falta de datos desagregados al respecto.

En línea con su argumentación convencional en contra de la planificación y burocracia excesiva de la CD, Easterly (2002:26) arguye que la *gestión por resultados* no resolvería la *ineficacia* debido a la falta de capacidad de gestión en el Sur, ya que constituye una tarea adicional que deben afrontar tanto el personal local de la CD, como las administraciones locales.

### 6.2.7. Enfoque basado en programas

Como respuesta a las críticas a la proliferación de proyectos que duplican y atomizan esfuerzos, se incluye en la agenda oficial la superación del enfoque proyectista mediante el *enfoque basado en programas*. En la Declaración de París de 2005, el CAD propone para ello, que, bajo el liderazgo del país *socio* y la *coordinación-armonización* de los financiadores, se incrementen las capacidades del Sur para diseñar, implementar y evaluar un programa nacional de *desarrollo* con un presupuesto único. Ya en los años 90 ganaron protagonismo varias metodologías en esta línea, como el enfoque sectorial y el apoyo presupuestario.

La propuesta está en concordancia con los topoi de *apropiación*, *alineación* y *gestión por resultados*. Desde la CD se defiende que todos ellos implican una transferencia de control al Sur, bajo el principio de *confianza* en sus capacidades institucionales y una vuelta a la planificación estatal centralizada después de las ampliamente criticadas estrategias de *desarrollo* neoliberales, impulsadas por BM y FMI durante los años 80 y 90 (Colom, 2008:88).

Sin embargo, en la práctica se observa de nuevo la articulación libre: las entidades de la CD demuestran su conformidad con las nuevas exigencias y diseñan *programas*, pero de hecho se limitan a agrupar los proyectos ya diseñados y probados<sup>687</sup>. De esta forma, cumplen con los requisitos formales mientras siguen con las actividades que ya han demostrado su utilidad para lograr los fines estipulados por la entidad. A su vez, debido a la evaluación ritual no tienen que temer perder su legitimidad —produciendo informes

---

<sup>687</sup> Helmut Vega, Director de la ONG Instituto de Investigación Cultural para la Educación Popular, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010

financieros y de evaluación según los requisitos racionales y objetivos exigidos por cada financiador.

En este sentido, Meyer y Rowan (1977:357) subrayan que en las organizaciones formales y racionales se evita la integración efectiva de las actividades en programas. Ello visibilizaría las duplicidades, incoherencias y uso ineficiente de los recursos entre diferentes actividades y objetivos, ya que cada tarea se dirige a satisfacer los objetivos divergentes demandados por las diferentes partes del contexto.

### 6.2.8. Condicionalidad

Respondiendo a las críticas vertidas a finales de los años 80 en contra de la CD por la condicionalidad de la ayuda y el carácter comercial o concesional de muchos créditos otorgados, en el seno del CAD se desarrolló un debate que concluyó en 1992 con el *Paquete de Helsinki*, esto es, con una declaración hacia una mayor *transparencia* de la AOD (Gómez y Sanahuja, 1998:103). Sin embargo, la Declaración de *París* (2005) pone de manifiesto la legitimidad de las condiciones —incluso en el marco de la *alineación*.<sup>688</sup>

Molina y Pereira (2008:7-9) diferencian entre condiciones cuantitativas (referentes al cumplimiento de variables macroeconómicas, etc.) y condiciones estructurales (exigiendo reformas institucionales y legales, etc.), y destacan el aumento de las condiciones estructurales vinculadas a préstamos —a pesar del discurso del FMI de la necesidad de reducirlas.

Se trata de un principio tanto explícito como implícito de la CD, por lo que es definitorio de las relaciones asimétricas entre sus actores. Se incluye en la agenda oficial por la exigencia de las sociedades financiadores a sus gobiernos y ONG de que aquellos ejerzan control sobre los fondos desembolsados (Santiso, 2001:8), a pesar de que otras partes de las sociedades del Norte las rechazan por su incoherencia con la narrativa poscolonial. Por lo tanto, ya

---

<sup>688</sup> Declaración de París (2005), Artículo 16, inciso dos: “Los financiadores se comprometen a: Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros financiadores e interesados.”

previamente a la Declaración de *París*, la condicionalidad formaba parte de la agenda oficial dirigida a una parte de las sociedades del Norte, pero se limitó a la agenda extraoficial en el Sur y otras partes del Norte por la mencionada incompatibilidad con la narrativa poscolonial legitimadora. Sin embargo, en el marco de la puesta en valor de la *eficacia/eficiencia*, la condicionalidad ha pasado a formar parte de la agenda oficial en todo el sistema al ser definida como *necesaria* para garantizar la *eficacia* de la CD.

El personal experto dedicado a crear un cuerpo de conocimiento específico legitima los mitos modernos eurocéntricos (Berger y Luckmann, 1967:94-95; Meyer y Rowan, 1977:350,355): los actores de la CD y de la academia asociada obtienen su legitimidad por supuestamente crear enfoques teóricos *heterodoxos* y propuestas prácticas *alternativas* al modelo capitalista modernizador. Sin embargo, no trascienden a este episteme y así ofrecen legitimación a sus topoi y, por ende, a las condicionalidades que pretenden la transferencia de los topoi de la modernidad eurocéntrica a las alternidades. La condicionalidad se ve legitimada cuando el Norte se ve *obligado* a *obligar* a los *otros* a alinearse con los topoi racionales de la modernidad eurocéntrica —ya que se trataría de valores *universales* cuya aceptación resultaría *automáticamente* en el *desarrollo* de los países *subdesarrollados*. O puesto en negativo: *la inconformidad con la modernidad causa el subdesarrollo*.

Santiso (2001:8) critica el uso de condiciones en la CD, pero incurre en el error de definir la *condicionalidad* como un intento de los financiadores de usar a la CD como un *incentivo* para reformar los procesos e instituciones políticos de los países receptores. Pero según Lukes (1974:32), los incentivos solo existen en ausencia de un conflicto de intereses, lo que no es el caso entre financiadores y receptores.

Por su parte, Santiso (2001:9) y Molina y Pereira (2008:7-8) resumen la literatura que afirma que las condicionalidades no han tenido resultados a la hora de implementar las reformas diseñadas desde el exterior y, además, han tenido efectos perversos sobre los procesos democráticos locales al sustituir los procesos políticos endógenos. Por ejemplo, que las sociedades receptoras

desconocen a qué instancia deben dirigir sus demandas, ya que financiadores y gobiernos receptores evaden la responsabilidad sobre los resultados negativos al culpar al otro —mientras sobrevaloran su aporte en el caso de éxitos.

Easterly (2002:18) afirma además que muchas de las condiciones no se exigen en la práctica, porque su incumplimiento impediría el flujo de recursos, poniendo en riesgo la existencia del sistema de la CD. Ello da pie de nuevo a la evaluación ritualizada. Sogge (2002:126-128) y Kohl y Farthing (2007) arguyen, que las condicionalidades de primera generación asociadas al ajuste estructural de los años 80 no funcionaron por una combinación entre la resistencia de los gobiernos receptores a cumplirlas y la necesidad de los financiadores a desembolsar fondos para justificar su propia existencia. Ello llevó a las condicionalidades de segunda generación, mucho más aceptadas, porque incluyeron la *participación local* y la atención a demandas sociales. Sin embargo, el objetivo último de la inclusión de la descentralización administrativa era la profundización de la reducción del Estado, para así contrarrestar las demandas sociales y poder ejecutar de manera más directa —obviando al gobierno central— las políticas de *desarrollo* modernizador eurocéntrico. En el punto 6.3.3 sobre *governabilidad* retomaré se retoma esta argumentación.

### **6.2.9. Solidaridad y redistribución (0,7%)**

Como he abordado en el punto 4.9.1., entre los años 70 y 90 del siglo XX la agenda oficial se vio marcada por los discursos poscoloniales de la *solidaridad internacional* (o *solidaridad entre los pueblos*) y la *redistribución*. Pero la capacidad motivadora, movilizadora y legitimadora de la *solidaridad* se ha ido desgastando por su uso indiscriminado, como en el caso del *desarrollo*. Aranguren (2008:194-195) observa que el topos de la *solidaridad* sirve de forma creciente a la “industria de la buena consciencia”<sup>689</sup> y para privatizar los servicios sociales a través de ONG —convirtiendo el carácter reivindicativo y militante del voluntariado en prestadores de servicios sociales en el Norte y Sur.

---

<sup>689</sup> Término acuñado por Sogge (2002:40).

Esta evolución ha provocado críticas, por lo que en la actualidad en el sistema de la CD el término *solidaridad* sólo es utilizado por los actores que tienen entre sus fuentes de financiación a partes de la sociedad del Norte que (todavía) tienen afinidad al concepto de *caridad* —comúnmente feligreses que aportan a asociaciones eclesiásticas (como Caritas), ONG con valores cristianos (Intermón Oxfam) y asociaciones que apadrinan niños/as (Intervida), etc. Sin embargo, en la práctica se utiliza *solidaridad* como eufemismo de *caridad*, por ser este último un concepto aún más criticado por basarse de manera explícita en las desigualdades estructurales y sin aspiración a superarla.

La *redistribución* surgió como demanda política y social en el contexto histórico de la descolonización, el empuje del enfoque de la dependencia y el auge de la solidaridad internacional. Propone devolver una parte de la riqueza acumulada en el Norte como consecuencia de la explotación colonial y la dependencia en las relaciones comerciales.

Gómez y Sanahuja (1998:21) describen cómo se forjó uno de los acuerdos internacionales de la CD más ampliamente debatido y que ha sido asumido formalmente por la mayoría de los países del Norte: dedicar el 0,7% de su PNB a la AOD. La primera referencia a este porcentaje —arbitrario, pero recurrentemente incluido en declaraciones internacionales— surge en 1968 en la II UNCTAD en New Delhi. Después Lester Pearson, premio Nobel de la paz y ex—primer ministro de Canadá, lideró en 1968/69 una comisión para evaluar los anteriores y primeros 20 años de CD. El *Informe Pearson*<sup>690</sup> de 1969 concluyó que la *ayuda al desarrollo* ha tenido efectos positivos sobre el *crecimiento* económico —el objetivo principal de la CD— y que se deberían aumentar los fondos, justo en el contexto de la primera reducción de fondos de la CD. La propuesta singular más aceptada del informe ha sido la asignación del 0,7% del PNB de cada país financiador a la AOD. En 1970 se aprobó la Resolución de la Asamblea General de la ONU 2626 (XXV) que expresaba que los países más *adelantados* dedicarían a partir de 1975 como mínimo el 0,7% de su PNB a la AOD.

---

<sup>690</sup> [<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743so.pdf>] acceso 25 de mayo 2022

Hasta el presente se trata de un compromiso no cumplido por la gran mayoría de los financiadores. Queda por analizar por qué la mayoría de los gobiernos del Sur no recurren a exigir el cumplimiento del 0,7 —ratificado nuevamente en Monterrey (2002). A su vez, la mayoría de las ONG internacionales lo incluyen en sus agendas —aunque presumiblemente lo hacen también para garantizar así la continuidad de los flujos de AOD que permiten su supervivencia institucional.

En el siguiente gráfico se refleja el desarrollo de la AOD como porcentaje del PNB y donde se observa una ligera tendencia a la reducción. En el capítulo 7.2.2. desagrego los datos con mayor detalle.



*Fuente: OECD, Banco Mundial, 2022*

### 6.2.10. Alianzas Público—Privadas

Las alianzas público-privadas (APP) son el más reciente principio regulador en ser incluido en la agenda oficial de la CD y, según autores como Ramiro (2012), se trata de su futuro principio rector. Como ya he mencionado, en la actualidad se persigue la demandada *coherencia* de la CD, abandonando el discurso *solidario* y poniendo en valor las APP y la *eficacia* (Romero y Ramiro, 2011:38-39). De esta manera, se disminuyen las divergencias entre agenda oficial y extraoficial.

Las APP engloban una visión utilitaria del sistema de la CD, en la cual el sector público (agencias bilaterales y organizaciones multilaterales) y el sector privado—no lucrativo (ONG) se integran con el sector privado—lucrativo (empresas transnacionales). Por ejemplo, en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* de la ONU (1995:140) se critica al *mercado libre* y se aboga por APP:

“Hemos aprendido que el progreso social no se hará realidad dejando simplemente que actúen las fuerzas del libre mercado. Sólo la voluntad política de invertir, nacional e internacionalmente, en el bienestar de las personas, logrará el objetivo de la seguridad social. El sector privado, incluidos el comercio y la industria y las empresas, debe asumir su parte en la responsabilidad de resolver los problemas sociales. Esta nueva alianza para el desarrollo social debe consistir en medidas que permitan a los pobres y a los desfavorecidos participar plena y productivamente en la economía y en la sociedad.”

El *Foro Económico Mundial*, denominado por la ciudad suiza de Davos donde se celebra su encuentro anual, se fundó en 1971 como foro empresarial de formación en las nuevas prácticas de gestión estadounidenses para las empresas europeas. Sin embargo, posteriormente su enfoque de actividad cambió hacia “mejorar el estado del mundo”, ya que una empresa transnacional „es por sí misma un stakeholder —junto con los gobiernos y la sociedad civil— de nuestro futuro global“ (WEF, 2019).

Beck (2002:22-23) se refiere a las empresas transnacionales (especialmente a las del sector financiero globalizado) como actores emergentes de la segunda modernidad, afirmando y que estas incluyen en sus fachadas ceremoniales la *solidaridad* y la *protección del medio ambiente*, etc. Para esta finalidad, las empresas transnacionales (ETN) lograron introducir mecanismos favorables a sus intereses en las agendas oficiales y extraoficiales de la CD. Ello se puede observar en la iniciativa de la ONU de 1999, denominada *Global Compact*, la expansión del modelo de las *Alianzas Público-Privadas* (APP) y la reorientación del interés del PNUD *hacia* la empresa privada micro y pequeña. Desde entonces, la ONU asume un papel activo en la promoción de la actividad empresarial en la CD, perceptible en las cumbres y declaraciones de alto nivel respecto a la CD, por ejemplo priorizando la *eficacia de la ayuda* y la *lucha*

*contra la pobreza* en términos de poder adquisitivo. Ello determina, a su vez, que las demás agencias bilaterales y multilaterales se alinean con el mismo discurso y los mismos objetivos, lo cual a su vez condiciona la labor de las ONG. Cabe subrayar que los gobiernos financiadores desplazan cada vez más abiertamente los objetivos de su CD bilateral hacia los intereses comerciales de las ETN de su país, ya que la función ideológica de la CD se hizo superflua en la posguerra fría. Por lo que, a pesar de toda la retórica *social* y *medioambiental* de los años 90, nunca se abandonó la dimensión geopolítica de la CD, ya que meramente se reorientó a facilitar la presencia de las ETN propias en los países receptores. También la cooperación Sur-Sur de países como Brasil o China persigue esta finalidad utilitarista.

En resumen, mediante las APP se pretende atender a demandas poscoloniales para un mayor control del mercado bajo la lógica de *alianza* entre los tres sectores (administraciones, sociedad y mercado). Sin embargo, ello no implica necesariamente un mayor *desarrollo* para el Sur, ya que este tipo de CD potencialmente se subordina a los intereses de las ETN y del Norte. Por lo tanto, las APP legitiman el uso de la CD para defender a los intereses de las ETN, legitiman la presencia de las ETN en el Sur y crean una fachada ceremonial que distrae de sus prácticas reales (articulación libre), y se apoyan en la narrativa convencional del capitalismo modernizador al defender que el mercado es la solución *racional* y *universal* a los problemas *endógenos* del Sur (Escobar, 1995:166).

### **6.3. Objetivos oficiales del sistema de la cooperación para el desarrollo**

Finalmente, revisaré en este capítulo los objetivos incluidos en la agenda oficial actual. Como ya he mencionado, algunos objetivos que anteriormente dominaron la agenda oficial —*derechos humanos, justicia social, etc.*— han sido desplazados del núcleo de la agenda oficial por otros, como el *crecimiento económico, la gobernanza* y la *seguridad*.

Antes de analizar cada objetivo, cabe subrayar el rol de los objetivos en la legitimación de la CD. Todos los objetivos oficiales de la CD reflejan narrativas modernas eurocéntricas, por lo que al inscribirse nítidamente en el modelo capitalista modernizador tienen una capacidad coercitiva —porque su asimilación otorga legitimidad, mientras su rechazo implica deslegitimación.

De forma coyuntural surge la preocupación por replantear el debate sobre el *desarrollo* y la *cooperación*. Ello redundaba usualmente en la promoción de un *desarrollo integral* y una *visión horizontal e interdependiente* de las relaciones entre Norte y Sur. Sin embargo, se trata de ajustes en el discurso que en pocas ocasiones llevan a cambios en las organizaciones o en su práctica, porque se sobreentiende el significado de *desarrollo* (Podesta, 1994:349,367), lo que implica la ausencia de una propuesta explícita, deliberada y consensuada de objetivos y procesos —manteniendo el *statu quo* moderno y eurocéntrico

Queda patente, que estos temas obedecen a modas en el sector, que son informados por las narrativas dominantes de cada momento histórico. Dado su capacidad legitimadora, son aplicadas a nivel global, y entre ellas donde las ODS constituyen meramente el último capítulo en una larga serie de objetivos legitimadores: las modas forman parte del discurso oficial del *desarrollo* y son necesarios para mantener la legitimidad del sistema de la CD y poder cumplir así la agenda extraoficial con intereses contrarios al Sur (Rodríguez Gil, 2005:155), pero también para lograr efectivamente el *desarrollo* (Rottenburg, 2009). En el punto 2.2.3. presenté a la diferenciación entre ambas agendas.

En la tabla 7 resumo los objetivos y principios que dominaron y dominan la agenda oficial de la CD, en base a Sogge (2002:216-218), Lensink y White (2001:4) y lo analizado previamente:

*Tabla 7 - Modas de la agenda oficial de la cooperación para el desarrollo*

1950	1960	1970	1980	1990-1995	1996-2001	2002 - presente
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a partidos y sindicatos anticomunistas</li> <li>• ISI</li> <li>• Ayuda alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión pública</li> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Educación</li> <li>• Control de población</li> <li>• Apoyo a partidos y sindicatos anticomunistas</li> <li>• ISI</li> <li>• Ayuda alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza y NSB</li> <li>• Ámbito rural</li> <li>• Sector informal</li> <li>• Mujeres en el desarrollo</li> <li>• Tecnología apropiada</li> <li>• Medio ambiente</li> <li>• 0,7%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste estructural</li> <li>• Austeridad pública</li> <li>• Exportación</li> <li>• Condicionalidad (1° generación)</li> <li>• Participación</li> <li>• ONG</li> <li>• Microcrédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximización de proyectos</li> <li>• Capacidades locales (técnicas)</li> <li>• Condicionalidad (2° generación)</li> <li>• Democracia</li> <li>• Descentralización</li> <li>• ONG</li> <li>• Resolución de conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SCO</li> <li>• SWAp</li> <li>• Pobreza</li> <li>• Coherencia</li> <li>• Medio ambiente</li> <li>• Género</li> <li>• Governance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ODM</li> <li>• ODS</li> <li>• Reducción de pobreza</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Gobernanza</li> <li>• Género</li> <li>• Cambio climático</li> <li>• Socios</li> <li>• Apropiación</li> <li>• Alineación</li> <li>• Coordinación</li> <li>• Gestión por resultados</li> <li>• rendición de cuentas</li> <li>• Partenariado</li> <li>• SWAp</li> <li>• APP</li> </ul>

(Fuente: *Elaboración propia, a partir de Sogge (2002:216-218) y Lensink y White (2001:4)*)

Se observa que objetivos como *pobreza* y *medio ambiente* son recurrentes, mientras otros han desaparecido o aparecido debido a coyunturas políticas, como el papel geo—estratégico de la CD en la Guerra fría, o la introducción de las narrativas poscoloniales y neoliberales.

La renovación y re-valorización de discursos y objetivos en la agenda oficial no sólo se limita a reformar el modelo hegemónico en lugar del revolucionarlo, como arguye Sampedro (1982:359), sino que de hecho se limita aún más a la actualización de la fachada ceremonial en función de las demandas del contexto, facilitando que las prácticas se mantengan invisibilizadas e inalteradas —articulación libre entre agenda oficial y extraoficial. Como resultado, las fachadas ceremoniales son flexibles y polifacéticas —las *modas* demuestran la aplicación de este mecanismo de legitimación.

El discurso del *desarrollo* está constituido por un armazón de conceptos claves, como *lucha contra la pobreza*, *participación* y *eficacia*. La hegemonía de esta narrativa se asienta sobre un elevado grado de coherencia entre todos esos tópicos. Sachs (1992:4) afirma que son conceptos surgidos en el marco de la

modernidad capitalista europea y sólo posteriormente aplicados al resto del mundo, por lo que por este origen local compartido guardan un elevado grado de coherencia.

A principios de los años 90, Wolfgang Sachs (1992) editó un *Diccionario del desarrollo*, en el cual varios/as autores/as analizan desde una crítica posmoderna los eslóganes que habían dominado la agenda oficial de la CD hasta entonces. Casi 20 años después, Andrea Cornwall y Deborah Eade (2010) retomaron la propuesta en su obra colectiva *Deconstructing Development Discourse. Buzzwords and Fuzzwords* —aunque expresan que, al contrario de Sachs (1992), persiguieron un acercamiento “eclectico” (Cornwall y Eade, 2010:1). En la tabla 8 reflejo los temas incluidos en las dos obras colectivas para así obtener un primer indicio respecto a las adaptaciones del discurso de *desarrollo* en estos dos décadas.

Tabla 8 - Adaptaciones en los conceptos claves del desarrollo

<b>1992</b> <i>The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power</i> (editado por Sachs, 1992)	<b>2010</b> <i>Deconstructing Development Discourse. Buzzwords and Fuzzwords</i> (editado por Cornwall y Eade, 2010)
<b>Conceptos mantenidos o adaptados</b>	
Desarrollo	Desarrollo
Medio ambiente, recursos	Sostenibilidad
Participación	Participación, empoderamiento
Pobreza, nivel de vida	Reducción de la pobreza
Mercado	Globalización
Necesidades	Protección social
Planificación	Armonización, apropiación
Población	Partenariado, buenas prácticas
Ciencia, tecnología	Capital social, incremento de capacidades
Estado	Gestión del conocimiento
	Sociedad civil, ONG, activismo político, ciudadanía
	Buen gobierno
	Estados frágiles
<b>Conceptos abandonados o marginados</b>	<b>Conceptos introducidos o enfatizados</b>
Progreso	Lenguaje (discursos)
Igualdad-equidad	Derechos humanos
Ayudar	Género
Un mundo	Religión/laicidad
Socialismo	Construcción de la paz, seguridad
	Transparencia, rendición de cuentas, corrupción

(fuente: elaboración propia, a partir de Sachs, 1992 y Cornwall y Eade, 2010)

Queda evidente que pocos conceptos perviven, además de que obviamente el de *socialismo* ya no tiene casi ninguna relevancia. A su vez, se puede suponer que la inclusión de los diferentes temas en Sachs (1992) no implica que hayan sido los únicos temas, sino los más convencionales, por lo que se prestaron a la crítica posmoderna. Por ejemplo, el tema posmoderno del *género* ha tenido desde los años 70 una presencia notable en la CD.

Cabe dejar para futuras investigaciones el análisis de hasta qué punto ciertos temas incluidos en la agenda global de la CD corresponden a necesidades de las alternidades o a intereses del Norte —y a su vez, hasta qué punto se aplican los mismos baremos en su consecución.<sup>691</sup>

### 6.3.1. Crecimiento económico y reducción de la desigualdad

Como ya he abordado en el punto 4.2. sobre el *progreso infinito*, las promesas de la narrativa del *crecimiento* —más rápido, más lejos, más acumulación, etc.— aluden a la necesidad humana de seguridad, pero también a la estética y la satisfacción que produce el consumo (Grober, 2010:278-279). Por esa razón, aunque se pregona el *desarrollo humano* o *sostenible*, “el contenido implícito y explícito del desarrollo es el crecimiento económico, la acumulación de capital con todos los efectos positivos y negativos” (Latouche, 2007:21). También en la definición de la CD de Gómez y Sanahuja (1998:17) se sitúa esta narrativa en un primer lugar:

“A través de la cooperación al desarrollo, se pretende contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta. Se intenta impulsar el crecimiento económico y el bienestar social, favorecer formas de gobierno democráticas respetuosas con los derechos humanos y contribuir a la preservación del medio ambiente.”

En la última década, las motivaciones comerciales de la CD han empezado a constituir parte de la agenda oficial por la mencionada superación de la narrativa poscolonial, por lo que lo criticado hace 20 años por Martínez Peinado

---

<sup>691</sup> La referencia obligatoria en este sentido son los derechos humanos, promovidos entre otros gobiernos por el de los EEUU —que aplica la pena de muerte como pena judicial y mantiene a personas durante años sin acceso a un juicio en la Bahía de Guantánamo.

—menos la conclusión crítica del autor— hoy en día forma parte de los discursos auto-legitimadores de los financiadores:

“[...Es] cooperación para desarrollar la ‘economía del mercado’, para abastecer de bienes y servicios que aumenten el bienestar, para superar obstáculos a la modernización [...], para integrar en mejores condiciones a los desfavorecidos o excluidos del sistema [...]. [...] es cooperación para el desarrollo de un capitalismo que [...] no puede ser sino periférico, extravertido, dependiente.” (Martínez Peinado, 1999:94-95)

Una parte relevante de los flujos financieros se dedican al *crecimiento*, y no sólo por los bancos de *desarrollo* multilaterales y nacionales que por mandato sólo deben prestar a los gobiernos insolventes económicamente (para no quitar cuotas de mercado a la banca privada comercial), con el objetivo declarado de incrementar el *crecimiento* económico mediante la aportación de créditos concesionales y *know-how* experto. El propósito declarado es restaurar a largo plazo la solvencia del país, para que pueda así acceder a créditos comerciales en el mercado financiero global (Rottenburg, 2009:175).

La dialéctica entre el Estado (planificación centralizada) y el mercado libre se supera al tornarse insostenible ambos planteamientos en su estado puro, ya que empíricamente se demostró, como tarde en los años 90, la necesidad de recurrir a los actores de los dos sectores económicos para evitar los efectos negativos de cada uno, dando por superada también la narrativa del *tercer sector* como sustitución del Estado en la prestación de servicios sociales.

El análisis del PNUD (2005:38-43) respecto a la *pobreza* lleva a la exigencia de una necesaria re-distribución de la riqueza mundial bajo este nuevo discurso. Para ello propone un rol central tanto para los actores públicos (nacionales y multilaterales), como para el mercado:

“[...] los gobiernos que buscan mejorar la equidad en los resultados distributivos pueden recurrir a una amplia gama de instrumentos normativos [...]. A nivel global se dan analogías similares. La ayuda internacional equivale al mecanismo de transferencia fiscal redistributiva y tiene el potencial de generar un cambio dinámico, por ejemplo, mediante inversiones en salud, educación e infraestructura. De igual modo, las prácticas del comercio internacional pueden abrir (o cerrar) oportunidades a los países pobres y sus ciudadanos para conseguir una parte más grande de la tarta económica.”

Sin embargo, la legitimación de la CD como *sistema de redistribución* poscolonial entra en conflicto con las promesas convencionales de un *crecimiento económico universal* a través del *desarrollo*. De forma empírica y teórica, esta promesa ha sido demostrada como imposible de cumplir. Por ejemplo, Rist (2002:57) argumenta que resulta incoherente propagar una visión evolucionista de la historia —que promete el *desarrollo e igualdad para todo el mundo*—, y al mismo tiempo un *crecimiento ilimitado global* —que por ello es necesariamente asintótico<sup>692</sup>. En este sentido, Vandana Shiva afirma que “bajo la máscara del crecimiento se disimula, de hecho, la creación de la penuria” (Shiva, citada en Latouche, 2007:63). En este sentido, también Piketty (2014) afirma en su *El capitalismo del siglo XXI* que las desigualdades nacionales e internacionales siguen aumentando desde los años 70 del siglo XX porque la rentabilidad del capital es mayor que el crecimiento económico, basado en la productividad. Además, las fortunas se van concentrando de forma creciente al ser heredadas. Por lo tanto, las riquezas desiguales intra- e internacionales no surgieron en función del mayor rendimiento productivo de las personas que más capital tienen, como defiende el discurso legitimador del principio modernizador del *rendimiento*. Cabe destacar que la existencia y el aumento de la *desigualdad* son legitimadas en el sistema-mundo capitalista, modernizador, eurocéntrico y patriarcal. Esta falta de percepción de las *desigualdades* globales se debe al discurso del principio del *rendimiento* (quintaesencia del *sueño americano*), una institución moderna que según Beck (2002:55-69) sí puede haber tenido validez en el marco de su origen, el Estado-nación, con sus desigualdades internas.

Pero es sobre todo el principio del *Estado-nación*<sup>693</sup> el que legitima las desigualdades internacionales. En este aspecto cabe matizar que Beck (2002) emplea un análisis eurocéntrico, aplicable en principio solo a los Estados-Nación europeos. Según su argumentación, las desigualdades relativamente reducidas en cada Estado-nación son percibidas comprensiblemente como

---

<sup>692</sup> Asintótico - Dicho de una curva: que se acerca de continuo a una recta o a otra curva sin llegar nunca a encontrarla. (RAE)

<sup>693</sup> En el punto 4.6.1. introduje el topos moderno del Estado-nación.

significativas, legitimando el principio del *rendimiento* la distribución desigual de la riqueza a nivel nacional. Pero es el principio del *Estado-nación* el que suprime la visibilidad de las desigualdades mucho mayores a nivel internacional por centrar la atención en las desigualdades nacionales. En resumen, la falta de percepción de las desigualdades globales no se debe a la falta de atención hacia las mismas, sino a la atención prestada a las desigualdades nacionales. Beck (2002:57) denomina esto la “exclusión doble”: los y las excluidos del acceso a las riquezas son excluidos de la práctica discursiva, porque las políticas y también las ciencias sociales padecen de una “fijación estatal”.

Este autor identifica cuatro principios complementarios que constituyen el principio del *Estado-nación* e influyen en la percepción de la desigualdad. En primer lugar, la fragmentación global en Estados-Nación: por la ausencia de organizaciones globales legitimadas para la observación de la dimensión y la atribución de los orígenes de las desigualdades internacionales, las mismas fragmentan sus datos y análisis igualmente a nivel nacional. En segundo lugar, la percepción de desigualdades requiere la afirmación de la *igualdad*: a nivel de un Estado-nación el *nosotros* se define en función de la supuesta *homogeneidad* de la identidad *nacional*, otorgando derechos y deberes *iguales* a cada ciudadano y ciudadana. Sin embargo, y en tercer lugar, al mismo tiempo se percibe la incomparabilidad entre Estados-Nación y *por ende* entre personas de diferentes nacionalidades. De esta manera, se legitima que los y las *otros* en sus países de origen tienen sueldos muchas veces menores para cualificaciones y empleos comparables; algo que sólo pierde legitimidad al coexistir a nivel nacional (aunque no en el contexto de una empresa transnacional). En cuarto y último lugar, el principio del *Estado-nación*, al invisibilizar las desigualdades, legitima no sólo la omisión de la acción para reducirlas, sino incluso también las acciones que agudizan las desigualdades, ya que los efectos *extranacionales* de la redistribución global —los riesgos los llevan los *otros* Estados y las riquezas las recibe la propia *Nación*— son sustraídos de la percepción *intranacional* del electorado.

La falacia de la visión estadocentrista se evidencia con la creciente permeabilidad de las fronteras nacionales y la interdependencia internacional.<sup>694</sup> La creciente movilidad implica una transnacionalización social, derivada del contacto y la inmersión en universos simbólicos alternos en relaciones económicas y sociales internacionales; y de la transnacionalización tecnológica mediante internet, telefonía, medios de comunicación de masas, etc. Como consecuencia, los gobiernos nacionales persiguen una *re-nacionalización* de la desigualdad<sup>695</sup> para re-legitimar las acciones y omisiones de su política exterior (Beck, 2002:62-63, 65). La construcción estadocentrista de la *irrelevancia* e *irrealidad* de las desigualdades globales se evidencia en la exclusión de la colonización en la autorrepresentación moderna europea: “El Estado-nación es el olvido institucionalizado del colonialismo y el imperialismo, a los cuales debe su ascenso” (Beck, 2002:58).

### 6.3.2. Lucha contra la pobreza y satisfacción de necesidades básicas sociales

El crecimiento económico prometido por el *desarrollo* se mide a través del indicador nacional agregado de *PIB/cápita* anual. Se trata del dato estadístico definitorio del rol de un país en el sistema de la CD: según umbrales establecidos y periódicamente ajustados se considera a un país de *ingreso alto*, *mediano alto*, *mediano bajo* o *bajo*.<sup>696</sup> Esta categorización según los ingresos promedios excluye la desigualdad del análisis y conlleva qué países son definidos como más o menos *desarrollados* o *subdesarrollados*<sup>697</sup>, recibiendo

<sup>694</sup> Al respecto, Beck (2002:62) alude a las políticas migratorias de la UE. Debido a una preocupante reducción de la natalidad. La UE afronta un envejecimiento poblacional que amenaza los sistemas de jubilación y salud, además de pronunciar el conservadurismo político. Aún así, la UE no sólo dificulta de manera creciente la inmigración —una posible solución a su situación—, sino que sigue promoviendo políticas favorables a la globalización, que incrementan las interdependencias y consecuentemente los flujos migratorios.

<sup>695</sup> Como he mencionado previamente, visibilizando la existencia de y la atención a algunas desigualdades internas (especialmente en relación a migrantes), invisibiliza las desigualdades externas y las acciones u omisiones que las provocan o agravan.

<sup>696</sup> El BM publica anualmente la lista de los países según las cuatro categorías, usando el PNB. El PIB no difiere de manera sustancial del PNB de un país. Para 2020 los umbrales eran: >12.375 U\$ (alto), 3996 – 12375 (medio alto), 1026 – 3995 (medio bajo) y <1026 (bajo). [<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2019-2020>] acceso el 26 de mayo 2022

<sup>697</sup> En el capítulo 4.2. revisé el topos moderno eurocéntrico del progreso infinito que informa la narrativa de la pobreza.

menores o mayores fondos, teniendo la presencia de menos o más entidades de la CD.

En 1962, la ONU empezó a operativizar el concepto de la *pobreza* y desde entonces se define como *pobre* a una persona en función de si su país de residencia llega a superar estos umbrales definidos arbitrariamente por un indicador macroeconómico agregado igualmente sesgado (PIB/cápita) (Illich, 1992:90). La definición del *problema* de la *pobreza* en la CD suele limitarse a un enfoque de *pobreza absoluta* de carácter meramente cuantitativo, derivado de los mismos parámetros monetarios que definen el *nivel de desarrollo* de un país: el BM define que las personas con ingresos diarios per cápita de menos de 2\$ son *pobres* y que las de menos de 1,25\$ están en la *pobreza extrema*. Los ODM siguen esta lógica y aspiran a reducir en 50% el número de personas que viven con menos de 1\$ al día.<sup>698</sup>

En algunos casos se planteó definir la *pobreza* en función de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación para una vida sana, lo que resultó en estimar que las personas adultas que no pueden ingerir más de 2300 kcal por día son *pobres*. Sin embargo, como el enfoque monetario, si se limita a esta variable tampoco considera diferentes estilos de vida, trabajo, transporte y servicios comunitarios o públicos disponibles.

Otro enfoque realiza un cálculo del ingreso monetario necesario para adquirir la cesta de la compra básica local —y cuenta con los mismos problemas conceptuales y de aplicación, ya que no se correlaciona directamente con el bienestar de las personas. Aunque la agenda oficial de la CD considera la falta de acceso a la educación, la salud, etc. como *pobreza* (Ravallion, 2010:9-13; Toye, 2010:45-46), la práctica se limita a tratar estos aspectos como síntomas y no como causas estructurales de la falta de bienestar. Cabe destacar que la definición de la *pobreza* como la *falta de acceso a recursos materiales*, no suele ser conceptualizada como el producto de procesos perjudiciales reales, sino como la ausencia o dirección equivocada de procesos productivos —lo cual deriva en una *lucha contra la pobreza* que actúa sobre los/as pobres y no

---

<sup>698</sup> Estos *umbrales de la pobreza* consideran la *paridad de poder adquisitivo* (PPP), siglas en inglés.

una lucha en contra de las estructuras asimétricas de poder y recursos que sí causan y tienden a agravar lo que se denomina *pobreza*.

Contrariamente a la definición, empleada por la CD en el Sur, de *pobreza* en términos absolutos y en relación con el consumo, al Norte se le aplica el concepto de *pobreza relativa*, que estipula en la mayoría de los casos como *pobres* a las personas que ingresan menos del 60% de la media de los ingresos de sus conciudadanos. Tøye (2010:47) destaca que, de esta forma, la *reducción de la pobreza* se presenta como realidad alcanzable y sin la necesidad de reducir la desigualdad del consumo. Si se aplicara a nivel global el umbral relativo, no sólo se visibilizaría la desigualdad internacional (con las consecuencias revisadas previamente), sino que además sería necesario lograr un consumo menos dispar para cumplir los objetivos exigidos. Lo mismo aplicaría si se consideraran los ingresos relativos a nivel mundial.

Como ya se ha indicado anteriormente, sobre todo en los capítulos 5.1.3. respecto al enfoque de *necesidades básicas sociales* y 6.1.1 respecto a los ODM, la *lucha contra la pobreza* vuelve a ser el lema y objetivo explícito más frecuente en el sistema de la CD desde principios del siglo XXI. Es el último episodio de una tendencia reduccionista de los objetivos oficiales de *desarrollo*, que ha atravesado varios escenarios: desde prometer la generalización del bienestar (años 50 y 60), a satisfacer las necesidades sociales básicas (años 70), hasta abandonar el discurso propio del *desarrollo* a favor del mercado (años 80) y, por último, limitarse a *reducir a la mitad la proporción de personas en la pobreza extrema* (ODM nº 1, 2000). Se trata de un *enfoque de necesidades básicas* y de una negación del *enfoque de derechos* dentro de la lógica del *desarrollo* y el sistema de la CD. El breve paréntesis de ampliación de metas en los años 90 de la posguerra fría bajo el paraguas del enfoque *desarrollo humano* se revisó en el punto 5.1.6. Por otro lado, cabe añadir que los ODS (2015) aumentaron el nivel de exigencia al proponer las metas de “erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo” y “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo

a las definiciones nacionales”. Como ya he mencionado, ello se pretende de nuevo mediante un *big push* y no afrontando las causas estructurales.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el discurso de la política exterior estadounidense de la lucha contra el fascismo se desplazó a la *lucha contra la pobreza*. Escobar (1995:22) arguye que este “descubrimiento” de la pobreza mundial sirvió a la expansión de la influencia de EEUU en las áreas entonces definidas como *subdesarrolladas*. El recién fundado BM aportó los datos estadísticos para definir como *pobres* a dos tercios de la población mundial.

La problematización de la *pobreza* creó nuevas narrativas y prácticas: de hecho, llegaron a constituirse como si fueran verdades *universales* y *auto-evidentes*, que la *pobreza* es el problema principal de los países *subdesarrollados* y que el *crecimiento* económico, ergo el *desarrollo*, es la única solución (Escobar, 1995:24). La pobreza ya no se concebía como una consecuencia de causas estructurales, sino como un problema individual —cuya causa y solución es también individual, además de que los requisitos técnicos y el nivel micro de los proyectos “des-politizan” el concepto de *pobreza* (Bebbington, 2005:940). La CD debe limitarse por lo tanto al asistencialismo y a aspirar meramente a objetivos mínimos, como reducir la *pobreza extrema* en lugar de perseguir alternativas al modelo modernizador eurocéntrico (Rodríguez Gil, 2005:183) o, menos aún, conocer y valorar las alternidades para eventualmente coordinar procesos de colaboración mutua.

La *pobreza* y las *necesidades sociales básicas* (NSB) son conceptos que suprimen las definiciones de realidad divergentes del modelo moderno eurocéntrico. Deslegitiman las *otras* formas de vivir y convivir al interpretar y teorizar sobre ellas en función de los propios topoi y la propia realidad (Berger y Luckmann, 1967:132-133). De esta forma, por ejemplo, todas las maneras de intercambio de bienes y servicios que no implican un intercambio monetario se desprecian como “trueque”, que según los mitos racionales impide la acumulación de excedentes, lo que a su vez impide el *desarrollo* y explica la economía de *subsistencia*.

*Pobreza* y *NSB* se definen desde el modelo capitalista modernizador determinando un promedio arbitrario de ingresos monetarios según el cual una persona que se auto-define, por ejemplo, como pastor de ovejas o dueña de una tienda de barrio, empieza a clasificarse como *pobre*. Igualmente, las *necesidades* son definidas como *básicas* según la realidad del Norte, por lo que se traducen en inversiones en servicios públicos como educación y salud, que se limitan a reducir la *pobreza extrema*. En el punto 3.1 ya observé que la CD impide la satisfacción de los tres niveles superiores de necesidades básicas definidos por Maslow (1943): necesidades sociales, estima y auto-realización.

Las políticas de la CD y de gobiernos del Sur que persiguen lograr con *eficacia* la *reducción* de la *pobreza*, suelen concentrar fondos —comúnmente bajo el formato de *transferencias directas condicionadas* (bonos sociales)— a los colectivos justo por debajo de aquel umbral arbitrario. Ello significa que se benefician primero los “más ricos de los pobres” y que se desatienda a los “más pobres”, porque así se cumple con mayor *efectividad* con los objetivos exigidos (Toye, 2010:47).

Dubois (2005:15-16), por su parte, afirma que los ODM serían la “pieza esencial” del “nuevo consenso de Washington”: una estrategia operativa del conjunto de los actores de la CD que persigue —y de esta forma legítima— una concepción estrecha de la *pobreza*: una superación de la *pobreza* se convierte en sinónimo de *desarrollo* y tiene la finalidad utilitarista de reducir el impacto de la *pobreza* sobre la estabilidad social y la *seguridad* del Norte. En el contexto de la crisis migratoria actual, se vuelve a legitimar la CD como *herramienta* en contra de la migración al Norte.

Retomando el aspecto de las *incoherencias* entre agendas oficiales y extraoficiales, Sogge (2002:43) concluye que las motivaciones humanitario-éticas son las que durante décadas han determinado la retórica pública de la CD —la agenda oficial—, aunque han sido las motivaciones estratégicas, socio-políticas y comerciales las que han sido determinantes para motivar la participación del Norte en la CD —la *agenda extraoficial*.

El propio autor sintetiza sus conclusiones en una publicación posterior de la siguiente manera (Sogge, 2006:27):

“Ciertamente, *hablar* acerca de la pobreza ha saturado el discurso público, [...]. Sin embargo, entre todas las preocupaciones, erradicar la pobreza nunca ha estado entre los propósitos humanitarios principales. Más bien los que [...] han manejado [la ayuda humanitaria] lo han hecho desde una perspectiva política: controlando esferas de influencia, recompensando a clientes, castigando a los adversarios, penetrando y ampliando mercados, complaciendo a los electores... una lista de objetivos larga, cambiante e incoherente.”

A modo de ejemplo, cabe mencionar la crítica de Abraham Rivera<sup>699</sup> al rol legitimador del PNUD en el contexto de los “proyectos de reconcentración”, promovidos por la gobernación de Chiapas y el Estado mexicano. Estos proyectos de *desarrollo* persiguen la reestructuración territorial mediante el re—alojo de comunidades para que diferentes empresas transnacionales tengan acceso a recursos naturales —energía hidroeléctrica, minerales, tierras raras y tierra para producir agrocombustibles. La creación de las “ciudades rurales”, donde se re-localiza forzosamente a la población, ha sido aprobada por el PNUD bajo la priorización del primero de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* —la *reducción de pobreza*—, cuyo cumplimiento se persigue reduciendo la dispersión de la población de bajos ingresos, porque facilitaría el acceso a servicios básicos y al mercado.

Como ya concluí en el punto sobre los ODM, la *lucha contra la pobreza* concebida como satisfacción de las *necesidades básicas* sirve para renovar la fe en el sistema de la CD, recurriendo a los topoi modernos de que *la pobreza es una condición individual y no estructural*, que *paliar los síntomas es más efectivo que perseguir cambios estructurales* y que *el problema y la solución del subdesarrollo están en los propios países del Sur*. Los expertos que teorizaron sobre la definición más *objetiva* de la *pobreza* llegaron a definiciones técnicas y eurocéntricas, y, sobre todo, a un doble estándar de la misma —pobreza absoluta y relativa—, todo lo cual además facilita la evaluación ritual.

---

<sup>699</sup> Colectivo CAIK de Chiapas (México), en Conferencia *Represión y resistencia en Chiapas*, 29.11.2011, Bilbao

### 6.3.3. Democracia, gobernanza y descentralización

En los capítulos 4.5.1. y 4.6.1. abordé en detalle los topoi modernos eurocéntricos de la *democracia* y del *Estado*. Aquí cabe subrayar que la *democracia* forma parte del binomio artificial *democracia-mercado*, que legitima el topos del mercado al asociar libertad política con mercado libre. En este sentido, ha sido un objetivo oficial durante la guerra fría —aunque nunca ha sido un requisito para acceder a la CD, ya que las relaciones de la CD bilateral con regímenes dictatoriales o autoritarios sirvieron a fines geo-estratégicos.

En la post-guerra fría, la democracia ha cobrado protagonismo como condición oficial de la CD. Ello se debe a que las sociedades del Norte ya no están tan dispuestas a tolerar el apoyo a regímenes anti-democráticos como cuando estuvo en *riesgo su forma de vida y su libertad* por la *amenaza comunista*. En este sentido, los financiadores destacan el carácter democrático de los gobiernos receptores para demostrar la representatividad y legitimidad de los mismos y, por ende, del sistema de la CD.

Entre las diversas luchas sociales para definir y lograr un bien común en una sociedad, Santos (2007:296) destaca la lucha de la clase obrera contra el capital, ya que aquella resultó no en la superación del capitalismo, sino en su reforma: la “socialización de la economía”. Los/as trabajadores y trabajadoras/as no sólo han cubierto sus necesidades a través del modelo capitalista, sino que con las luchas sindicales alcanzaron su acceso a la ciudadanía. Como consecuencia aumentó y se legitimó la capacidad normativa del Estado para regular la economía y reprimir a los/as trabajadores/as.

La “politización del Estado” es el resultado de haber constituido el Estado-nación como campo de lucha política sobre la regulación del mercado y de los/as trabajadores/as. “Del mismo modo que la ciudadanía se configuró desde el trabajo, la democracia estuvo desde el principio ligada a la socialización de la economía. La tensión entre capitalismo y democracia es, en este sentido, constitutiva del Estado moderno, y la legitimidad de este Estado siempre estuvo vinculada al modo, más o menos equilibrado, en que resolvió esa tensión”

(Santos, 2007:297). El autor define el rol del Estado en la modernidad capitalista eurocéntrica como excluyente de la naturaleza y de minorías, declarando lo no público como no político, además de que la “nacionalización de la identidad cultural se asentó sobre el etnocidio y el epistemicidio: todos aquellos conocimientos, universos simbólicos, tradiciones y memorias colectivas que diferían de los escogidos para ser incluidos y erigirse en nacionales fueron suprimidos, marginados o desnaturalizados, y con ellos los grupos sociales que los encarnaban” (Santos, 2007:298).

El Estado débil, auspiciado por la globalización promovida por el Consenso de Washington, asume en el espacio nacional la gestión y legitimación de las exigencias del capitalismo global para así garantizar la gobernabilidad. Las reformas del Estado, en los años 80 y principios de los 90 del siglo XX, partieron del topos de que era *irreformable*, por lo que la única forma de *mejorar* el Estado era reducirlo a su expresión mínima y así evitar su *ineficacia* e *ineficiencia* y su crecimiento desproporcionado, el cual impide el desarrollo del mercado (Santos, 2007:256-261).

Sin embargo, los resultados negativos de estas reformas neoliberales amenazaron también a los gobiernos del Norte a través de la migración, la contaminación, las epidemias y el terrorismo, por lo que se replantearon las premisas y se empezó a considerar al Estado *gobernable* y fuerte y a una *sociedad civil activa* como elementos claves para el capitalismo modernizador (Santos, 2007:260-261).

Aunque el capitalismo ha desterritorializado los flujos globales de capital desapoderando a los Estados, todavía requiere del control sobre territorios para producir materias primas y mercancías a bajo coste<sup>700</sup> (Thorpe et al., 2013). De forma muy parecida a lo mencionado anteriormente, en este aspecto el rol de la CD, al concentrar sus servicios y defender el *desarrollo productivo*, ha sido y sigue siendo facilitar y legitimar tanto la deslocalización de personas hacia las

---

<sup>700</sup> Abraham Rivera, Colectivo CAIK de Chiapas (México), en Conferencia *Represión y resistencia en Chiapas*, 29.11.2011, Bilbao

ciudades o pueblos urbanos, como su supuesto empleo remunerado digno en las maquiladoras y explotaciones agrarias y mineras.

El capitalismo contemporáneo tampoco abandonó las formas de poder que Foucault (1977)<sup>701</sup> identificó como “soberano” —ejercido por la autoridad en base a la legislación— y “disciplinario” —(auto)ejercido por los individuos en cumplimiento de las normas (y no leyes) creadas por las ciencias humanas y que naturalizan la *dominación*—, para apoyarse sobre el poder “biopolítico”: para cumplir sus objetivos, las autoridades (o quienes actúan a través de ellas) intervienen para hacer proliferar y condicionar la vida de las poblaciones. Grosfoguel (2008:20) argumenta que las formas modernas de poder —soberano, disciplinario y biopolítico— son coetáneas.

Como ya mencioné, considero la CD como un agente de la “biopolítica”. Por ejemplo, en el contexto de la misma crítica a Hardt y Negri (2000), Grosfoguel (2008:21) subraya que la externalización de la producción a las maquiladoras (sobre todo en China y Centroamérica) ha significado un incremento global del “obrero industrial”, aunque sí disminuyó en el Norte, como han sostenido Hardt y Negri. Evidentemente, la CD no es la fuerza detrás de esta tendencia económica y migratoria relevante, pero sus intervenciones sí la apoyan directa e indirectamente: concentración de servicios básicos (y consecuente abandono de otras áreas) que atrae a más migrantes en busca de empleo, fomento de producción agrícola para estos centros productivos de enclave dedicados a la exportación (Rivera Cusicanqui, 1992:155), formación técnica a las trabajadoras, etc. El caso de Chiapas, mencionada en el punto previo, es un claro ejemplo al respecto.

Después del final formal de la colonización, las intervenciones militares siguieron dándose en el Sur, ahora *soberano e independiente*, pero con una diferencia fundamental: en aras a la legitimidad frente a las demandas sociales/electorales pos—coloniales domésticas, ya no aniquilan a los gobiernos *comunistas*, sino que establecen en el poder a personas del país intervenido, alineadas con los intereses geo-políticos y los principios modernos

---

<sup>701</sup> Recurro a Matías (2006:1) para esta síntesis de las tres definiciones.

del país interviniente (Spedding, 2011:66-67) — o de varios países centrales, legitimados por resoluciones del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General de la ONU. Así ha ocurrido a raíz de las guerras de Irak, Bosnia, Afganistan, Libia, etc.

En el lenguaje técnico de la CD y de las Relaciones Internacionales, pronto se impuso como objetivo el concepto de *gobernanza* o *governability*. Su aceptación en la agenda oficial legitima condicionar la soberanía de los países del Sur bajo una interpretación tecnócrata que aísla *policy* de *politics* — diferenciando artificialmente las decisiones políticas de los debates ideológicos (Santiso, 2001:6).

Debido a que el BM por su mandato no puede dedicarse a objetivos *políticos*, logró definir la *governability* como una cuestión técnica y no política — siempre dentro del paradigma neoliberal. Así, lo hizo, por un lado, con la intención de demostrar la *ineficacia* e *ineficiencia* del sector público, y por otro lado, negando el rol negativo de cuestiones estructurales, como las relaciones comerciales internacionales asimétricas —identificadas, entre otros, por el enfoque de la dependencia (Berzosa, 1994:74; Santiso, 2001:4,6).

El término inglés *governance* es frecuentemente traducido como *gobernanza* y *governability*. Sin embargo, existe una diferencia conceptual entre ambas traducciones: *gobernanza* implica la existencia de instituciones *eficaces* para gobernar y *governability* se refiere a la existencia de un contexto socio-político favorable al ejercicio de la democracia. Posteriormente se introdujo el término *buen gobierno* (*good governance*), que valora la calidad con la que responde el sector público a demandas de la sociedad y de las empresas. Debido a su inclusión en el discurso hegemónico de la CD y de la academia, se han vuelto términos polisémicos, que carecen de definiciones inequívocas y operacionales (Santiso, 2001:4-5) —como ocurre también con los conceptos *desarrollo* y *sostenibilidad*.

Partiendo del enfoque teórico de la *nueva economía institucional*<sup>702</sup>, la *gobernanza* se situó en los años 90 en el centro de los discursos, debates teóricos y estrategias de la CD, tanto en calidad de *objetivo* como de *condición* para acceder a la AOD y a préstamos concesionales. El BM y el FMI, sobre todo, la presentan como el foco oficial de sus intervenciones en búsqueda de una mayor *eficacia* —imponiendo la *gobernanza* con la misma lógica de condicionalidad que las reformas macroeconómicas de los años 80 (Santiso, 2001:3,11-13).

Gobernabilidad —como objetivo y condición— está en concordancia con la *apropiación y alineación*, y promete una transferencia de control al Sur bajo el principio de confianza en sus capacidades institucionales y en una vuelta a la planificación estatal después del fracaso de las estrategias de *desarrollo* neoliberales impulsadas por el BM y el FMI (Colom, 2008:88).

Lensink y White (2001:12) concluyen que la asunción del BM de que la CD es más *efectiva* en países con políticas acordes al *buen gobierno* es equivocada, mientras que Pérez Baltodano (2006:23) reclama, que se trata de un concepto “inútil y estéril [...] que impone una visión normativa de la sociedad que es funcional a la sociedad del mercado.” Ello en aplicación de los conceptos de Berger y Luhmann (1967) y Meyer y Rowan (1977): se trata de una teorización realizada por personal dedicado a legitimar los mitos racionales del capitalismo modernizador, mediante un lenguaje y objetivos técnicos y ambiguos que neutralizan o aniquilan las definiciones alternativas de la realidad para re-socializar a los/as *otros* según su propia definición de la realidad y sus topoi. La agenda oficial de la CD que persigue la *democracia* y la *gobernanza* pretende tanto reforzar estos mitos como atribuir al Sur el fracaso en lograr los mitos (tampoco existentes en el Norte) —y el *desarrollo* que de ello surgiría *automáticamente*. Asimismo, Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1699) cuestionan si el *desarrollo* es un proyecto de *emancipación* o una forma de gobernabilidad (foucaultiana): desde el Norte se induce en el Sur un

---

<sup>702</sup> Véase capítulo 5.1.1.

determinado comportamiento para satisfacer los intereses de una parte determinada del Norte.

El término *democracia* se vio complementado —e incluso sustituido— por el concepto de *descentralización administrativa* desde los años 90, cuando se legitimó su incorporación en la agenda oficial por su supuesta capacidad para *profundizar* la democracia y lograr el *buen gobierno* a través de la municipalización y *participación popular*.<sup>703 704</sup>

Los procesos de descentralización administrativa promovidos por la CD se condensaron en la progresiva municipalización de los países del Sur. Ello debería haber creado nuevos interlocutores para el sistema de la CD, pero en la práctica la capacidad de gestión de las nuevas autoridades municipales en el momento era muy reducida, por lo que las ONG locales y las consultorías pronto empezaron a cumplir un rol más central: por un lado, recibían fondos para formar a los nuevos cuadros municipales y, por otro lado, a los municipios les encargaban todo lo relacionado con CD. De esta forma, se reforzó y expandió el sector de las ONG locales hasta las zonas rurales y se realizó una fuga de cerebros de personal cualificado en el medio rural hacia la CD —por lo que, en lugar de reforzar las administraciones públicas y hacerlas alcanzar todo el territorio, se fomentó el sector privado no lucrativo —ligado a la CD y considerado *más eficaz y flexible* según la lógica racional hegemónica.<sup>705</sup>

Sogge (2002:126-128), Kohl y Farthing (2007) y Rottenburg (2009:98) arguyen que las condicionalidades de segunda generación impuestas en los años 90 en el marco de los programas de ajuste estructural por el FMI y el BM, han sido mucho más aceptadas socialmente que las de los años 80, porque han incluido

---

<sup>703</sup> En el epígrafe 7.1.5.3.1. reviso la Ley de Participación boliviana de 1994

<sup>704</sup> Rodríguez Gil (1993:181) expone al respecto: que “las posiciones que han puesto de actualidad la descentralización en América Latina provienen mayoritariamente de los bancos y agencias multilaterales (BM, BID, FMI, PNUD, Hábitat, etc.) y bilaterales (AID, GTZ, etc.), así como de las principales ONG's, de los organismos interamericanos (CLAD, ICAP, CEPAL, etc.), de las instituciones nacionales de desarrollo de la administración (INAP's, ESAP, etc.) y de los teóricos y técnicos del municipalismo, de la reforma del Estado y del desarrollo, etc.; y se encuentran enunciadas con mayor o menor claridad en prácticamente todos los programas de los gobiernos. [...] Desde estas posiciones, se viene hablando de la descentralización como un fenómeno de carácter universal e insoslayable al que se adjudican múltiples virtudes.”

<sup>705</sup> Véase el epígrafe 7.1.5.3.1. para el caso de Bolivia.

esta *participación local*, además de la atención a otras demandas sociales. Sin embargo, según estos autores críticos, el objetivo extraoficial de la descentralización administrativa fue la profundización en la reducción del Estado, para contrarrestar así las demandas sociales y poder ejecutar de manera más directa —obviando al gobierno central— las políticas de *desarrollo* diseñadas en el Norte.

#### **6.3.4. Derechos humanos e igualdad de género**

Desde sus inicios después de la II Guerra Mundial, la CD se adscribió a la defensa de los *derechos humanos* (Gómez y Sanahuja, 1998:17). En el capítulo 4.5.4. presenté los argumentos que definen los mismos como una narrativa moderna eurocéntrica en su configuración actual, por lo que aquí me limito a mencionar, como observa Sotillo (2011:30), que las “ONG toman como referencia la Resolución sobre el Derecho al Desarrollo”, aprobada por la ONU en 1986. Sin embargo, cabe cuestionar la validez de esta afirmación a la vista de que ni en las publicaciones de las ONG, ni en la literatura sobre las mismas se cita dicha resolución.

A su vez, en su dialéctica con las ONG internacionales, algunos gobiernos receptores critican a estas por promover el “imperialismo de los derechos humanos” (García Linera, 2011) en vulneración de su soberanía nacional. Cabe admitir que las ONG de desarrollo o de incidencia política (*advocacy*) internacionales autolegitiman su actividad en base a la defensa eurocéntrica de los *derechos humanos universales e inalienables* —aunque esta misión también sirve en la feroz competencia con otros actores sociales para acceder a fuentes de financiación (Beck, 2002:34).

#### **6.3.5. Sostenibilidad**

En el punto 5.1.5. abordé extensamente el topos de la *sostenibilidad*, por lo que aquí solo cabe resumir que el objetivo del topos de la sostenibilidad es lo suficientemente ambiguo como para que pueda ser empleado por parte de la CD para referirse tanto al decrecimiento económico, con el fin de proteger la naturaleza, como al crecimiento económico sostenido, aumentando de esta

manera la legitimidad del sistema de la CD en base a todas las narrativas del *desarrollo*, sea la poscolonial, la posmoderna o la convencional. En este sentido, se puede observar también en el espacio privado que no todos las y los consumidores de productos ecológicos persiguen proteger el medio ambiente y la protección de químicos de las y los trabajadores del campo, sino su propio bienestar en base a una alimentación *más natural* —además del prestigio social asociado al consumo ecológico *responsable* y un alto poder adquisitivo necesario para ello.

### 6.3.6. Seguridad

La CD y sus actores intervienen frecuentemente en contextos locales, regionales, nacionales e internacionales condicionados por el crimen organizado o por conflictos políticos, sociales, religiosos o étnicos. De esta manera, se ven obligados a la interacción con agentes locales —inclusive el poder fáctico de los carteles de la droga en Latinoamérica o los señores de la guerra en Oriente Medio— en contextos sociales construidos en base a la corrupción, la violencia abierta o latente, las desigualdades sociales extremas y la economía informal.

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense, la CD, que entonces priorizaba los objetivos de *desarrollo humano*, quedó en riesgo de ser subordinada, como ya ocurrió durante la guerra fría, a prioridades de *seguridad* nacional del Norte (Woods, 2005:404), que constituyen más parte de las políticas exteriores nacionales y bilaterales que de un sistema de *cooperación* para el *desarrollo global y multilateral*.

La *seguridad* es un objetivo utilitario que permite observar nítidamente el rol de la CD como un instrumento para perseguir intereses geopolíticos y económicos del Norte en el Sur global. Por ejemplo, en la lucha contra el negocio informal e ilegalizado del narcotráfico, se utiliza la CD para intervenir de una manera favorable a los intereses del Norte y para poder mostrar *respuestas* a la opinión

pública<sup>706</sup>. Ello es necesario sobre todo en el caso de relaciones internacionales infructuosas —para su legitimidad los gobiernos deben acatar las normas institucionalizadas (como las votaciones en la Asamblea General o en el Consejo de Seguridad de la ONU)—, o la pérdida del control estatal— militar sobre regiones o incluso países enteros. Para este propósito, se alcanzó una mayor coherencia entre la agenda oficial y la extraoficial al desplazar como objetivos centrales de la CD del *desarrollo*, la *lucha contra la pobreza* y los *derechos humanos*, a favor de la *seguridad* global en el marco de la guerra global contra el terrorismo (Woods, 2005:396).

Por otro lado, en concordancia con la narrativa de la *governabilidad*, se sitúa a la *seguridad* como un requisito *imprescindible* para el crecimiento económico en Norte y Sur. También los ODM se inscribieron en el paradigma de la *seguridad global*, al defender que la *pobreza* es la principal causa de la *inseguridad* – por lo que la *lucha* contra la *pobreza* y, por lo tanto, la CD legitiman su existencia al defender la *seguridad* del Norte. Por el otro lado, la inclusión de la CD y de la AOD en los dominios de la política exterior es ya una realidad orgánica en muchos países — por ejemplo, desde 2004 se utiliza en España la denominación “Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación” (MAEC).

El informe sobre *desarrollo humano* del PNUD (2005:83) alude a la *seguridad* y el *comercio* como los factores que ponen a la CD ante una “encrucijada”, e incluso re—define la “*lucha* contra la *pobreza*” como “*guerra* contra la *pobreza*” —y la acompaña de una cita del entonces presidente de EEUU, George W. Bush: “Esta creciente brecha entre riqueza y pobreza, entre oportunidad y miseria, es tanto un desafío a nuestra compasión como una fuente de inestabilidad”. Ello deja en evidencia el esfuerzo del PNUD de posicionarse en la agenda de la *seguridad* en el contexto de la *guerra contra el terrorismo* post 11/S: el PNUD (2005:83) define al sistema de la “ayuda internacional” como “una inversión en la seguridad y la prosperidad comunes de la humanidad”.

---

<sup>706</sup> En este sentido, en el estudio de caso sobre Bolivia aludiré por ejemplo al programa de cultivos alternativos a la hoja de coca (activo también en Colombia).

A modo de ejemplo, cabe añadir que la *seguridad alimentaria* es una de las narrativas asociadas a la seguridad más recientes y que surge de una combinación elocuente de los principios y objetivos de la lucha contra el hambre —como un síntoma clave para definir la *pobreza*—, la *apropiación*, la *sostenibilidad* y la *seguridad*. El fracaso y los efectos perversos de ciertas estrategias de *desarrollo* han sido descritos por Susan George (1986; en Escobar, 1995:104) en su artículo titulado “More Food, More Hunger”, afirmando que la re-orientación y modernización de la producción agrícola hacia la exportación (*cash crops*) aumentó el hambre en países que previamente tenían cierta auto-suficiencia alimentaria. La dependencia resultante —sobre todo por la creciente población urbana— de la importación de alimentos de bajo costo y ajenos a su cultura, y la creciente dependencia de las ETN y sus semillas transgénicas y fertilizantes, ha elevado la *soberanía alimentaria* a constituirse en una de las demandas más candentes del Sur.

### **6.3.7. Fortalecimiento de la sociedad civil y los roles de las ONG en la legitimación del sistema de la cooperación para el desarrollo**

En el marco del estudio de caso sobre Bolivia profundizaré esta temática, por lo que aquí cabe mencionar simplemente que, entre los años 80 y 90 del siglo XX, se extendió en el conjunto del sistema de la CD el concepto de *sociedad civil* o *sociedad civil organizada* (SCO), a pesar de tratarse de un concepto ambiguo, que, sin una definición única, entró a formar parte de la agenda oficial (Bebbington y Riddell, 1997:108). Las entidades normativas de la CD argumentaron entonces que, a la vista de la poca *eficacia* de la gestión pública, se debía fomentar y fortalecer un sector privado no lucrativo.

A mediados de los años 90, el objetivo del *fortalecimiento de la sociedad civil* fue relevado en parte por el de la *gobernanza*, aunque en la práctica el sistema de la CD y los gobiernos del Sur siguen dependiendo —aunque en menor medida, según el país— de la capacidad de ejecución de fondos de las ONG para prestar servicios sociales, considerados ampliamente como *públicos* (especialmente educación y salud). A su vez, cabe recordar que los informes

sobre la ejecución de fondos —más que los resultados— son esenciales para la legitimación del sistema de la CD.

El origen del mito eurocéntrico de la *sociedad civil* conlleva la connotación de la capacidad de la *sociedad* para controlar e influenciar al Estado (Pérez Baltodano, 2006:24). Sin embargo, tampoco en las democracias del Norte existe una capacidad fiscalizadora efectiva, ya que se limita a votar —elegir entre alternativas permitidas por el propio Estado y constituidas por las élites políticas— y manifestarse públicamente —sin que exista evidencia de que ello influya en las políticas<sup>707</sup>.

Pérez Baltodano (2006:24-25) y Eyben (2008:14) arguyen al respecto que el concepto *sociedad civil* constituye una “falsificación discursiva de la realidad” — es un mito moderno y forma parte de la agenda oficial. En el Sur, la elevada autonomía de los gobiernos respecto a sus votantes o súbditos es reforzada por la alta dependencia de muchos de estos gobiernos del exterior: la legitimidad del gobierno depende más del exterior que del interior, por lo que no cabe generalizar una influencia elevada de la *sociedad civil* sobre su gobierno. Si, además, la supervivencia de las organizaciones de la sociedad civil depende no de la sociedad local, sino de la CD exterior, no se debe suponer que tenga ni la capacidad, ni la independencia para identificar y formular alternativas a los modelos hegemónicos. Pérez Baltodano (2006:24-25) lo resume así:

“Sin una estructura real de derechos ciudadanos, la sociedad civil es simplemente una superestructura que flota sobre la sociedad empujada por los vaivenes de la cooperación internacional de la que depende para sobrevivir.”

Además, ese concepto omite que no todos los actores que constituyen la *sociedad civil organizada* defienden siempre el interés común y, especialmente, el de las y los más excluidos (Farrington y Bebbington, 1993:112).

Como he detallado previamente, desde el sistema de la CD se utiliza el término *rendición de cuentas* para aparentar la existencia de un control efectivo sobre

---

<sup>707</sup> Esta crítica no busca menospreciar los derechos al sufragio y de libre expresión, pero sostiene que no son garantía de un control efectivo al Estado.

los agentes de la CD. Pero aquella se reduce a una concepción técnica y excluye mecanismos de control social y políticos reales —convirtiendo el concepto en un recurso discursivo de la agenda oficial que se apropia de las demandas y críticas para así renovar su legitimación.

A su vez, el *fortalecimiento de la sociedad civil* y la *reducción del aparato estatal* asociado, que son promovidos por los financiadores, pueden tener como consecuencia el debilitamiento aún mayor de las administraciones públicas; por lo que no sólo la mayor *eficacia* del sector privado no lucrativo (ONG) se vuelve una profecía autocumplida, sino que además los gobiernos no pueden cumplir las exigencias de protección de derechos, de servicios sociales, etc. (Bebbington y Riddell, 1997:114,121), aumentando la deslegitimación de lo público a favor de la legitimación de las ONG privadas, y por extensión de la CD.

Una vez establecida esta legitimación, entidades bajo crítica, como el BM, buscaron una mayor interacción con la *sociedad civil* desde finales de los años 80, orientada a la legitimación social del propio BM, así como también a la cooptación de las ONG del Norte (Serbin, 2001:71). Lo mismo se puede observar respecto a las ONG del Sur (Banco Mundial, 1989a, 1989b).

Como resultado, son narrativas legitimadoras como la *eficiencia* o la *gestión por resultados* las que determinan que, en la práctica, los requisitos técnicos y el nivel micro de los proyectos limitan o anulan al activismo político y social de las ONG (Sáinz Ramos, 2008:57), el cual fue precisamente lo que llevó a la fundación de las mismas.

Antes de profundizar en estos aspectos, cabe aclarar que el concepto de *sociedad civil* es más amplio que el conjunto de ONG. Aún así se hace referencia frecuentemente a los conceptos de *sociedad civil organizada* o *sociedad civil internacional* —como definición del conjunto de los demás actores del sistema de la CD, en la literatura referente a la CD y en el discurso de los organismos bilaterales y multilaterales: un *tercer sector* de actores privados pero con *fines públicos* —como los del Estado— y *no lucrativos* —al

contrario del *mercado* (Fernandes, 1994:53). También una gran parte de la *sociedad civil* se auto-define así, pero no toda ella tiene relaciones con el sistema de la CD. En este sentido, Chandhoke (2002:35) añade que las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil son “contractuales”, a diferencia de las relaciones personales entre miembros de una comunidad (de un barrio, una aldea, etc.)<sup>708</sup>.

A su vez, la diferenciación empleada frecuentemente entre entidades públicas y privadas en el sistema de la CD no es exhaustiva ni excluyente<sup>709</sup>. Chandhoke (2002:35-36) observa las asunciones implícitas de la “falacia de los tres sectores”, según la cual cada dominio estaría regido por lógicas diferentes, que estas no se influirían entre sí y que al sumar las tres dimensiones se llegaría a incluir a todos los aspectos de una sociedad<sup>710</sup>. Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1702) diferencian las sociedades del Sur de las del Norte, al argumentar que sólo en las primeras existiría una “relativa fluidez de los límites de cada sector” por la creciente movilidad de las personas entre ONG, gobierno y actividad comercial.

Mitlin, Hickey y Bebbington (2007:1701-1702) arguyen además que el concepto del *tercer sector* ha sido empleado de forma normativa en lugar de analítica: la *sociedad civil* ha sido vista como algo intrínsecamente *bueno* frente a los fallos del Estado (Habermas, 2001)<sup>711</sup> o del mercado (Polanyi, 1944:76; Stiglitz, 1989:202). De esta forma, tales autores negarían al Estado (aunque también al mercado) el potencial de promover cambios demandados por la sociedad y restarían importancia a que la *sociedad civil* en su heterogeneidad incluya

<sup>708</sup> También Pierpalo Donati (1997:116) rechaza la negación del “Tercer Sector como producto y posible remedio de la crisis del Estado del Bienestar, o bien como una expresión de los límites, carencias y patologías del mercado.” Donati percibe a este sector como la “relacionalidad social antes de que ésta presente valores de intercambio (en el mercado) y antes de que llegue a ser objeto de regulación política y jurídica (por parte del Estado).”

<sup>709</sup> Además, también en las universidades y empresas existen entidades tanto de dominio público, como privado —y no pocas de titularidad o gestión mixta. Por lo que aquí evito emplear esta categorización demasiado generalizadora respecto a las lógicas que supuestamente dirigen a cada tipo de entidades.

<sup>710</sup> Comparando las muy diferentes lógicas atribuidas a cada sector por Chandhoke —“coerción” al Estado y “competitividad” al mercado— con las de Santos (2007) —“equitativo” al Estado y “creador de desigualdad”—, se observa otra insuficiencia de esta división para fines analíticos.

<sup>711</sup> Para un análisis del concepto de *sociedad civil* en la obra de Habermas véase Fascioli (2009).

también agrupaciones de particulares que defienden ideas conservadoras, racistas, etc. y/o intereses de partidos políticos, empresas, iglesias, etc.

Según Santos (2007:269), existe en el Norte un claro riesgo de que el denominado *tercer sector* se establezca no por los valores que se atribuye a esa institución moderna que es la ONG (basada sobre los mitos modernos de la *cooperación, solidaridad, participación, equidad, transparencia, democracia interna*, etc.<sup>712</sup>), sino “para actuar como apaciguador de las tensiones generadas por los conflictos políticos resultantes del ataque neoliberal a las conquistas políticas logradas [hasta finales de los años 70] por los sectores progresistas y populares”. En el capítulo 9 revisaré este rol en el caso de las ONG bolivianas.

Santos (2007:277) advierte, además, de que en algunos países receptores el objetivo no debería ser la protección de las organizaciones sociales en contra del control estatal, sino que estos gobiernos pudieran ejercer sus políticas nacionales con soberanía a pesar de la presencia de las ONG internacionales. Esta crítica de Santos a las ONG internacionales en concreto se debe extender necesariamente hasta incluir las entidades normativas de la CD. Contrariamente, Rahnema (1992:124) entiende que la incorporación masiva de las ONG al sistema de la CD —convirtiéndolas en ONG— no resultó en una mayor participación en la gestión pública, ya que su papel se limita a la ejecución de proyectos, manteniendo la toma de decisiones reservada a algunas entidades públicas nacionales y multilaterales.

Petras (1997:43) arguye que desde las entidades normativas del sistema de la CD se habría perseguido una “estrategia múltiple” para redefinir las funciones y reducir el volumen del Estado a favor del mercado. Como parte de esta estrategia, las ONG locales habrían servido tanto para reemplazar como para fiscalizar al Estado, lo que habría introducido una ideología antiestatista entre las organizaciones sociales y la población general.

---

<sup>712</sup> En el capítulo 4.1. revisé estos y otros mitos modernos legitimadores del sistema de la CD.

Asimismo Watkins (2000:311) concluye que la implantación de servicios básicos por parte de la CD permitiría al Estado desentenderse de sus responsabilidades, mientras Anderson (2004:375) añade que se “socavaron las capacidades locales”, y Farrington y Bebbington (1993:22) observan que la falta de coordinación con los gobiernos locales “puede debilitar los esfuerzos gubernamentales al socavar su legitimidad”.

Como consecuencia de este proceso que eventualmente contribuyó a la despolitización y deslegitimación de la democracia, las y los ciudadanos han dejado de dirigir sus demandas sociales a su propio gobierno por dos razones principales: en primer lugar, porque consideran que los servicios prestados por la CD no corresponden a una obligación legal (como puede ser el caso de las administraciones públicas), sino a la *solidaridad*, por lo que no exigen servicios universales a las ONG locales y menos aún a las ONG internacionales. En segundo lugar, aunque quisieran reclamar al Estado la extensión o mejora de servicios sociales o públicos, este ya ha sido reducido a niveles en los cuales tampoco podría responder a las demandas.

De este modo, la argumentación empleada por la CD para defenderse de las críticas enumeradas arriba de que muchos Estados del Sur tampoco cumplían con estos servicios básicos antes de la intervención de las ONG, carece de una visión poscolonial/descolonizadora y se limita a percibir a la CD como *asistencialismo*, que carece de la emblemática *relación horizontal entre socios*. Además, cuando los servicios públicos<sup>713</sup> son prestados por entidades privadas —como ONG o empresas privadas— de forma complementaria o sustitutiva al Estado, se corre el riesgo de una falta de cobertura general y equitativa, una proliferación de estándares de calidad y el abandono de los servicios establecidos cuando los financiadores cambien de prioridades (Watkins, 2000:311).

Dicho eso, no cabe ignorar a autores como Baghwati (1994) y Boli y Thomas (1997:179-188), que defienden el rol de las ONG como influencia positiva sobre

---

<sup>713</sup> Watkins (2000:311) se limita a la educación formal, pero opino que lo mismo aplicaría a la salud, el agua, la electricidad, la seguridad, etc.

las políticas nacionales e internacionales. Tampoco se debe menospreciar el trabajo arduo realizado por los miles de ONG durante décadas, y que su apoyo a servicios como la educación puede y debe apuntar a mejorar las estructuras democráticas y participativas en el Sur. Pero, en la presente investigación, y como he mencionado, dedico el caso de estudio sobre Bolivia realizado en el capítulo final al tema central de la presente investigación: el rol de las ONG que actúan en ese país de cara a la legitimación del sistema de la CD, invitando a futuras investigaciones sobre el rol de la CD en la legitimación del sistema moderno capitalista eurocéntrico.

### 6.3. Conclusiones

En los procesos de análisis y evaluación de la CD se idealizan los modelos de las sociedades del Norte y, en consecuencia, se definen los problemas del Sur por negación —por lo que *no* son o porque *no* actúan como el Norte. Paulatinamente se va transformando una hipótesis de trabajo en una verdad absoluta y se percibe como real en el Norte la existencia de mitos o ideales como la *sociedad civil*, *el mercado autorregulador*, *el estado del bienestar*, *el control efectivo de la corrupción*, etc. De esta forma se ignora o enmascara que los países del Norte tienen los mismos desajustes estructurales que los países del Sur —aunque, por la relación asimétrica entre los diferentes países, las consecuencias negativas de esta situación se transfieren a los países del Sur. Por la idealización del modelo socio-económico-político del Norte, la ausencia o implementación incompleta del modelo modernizador capitalista se identifica como el *problema* y, evidentemente, su adopción como la *solución*, y, por lo tanto, como la meta para la CD y para el Sur. Los acuerdos multilaterales ampliamente celebrados, pero no vinculantes, como los ODM, Paris, ODS, etc., exigen el cumplimiento de los topoi modernos eurocéntricos hegemónicos de su momento histórico.

Un argumento central de la presente investigación defiende que mediante los mecanismos de legitimación —como la *articulación libre* y la *evaluación ritual*,

entre otros— se logra limitar la generalización de una percepción de las contradicciones entre las divergentes agendas oficiales y extraoficiales del sistema de la CD. Se mantiene la legitimidad de la propia existencia al no poner en riesgo la fe en el *desarrollo*, en el propio sistema de la CD —y por extensión, en el sistema económico-político de la modernidad eurocéntrica.

Así, se puede concluir que las agendas oficial y extraoficial de la CD han ido asimilando los topoi de la sociedad post-industrial contemporánea, cuya *evaluación* es ritual y se limita a una contabilidad monetaria y de resultados cuantitativos: *gestión por resultados, rendición de cuentas y eficacia/eficiencia*. Sin embargo, las entidades de la CD no producen resultados que se adecúen a estos procedimientos —ni tienen interés en que sea así, porque la ambigüedad reduce el control externo (Meyer y Rowan, 1977:351,354). Hulme y Edwards (1999:276) defienden, en este sentido, que tanto la agenda oficial como la extraoficial se basan en ideologías —o mitos—, y no en experiencias y validaciones empíricas.

Sogge (2002:150-151) resume las características de las ideas y objetivos de la CD (que reflejan los mecanismos de legitimación identificadas): afirmar el modelo modernizador eurocéntrico como *universal* para así deslegitimar modelos y conocimientos locales alternos (transferir topoi, suprimir alternidades y renovar la fe en la modernidad euricéntrica), evitar el control social de la CD a favor de evaluaciones *técnicas* (lenguaje y objetivos técnicos en una evaluación ritual), y atribuir efectos secundarios negativos al hecho de que el Sur no adopte de manera adecuada la modernidad eurocéntrica.

La argumentación de Meyer y Rowan (1977) hasta cierto punto contradice a las y los críticos de la CD —que arguyen que la agenda oficial existe meramente para ocultar unas agendas extraoficiales perjudiciales para el Sur (véase el punto 2.1.)—, ya que los autores argumentan que las fachadas ceremoniales y evaluaciones rituales son parte de la racionalidad del sistema capitalista modernizador *per se*, necesarias para el funcionamiento de una sociedad compleja: la práctica de la CD no siempre corresponde con sus narrativas porque sólo así puede lograr sus metas.

Sin embargo, no se exime del todo a la CD de perseguir objetivos contrarios a los intereses del Sur en aplicación de estos mecanismos —aunque esta investigación se limita a indagar en cómo el sistema de la CD logra superar las aparentes inconsistencias entre la agenda oficial y la extraoficial sin perder su legitimidad.

Sin embargo, se puede argüir desde un punto de vista holístico que el conjunto del sistema de la CD sirve al Norte para la articulación libre entre sus divergentes discursos sobre política doméstica e internacional, y entre las agendas oficiales y las extraoficiales (con relaciones internacionales, acuerdos y prácticas incoherentes entre sí). En futuras investigaciones se podrían relacionar los mecanismos de legitimación identificadas aquí con las críticas resumidas en el punto 2.1.

Los actores de la CD recurren a la agenda oficial para su legitimación ante los votantes —tanto en los países financiadores como en los receptores. En los primeros, para justificar los gastos tanto bajo criterios utilitarios como poscoloniales, y, en los segundos, para justificar la intervención de gobiernos y organismos extranjeros en su territorio, y las políticas nacionales a través de *alienación, partenariado y lucha contra la pobreza*.

Sin embargo, cabe subrayar que el uso cada vez menos frecuente del topos de la *solidaridad*, frente al más frecuente uso de la *eficacia*, se debe a una articulación cada vez más estrecha entre las agendas oficiales y extraoficiales en la CD.

Frecuentemente se define la CD como un sistema para cubrir necesidades que el mercado y el Estado no pueden o no quieren satisfacer. Con ello, el sistema global de la CD busca mantener una imagen de independencia y autonomía del sistema económico-político global —o incluso de *alternativa* al mismo. Pero autores como Martínez Peinado (1999:90) niegan la existencia de un marco propio de relación y acción con reglas diferentes y *más justas*. En la línea de lo argumentado previamente, cabe concluir que se trata de una fachada ceremonial que responde a demandas sociales poscoloniales de *justicia social*

a través de entidades que *pueden defender a los pobres de los intereses de Estados y empresas*.

Gómez y Sanahuja (1998:18) exponen que la CD sólo puede ser *eficaz* si en el país receptor se dan determinadas condiciones de *gobernabilidad*: políticas económicas y sociales *adecuadas*, instituciones honestas y responsables en un contexto democrático y de respeto a los derechos humanos. Aunque los autores afirman la necesidad de una relación horizontal entre financiadores y receptores en la CD, subrayan la necesidad del carácter condicional de estas exigencias mínimas. El hecho de que muchos gobiernos financiadores tampoco cumplan con estos requisitos en sus propios países —aunque las exigen a los demás—, los revela como mitos y comprueba la asimetría en las relaciones de la CD y de las relaciones internacionales en general.

En el capítulo 8 estudiaré el caso de la CD en Bolivia a la luz de los análisis introducidos hasta aquí.



## **Parte III**

### **Caso de estudio: El sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur en Bolivia (1985-2015)**



## Capítulo 7

### Evolución histórica y socio-económica de Bolivia

El caso de estudio de la presente investigación es Bolivia, país que presenta una historia cambiante en cuanto a las intervenciones del sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* desde los años 50 del siglo XX. En la primera parte de este capítulo revisaré la historia del país, mientras en la segunda parte analizaré las diferentes dimensiones del *desarrollo* en el mismo.

#### **7.1. La historia de Bolivia: Desde los imperios regionales, la colonia española y la República hasta el Estado Plurinacional**

Para describir la evolución política de Bolivia recurriré principalmente a tres textos, que por sus características resultan complementarios. Aprovecharé el profundo análisis del impacto del modelo neoliberal y de las principales instituciones financieras internacionales en Bolivia de los profesores estadounidenses Benjamin Kohl y Linda Farthing (2007) *El bumerán boliviano: Hegemonía neoliberal y resistencia social*. Recurriré a su vez a la descripción en detalle del reconocido historiador, periodista y ex-presidente de Bolivia (2003-2005) Carlos de Mesa Gisbert, realizada en conjunto con su padre José de Mesa y su madre Teresa Gisbert, ambos historiadores y editores; y publicada en su octava edición en 2012: *Historia de Bolivia*. A su vez, Rafael Puente aporta con *Recuperando la memoria. Una historia crítica de Bolivia*, de 2011, una visión que busca revisar la Historia escrita por los *vencedores*, centrándose en el protagonismo de los pueblos indígenas y originarios. Se recurre a estas obras porque la primera refleja una visión externa y dependiente de la historia de Bolivia (apoyada principalmente en autores del

Norte), mientras la segunda y tercera interpretan la historia boliviana principalmente en función de factores internos. No omiten las influencias del contexto global, pero las interpretan desde un punto de visto endógeno.

Esos análisis de la historia de Bolivia se complementan con los estudios sobre la misma de dos ONG bolivianas: *ACLO 40 años: Palabra, compromiso y acción con el campesino* (2007), de la historiadora Magdalena Cajías de la Vega, y *CIPCA y poder campesino indígena: 35 años de historia* (2006), de la consultora holandesa Vera Gianotten. Para evitar alejarme del centro de la argumentación de la tesis, incluiré las contextualizaciones históricas realizadas por esas dos autoras —una boliviana y otra europea— para describir la evolución de dos de las principales ONG bolivianas desde los años 60 del siglo XX. Entre tales textos, el de Puente (2011) otorga mayor protagonismo a las Organizaciones Sociales bolivianas, mientras los de Kohl y Farthing (2007) y Mesa (2012) centran sus análisis en los actores políticos tanto bolivianos como externos.

Existen tres procesos históricos o tensiones recurrentes, paralelas e interrelacionadas en la historia de Bolivia: (1) la apropiación de su riqueza en materias primas por élites nacionales e internacionales; (2) la resistencia de la mayoría indígena; y (3) las tensiones entre las regiones y el poder central (Mesa, 2012; Kohl y Farthing, 2007:74). Dado que estos procesos también existen en otros países del Sur, ello puede permitir en el futuro comparar estos contextos e, incluso, llegar a generalizaciones a nivel internacional a partir de la historia boliviana.

Bolivia, como país exportador de materias primas, ha estado en el centro de atención de los intereses internacionales en función de los ciclos de auge y caída de los precios de sus recursos naturales principales (plata, estaño, guano, quinina, goma, coca y gas natural) (Kohl y Farthing, 2007:74). Las tres tensiones mencionadas han generado una inestabilidad política y social crónica en Bolivia: se dieron 150 golpes de Estado en los 157 años entre la independencia de la corona española en 1825 y el inicio de la era democrática

contemporánea en 1982. Asimismo, desde la primera constitución, redactada por Simón Bolívar en 1826, hasta la última en 2009, Bolivia ha tenido 17 constituciones y seis reformas constitucionales (Kohl y Farthing, 2007:77,82).

El interés del caso de Bolivia se justifica también por su participación en la configuración Centro-Periferia del mundo actual. Las relaciones comerciales y políticas entre las colonias y las metrópolis han estado en su origen, y se profundizaron y complejizaron con la industrialización. La acumulación de capital necesaria para la industrialización inglesa y europea fue posible en parte gracias a la explotación intensiva y a bajo costo de metales preciosos en las colonias españolas, su posterior paso por la aristocracia española hacia los mercados de bienes suntuarios de Flandes, y su transferencia desde allí a las clases burguesas emergentes de Inglaterra, Alemania, etc. Posteriormente, las minas bolivianas de estaño —las primeras y durante décadas las principales del mundo— contribuyeron, por el uso de ese metal en latas, a una reducción del costo de los alimentos en el Norte, lo que redujo las exigencias de incrementos salariales de los trabajadores/as fabriles a principios del siglo XX (Kohl y Farthing, 2007:74,107). En ambos casos se puede deducir un aporte decisivo de las materias primas bolivianas al *desarrollo* del Norte.

### **7.1.1. Época pre-colonial, colonia e independencia (hasta 1952)**

El territorio que actualmente abarca Bolivia está ocupado desde hace más de dos milenios por civilizaciones andinas y de las zonas tropicales. En el Altiplano, la sociedad compleja más antigua ha sido la tiwanaku, en las orillas del lago Titicaca, hasta decaer en el siglo XI, dando paso a los aymara en el mismo espacio. A partir del siglo XV, los incas, provenientes de Cuzco, conquistaron aquellas regiones y llegaron hasta los Valles (Cochabamba y Sucre) y las tierras bajas (Santa Cruz y Rurrenabaque). Hasta la actualidad, los aymaras y los quechuas (descendientes de la cultura inca) constituyen los pueblos originarios más numerosas en población, seguidos por los guaraníes de origen amazónico en el oriente boliviano.

Mesa (2012:17) estima en 10 millones la población del extenso imperio inca en el momento de la llegada de los alrededor de 200 españoles en 1532. Pero al encontrarse los incas inmersos en una guerra civil entre los herederos al trono, los pocos efectivos de la corona española lograron tomar el control del territorio y volverlo en colonia —a lo que contribuyó también el descontento de otros pueblos que habían sido conquistados por los incas.

Bajo la colonia española se introdujeron cambios en las estructuras sociales y económicas, que hasta la fecha siguen marcando en gran parte la realidad boliviana. Se reubicaron las viviendas dispersas en nuevas comunidades para captar tributos y mano de obra para las minas y haciendas de los colonos, lo que dismanteló la estructura productiva y comercial existente. Estas extensas haciendas agrícolas produjeron alimentos y coca para las minas. La obra de mano obligatoria para las minas (uno de cada diez adultos) y las enfermedades europeas diezmaron la población local en un 75% en los primeros 40 años de la colonia (Kohl y Farthing, 2007:79-80).

La resistencia local tuvo dos momentos álgidos entre el inicio de la colonia en 1532 y la independencia de Bolivia en 1825. En 1572, Túpac Amaru intentó refundar el imperio inca cerca de Cuzco, hasta ser capturado y asesinado por orden del Virrey Francisco de Toledo. Dos siglos más tarde, entre 1742 y 1782, se desarrollaron una serie de insurrecciones indígenas en el altiplano. Túpaj Katari y Bartolina Sisa encabezaron estas revueltas, que culminaron en un sitio de seis meses a la población española y mestiza de La Paz. Las revueltas terminaron con el poder de los *caciques* (descendientes de los incas que defendían los intereses de la corona española en el ámbito rural) e instauraron comunidades auto-gobernadas con rotación de cargos, que en gran parte siguen funcionando hasta la actualidad en los *ayllus* del altiplano boliviano.

Las minas del Cerro Rico en Potosí, ubicadas en la *Audiencia de Charcas* — como se denominó el Virreinato que posteriormente se independizó como *Bolivia*— proporcionó entre 1550 y 1650 más de la mitad de la producción mundial de plata y oro (Klein, 1998, en Kohl y Farthing, 2007:78; Mesa,

2007:128). Por lo que el agotamiento de los yacimientos en el siglo XVIII debilitó el poder de la corona española en sus colonias y en Europa.

El entonces llamado *Alto Peru* luchó durante 16 años por su independencia, lograda en 1825. Bolivia surge como un acuerdo entre realistas peruanos y revolucionarios argentinos para crear un Estado colchón entre ambos y así terminar la guerra entre ellos. Sin embargo, también las élites criollas y mestizas locales buscaron incrementar su propio poder frente a las autoridades asignadas desde España. Por su parte, la guerra de la independencia no involucró a la gran mayoría indígena y, aunque los realistas peruanos armaron a una parte, aquella se rebeló y saqueó La Paz en 1814 (Kohl y Farthing, 2007:82).

El nuevo Estado era frágil y estaba fracturado desde el primer momento, por su enorme heterogeneidad étnica y geográfica. Para la mayoría de la población — las y los indígenas— no se alteró su situación precaria. Desde su punto de vista, meramente cambió el ser excluidos/as y explotados/as por españoles a serlo por descendientes de españoles (criollos y mestizos).

El ideal republicano del nuevo país, inspirado en el liberalismo ilustrado europeo, también llevó a intentos de dismantelar las tierras comunales para crear un mercado de tierra o (en su vertiente más ilustrada) para transformar a los indígenas en ciudadanos con propiedad, con los mismos deberes y derechos que los mestizos y criollos. Aquellas reformas fracasaron por la resistencia indígena y criollo-mestiza —además de que el Estado dependía en un 50% de los impuestos pagados sobre tierras comunitarias. Posteriores legislaciones de privatización de las tierras comunitarias tuvieron más éxito, aunque los terrenos menos accesibles y poco productivos resistieron más —lo que explica la pervivencia de los *ayllus* en el altiplano del sur de Bolivia (Kohl y Farthing, 2007:83-84).

El auto-proclamado (y analfabeto) presidente General Melgarejo cedió durante su gobierno entre 1864 y 1871 grandes extensiones de territorio boliviano a Chile, Brasil y Argentina para lucrarse personalmente. En 1879 se

desencadenó la “Guerra del Pacífico” (o, de forma más precisa, la guerra por el guano y salitre). Tras el auge de cotización del guano, Chile anexó el resto del litoral boliviano - dejándola sin salida al mar. En pleno auge de la producción de goma en 1903, Brasil anexó militarmente otro territorio boliviano, aunque pagando posteriormente dos millones de libras esterlinas (Mesa, 2012:358-359,386,433).

A finales del siglo XIX, las antiguas élites propietarias de las minas de plata, ya poco productivas, y de las haciendas agrícolas se vieron desplazadas del poder por una nueva élite de mineros del estaño, oriunda de La Paz y Cochabamba. La demanda de estaño estaba en su auge y la vía férrea entre Oruro y Chile permitió la exportación a bajo coste del mineral y la importación de trigo, aumentando el poder político y la riqueza de las nuevas élites. En este contexto, se renovó la demanda de una mayor autonomía local y, por ende, de un sistema federal dirigido no ya desde Sucre (residencia de las antiguas élites), sino desde La Paz. La resultante revolución de 1899 terminó con un acuerdo de traslado de la sede administrativa a La Paz, pero manteniendo el Estado unitario con la capital en Sucre (Kohl y Farthing, 2007:87).

A principios del siglo XX tres empresarios del estaño dirigían la economía y política del país y controlaban un imperio internacional de minas, fundiciones y bancos. La sostenida dependencia de la exportación de materias primas afectó de nuevo a la economía boliviana cuando después de 1929 el precio del estaño se desplomó (Mesa, 2012:533).

En 1932, el presidente Daniel Salamanca embarcó al país en la Guerra del Chaco contra Paraguay, que Bolivia perdió, lo que le supuso ceder más territorio. La opinión pública entendió que se había debido a la lucha de dos empresas transnacionales del petróleo por las reservas y las vías de exportación (*Standard Oil* en Bolivia y *Royal Dutch Shell* en Paraguay), aunque los y las historiadores arguyen que se debió a un intento de distraer la atención pública de la nefasta situación económica y política de Bolivia. Entre 1937 y 1938, un breve gobierno militar de izquierdas formuló una nueva constitución,

que incluyó diversas demandas sociales y confiscó las instalaciones de la Standard Oil en el país (Kohl y Farthing, 2007:88).

Puente (2011:34-36) califica el *Plan Bohan* de 1942 como un “sometimiento económico a los Estados Unidos”. Se trata de una serie de recomendaciones para la diversificación hacía la agricultura y la construcción de la carretera entre Cochabamba y Santa Cruz, además de que EEUU acepta una indemnización mínima por Standard Oil. Como contraprestación, Bolivia se solidarizó con EEUU en la II Guerra Mundial y rebajó a un mínimo el precio del estaño y la goma durante 5 años, lo que le dio a EEUU no sólo acceso a dos materias primas esenciales para su esfuerzo de guerra, sino que después de la guerra le permitió vender la materia prima acumulada por un valor mucho mayor de lo invertido.

Por otro lado, la influencia de la Unión Soviética se plasmó en la introducción en la izquierda marxista boliviana de una narrativa de clases según la cual el campesinado indígena sería la *pequeña burguesía* de Bolivia (Puente, 2011:49, 56) —un análisis exógeno que no reconocía las circunstancias concretas de Bolivia y que condicionaría la política del país durante décadas, tanto por el peso de los sindicatos como por su insuficiencia analítica para orientar las luchas sociales.

### **7.1.2. La revolución nacionalista (1952-1964)**

La Guerra del Chaco (1932-1935) creó una nueva identidad *boliviana* casi generalizada —en primer lugar en contra de Paraguay y, posteriormente, basada en un rechazo creciente a las élites mineras y terratenientes nacionales. Se articuló en cuatro movimientos sociales que iban a marcar la historia boliviana de las décadas siguientes: (1) los estudiantes universitarios, hijos de las élites urbanas, que constituyeron el núcleo del partido político *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), que en 1952 lideraron la *revolución*; (2) los jóvenes militares oficiales —divididos entre los socialistas y los fascistas nacionalistas—, que proporcionaron los líderes de las dictaduras militares entre 1964 y 1982; (3) los sindicatos obreros, que surgieron y ganaron peso por la

influencia de los partidos de la izquierda desde las primeras huelgas en 1936, pasando por el co-gobierno con el MNR después de 1952 y la oposición desde la clandestinidad a las dictaduras; los cuales perdieron su rol central recién en los años 80 por la reestructuración neoliberal de la base productiva pero, sin embargo, actualmente constituyen una fuerza política y social clave para la gobernabilidad; y (4) la población indígena del Altiplano —por primera vez en siglos alistada masivamente en un ejército—, que después de la Guerra del Chaco y de varias masacres empezó a organizarse de manera creciente en colectivos comunales y a reforzar sus *ayllus* (Kohl y Farthing, 2007:88-90; Puente, 2011:4-20,33,50).

En 1952, después de dos décadas políticamente inestables, la *generación del Chaco* del MNR asumió el poder<sup>714</sup>. Después de que el partido iniciara un golpe policial fallido en La Paz y Oruro, de hecho fueron los mineros, obreros y campesinos los que derrocaron al gobierno militar. El MNR era el partido de izquierda menos radical, por lo que había ganado las elecciones anuladas de 1951 con el apoyo de un conjunto heterogéneo de votantes —aunque, en base a la ley electoral, fuera todavía masculino, urbano y no indígena en su conjunto—, desde su nacionalismo y su oposición a la oligarquía.

Aunque el MNR introdujo cambios legislativos progresistas —con retraso respecto al contexto internacional, como el sufragio universal y el acceso gratuito de ambos sexos a la educación primaria y la salud—, muy pronto empezó a excluir las demandas que no venían de la clase media urbana y se convirtió en un sistema clientelista que de manera creciente imponía la fuerza; siendo sus medidas más represiva las torturas y la creación de campos de concentración para opositores. El MNR era declaradamente anti-comunista y adoptó políticas como la reforma agraria (fallida en su aplicación) y la nacionalización de las minas (que ya dejaron de ser rentables) sobre todo por la presión del sindicato mayoritario *Central Obrera Boliviana* (COB) y como

---

<sup>714</sup> Svampa *et al.* (2010:145) describen la Revolución Nacional de 1952 como homogénea, con un perfil de clase media y con articulación con los intelectuales bolivianos que proponían un proyecto de país semejante a los perseguidos a nivel latinoamericano. Mesa (2012:535), a su vez, defiende, que “[l]a minúscula clase dominante que dirigía el país fue sustituida por una `clase media´ (difícilmente definible sociológicamente) [...]”, a pesar de que “[l]a burguesía y la clase media eran prácticamente inexistentes.”

forma de cooptación de las nuevas organizaciones campesinas (Kohl y Farthing, 2007:90,93; Puente, 2011: 51-56, 66, 79-83; Mesa, 2012:539-540). Castillo (2012:337) nota que la baja de la cotización internacional del estaño se compensó con un aumento de la producción en base a la explotación laboral. Esta, en combinación con el rechazo a la retención de los dividendos millonarios de los barones mineros, llevaba a la formación de los sindicatos mineros, como la COB, con una influencia transformadora sobre la política nacional.

Como otros Estados latinoamericanos, Bolivia adoptó a continuación el modelo de *desarrollo económico industrialización por la sustitución de importación* (ISI)<sup>715</sup>. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) promovió este modelo keynesiano entre los años 50 y 70 en Latinoamérica para reducir la dependencia económica-comercial del Sur respecto al Norte. Las medidas basadas en tal modelo tuvieron efectos muy positivos en países asiáticos como Japón y Corea del Sur y en menor medida en Argentina; pero, sin embargo, Bolivia no contaba con las tasas necesarias de urbanización, educación y formalidad del empleo para lograr la industrialización.

Gracias a la legitimidad regional del modelo de la ISI, el MNR pudo plantear el proyecto político de un *Estado nacional modernizado* fuerte. Las ambiciones de una educación y salud universales se encontraron con la falta crónica de recursos estatales, que la nacionalización de las minas no pudo subsanar. Ello se debió, por un lado, a que el principal expropiado, Patiño, seguía siendo el dueño de las principales fundiciones de estaño en el mundo, por lo que el nuevo gobierno no pudo vender sus minerales. Y, por otro lado, a que EEUU consideró al co-gobierno entre MNR y COB como una amenaza comunista. Por ello, presionaron al gobierno boliviano<sup>716</sup> para reforzar el ejército, pagar indemnizaciones por las minas nacionalizadas y promulgar una ley que

---

<sup>715</sup> Como indica su denominación, la industrialización por la sustitución de importación (ISI) protegía a las industrias nacionales con aranceles, y buscaba el control estatal de las materias primas y sectores estratégicos y la mejora de las infraestructuras.

<sup>716</sup> Puente (2011:71) detalla las promesas (ayuda económica en víveres y efectivo) y amenazas (dejar de comprar estaño y fin de la exportación de vehículos y medicinas) de EEUU. Al retroceder Bolivia en la implementación de políticas vistas como *comunistas*, EEUU procedió a entregar, en el marco de su Public Law 480, ayuda alimentaria que facilitó la paz social.

garantizara las inversiones extranjeras en hidrocarburos. EEUU inundaron además los mercados internacionales con sus reservas de estaño, acumuladas por la materia prima que Bolivia le había entregado en los años anteriores, lo cual provocó una bajada de los precios (Kohl y Farthing, 2007:93; Puente, 2011:34-36, 79; 70-73; Mesa, 2012:554-555).

En 1956, el MNR reafirmó su legitimidad electoral (con un censo significativamente ampliado debido al voto universal recién establecido) con la presidencia de Hernán Siles Zuazo, pero sus políticas, más conservadoras, chocaron con las demandas canalizadas a través de la COB —lo que rompió el co-gobierno con el MNR (Puente, 2011:66-70). Estas tensiones se agravaron en la medida de que el gobierno del MNR se vio obligado a acudir al FMI y EEUU para pedir apoyo financiero debido a una reducción de los ingresos, una inflación elevada y una escasez de alimentos provocada por una reforma agraria. El apoyo financiero se concedió con varias condiciones en contra de la entonces descreditada ISI y otras reformas (como la agraria), además de una reducción del 40% del gasto público, aunque debido al peso social de la COB no presionaron para re-privatizar a las empresas estatales (Kohl y Farthing, 2007:93-95; Puente, 2011:70-74; Mesa, 2012:546-549).

Después de la vuelta a la presidencia de Paz Estenssoro en las elecciones de 1960, se diseñó desde el nuevo Ministerio de Planeamiento y Coordinación un *Plan Decenal* para un *desarrollo* económico coherente y planificado del país, al tiempo que la Constitución de 1961 buscó institucionalizar las reformas económicas y sociales del *Estado del 52* (Mesa, 2012:552-553). Puente (2011:75) lo define como un “desarrollismo basado en la inversión extranjera” —opuesto al *nacionalismo* de las políticas de los años 50—, que introdujo a Bolivia en la *Alianza para el Progreso* estadounidense, que promovió medidas sociales y el libre comercio en Latinoamérica como respuesta a las revoluciones *comunistas* en el continente, y que implementó el *Plan Triangular* entre Bolivia, EEUU y Alemania, por el cual se cerraron las minas menos rentables y se despidió al 20% de los trabajadores.

Los cambios macroeconómicos resultantes, en combinación con las políticas sociales progresistas —sobre todo el voto universal— exigidas por las organizaciones sociales, alteraron al Estado cuasi-feudal para dar lugar a lo que hasta la actualidad se define como el *Estado del 52* (Kohl y Farthing, 2007:94; Mesa, 2012:534-535).

En el proceso de la reforma agraria iniciada en 1953, la mayoría de las organizaciones comunales-originarias del ámbito rural adoptaron el nombre de *sindicatos, centrales o subcentrales*, pero sin adoptar las formas de organización o el carácter reivindicativo de los sindicatos obreros europeos. Por primera vez, las organizaciones comunales formaron parte de una entidad nacional (Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CNTCB), muy ligada al gobierno del MNR —relación mantenida hasta 1974 bajo los sucesivos regímenes militares. Adicionalmente, el enfoque hacia el *campesino* (inclusión del productor individual al mercado) de la reforma agraria y una reforma educativa con acceso universal, aunque en castellano, implicaron un proceso de incorporación de las poblaciones originarias-indígenas a la cultura hegemónica (Gianotten, 2006:40-41; Puente, 2011:82,86).

Al final de este periodo histórico se mantenían varias tensiones sin resolver. Las más relevantes para dar paso al siguiente eran, por un lado, las demandas de las élites terratenientes del Oriente del país para una mayor autonomía y en contra de las políticas del *Estado del 52* —aunque la reforma agraria se implementó de manera muy residual en el Oriente y de hecho ayudó al desarrollo de una nueva burguesía terrateniente (Gianotten, 2006:41; Puente, 2011:84-85). Por el otro lado, hubo una ruptura en el interior del MNR entre sus diferentes alas, que conllevó que las organizaciones campesinas, que habían sido cooptadas por el MNR, se enfrentaran entre ellas en defensa de las diferentes alas del partido (Puente, 2011:74-74).

La inestabilidad política entre los diferentes actores dio la justificación a las Fuerzas Armadas para un golpe de Estado en 1964, dando inicio a 18 años de dictaduras militares (Kohl y Farthing, 2007:95-96).

### 7.1.3. Las dictaduras militares (1964-1982)

El primer gobierno *de facto* del general Barrientos continuó con las políticas económicas del MNR de corte estatal y pro-empresarial condicionadas por FMI y EEUU. Buscó justificar el golpe de Estado como *anti-comunista* e ilegalizó durante años a la COB y los partidos políticos. EEUU apoyó a la mayoría de los gobiernos militares bolivianos con asesores y asistencia técnica, lo que se reflejó en la captura y ejecución de Ernesto “Che” Guevara en 1967 (Kohl y Farthing, 2007:96-97; Puente, 2011:76; Mesa, 2012:558-564). Como ya he mencionado, en el marco de la Guerra Fría<sup>717</sup> la reacción del gobierno de EEUU a la Revolución cubana de 1959 se manifestó en la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, la cual se apoderó también de la estructura militar de Bolivia (Gianotten, 2006:39; Cajías, 2007:15; Puente, 2011: 36,93-94).

Los gobiernos militares podían apoyarse, además de en el respaldo del Norte, en la bonanza económica internacional de las materias primas, la cual permitió construir grandes infraestructuras, como la carretera Cochabamba-Santa Cruz y diferentes represas hidroeléctricas. Al mismo tiempo, se abrió la minería a la inversión extranjera y se cedió el gas natural a *Gulf Oil* con regalías mínimas para el estado boliviano. A su vez, la ayuda alimentaria de EEUU generó una dependencia de la importación de alimentos, mientras la organización estatal estadounidense *Cuerpo de Paz* entró en el país para ejecutar campañas de esterilización entre la población indígena, denominadas *control de natalidad* (Puente, 2011:95-99).

---

<sup>717</sup> Cajías (2007:23) resume, que en los años 70 se dieron no sólo en Bolivia, sino en casi toda América Latina, “procesos políticos y sociales que marcaron la transición de los utópicos e idealistas años sesenta a un periodo de confrontaciones violentas, guerrillas urbanas, polarización ideológica, golpes militares, ‘terrorismo de Estado’, y guerras impulsadas por las dos grandes potencias en pugna por controlar el mundo: la Unión Soviética y los Estados Unidos.”

Entre 1966 y 1974, los diferentes regímenes militares se pudieron apoyar en el *Pacto Militar-Campesino*. Se trataba de un acuerdo informal, bajo el cual la mayoría de la población indígena y campesina ofrecía su apoyo activo en las *elecciones* y pasivo mediante la ausencia de protestas, mientras los militares apoyaban sus reivindicaciones respecto a tierras y educación. Cooptando a sus sindicatos se limitó la resistencia de los sectores urbanos, populares y mineros, así como de las bases sociales de los partidos de izquierdas. A su vez, el *bloque independiente*, formado por organizaciones campesinas y la COB, era el que protestaba en contra de los impuestos a la tierra y de la reducción salarial del 40%. El pacto entre los militares y los sindicatos cooptados se rompió finalmente en 1974 después de otra masacre militar, esta vez de más de 60 campesinos en protesta (Kohl y Farthing, 2007:99-100; Mesa, 2012:560-561,580; Cajías, 2007:15,27,40; Gianotten, 2006:41; Puente, 2011:95-96).

Cabe mencionar algunos hitos de esta época del *Pacto*. Entre 1969 y 1971 se instaló un régimen militar de corte nacionalista y menos represivo, bajo Luis Adolfo Siles Salinas y el golpista Alfredo Ovando Candia. Ovando buscó su legitimidad y popularidad mediante la incorporación de civiles progresistas como Marcelo Quiroga y la nacionalización de la empresa estadounidense *Gulf Oil*, pero no incluyó a las organizaciones sociales. Ovando sufrió un golpe militar fascista, a pesar de haber virado de nuevo a la derecha, después del cual el general Torres, mediante un contragolpe, accedió a una breve presidencia, en la que buscó profundizar una tendencia de nuevo hacia la izquierda, con la recuperación de los salarios, la re-nacionalización de minas y la creación de las primeras *corporaciones de desarrollo departamental*, que funcionaron hasta 1995 como principales agencias estatales de *desarrollo* en los nueve departamentos (Mesa, 2012:565,568-569,572; Gianotten, 2006:42; Puente, 2011:104-107).

El general Torres invitó a la revigorizada COB a co-gobernar, dado que la Central le había facilitado el acceso a la presidencia con una huelga general en contra del general Ovando. Sin embargo, la COB exigió todo el gobierno y, al no lograrlo, abandonó a Torres (Puente, 2011:106). En 1971, la COB creó la

*Asamblea Popular* con organizaciones sindicales y partidos de izquierda, pero excluyendo a las organizaciones campesinas. Contaba con una agenda socialista, pero no llegó a formar una entidad con incidencia política o social (Cajías, 2007:26; Gianotten, 2006:42; Puente, 2011: 109).

El general Hugo Bánzer, con el apoyo de los nuevos empresarios de Santa Cruz, derrocó al gobierno de izquierda-nacionalista de Torres, débil política y económicamente por contrariar a EEUU. En 1971 inició una violenta represión con cientos de personas asesinadas, heridas o torturadas, el cierre de las Universidades entre 1971 y 1972, la prohibición de la *Asamblea Popular* en 1971, la prohibición de la COB y de la actividad de los partidos políticos, el exilio de centenares de opositores y la *masacre de Tolata* en 1974. Además, mediante la denominada *Operación Cóndor* se coordinaron las dictaduras militares de Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil en la represión violenta de la oposición (Mesa, 2012:577-583, Cajías, 2007:27,52-53; Gianotten, 2006:43; Puente: 2011:111-112).

Según Raúl Prada<sup>718</sup>, la denominada *masacre de Tolata* provocó un reforzado movimiento indigenista en el Altiplano, llamado *katarismo* en honor al líder revolucionario aymara Tupak Katari, quién sitió La Paz en 1871. Por su parte, Puente (2011:122) halla el origen del *katarismo* en jóvenes indígenas que, al sufrir el nuevo colonialismo del reciente sistema universal de educación por el *Estado de 52*, diseñado para asimilar las culturas diversas en una *nación boliviana* des-indigenizada, reafirman de esta manera su identidad cultural.

Puente (2011:148-149) y Gianotten (2006:42,45) ubican los inicios de este movimiento a fines de los años 60 entre los líderes aymaras en el seno de la organización matriz que dio origen en 1979 a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, que se transformó de una entidad sindical campesina en la organización de las *naciones* indígenas y originarias bolivianas. Este cambio narrativo llegará años más tarde a la

---

<sup>718</sup> investigador de la Universidad Mayor San Andrés de La Paz, miembro de Comuna, Constituyente, ex-Viceministro de Planificación Estratégica, entrevista en La Paz, 13.08.2012

mayoría de la población indígena boliviana y será uno de los efectos trascendentales para la historia del país y de los nacionalismos de izquierda y derecha revisados hasta aquí.

El fin de las dictaduras llegó a principios de los años 80. El estaño, la nacionalización de la petrolera *Gulf Oil* y la deuda externa bajo condiciones favorables incrementaron los ingresos estatales. Estos, sin embargo, no se re-invirtieron en las empresas estatales y/o en un crecimiento integral y estructural, sino que tales recursos permitieron la estabilidad económica con un crecimiento del PIB sostenido y facilitaron una mejora artificial del nivel de vida, ya que se dedicaron principalmente a construir una red prebendal para mantener el poder. La inyección masiva de *petro-dólares* en los años 70 sirvió para expandir las estructuras del Estado y para construir infraestructuras en beneficio principalmente de las élites terratenientes del Oriente. De esta forma, la deuda externa de Bolivia se quintuplicó entre 1971 y 1978<sup>719</sup> (Kohl y Farthing, 2007:98; Mesa, 2012:579; Arrellano-López y Petras, 1994:75; Gianotten, 2006:44; Puente, 2011:131).

Cuando en 1977/78 se produjo una crisis económica interna, al verse reducida la producción de materias primas por la falta de inversión y exploración, además de dispararse el servicio de la deuda, el régimen de Banzer convocó elecciones para 1978 por la presión popular nacional y las políticas de apoyo a los derechos humanos del presidente estadounidense Jimmy Carter. Los resultados favorables al candidato oficialista fueron anulados por fraude. Otras elecciones democráticas en 1979 y 1980 fueron declaradas válidas (aunque muchos opositores/as seguían exiliados), pero sus gobiernos resultantes eran anulados por empates parlamentarios o nuevos golpes militares que recrudecieron la represión sobre la oposición hasta principios de los años 80 (Mesa, 2012:584-600; Kohl y Farthing, 2007:102; Arrellano-López y Petras, 1994:75; Gianotten, 2006:46,107-108; Puente, 2011:131,142-143).

---

<sup>719</sup> Las cifras varían ligeramente según los autores: entre U\$500 y U\$591 millones en 1971 a entre U\$2.500 y U\$3.102 millones en 1978

A fines de 1981 fue reconocido internacionalmente un gobierno militar de transición hacia la democracia, que puso fin a la dictadura militar violenta, y apoyada por narcotraficantes, de Luis García Meza. En 1982, Hernán Siles Zuazo, del frente amplio de 20 organizaciones políticas de izquierdas *Unidad Democrática Popular* (UDP), juró como presidente de la República de Bolivia tras haber ganado las elecciones de 1979 y 1980 (Kohl y Farthing, 2007:102-103; Gianotten, 2006:108-109).

#### **7.1.4. Transición a la democracia e hiperinflación: Gobierno de la UDP (1982-1985)**

Zuazo —entre 1956 y 1960 Presidente del país con el MNR— y la UDP tenían el objetivo declarado de re-instaurar el modelo económico del *Estado del 52* y la ampliación de derechos sociales declarados entonces, pero no logrados. La re-instauración del sistema democrático después de casi dos décadas de dictaduras militares —siendo la de García Meza (1980-1981) la última y también la más violenta—, significó un paso imprescindible hacía aquellas metas de la coalición de izquierdas, basándose en la economía mixta-estatal establecida. Sin embargo, resultaron metas inviables, considerando la importante deuda externa acumulada, el enorme aparato burocrático creado para satisfacer los intereses prebendales del MNR y de los militares desde los años 50 y la situación precaria de las empresas estatales (Kohl y Farthing, 2007:103; Mesa, 2012:628-629; Gianotten, 2006:121).

El gobierno de Zuazo resultó inoperativo debido al debate interno de la UDP (constituida por 20 organizaciones políticas) y su minoría parlamentaria frente a una oposición dura del MNR y ADN, el abandono por parte del MIR y la oposición extra-parlamentaria de la COB (Mesa, 2012:626-627; Cajías, 2007:53; Gianotten, 2006:121; Puente, 2011:142-143).

Kohl y Farthing (2007:104) destacan una causa adicional para el fracaso de la UDP: las presiones de las IFI para pagar la deuda externa. Cuando el gobierno limitó el servicio de la deuda privada externa al 25% de los ingresos por exportación “[l]a respuesta airada de los bancos y la prensa internacional, fuera

de toda proporción con el tamaño relativamente pequeño de la deuda de Bolivia, reflejaba claramente el miedo de que la iniciativa boliviana pudiera extenderse a otros países.” Bajo amenaza de congelar los bienes de Bolivia en el exterior, el gobierno no tuvo otra opción que reiniciar los pagos de la deuda externa.

A su vez, la UDP perdió el apoyo de la otra vez legalizada COB, que reclamó un co-gobierno a mitades. La negociación intransigente mediante huelgas y bloqueos debilitó aún más al gobierno, pero sobre todo a la COB, que despilfarró su prestigio social acumulado por su lucha contra las dictaduras (Cajías, 2007:53; Puente, 2011: 143).

A principios de los años 80, el 70% de la economía boliviana estaba controlado por el Estado. Las 158 empresas públicas aportaban ingresos significativos al sector público, aunque principalmente se limitaron a cumplir con su principal razón de ser: una fuente de clientelismo político. A su vez, existía un elevado grado de contrabando de materias primas, reduciendo así los ingresos públicos. El principal sector económico privado era la agro-industria del Oriente, también destinada a la exportación, reforzada con los importantes préstamos recibidos bajo la dictadura de Banzer (Kohl y Farthing, 2007:120).

Entre 1982 y 1985, la inflación se disparó hasta un 20.000%<sup>720</sup>, los precios de minerales iban en descenso, una sequía severa destruyó la cosecha de dos años en el Valle y el Altiplano, el narcotráfico floreció, la deslegitimada COB se pasó a la oposición y las IFI se opusieron activamente a las políticas gubernamentales —por lo que Zuazo se vio obligado a convocar elecciones adelantadas en 1985 (Kohl y Farthing, 2007:106; Mesa, 2012:630-632; Gianotten, 2006:123-124; Puente, 2011: 142-143).

El declive definitivo de la economía basada en la minería abrió de nuevo un horizonte de incertidumbre para el país: la incapacidad de absorción de la mano de obra liberada de las minas y el debilitamiento de la COB como

---

<sup>720</sup> Gianotten (2006:123) asocia la hiperinflación a la deuda externa.

principal actor político de la época planteó preguntas respecto al modelo de *desarrollo* existente. La profunda crisis encontró tres vías paralelas de solución: 1) la desarticulación del Estado como actor económico con la apertura económica y capitalización de empresas públicas, 2) los importantes préstamos financieros internacionales, y 3) la economía de la coca<sup>721</sup> (Castillo, 2012:337).

#### **7.1.5. Políticas de ajuste estructural y la Democracia pactada (1985-2003)**

Las elecciones generales de 1985, adelantadas por la crisis económica y el desgaste político de la UDP, resultaron en una coalición entre el MNR de Víctor Paz Estenssoro y el partido social-demócrata *Movimiento de Izquierda Revolucionario* (MIR). En el proceso parlamentario de elección del presidente la mayoría votó a favor de Paz Estenssoro (MNR), aunque el exdictador Banzer (ADN) había acumulado más votos populares. Mediante la gestión de la embajada estadounidense se instauró el *pacto por la democracia*, según el cual el MNR entregaría la presidencia a Banzer en las siguientes elecciones (Puente, 2011:155). La victoria electoral del exdictador era un voto de castigo para las políticas de izquierdas basadas en el estatismo y el centralismo, a favor de nuevas ideologías de centro y centro-derecha (Mesa, 2012:632-633).

##### **7.1.5.1. El gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989): Nueva Política Económica**

Frente a la aguda crisis económica —con una caída del PIB desde 1982 y una hiper-inflación hasta entonces nunca vista a nivel mundial— el partido que fundó el *Estado del 52* y Paz Estenssoro en su tercer mandato como presidente (después de los de 1952-56 y 1960-64) renunciaron al *Estado del 52* y a las políticas del modelo ISI de corte keynesiano y nacionalistas ya desacreditadas<sup>722</sup>, para embarcarse en la *Nueva Política Económica* (NPE), diseñada por un equipo bajo el liderazgo del entonces ministro de Planificación

<sup>721</sup> En el apartado 7.2. presentaré los datos al respecto.

<sup>722</sup> Como ya he mencionado, aunque el modelo de desarrollo económico *industrialización por la substitución de importaciones* (ISI) tuvo éxitos en Asia, su aplicación limitada en Latinoamérica y el contexto específico de la región impidieron una reducción de la dependencia comercial y económica del Centro.

Gonzalo Sánchez de Lozada (Kohl y Farthing, 2007:109-110; Puente, 2011:158; Mesa, 2012:629,633).

Kohl y Farthing (2007:117) afirman que el gobierno boliviano no buscó sólo estabilizar la moneda nacional y el sistema macroeconómico, sino sobre todo recuperar el apoyo que las IFI (FMI, BM y BID) y EEUU habían retirado al gobierno anterior. Según Kohl y Farthing, la NPE boliviana se adscribió al posteriormente denominado *Consenso de Washington*, impuesto a través del FMI y el BM bajo el liderazgo de EEUU (Reagan) y Gran Bretaña (Thatcher). Se trataba de un paradigma económico y político surgido a finales de los años setenta en el Norte como respuesta crítica al modelo keynesiano hegemónico desde los años 40 hasta los años 70 del siglo XX, y que defendía el rol central del mercado libre y de la globalización como modelo de *desarrollo* económico.

Ello significó en el caso boliviano varios decretos y leyes que regularon la retirada del Estado de la economía, incluyendo no sólo la privatización de las empresas estatales, el fin de las subvenciones a los carburantes y la harina, sino también la liberación de los precios y los salarios, y del comercio internacional (Puente, 2011:157-170).

Contrariamente, Mesa defiende, en entrevista<sup>723</sup> y en su libro (2012:633), que en 1985 no había un condicionamiento al gobierno boliviano. Argumenta que la NPE no fue un producto del FMI, sino una coincidencia con el Consenso de Washington que reproducía el pensar compartido de este tiempo. Por ello, según sostiene, la NPE era para establecer la macroeconomía boliviana, y el trascendental Decreto Supremo presidencial 21060 habría sido redactado por bolivianos. Jeffrey Sachs habría aportado sus ideas "al final", si bien ha sido presentado por parte del Norte, según la narrativa del *desarrollo* eurocéntrico, como el "héroe blanco y estadounidense que salva al mundo —a los que no se pueden salvar solos".

---

<sup>723</sup> Entrevista en La Paz, 14.08.2012.

Efectivamente, entre los tecnócratas de las IFI destacó Jeffrey Sachs, quien recién egresado de Harvard llegó a Bolivia justo después de aprobarse la NPE mediante el D.S. 21060 y asumió el rol clave de abogar por Bolivia ante el FMI, logrando una renovación de sus acuerdos de crédito y una posterior condonación parcial —con la finalidad de reinstaurar el pago de la deuda externa. La aprobación por parte del FMI facilitó el apoyo de EEUU (interesados en el control gubernamental del narcotráfico), el BM y el BID (Kohl y Farthing, 2007:120).

El rol otorgado a Jeffrey Sachs por cada parte es un reflejo de la visión que se tiene bien desde Bolivia o bien desde el exterior: Mesa (2012:633) lo define como un “asesor”, que participó “una vez aprobado el decreto [...] que ganó prestigio internacional por este apoyo [...]”. Desde el Norte (y la literatura académica del mismo<sup>724</sup>) se suele atribuir a Sachs la autoría de las políticas de estabilización. Sin embargo, el boliviano Puente (2011:158) también confirma el asesoramiento de Sachs en la elaboración del trascendente D.S. 21060.

Según Kohl y Farthing (2007:111), Gianotten (2006:124) y Puente (2011: 57-164), la NPE significó aceptar la puesta en marcha de un *Programa de Ajuste Estructural* (PAE), diseñado y tutelado por el FMI y el BM. Las instituciones financieras internacionales tenían como objetivo principal garantizar a los bancos privados del Norte el servicio de la deuda externa y, meramente como medio para tal fin, perseguían reactivar la economía boliviana. Para Bolivia, como país del Sur, ello implicaba la apertura de sus mercados nacionales y de sus recursos naturales, establecer una tasa de cambio flotante, reducir las administraciones públicas y privatizar las empresas estatales.

Kohl y Farthing (2007:118,124) arguyen que el apoyo de las élites locales a este modelo no fue absoluto ni general. Ello se reflejó en la resistencia del MNR a privatizar las empresas estatales, sólo realizada y de manera limitada (*capitalización*) en los años 90. Una interpretación alternativa para explicar la

---

<sup>724</sup> Aparte de los citados Kohl y Farthing (2007:120), también Búster (2005:129) atribuye a Sachs la autoría de las políticas.

resistencia a la privatización se refiere al clientelismo imprescindible para mantener el *Pacto por la democracia*.

A su vez, los empresarios bolivianos sí apoyaron abiertamente a la NPE por responder a sus intereses económicos, además de que su miedo a una vuelta a políticas de la izquierda ponía en segundo plano cualquier otra preocupación.

En general, la implementación de las políticas macroeconómicas neoliberales de la NPE en Bolivia se realizó mediante una débil coalición entre empresarios, tecnócratas y políticos. Cabe destacar el rol de Gonzalo Sánchez de Lozada: criado y educado en EEUU, era propietario de la principal empresa minera privada de Bolivia, COMOVIMIENTOS SOCIALESUR. Hasta 1989 participó como Ministro de Planificación en el gobierno del MNR-MIR, siendo el principal defensor de las ideas neoliberales. Entre 1993 y 1997, así como entre 2002 y 2003, fue presidente de Bolivia, profundizando el modelo neoliberal sobre todo en su primera presidencia (Kohl y Farthing, 2007:119,124).

El éxito en un corto plazo del control de la inflación hasta 9% facilitó una enorme legitimación a nivel nacional y global del modelo económico neoliberal en el marco del ajuste estructural, así como de sus promotores: las IFI y el gobierno de aquel período. Ello permitió la profundización del modelo en Bolivia y también su extensión a otros países del Sur, sirviendo Bolivia como un *ejemplo positivo*. El apoyo abierto de las IFI a la NPE legitimó esta desde un inicio ante la sociedad boliviana, “acostumbrada desde hacía tiempo a considerar a los del norte como más competentes, más desarrollados y más modernos” (Kohl y Farthing, 2007:125,127). Mesa (2012:634) a su vez defiende que las políticas emprendidas por parte de Bolivia “permitieron importantes acuerdos con el FMI” para renegociar la deuda externa en términos favorables.

A nivel político es el mencionado *Pacto por la Democracia* el que determinó en gran medida las siguientes presidencias del país. El acuerdo, renombrado y no siempre cumplido estrictamente, alternó el poder entre el MNR, la ADN y el MIR para así aislar a la oposición extra-parlamentaria y excluir al Legislativo de la formulación de políticas y la negociación política mediante la aprobación de

Decretos Supremos presidenciales alineados a la NPE (Kohl y Farthing, 2007:122-123; Mesa, 2012:635; Gianotten, 2006:124).

#### **7.1.5.2. El gobierno de Paz Zamora (1989-1993): continuidad del modelo neoliberal**

En las elecciones generales de 1989 ninguno de los tres partidos principales obtuvo una clara mayoría. El candidato del partido gobernante MNR, autor de la NPE-PAE y ganador por sorpresa, Gonzalo Sánchez de Lozada, desconoció la alternancia en la presidencia del *Pacto por la Democracia* y, por ello, el segundo gobierno en el marco de la NPE-PAE quedó en manos de la coalición entre Paz Zamora del izquierdista MIR y el general ex-dictador Hugo Banzer, de la ADN de extrema derecha. El *Pacto por la Democracia* fue reemplazado por el *Acuerdo patriótico*, aunque igualmente conllevó el clientelismo y una corrupción sostenida entre los partidos, legitimados bajo la narrativa de la *estabilidad democrática y gobernabilidad* (Kohl y Farthing, 2007:126,138; Mesa, 2012:640-642; Gianotten, 2006:158; Puente, 2011:172-173).

El presidente Paz Zamora siguió con el lineamiento político y económico de la NPE, logrando una mejora macroeconómica, pero sin alterar el rol en el sistema internacional subyacentes: (1) dependencia de la exportación formal de materias primas (aunque aumentó tanto la del gas —al contrario de los minerales—, como la de los *productos no tradicionales*, como soja y madera) y de la exportación informal (cocaína y contrabando); (2) dependencia de las remesas desde Argentina; (3) prevalencia de la economía informal, que generó el 70% de los nuevos empleos; y (4) reducción de los salarios reales, lo que aumentó la pobreza (Kohl y Farthing, 2007:138; Gianotten, 2006:158).

También se incrementó la dependencia del Gobierno de los fondos de la cooperación para el *desarrollo* (CD): en 1989, la ayuda externa bilateral y multilateral (excluyendo lo recibido por las ONG), casi igualaba al gasto público (López Montaña, 1997, en Kohl y Farthing, 2007:139). La ayuda de EEUU era la más cuantiosa y estaba estrechamente ligada a la erradicación de la coca (Painter, 1994, en Kohl y Farthing, 2007:139). Puente (2011:175) defiende que

este *desarrollo alternativo* promovido por USAID —la sustitución de la hoja de coca por cultivos legales para la exportación— era una fuente de corrupción y una justificación para la presencia de EEUU en Bolivia.

El único movimiento notable contrario al neoliberalismo provino de algunas organizaciones campesinas e indígenas no cooptadas. Por una parte, las federaciones de cocaleros en el Chapara, desde 1988 bajo la dirección de Evo Morales, en respuesta a leyes (inconstitucionales) en contra del narcotráfico y el abuso por militares estadounidenses y bolivianos. Por otra parte, la *Primera Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad* del año 1990, la cual, más allá de demandar y obtener territorios indígenas, significó que los pueblos indígenas de casi toda Bolivia se reunieran en una movilización coordinada, después de haber sido marginados durante siglos. La marcha, con el apoyo de amplios sectores de la población, logró que por primera vez un gobierno boliviano reconociera a los indígenas de las tierras bajas como interlocutores. Paz Zamora firmó en 1991, siendo Bolivia uno de los primeros países en hacerlo, el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales* de la OIT (Puente, 2011:197-200; Gianotten, 2006:160; Mesa, 2012:645).

A su vez, desde 1989 las IFI incrementaron su presión sobre el gobierno en favor de (1) una descentralización, lo que fomentó el debate inconcluso entre posiciones federalistas (en base a los departamentos existentes) o unitarias (transfiriendo competencias a los municipios, inexistentes en el ámbito rural); y (2) de la privatización a la que se había resistido el gobierno anterior de Paz Estenssoro. Como resultado, mediante la Ley de Privatización de 1992 autorizó la venta de 30 empresas estatales, las cuales no eran las empresas públicas más grandes, sino en su mayoría empresas pequeñas que se vendieron a empresarios nacionales (Kohl y Farthing, 2007:139,180; Puente, 2011:166-169;175-176).

### 7.1.5.3. El primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997): El *Plan de Todos* y la profundización del modelo neoliberal

La llegada de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia en 1993 significó la profundización del modelo neoliberal del *Consenso de Washington* en el marco del *Plan de Todos*. Sánchez de Lozada, quien había diseñado entre otros el PAE-NPE como ministro de Planificación en el gobierno de Paz Zamora (1985-1989), puso fin al debate nacional sobre la descentralización al imponer la creación de municipios mediante la Ley de Participación Popular, privatizó las empresas estatales que no habían sido cerradas en los años 80, y reformó la Constitución y los sistemas judicial, de pensiones y de educación. Además, promovió una nueva reforma agraria (que favoreció la mercantilización de la tierra y la propiedad privada de las élites terratenientes) e instauró limitaciones a derechos sociales a favor del derecho de la propiedad de las empresas. En resumen, el programa de gobierno de Sánchez de Lozada buscó crear una *democracia del mercado* partícipe de la globalización neoliberal (Kohl y Farthing, 2007:145-148,154,158). Mesa (2012:650) arguye contrariamente, que Sánchez de Lozada buscó conjugar el mercado sin restricciones con una política social adecuada para un país pobre y desigual como Bolivia.

Comúnmente se alude a estas políticas de corte social y participativas como la *segunda generación* de la NPE-PAE —surgida como respuesta relegitimadora a las críticas a nivel internacional al modelo neoliberal, a la vista de que el mismo no había cumplido con las promesas formuladas en los años 80 (Puente, 2011:202-204).

La coalición de partidos políticos del gobierno de Sánchez de Lozada incluía a Víctor Hugo Cárdenas, del *Movimiento Revolucionario Tupac Katari - Liberación* (MRTK-L) como el primer Vicepresidente indígena del país, y al *Movimiento Bolivia Libre* (MBL), escindido del MIR del anterior presidente Paz Zamora. La inclusión del MRTK-L aymara facilitó el apoyo indígena de forma parcial, mientras la de los intelectuales de clase media y ONG vinculados al

MBL social-demócrata inmovilizó también la resistencia desde este sector<sup>725</sup>. A su vez, el propio vicepresidente Cárdenas había sido miembro de la ONG CIPCA desde los años 70.

La exclusión de los sindicatos obreros fragmentó la izquierda boliviana y provocó que los nuevos partidos de izquierda, fundadas en los años 90 y 2000, tuvieran nuevos líderes de origen indígena y campesino en lugar de la clase media urbana (Tapia, 2004).

Sánchez de Lozada impuso la privatización exigida por las IFI mediante un mecanismo denominado *capitalización*, que se presentó a la población como *privatización con contenido social*. En la mayoría de los casos, el Estado mantuvo la propiedad de las empresas, pero vendió casi la mitad de las mismas en acciones. El capital resultante cubrió un déficit en el fondo de pensiones y permitió introducir el *Bonosol* —una pensión mínima de U\$250 por año para cada boliviano/a mayor de 65 años (Mesa, 2012:651-652).

De esta forma, en el corto plazo se fomentó la aceptación de las políticas neoliberales de la NPE-PAE por parte de la población, mientras en el largo plazo significó una pérdida de ingresos fiscales que provocaría recortes de gasto público a partir de 1997 (Kohl y Farthing, 2007:165-166; Puente, 2011:178-190).

La privatización no tuvo los resultados previstos por Sánchez de Lozada. No se estimuló la economía nacional por el aumento (menor de lo esperado) de la inversión externa directa, por lo que la economía informal siguió proveyendo la mayoría de empleos. Tampoco se pudo compensar la pérdida de ingresos directos de los hidrocarburos por un incremento de los impuestos sobre los mismos, ya que no se incrementó la producción por la privatización. Mientras los trabajadores perdieron su empleo en la empresas parcialmente privatizadas, el crecimiento económico fue reducido, la desigualdad aumentó y las ETN

---

<sup>725</sup> El rol de las ONG bolivianas durante la neoliberalización de Bolivia es el eje central del capítulo 8 de la presente investigación.

accedieron a monopolios protegidos por el Estado de servicios básicos (Kohl y Farthing, 2007:174,177,191; Puente: 2011:186-187).

Mesa (2012:652,657) valora como positivo el monto recaudado en concepto de IED — U\$1.671 millones—, y la modernización y renovada actividad en los sectores estratégicos; aunque menciona como negativos el alza de tarifas para servicios básicos por la supresión de subsidios públicos al consumo, la gestión negligente de varios contratos con empresas extranjeras y el aumento dramático del déficit fiscal por la privatización del sistema de pensiones laborales.

Aparte de ampliar los fondos *sociales* y de *desarrollo* fundados en la *primera generación*, otras medidas centrales de la *segunda generación* de la NPE-PAE incluyeron la Ley de Participación Popular (1994), la Reforma Educativa (1994), la Ley de Descentralización (1995), la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA (1996) y reforma de la ley electoral (1996) (Puente, 2011:204-211). De estas medidas, sobre todo la Ley de Participación Popular ha tenido un impacto prolongado sobre las estructuras políticas y sociales, y sobre las relaciones entre lo local y nacional. En el siguiente subcapítulo se profundiza en la misma.

También tiene relevancia que en 1996 se cambió el sistema electoral a un sistema híbrido, parecido al modelo alemán. Anteriormente, las y los miembros de ambas cámaras se elegían en base a listas elaboradas a nivel departamental, lo que permitía que los principales partidos políticos llenaran las listas con sus candidatos, excluyendo así la representación rural e indígena. Las nuevas circunscripciones  *uninominales*  en función de los nuevos municipios dieron acceso al Parlamento en 1997 a cuatro indígenas de sindicatos cocaleros. En las elecciones municipales de 1999, varios partidos pequeños prestaron sus siglas a organizaciones sociales rurales y, en las elecciones generales de 2002, el MAS-IPSP de los cocaleros del Chapare se volvió el segundo partido más votado a nivel nacional (21% frente a los 22,5% del MNR de Sánchez de Lozada) (Kohl y Farthing, 2007:207-208).

Según Kohl y Farthing (2007:150,167-169), la implementación del *Plan de Todos* de este gobierno obtuvo poca resistencia. Ello se debió a: (1) las alianzas con aymaras e intelectuales izquierdistas urbanos, (2) el crecimiento macroeconómico sostenido, (3) la situación de fragmentación del movimiento obrero (COB), y (4) los flujos de la CD, que se mantenían elevados en Bolivia pese a un retroceso a nivel global (debido al final de la Guerra Fría en 1990 y la fatiga de la ayuda). Según estos autores, las denominadas *tres leyes malditas* —reforma educativa, capitalización y participación popular— no fueron contestadas por movilizaciones generalizadas, sino solamente por parte de los sectores afectados: maestros/as, sindicatos de las empresas a privatizar, pensionistas u Organizaciones Sociales en defensa de su participación en los municipios. Contrariamente, Mesa (2012:652,657) sostiene que “los sindicatos salieron militantemente a la calle y que la oposición política objetó algunos contratos”, que el “activismo trotskista que controlaba al magisterio [...] llevó a verdaderas batallas campales en las calles y obligó al gobierno a dictar el estado de sitio más prolongado (seis meses) desde [...] 1982.”

#### **7.1.5.3.1. Ley de Participación Popular (1994)**

Según Kohl y Farthing (2007:125), los procesos de descentralización administrativa entre 1985 y 1995 se debieron a la presión de las IFI, en el marco del mito eurocéntrico que la *democracia* liberal protege los intereses del mercado<sup>726</sup>.

El paradigma neoliberal persigue la reestructuración económica, y una parte fundamental para establecer la hegemonía del *mercado* son las reformas políticas. La *democracia del mercado* de la agenda oficial busca legitimar este proceso y redefinir ante la población los nuevos roles de los tres sectores: (1) el *mercado*, que es la base y el enfoque de las decisiones políticas como *motor* y *garantía de la libertad individual*; (2) la sociedad, que *supervisa al Estado*, confía en el *mercado* y es la *benefactora del progreso económico logrado por el mercado*; y (3) el Estado, que basa las decisiones políticas en el

---

<sup>726</sup> Véase 6.3.3. *Democracia, gobernanza y descentralización*

funcionamiento libre del *mercado* y funciona como garante de los derechos individuales y de las empresas.

Para este fin, la denominada *democratización* busca redefinir el rol del Estado y fragmentar la oposición social a las nuevas políticas favorables al *mercado*. La *descentralización* sirve potencialmente a este fin, aunque también puede crear movimientos contra-hegemónicos desde los espacios locales. La descentralización implica además una expansión de un modelo de gestión occidental, que hace necesario asimilar el lenguaje formal-oficial y nociones de burocracia y de *desarrollo*. Adicionalmente, las voces disidentes son canalizadas y controladas desde lo local. De esta forma se anula gran parte de la oposición al aparentar *participación*<sup>727</sup> (Kohl y Farthing, 2007:205-206, 224).

Mesa (2012:650,655) sostiene al contrario que las leyes de la NPE buscaron y lograron que “la economía abierta [libre] no estuviese reñida con una redistribución más justa del ingreso y [...] la participación del ciudadano.” Puente (2011:226-227) destaca que el carácter neoliberal de la LPP no yace en el intento de desarticular comunidades campesinas e indígenas para favorecer la *governabilidad* y el mercado, dado que las organizaciones la usaron para fortalecer su rol político, sino por enmarcarse en la *segunda generación* de políticas sociales paliativas —y por ende legitimadoras— del modelo neoliberal eurocéntrico.

En 1987 se celebraron, por primera vez en casi 40 años, elecciones municipales (Mesa, 2012:639). Sin embargo, se limitaron a las ciudades, ya que el ámbito rural carecía entonces de estructuras administrativas semejantes. La ley electoral de 1986 redujo el número de partidos minoritarios y el peso socio-político de los sindicatos al favor de los tres partidos principales ADN, MNR y MIR (Kohl y Farthing, 2007:123,126).

En 1994 se aprobó la *Ley de Participación Popular (LPP)*, que estableció más de 250 nuevos municipios en el ámbito rural (311 en total) (Gianotten,

---

<sup>727</sup> Véase el capítulo 6.2.2. *Participación, multilateralismo y cooperación triangular*

2006:163), que hasta entonces estaban fuera del alcance de los partidos políticos tradicionales que representaban las élites urbanas.

Los/as concejales y técnicos/as de los nuevos municipios rurales (y, en muchos casos, indígenas) fueron capacitados en la gestión política y administrativa por un gran número de ONG locales (muchas creadas *ad hoc* por la gran cantidad de fondos disponibles, especialmente del BM, la ONU, Holanda y Alemania) (Kohl y Farthing, 2007:214; von Freyberg, 2011:85). Este proceso creó alrededor de 30.000 empleos —aunque cabe mencionar que se eliminaron al mismo tiempo 15.000 en las administraciones centrales (Kohl y Farthing, 2007:223).

La LPP previó la planificación municipal y la fiscalización del gasto municipal a través de *organizaciones territoriales de base* (OTB). En un primer momento, la ley propuso la acreditación de sólo una organización social o Junta Vecinal como OTB en cada municipio para crear desde el gobierno nuevas organizaciones sociales <sup>728</sup> y así debilitar las existentes.

Considerando la co-existencia de un gran número de organizaciones sociales, *ayllus* y/o Juntas Vecinales cuya territorialidad no corresponde con la de los municipios (Kohl y Farthing, 2007:218) —que se crearon desde La Paz y usualmente en función del espacio de las parroquias—, las principales organizaciones sociales lograron que el gobierno promulgara una ley aclaratoria<sup>729</sup> que precisaba que las nuevas OTB no sustituirían a las organizaciones previas, sino que eran las comunidades, pueblos indígenas y juntas de vecinos ya organizadas (Gianotten, 2006:163), aunque en algunos lugares sí dio pie a la creación de entidades paralelas (Puente, 2011:215-216).

Ello implicó que las organizaciones sociales, *ayllus* y Juntas Vecinales se apropiaron de las OTB como un órgano de representación de sus intereses ante las administraciones regionales y nacionales. Además, la LPP transfirió también la propiedad y el mantenimiento de las infraestructuras nacionales que

---

<sup>728</sup> Fernando Alvarado Castro, Director General de ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010

<sup>729</sup> Ley 1702, del 17 de julio de 1996

sirven a la educación, salud, deportes, caminos vecinales y riego (Puente, 2011:218).

La Ley de Descentralización Administrativa, formulada como respuesta a las demandas de los departamentos bolivianos para la creación de municipios, estableció que, aunque el prefecto (presidente departamental) siguiera siendo designado por el presidente, se creaban Consejos Departamentales cuyos miembros serían designados por los/as nuevos/as consejeros/as municipales. Pero son los Consejos Departamentales y no los municipios los que gestionan los recursos provenientes de las regalías departamentales, que desde 1971 hasta 1995 habían administrado las entonces disueltas Corporaciones Departamentales de Desarrollo, dependientes del gobierno central (Mesa, 2012:656, Gianotten, 2006:163; Puente, 2011:228-229).

La LPP previó la asignación del 20% del presupuesto general del Estado a los municipios, repartido en función de la población registrada. Para el gobierno central ello implicaba un ahorro, dado que el cambio de atribución de los recursos destinados a las regiones a los municipios transfirió a estos últimos también los costos de mantenimiento de las infraestructuras mencionadas. La privatización parcial de las empresas públicas reduciría en 1999 la coparticipación tributaria de los municipios pequeños, limitando así la actividad municipal recién inaugurada. Sin embargo, desde un inicio había una brecha importante entre las metas proclamadas en la LPP de un *desarrollo* gestionado localmente y los recursos aportados (U\$31 per cápita en 1998) (Kohl y Farthing, 2007:166,207,237).

Puente (2011: 222-225) añade que no sólo no funciona el *control social* a los municipios establecido por la LPP, sino que la *participación* legalmente establecida de la ciudadanía en el *control fiscalizador* al sistema político se limita a los municipios, mientras los gobiernos departamentales y el nacional gestionan más del 80% de los recursos nacionales sin control social. En este sentido, también Laserna (1995, en Kohl y Farthing, 2007:161) critica desde un punto de vista neoliberal la LPP por potencialmente reducir la participación

política efectiva al aumentar la separación y distancia entre el nivel local (municipios) y nacional (gobierno central). Laserna propuso reforzar la participación popular en los gobiernos departamentales para evitar un mayor centralismo estatal, porque el Estado seguía designando directamente a los prefectos. Ese autor refleja el debate entre las posiciones federalista y unitaria. La LPP de 1994 impone la segunda, por lo que los federalistas temieron que se trató de una estrategia para (1) terminar con el debate federal, (2) instalar un sistema centralizado y sólo aparentemente participativo, y (3) obligar a las élites regionales separatistas-federalistas a atender las demandas locales (Kohl y Farthing, 2007:215).

A modo de conclusión, sirve el resumen realizado por Aquiles Dávalos Saravia, director de la red de ONG AIPE realizado en una conferencia en 2009 (Asociación Cuna, 2010:46-47). En su opinión, los aspectos negativos de la ley son:

- “En los hechos, la ley ha `descentralizado´ o difundido la pésima influencia de los partidos políticos en comunidades rurales, que antes estaban menos contaminadas por este mal (corrupción, prebendalismo y división de la población por intereses partidarios).”
- “Los gobiernos municipales han recibido más competencias y responsabilidades que recursos; es decir, una ventaja para el gobierno central que se ha deshecho de dichas competencias sin deshacerse de los correspondientes recursos financieros [...]”
- “Organiza a toda la población en `comités de vigilancia´ para que controlen cómo los respectivos alcaldes manejen el 7% de los recursos nacionales [...], mientras que nadie vigila cómo el gobierno central maneja el 93% restante.”

A pesar de ellos, Dávalos destaca varios aspectos positivos de la LPP:

- “Ha desencadenado un proceso de descentralización política incluyente; es decir, ha ampliado el espacio municipal (antes reducido a solamente 56 pueblos capitales de sección) a todo el territorio, con lo que incluye a las comunidades rurales en la gestión municipal.
- “Ha generado una descentralización económica con la transferencia de recursos y competencias a los municipios, a la vez que ha hecho posible una mayor capacidad de control de parte de la población. [...] antes de la ley, el 90% de los antiguos municipios prácticamente no contaba con recurso alguno.”
- “Ha puesto en marcha un interesante proceso de participación social [...]”

En el punto 7.1.5.6. ampliaré la valoración del rol de la LPP en el conjunto de las políticas neoliberales y para el siguiente periodo histórico.

#### **7.1.5.4. El gobierno de Hugo Banzer (1997-2000) y Tuto Quiroga (2000-2001)**

El *Plan de Todos* del presidente Sánchez de Lozada (1993-1997) no había dado todos los resultados prometidos, por lo que un incremento en 25% de los impuestos sobre los combustibles y los recortes sociales necesarios para reducir el déficit fiscal facilitó en las elecciones generales de 1997 la llegada a la presidencia del general Hugo Banzer, dictador entre 1971 y 1978, y su partido derechista ADN. Con sólo 22% de los votos, Banzer encabezó una coalición de más de cinco partidos bajo el lema *Dignidad Nacional* (Kohl y Farthing, 2007:240).

Los dos ejes principales de sus políticas nacionales fueron la promoción de las microempresas mediante microcréditos<sup>730</sup> y la erradicación de la hoja de la coca. Ambos objetivos estaban claramente alineados con la agenda de *desarrollo* del Norte y reflejan el papel atribuido a un Estado marginado de la economía y con escasa soberanía nacional (Kohl y Farthing, 2007:241). Mesa (2012:664-665) añade otros dos ejes programáticos: *equidad e institucionalidad*, aunque también estos se alinean con el mismo modelo<sup>731</sup>. Desde 1997 Banzer promovió un diálogo nacional para elaborar una estrategia de *lucha contra la pobreza* entre *sociedad civil* y gobierno. Según Mesa (2012:666), “esta idea se unió a la decisión de algunas naciones [del Norte] de condonar parte de nuestra deuda con la condición de que el monto condonado fuese íntegramente invertido en área social.”

A pesar de las continuas protestas en contra de las privatizaciones por no cumplir con las expectativas creadas, Banzer rechazó una nueva negociación de los contratos establecidos por el gobierno anterior y mantuvo el curso

<sup>730</sup> En el capítulo 5.1.4. revisé los microcréditos como cooptación de la narrativa del *empoderamiento*. También en el caso de Bolivia –con intereses de hasta 32%– se convirtió en un instrumento para crear dependencia y empobrecimiento (Puente, 2011:257-258).

<sup>731</sup> Véase 6.2. y 6.3.

iniciado en 1985 (Kohl y Farthing, 2007:199,241). Las protestas más fuertes sucedieron en el año 2000: en abril, en Cochabamba, la denominada *Guerra del Agua* y, en septiembre, bloqueos del eje central por la CSUTCB y los sindicatos cocaleros del Chapare<sup>732</sup>.

En el plano macroeconómico, las remesas —que habían formado una parte elevada de los ingresos informales del país— se redujeron drásticamente en 1999, cuando la economía argentina colapsó y muchos/as de los más de 1,5 millones de emigrantes bolivianos/as se vieron incapaces de seguir enviando dinero (Kohl y Farthing, 2007:243).

La disminución de los ingresos provenientes del sector de los hidrocarburos por la privatización-capitalización bajo el gobierno previo y varias privatizaciones del gobierno de Banzer implicaron, por un lado, una creciente frustración en el ámbito rural por la disminución de la co-participación tributaria para los nuevos municipios, y, por otro lado, el crecimiento de la deuda externa y de sus intereses (Kohl y Farthing, 2007:244).

#### **7.1.5.5. El segundo gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003)**

En 2001, Banzer renunció por enfermedad y designó al vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez como presidente de Bolivia. En las elecciones generales de 2002 surgieron nuevos partidos al margen del tri-partidismo de MNR, ADN y MIR, mantenido de alguna manera desde 1985: *Nueva Fuerza Republicana* (NFR) de la élite cochabambina, MAS-IPSP y *Movimiento Indígena Pachacuti* (MIP). Sánchez de Lozada (MNR) ganó con el 22,5% de los votos, por delante del 20,9% de Evo Morales (MAS-IPSP), y el congreso eligió a Sánchez de Lozada por segunda vez como presidente. Su gobierno no contaba con alianzas políticas en un congreso muy fragmentado y con una mayor presencia de representantes de origen indígena que en 1997, los cuales sin embargo seguían siendo minoría (11% en el Senado y 18% en el Congreso) (Mesa, 2012:672,676).

---

<sup>732</sup> El punto 7.1.6. profundiza el análisis del *ciclo de protestas* entre los años 2000 y 2005.

En el marco de la recesión iniciada en 1999, con tasas de desempleo y un déficit fiscal muy elevados, el gobierno de Sánchez de Lozada buscó volver a las políticas emprendidas en su primer mandato. Sin embargo, el contexto social y político era el de un *ciclo de protestas*, por lo que las actuaciones gubernamentales fueron principalmente reactivas. Antes de analizar este nuevo periodo histórico, es oportuno valorar las políticas y las narrativas neoliberales en el país.

#### **7.1.5.6. Valoración de las políticas neoliberales en Bolivia (1985-2005)**

Las políticas y narrativas modernas eurocéntricas antes analizadas lograron establecerse en Bolivia no sólo por la crisis económica que aquellas prometieron resolver en 1985, sino también por la incapacidad de resistencia a las mismas. Las organizaciones sociales y partidos de izquierdas no sólo carecieron de legitimidad política por su rol en la creación de la crisis política, sino por proponer otra vez las narrativas del *estado del 52* como única solución. Ello atribuyó un carácter innovador y renovador al neoliberalismo (Puente, 2011:244).

Mesa, a pesar de demostrar cierta afinidad con las políticas de la NPE-PAE (fue vicepresidente del autor de las políticas neoliberales en Bolivia, Sánchez de Lozada), admite en *Historia de Bolivia* (Mesa, 2012:664) y en entrevista<sup>733</sup> que, a pesar del avance en muchos indicadores sociales, las condiciones generales de la población no mejoraron de modo sustantivo y mostraron muy pronto que las promesas hechas en 1985 no se pudieron cumplir en su totalidad.

La *modernización* del Estado boliviano era necesaria, pero el costo social de la NPE-PAE fue enorme y no se reflejó en las cifras macroeconómicas. Con el cierre de las minas estatales, más de 20.000 mineros perdieron su sustento en el primer año de la NPE-PAE, como también lo hicieron más de 10.000 empleados públicos y 25.000 profesores rurales, mientras cerca de 35.000

---

<sup>733</sup> Entrevista en La Paz, 14.08.2012.

trabajadores fabriles lo perdieron hasta 1990, otros 15.000 trabajadores en las *capitalizaciones* de 1995 y otros 6.000 empleados públicos de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo en 1996. También se multiplicó por siete el precio de la gasolina al indexarla al U\$-dólar y se recortaron o congelaron los salarios en el sector público –por todo lo cual los salarios reales bajaron entre 1985 y 1986 en un tercio<sup>734</sup>, el desempleo abierto se disparó y la economía informal aumentó hasta incluir el 70% de la fuerza laboral urbana en 1988. Además, se incrementó la desigualdad<sup>735</sup>, ya que la NPE-PAE favoreció a las élites (Arrellano-López y Petras, 1994:80; Kohl y Farthing, 2007:111,125,140,168,169; Mesa, 2012:636; Cajías, 2007:54; Puente, 2011:245).

Además del PAE, Bolivia también ha sido el primer país en implementar un *Fondo Social de Emergencia* (FSE), destinado a reducir los impactos sociales (y las protestas resultantes) del PAE mediante la creación masiva de empleos temporales y la asistencia social. El BM y varios donantes bilaterales financiaron esta entidad estatal con donaciones y préstamos a bajo interés. El FSE financió cientos de pequeños proyectos de asistencia social y de creación de empleo temporal, precario y con salarios inferiores al salario mínimo establecido. Los proyectos de infraestructuras económicas y sociales se gestionaron generalmente por contratistas privados y gobiernos municipales, mientras la asistencia social y el apoyo a las actividades productivas corrían a cargo de las ONG locales, cuyo número se multiplicó debido al influjo masivo de fondos: U\$240 millones en cuatro años. “[...] aunque [el FSE] generalmente no llegó a los miembros más pobres de la población, sí llegó a las personas que necesitaban trabajo.” (Arrellano-López y Petras, 1994:82). La combinación del PAE con el FSE en Bolivia sirvió para replicar estas políticas en otros países bajo el auspicio del BM, en ocasiones con el asesoramiento de Jeffrey

---

<sup>734</sup> “Se congelaron los salarios por cuatro meses en un año en que la tasa de inflación anual alcanzó cerca del 15.000%, se anularon los controles de precios y redujeron los subsidios estatales para alimentos y combustibles. Todo esto aumentó los precios al consumidor en aproximadamente un 1.000%. [Vinculando el peso al U\$-dólar] se produjo una devaluación adicional de la moneda de alrededor del 100%.” (Arrellano-López y Petras, 1994:80)

<sup>735</sup> En el punto 7.2.5. revisaré el estado actual.

Sachs (Kohl y Farthing, 2007:45,112,128; Arrellano-López y Petras, 1994:81-82).

Las protestas contra la NPE-PAE fueron numerosas sólo en el principio y tuvieron un impacto limitado. Ello se debió a varios factores: (1) la COB había desgastado su capital social en sus enfrentamientos por mayores cotas de poder en el gobierno de la UDP (1982-1985); (2) la población general ya no estaba dispuesta a secundar las huelgas y bloqueos después de décadas de oposición; (3) el cierre de minas y fábricas desmembró las estructuras internas de los sindicatos y les restó masa crítica; (4) los FSE lograron reducir el descontento de la población más excluida, mientras facilitó la absorción en las nuevas ONG de profesionales sin perspectivas laborales por la crisis y los recortes de las administraciones públicas<sup>736</sup>; (5) el gobierno de Paz Estenssoro declaró dos estados de sitio para arrestar y exiliar a la Amazonía a los dirigentes sindicales en protesta; (6) ante esta posición intransigente, la iglesia católica-romana asumió muy pronto un rol de mediadora para evitar más represiones; y (7) posteriormente el gobierno de Paz Estenssoro logró dividir la oposición al eximir a la población rural del nuevo impuesto sobre la propiedad (Kohl y Farthing, 2007:128,131-137,141; Mesa, 2012:636; Cajías, 2007:54; Graham, 1992:1244).

Adams (1995, en Kohl y Farthing, 2007:127) resume la visión global hacia Bolivia durante este tiempo:

“Según los estándares de las IFI y el gobierno de EEUU, [el PAE en] Bolivia era un éxito: las obligaciones financieras eran honradas, la economía del país era estable, las exportaciones se incrementaron y, durante fines de los ochenta y comienzos de los noventa, el PIB per cápita se incrementó pese a que la distribución de los ingresos empeoró. El apoyo de las IFI a los programas sociales del gobierno fue clave para contener la resistencia a la reestructuración dentro de límites manejables, un papel que han sabido jugar a escala mundial.”

---

<sup>736</sup> “[...] es razonable asumir que [el Fondo Social de Emergencia] juega un papel en el fortalecimiento del respaldo al gobierno de Paz Estenssoro, si no directamente en el ajuste económico. La percepción de que el gobierno está haciendo algo para que el proceso de ajuste sea menos doloroso o costoso es importante para el proceso político de mantener el ajuste. [...] Los grupos que tradicionalmente están en oposición descubrieron que se pueden beneficiar trabajando con el gobierno. Si esto no crea respaldo directo, por lo menos reduce la oposición potencial al gobierno y a su programa.” (Graham, 1992:1244)

Sin embargo, el modelo neoliberal falló en Bolivia por no considerar que la ausencia de un sector privado nacional maduro anula la premisa básica de su modelo: que los actores privados serían el motor del *desarrollo* económico (Kohl y Farthing, 2007:127). Puente (2011:245-246) añade que las privatizaciones y *capitalizaciones* prometidas resultaron en una fuga de capital en lugar de un flujo de IED, reduciendo el presupuesto nacional.

Además, debido al clientelismo político (empleado para mantener la estabilidad política) no resultó viable en un primer momento una reducción drástica del aparato estatal, y menos con la implicación de tres partidos principales MNR, MIR y ADN<sup>737</sup>. Pero incluso con la privatización/*capitalización* de los años 90, la corrupción se trasladó simplemente de lo público a lo privado (Kohl y Farthing, 2007:143,176).

La reducción importante del presupuesto nacional y la menor reducción del aparato administrativo llevaron al aumento de la dependencia de donaciones — un tercio del presupuesto nacional— y créditos externos para mantener la legitimidad del modelo —lo que incrementó las condiciones impuestas por BM, FMI y gobiernos del Norte. El FMI ha sido hasta asesor del gobierno, participando en reuniones del gabinete ministerial (Puente, 2011:246,252,256).

Adicionalmente, Kohl y Farthing (2007:129-130) arguyen que la estabilización de la economía boliviana se debe menos a las narrativas neoliberales aplicadas mediante la NPE-PAE y más a los siguientes flujos de fondos informales: (1) la tácita legalización del lavado de dólares del narcotráfico por parte del gobierno; (2) la captación de divisas por el Banco Central del Estado, que logró repatriar una cuarta parte de los 2.000 millones de dólares que se estimaba que se habían fugado de Bolivia sólo entre 1980 y 1985; (3) la economía informal, lícita e ilícita, que ocupaba entre el 60% y 70% de la población urbana activa; y (4) las remesas del exterior (entonces principalmente desde Argentina).

---

<sup>737</sup> “La orientación del Estado cambió de un modelo corporativo-desarrollista a uno neoliberal. Desafortunadamente, como es frecuente en los países de bajos ingresos, el Estado boliviano no tenía ni la madurez institucional ni la capacidad de regulación para desempeñar satisfactoriamente este nuevo rol” (Guash y Spiller, 1999, en Kohl y Farthing, 2007:175).

La ONG ACLO destacó en 1990 las consecuencias negativas de la NPE para el campesinado (citado en Cajías, 2007:179): (1) la libre importación redujo la demanda de la producción campesina nacional; (2) la eliminación de subsidios al consumo y los despidos masivos redujeron también la demanda; y (3) las políticas cambiaria y arancelaria encarecieron los insumos importados, reduciendo los márgenes de los productores campesinos. Puente (2011:245) incluye también las industrias bolivianas y la población urbana como afectadas negativamente por la desigualdad entre el mercado nacional y el internacional.

Los ajustes estructurales ejecutados coincidieron en el tiempo y espacio con una transición precaria a la democracia después de casi 20 años de dictaduras militares, incrementando el potencial conflictivo entre lógicas opuestas: recortes de servicios sociales (NPE-PAE) frente a un discurso de la defensa de los derechos civiles y sociales (*democracia*). La continuada exclusión política de la mayoría de la población —la de origen indígena y campesina— es el reflejo del reducido aporte a la *democracia* de la era de la NPE-PAE (1985-2003) (Kohl y Farthing, 2007:126,140,143).

Kohl y Farthing (2007:161,170-171)<sup>738</sup> concluyen que el objetivo central de la descentralización neoliberal era evitar que los gobiernos subnacionales pudieran controlar el *mercado*. Al mismo tiempo, la reducción del Estado de actor económico a árbitro, sesgado a favor de las IFI y las ETN, entre demandas regionales y la promesa de una *reducción de la pobreza*, permitió que el gobierno nacional se liberara de su responsabilidad para el *desarrollo* económico (derivado al *mercado*) y los servicios sociales (derivados formalmente a los municipios, pero debido a la escasa financiación y capacidad de gestión de estos, en la práctica a la CD y las ONG bolivianas).

---

<sup>738</sup> Kohl y Farthing (2007: 306-307) citan también a Wright (2006), quien atribuye parte del fracaso del neoliberalismo en Bolivia a las premisas individualistas que forman su base filosófica. Sostiene que este individualismo nunca echó raíces en un contexto donde la tradicional cultura comunal indígena, la orientación colectivista del Estado del 52 y la solidaridad de clase en la COB todavía tienen una fuerte influencia. Estos patrones sociales arraigados resistieron la incursión de una filosofía económica construida en base a definiciones de la libertad y autonomía individual que constituyen una anomalía, si se examinan en el contexto amplio de la historia humana. Aunque el colapso de la COB, la urbanización acelerada y el crecimiento de la economía formal contribuyeron a dañar mucho la solidaridad tradicional en Bolivia, queda lo suficiente como para que la sujeción ideológica, psicológica y filosófica al neoliberalismo no pueda ser sino algo tenue.

Como he revisado previamente, Kohl y Farthing (2007:206,208) y Puente (2011:218) defienden a su vez que, en la medida en que la reestructuración macroeconómica de la *primera generación* de los PAE diezmó el poder de los sindicatos laborales, la *segunda generación* de los PAE —reforma democrática *participativa* y que buscaba atenuar las consecuencias sociales negativas de la *primera generación*— permitió de manera no intencionada el surgimiento de nuevos *intelectuales orgánicos* desde las organizaciones sociales indígenas y campesinas, algunos de los cuales asumieron un papel de liderazgo a nivel nacional. Las organizaciones sociales adaptaron las estrategias sindicales clásicas a los nuevos escenarios, y se agruparon en función de una agenda territorial y/o étnica.

La *segunda generación* de las PAE “buscaba socavar las fuertes organizaciones sociales establecidas a nivel nacional. No obstante, las leyes tuvieron el efecto contrario pues fue un estímulo para aquellos movimientos que ya estaban organizados en base a lo territorial, como las organizaciones campesinas e indígenas y las juntas vecinales” (Chaplin, 2010:5), y tuvieron por lo tanto como resultado imprevisto para sus promotores “la agrupación de un espectro de actores sociales para llevar a cabo actos coordinados de resistencia” (Chaplin, 2010:7).

La municipalización del ámbito rural a través de la LPP, en combinación con la re-introducción de las elecciones municipales en 1985, permitió a las organizaciones sociales rurales —campesinas y originarias— ingresar en los espacios de la política formal (Kohl y Farthing, 2007:234):

“Los coccaleros habían decidido aceptar las nuevas reglas del juego, que otros sectores todavía llamaban ‘leyes malditas del Banco Mundial’. Fundaron la *Asamblea por la Soberanía de los Pueblos* [antecedente del MAS-IPSP] [...]. Evo Morales ha podido utilizar la Ley de Participación Popular como trampolín para llegar a ser líder político nacional.” (Gianotten, 2006:162)

### 7.1.6. El ciclo de protestas (2000-2005)

Debido al carácter excepcional y trascendental de este periodo para la historia de Bolivia, considero oportuno y coherente analizar el quinquenio 2000-2005 en función de las protestas y demandas sociales, y no mediante una cronología basada en los mandatos presidenciales o elecciones generales, ya que los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) y sobre todo de Carlos Mesa (2003-2005) tuvieron un reducido margen para políticas proactivas, debido a que los años 2000 a 2005 fueron una fase de ruptura. Las protestas fueron llevadas a cabo por actores sociales (diferentes a las ONG) y que han sido exitosos en interpelar al Estado. Las organizaciones originarias y campesinas buscaron principalmente romper con las estructuras del Estado colonial todavía existente, mientras los actores urbanos pretendieron el fin del Estado neoliberal que incumplió sus promesas (Puente, 2011:261).

A principios de los años 90, en el contexto de la implantación de la NPE-PAE se sitúa el ya mencionado primer hito en un proceso que derivaría en un ciclo de protestas contra-hegemónicas que se intensificaron a partir de 2000: la *Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad*. Más allá de demandar y obtener territorios, significó, sobre todo, que los pueblos indígenas de casi toda Bolivia se unieron en una movilización coordinada, después de haber sido marginados durante siglos. Así demostraron que estaban preparados para tomar el relevo de los sindicatos obreros desarticulados por el Estado neoliberal<sup>739</sup>. Ello implicó que los temas centrales que iban a aglutinar a las organizaciones sociales no iban a ser intereses sectoriales, sino primordialmente regionales –aunque, y sobre todo en el Occidente, canalizados a través de estructuras de corte sindical (Garcés, 2011:18).

La marcha de 1990 logró, además, que por primera vez un gobierno boliviano reconociera a los indígenas de las tierras bajas como interlocutores (Mesa,

---

<sup>739</sup> “Totalmente había desaparecido el movimiento obrero en términos de organización, de lucha, aunque hay obreros, pero ya no actúan como organización, ya no actúan como acción política, pero sí hay un proceso de ascenso paulatino del movimiento indígena.” (entrevista a Félix Patzi Paco, 2009, en Svampa *et al.*, 2010:149).

2012:645). En el marco de la Ley de Participación Popular de 1994, analizada anteriormente, la gran parte de las organizaciones sociales se implicaron en la gestión y política a nivel municipal, y, a partir de 1997, entraron en el Congreso nacional bajo diferentes siglas.

Mesa (2012:664,671) sitúa las “tendencias de cambio en Bolivia [...] en un contexto latinoamericano en el que se había agotado una política económica con escasos resultados sociales [el modelo neoliberal] y altos niveles de corrupción [en los grandes partidos políticos], lo que marcó un viraje regional hacia posiciones de izquierda. [...] Se sumó un periodo de recesión económica muy duro” entre 1998 y 2004, habiendo caído el crecimiento del PIB a menos de 1% (Puente, 2011:252).

El “punto de inflexión” (Kohl y Farthing, 2007:260) o “proceso movilizador [que] fue determinante en el quiebre y cuestionamiento al modelo económico neoliberal y privatizador” (Garcés, 2011:19) surgió en un contexto urbano y semiurbano específico y fue liderado por primera vez por una *coordinadora* que aglutinó a un gran número de organizaciones sociales heterogéneas, aunque principalmente urbanas: la *Guerra del agua* en el año 2000 en Cochabamba<sup>740</sup>.

La Ley de Aguas (Ley 2029 de 1999) mercantilizó el agua misma y, sobre todo, su acceso<sup>741</sup> para poder privatizar las empresas públicas corruptas e ineficientes, ya que sólo así se incrementaría el interés de las ETN en la inversión (Kohl y Farthing, 2007:260-261).

<sup>740</sup> Raúl Prada, intelectual y constituyente boliviano expresa que “el movimiento social entra en ofensiva; ya no son movimientos esporádicos, ya no son marchas significativas que no logran los efectos políticos esperados. [...] no hay un comando conjunto, no hay un Estado Mayor [...] los movimientos han manejado, a partir de su dinámica molecular, un mando disperso, pero coordinado, y han logrado importantísimas victorias políticas [...]” (entrevista a Raúl Prada, 2009, en Svampa *et al.*, 2010:38)

<sup>741</sup> “El contrato de Aguas del Tunari [un consorcio de empresas transnacionales], negociado en secreto, otorgaba a la empresa una concesión de 40 años e incorporaba cláusulas que entraban en conflicto con anteriores leyes y prácticas comunitarias sobre recursos en Bolivia. Cuando Aguas del Tunari asumió el control de un sistema municipal de agua que valía 200 millones de dólares con una inversión inicial de sólo 15.635 dólares, el arreglo protegía tan poco los intereses de los cochabambinos que hasta la clase media normalmente conservadora se pasó al campo de la oposición [...] Más todavía, anticipándose a la Ley de Aguas en preparación, el contrato otorgaba a Aguas del Tunari el control no sólo del sistema de agua potable de la ciudad, sino de todas las aguas subterráneas, incluido el derecho a cobrar por el agua de pozos preexistentes, sistemas de irrigación superficiales y aun capturas de agua de lluvia de carácter privado” (Kohl y Farthing, 2007:261-262)

Partiendo del rechazo casi unánime de la población de Cochabamba al consorcio de ETN y el trabajo integrador de diversas demandas y formas de movilización en la *Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida*, la respuesta represiva del gobierno de Banzer (en defensa de las ETN extranjeras y en contra de la población y del acceso libre al agua) logró que la resistencia popular fuera unánime y contara con el apoyo de la opinión pública mundial. Finalmente, el gobierno se vio obligado a rescindir el contrato (Kohl y Farthing, 2007:263-266).

La *Guerra del agua* ha sido un hito histórico para Bolivia por varias razones: (1) fue la primera experiencia exitosa de una resistencia social y auto-organizada contra la NPE-PAE desde 1985; (2) demostró el potencial político de los movimientos sociales urbanos y rurales, habiendo sido un movimiento coyuntural, más horizontal e integrador que las organizaciones sociales ya institucionalizadas; (3) Bolivia perdió así el estatus de *ejemplo positivo* de la *implementación exitosa* de las políticas neoliberales a través de las IFI; y (4) desencadenó un ciclo de protestas en contra del modelo de *desarrollo* de la modernidad capitalista eurocéntrica (Kohl y Farthing, 2007:266; Puente, 2011:272-276).

Las protestas contra el gobierno de Banzer se extendieron rápidamente en 2000. Como apoyo a la *Guerra del Agua*, tanto la CSUTCB (liderada por Felipe Quispe) como los sindicatos cocaleros del Chapare (liderados por Evo Morales) añadieron la lucha contra la Ley de aguas de 1999 a sus agendas y bloquearon las principales carreteras del eje del país. Después de represiones violentas, la COB convocó una huelga general (Kohl y Farthing, 2007:266-267).

Ya terminada la *Guerra del Agua*, la Confederación de Maestros lanzó una marcha a La Paz, una medida de protesta esencial del repertorio de protestas sociales de Bolivia, como las huelgas generales y los bloqueos de carreteras. A la marcha se unieron universitarios y jubilados con sus propias demandas, mientras Felipe Quispe movilizó a los aymaras en el Altiplano. Los cocaleros

del Chapare protestaron a su vez contra la erradicación forzosa de la coca y la construcción de bases militares financiadas por EEUU.

La alianza informal entre los diversos actores sociales —limitada a coincidir en el tiempo y al tipo de medidas de presión, pero con agendas diferentes— logró varias concesiones del gobierno. Pero ello, en lugar de apaciguar a las organizaciones sociales, intensificó las demandas y protestas.

En enero de 2002, las protestas contra una legislación que cerró el mercado legal de la hoja de la coca se volvieron violentas en el Chapare con dos policías muertos. A causa de ello, los diputados de cinco partidos se aliaron para expulsar del Congreso al diputado Evo Morales.

En medio de este ciclo de intensas protestas, surgió el *Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos* (MAS-IPSP) como partido político que logró integrar demandas de las organizaciones sociales rurales y semiurbanas (Puede, 2011:265). Cabe mencionar que, como fusión del Estado del 52 y del katarismo, “los cocaleros recurrieron a una síntesis de las perspectivas políticas marxista [de clase] e indigenista para construir su propio movimiento político”. Tradicionalmente, los partidos de izquierda se habían puesto al servicio del sindicato COB y hasta la llegada del MAS-IPSP nunca formaron una plataforma electoral independiente (Kohl y Farthing, 2007:269, 271).

Después de haber sido expulsado del Congreso en 2002, la popularidad de Evo Morales aumentó. En las elecciones presidenciales de 2002 obtuvo el segundo lugar, a sólo 1,5% del ex-presidente Sánchez de Lozada (Kohl y Farthing, 2007:272). Habían sido las primeras elecciones a las que se presentó el MAS-IPSP, ya que Morales había llegado al Congreso en 1997 con las siglas prestadas de otro partido.

Sánchez de Lozada volvió a la presidencia mediante una débil alianza entre el MNR y el MIR, pero sobre todo por el rechazo racista de los demás partidos políticos (representantes de las clases medias y las élites) a una alianza con el

MAS-IPSP. Incluso partidos con un discurso contrario a las políticas neoliberales prefirieron aliarse con el defensor más ferviente de las mismas (Kohl y Farthing, 2007:272) antes de apoyar a un gobierno formado por indígenas —siendo más de la mitad de la población personas que se identifican como indígenas u originarios/as. Pero, por otro lado, la falta de una alianza política entre Quispe (indígena) y Morales (campesino-indígena) restó poder político a la mayoría indígena-campesina. A pesar de constituir el partido de oposición con mayor peso en el Congreso, la alianza informal de los demás partidos motivó al MAS-IPSP a volver a la oposición extra-parlamentaria (Kohl y Farthing, 2007:272-273).

No menos relevante fue que por primera vez se creó una alianza nacional<sup>742</sup> entre las principales organizaciones indígenas y campesinas —CSUTCB, CIDOB y CONAMAQ—en el marco del Pacto de Unidad (Puente, 2011:292-293). La actividad política de estas organizaciones sociales se ejecutaba primordialmente desde diferentes organizaciones sociales matrices, que agrupaban a organizaciones sociales de los pueblos originarios o a organizaciones sindicales locales y regionales subordinadas. El Pacto de Unidad era una plataforma que agrupó entre 2004 y 2011 a cinco de estas organizaciones sociales matrices y, por esta razón, afirmaba ser la representación legítima de todas las organizaciones sociales en Bolivia.

De esta forma, el nuevo gobierno de Sánchez de Lozada, bajo el lema de *Responsabilidad Nacional*, se vio bajo presión de todos los lados. A parte de las organizaciones sociales indígenas y campesinas (y sus partidos políticos recientes, con un elevado peso en el Congreso), las élites industriales y agro-industriales exigían subsidios, créditos, aranceles proteccionistas y garantías para la propiedad privada. Por su parte, EEUU seguían exigiendo la erradicación de la hoja de la coca, el BM apoyaba la demanda de las ETN respecto a la rescisión unilateral del contrato de agua en Cochabamba y el FMI presionaba para tomar medidas para reducir el déficit fiscal (Kohl y Farthing,

---

<sup>742</sup> Algunas ONG en estrecha relación con las organizaciones sociales, como UNITAS, se autoatribuyen parte de este proceso; extremo que se rechaza desde las organizaciones sociales.

2007:273-274). Sin embargo, Carlos Mesa (2012:578-679), vicepresidente y después presidente, culpó a Evo Morales de las confrontaciones y alabó “el esfuerzo genuino de diálogo” de Sánchez de Lozada. Mesa culpaba también al Movimiento Sin Tierra (por ocupar tierras), a los demás partidos políticos (por no apoyar al gobierno) y a la policía (por amotinarse). A su vez, Mesa (2012:680) se distanció de la violenta represión de las protestas en octubre de 2003.

La situación económica crítica del país y la imposición por parte del FMI de medidas económicas para reducir el déficit presupuestario llevaron al gobierno de Sánchez de Lozada en febrero de 2003 a adoptar el denominado *impuestazo*. Se trató de una medida extremadamente impopular, que provocó protestas sociales que fueron reprimidas violentamente por los militares, ya que la policía también participó en las protestas. La pérdida de legitimidad política de Sánchez de Lozada fue importante y, al mismo tiempo, este hecho puntual permitió visualizar el rechazo social amplio al FMI y la NPE-PAE (Kohl y Farthing, 2007:274-275; Puente, 2011:295-297).

A su vez, en el mismo año se llevaron a cabo protestas sociales en el marco de la denominada *guerra del gas*, frente a las políticas estatales de exportación de los hidrocarburos bolivianos. Lideradas en las calles por la Federación de Juntas Vecinales de El Alto desde 2002, se saldaron en septiembre y octubre de 2003 con más de 70 muertos. Como en la *guerra del agua*, las protestas generalizadas aglutinaron a organizaciones sociales urbanas y rurales alrededor de una agenda contestataria coyuntural (Garcés, 2011:21-22), aunque esta vez la *Coordinadora para la Defensa y Recuperación del Gas* fue encabezada por Evo Morales (Kohl y Farthing, 2007:276-277; Puente, 2011:297-304):

“La mayor parte de los bolivianos cree que el auge de la demanda de gas natural podría resolver tanto la crisis económica inmediata como las necesidades de desarrollo a largo plazo, aun si la experiencia histórica ha demostrado que los auges económicos basados en los recursos naturales raras veces constituyen una plataforma sólida para un desarrollo más amplio. El pueblo también está consciente del gran negocio que lograron las empresas petroleras privadas [...], lo cual enfureció aún más a la población.” (Kohl y Farthing, 2007:275-276)

Medio millón de personas se manifestó en contra de los planes gubernamentales de autorizar la construcción de un gasoducto privado hacia Chile. El presidente Sánchez de Lozada se vio finalmente obligado a renunciar y salir del país. El vicepresidente Carlos Mesa —periodista e historiador reconocido y no afiliado a ningún partido político— asumió la presidencia anunciando la revisión de la adscripción al modelo neoliberal bajo la denominada *Agenda de octubre*. Puente (2011:305) concluye que el gobierno de Mesa era inviable porque buscaba defender sobre todo la democracia y los derechos humanos, pero al mismo tiempo el modelo de Estado neoliberal. Pero en, esta coyuntura, el último sólo podía mantenerse infringiendo los primeros.

Mesa convocó un referendo cuyo resultado permitía la anulación de la Ley de Hidrocarburos de 1996 y la elevación de aranceles sobre la exportación de hidrocarburos del 18% al 50%. Pero la popularidad inicial de Mesa terminó cuando decidió exportar el gas a Argentina a un precio muy bajo y no convocó una Asamblea Constituyente (otra demanda central de la *Agenda de octubre*), aunque sí reformó la Constitución para facilitarla y convocó la elección directa de los prefectos (Mesa, 2012:684-689; Puente, 2011:306-311).

Otro escenario conflictivo fueron las tensiones intranacionales reactivadas por una mayor autonomía regional, que seguían sin resolverse desde la fundación de la República de Bolivia en 1826 y que se intensificaron a finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Los comités cívicos departamentales del Oriente del país han sido los actores sociales más destacados en defender la agenda de una mayor autonomía política y económica, que incluye una mayor participación de los recursos públicos y la elección directa de prefectos (Kohl y Farthing, 2007:292).

Como ya he mencionado, la Ley de Participación Popular de 1994 introdujo la gestión y coparticipación tributaria a nivel municipal, un proceso criticado por los regionalistas como política a favor de una mayor centralización del poder político y la creación de una oposición local a las élites regionales. La demanda autonómica es más fuerte en los departamentos orientales, donde se

concentran las élites de la agroindustria y los principales yacimientos de hidrocarburos. Bajo el liderazgo del Comité Cívico de Santa Cruz, los cuatro departamentos de las *tierras bajas* —Tarija, Beni, Pando y Santa Cruz— formaron una alianza coyuntural (Kohl y Farthing, 2007:292).

En diciembre de 2004 se produjo un levantamiento violento a nivel nacional que se prolongó en Santa Cruz y Tarija por la suspensión de los subsidios al diésel, fundamental para la agroindustria y el transporte, debido a la presión del FMI para controlar el déficit. En enero de 2005, el entonces presidente del Comité Cívico y después gobernador<sup>743</sup> de Santa Cruz, Rubén Costas, declaró ante 300.000 personas su intención de formar un gobierno provisional autonómico con el argumento que el departamento aporta la mitad del PIB al país.

Kohl y Farthing (2007:293-294) arguyen al contrario que, en 2003, con el gobierno de Mesa gran parte de la sobrerrepresentación del empresariado cruceño en la política nacional desapareció. Al no lograr el predominio en las elecciones municipales de 2004, las élites cruceñas volvieron a exigir más poder para el gobierno departamental, sobre el que podían ejercer un mayor control. Los autores concluyen que la capacidad para movilizar las masas muestra su habilidad para convencer a la clase obrera urbana y las mayorías desposeídas de que los problemas sociales y la discriminación se debían al sistema centralista vigente en Bolivia. En contraposición, los movimientos sociales de la parte andina del país lograron persuadir a sus bases de que los problemas se debían al neoliberalismo y las estructuras coloniales persistentes. En 2005 se eligieron por primera vez a los prefectos de los departamentos y la mayoría de elegidos representaron a las élites locales.

En entrevista<sup>744</sup> Mesa afirmó que para la toma de sus decisiones como presidente nunca conversó con EEUU, el FMI o el BM, aunque en su discurso de renuncia a la presidencia en 2005 —debido a los bloqueos de las ciudades

---

<sup>743</sup> Desde 2009 los *prefectos* se denominan *gobernadores*.

<sup>744</sup> Entrevista en La Paz, 12.08.2012

principales y a un Congreso hostil<sup>745</sup>—expresó que las demandas de la Coordinadora del gas, encabezada por Evo Morales, derivarían en “una ley que la comunidad internacional no acepta”. Su razonamiento se basaba en que si las empresas petroleras la llevaban al arbitraje internacional, ello colocaría al país en una situación de imposibilidad de llevar adelante ninguno de sus proyectos y programas. Mesa concluye “que eso es justo o es injusto, es un tema de discusión y de debate, pero, está claro y nos lo han dicho todos, nos lo ha dicho el Brasil, nos lo ha dicho España, nos lo ha dicho el Banco Mundial, nos lo ha dicho Estados Unidos, nos lo ha dicho el Fondo Monetario Internacional, nos lo ha dicho Gran Bretaña, nos lo ha dicho el conjunto de la Unión Europea: Señores bolivianos, aprueben una ley que sea viable y aceptable para la Comunidad Internacional.”

En dicha entrevista resumía Mesa que en ese momento temía que, con una nacionalización *sensu strictu*<sup>746</sup>, Bolivia no podría acceder a créditos internacionales. A la vista de la dependencia boliviana de la CD y de los créditos internacionales<sup>747</sup>, se trataba de una evaluación certera<sup>748</sup>.en este momento, aunque por el aumento de los precios de exportación de los hidrocarburos en los siguientes años y el aumento de los aranceles bajo los gobiernos de Mesa y del MAS-IPSP, en combinación con la elevada legitimidad internacional, especialmente en Europa<sup>749</sup>, del primer gobierno del presidente Evo Morales, Bolivia superó su dependencia financiera temporalmente.

Después de la renuncia de Mesa, el Congreso designó en junio de 2005 como Presidente del gobierno a Eduardo Rodríguez, el Presidente de la Corte Suprema, con la tarea específica de convocar elecciones generales para diciembre del mismo año. Las intensas movilizaciones sociales, encabezadas

---

<sup>745</sup> En la entrevista, Mesa contextualizó que tenía también presión por parte del Comité cívico de Santa Cruz y de las petroleras, como Repsol.

<sup>746</sup> Como se verá en el próximo capítulo, el presidente Evo Morales no ejecutó la nacionalización exigida por la Coordinadora del gas, además de emplear con éxito la narrativa de que su gobierno subió los aranceles a los hidrocarburos en lugar de Mesa.

<sup>747</sup> En el punto 7.2.1. y 7.2.3. reviso la dependencia financiera de Bolivia en este tiempo.

<sup>748</sup> Kohl y Farthing (2007:283-284) observan también que el BM y los EEUU amenazaron con que la privatización podría costar el apoyo internacional, tan necesario para la estabilidad económica boliviana.

<sup>749</sup> HCF Mansilla la atribuye al romanticismo de izquierdas en partes de la academia, política y sociedades europeas (entrevista en La Paz, 22.07.2002).

por las juntas vecinales de El Alto y La Paz, reafirmaron sus demandas a favor de la nacionalización de los hidrocarburos y de una Asamblea Constituyente (*Agenda de octubre*) (Kohl y Farthing, 2007:284-285; Mesa, 2012:690-691).

El ciclo de protestas entre 2000 y 2005 se constituyó por actores y agendas muy diversas, pero que en gran parte convergieron en una agenda contra-hegemónica decolonial y anti-neoliberal, y que lograron que los diferentes gobiernos nacionales aceptaran sus demandas por lo menos parcialmente. Ello constituyó una alternativa al monopolio de la resistencia mantenido por —u otorgado a— la COB obrera y la CSUTCB campesina. Según Tapia (2004), estas organizaciones en este momento han estado inmersas en luchas internas, mientras Puente (2011:277-279) destaca el rol de la CSUTCB en la fase inicial de este período de transición. Cabe diferenciar las demandas regionales sostenidas por las élites del Oriente boliviano, que construyeron un discurso regionalista en base al modelo neoliberal descentralizador.

A partir de la llegada del MAS-IPSP al gobierno nacional en enero de 2006, las movilizaciones sociales vivieron ciclos más coyunturales, pero no menos violentos e incorporando a actores sociales. Sobre todo en el marco de la Asamblea Constituyente de 2007 y en el debate autonómico, y en menor medida en la aprobación en referéndum de la *Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* en 2009, se vieron protestas casi generalizadas.

Raúl Prada analizó la transformación del sector público boliviano en una conferencia en 2009 (Asociación Cuna, 2010:23):

“Antes lo público, de alguna manera, estaba más o menos definido. Pero desde que los movimientos sociales de 2000 a 2005 rompen con una forma de entender lo público solamente como un monopolio del Estado y desordenan el mapa político, cuando irrumpen los movimientos sociales y toman decisiones sobre la caída de gobiernos, las sustituciones constitucionales, la convocatoria de elecciones, la convocatoria de una Asamblea Constituyente —entonces lo público ha cambiado. Los movimientos sociales han creado nuevos escenarios de lo público.”

### **7.1.7. El primer gobierno del MAS-IPSP: Asamblea Constituyente y Proceso de Cambio (2006-2009)**

En las elecciones municipales de 2004, los partidos tradicionales habían sido derrotados, mientras el MAS-IPSP se convirtió en el primer partido a nivel nacional, aunque con sólo un 17% de los votos, debido a que en base a la reforma constitucional del mismo año participaron casi 450 agrupaciones ciudadanas e indígenas (Mesa, 2012:688-689).

En las elecciones generales de 2005 se presentaron fuerzas políticas recompuestas, como *Poder Democrático y Social* (Podemos) del ex-presidente Jorge Quiroga (ex-ADN); y *Unidad Nacional* (UN), de Samuel Doria Medina (ex-MIR), ambos derechistas.

Gracias a su rol en los años previos, Evo Morales (MAS-IPSP) logró una victoria aplastante con el 54% de los votos, frente a 29% de Podemos, 9% de UN y 7% de MNR. El indigenista Quispe (MIP) sólo obtuvo el 2%. El nuevo presidente eligió como vicepresidente al intelectual marxista, urbano y no indígena, Álvaro García Linera.

Las primeras elecciones directas para prefectos –antes designados por el presidente de la república– dibujaron un mapa de apoyo territorial menos fragmentado que en las elecciones municipales de 2004: MAS-IPSP y Podemos ganaron tres prefecturas respectivamente (Chuquisaca-Oruro-Potosí y La-Paz-Beni-Pando), mientras agrupaciones ciudadanas regionales ganaron en Santa Cruz, Cochabamba y Tarija (Puente, 2011:316,318).

Resulta significativo que las organizaciones sociales indígenas y movimientos sociales urbanos, que habían conducido el ciclo de protestas, al principio de 2006 transfirieran el poder a la persona de Evo Morales, y que lo hicieran no en la Asamblea o en el acto de juramento como presidente de la política formal, sino en una ceremonia en el centro espiritual aymara de Tiwanaku:

“Lo que ocurre a partir del 2006 es una transferencia de la voluntad política [de los movimientos sociales] a un líder carismático y eso va a tener consecuencias políticas en el manejo de la decisión y realización política.”<sup>750</sup>

El proyecto político de Evo Morales y del MAS-IPSP se desarrolla en una coyuntura política y económica internacional marcada por el “declive del ciclo del capitalismo estadounidense, que pasaba de la hegemonía a la dominación descarnada, encubierta apenas por el proyecto discursivo de la globalización”<sup>751</sup>. Raúl Prada (en Svampa *et al.*, 2010:104-105) afirma además que “[...] cuando [él y el MAS-IPSP] llegó al gobierno no había tradición ni costumbre de manejar el aparato público. No había la experiencia. [...] se optó por el pragmatismo político y la mesura, no se cambió el aparato público, se quería garantizar la continuidad del funcionamiento de los ministerios y de las instituciones públicas.”

En este sentido se expresa también Magdalena Cajías de la Vega, académica y ex-ministra de Educación en el primer gobierno de Evo Morales, en una entrevista en 2009 (Svampa *et al.*, 2010:144-145):

“[La Revolución Nacional de 1952] fue un proceso frustrado pero tampoco podemos decir que no fue un proyecto. Fueron 15, 20 años de incubación [...] Y se planteaban muchas cosas: quiénes somos, el problema del indio, de los intelectuales, pensando qué hacemos con nuestros recursos; el famoso mito de un mendigo sentado en una mina de oro. Entonces cuando llega la Revolución hay un proceso de madurez. Si tú me preguntas, si cuando Evo ha llegado había maduro un nuevo proyecto de nación, no tengo la respuesta.”

Svampa *et al.* (2010:145) amplían la comparación del primer gobierno del MAS-IPSP de 2006 con la Revolución Nacional de 1952, expresando que “en el 52

<sup>750</sup> Entrevista al Raúl Prada, ex-Viceministro de Planificación Estratégica en 2009, en Svampa *et al.* (2010:40)

<sup>751</sup> Entrevista a Raúl Prada, 2009, en Svampa *et al.* (2010:41).

era un movimiento más homogéneo, al tener un perfil de clase media tenía articulación con los intelectuales que imaginaban un proyecto de país, que además era semejante a nivel latinoamericano.” Ello encauza hacia una descripción del primer gobierno del MAS-IPSP como heterogéneo, de perfil campesino-indígena-originario, ya que no aplica nítidamente la lógica de clases, y con poca articulación con los intelectuales urbanos, mestizos y de clase media. Ello implicaría a su vez la coexistencia de divergentes proyectos de país, provenientes en su mayoría de los diferentes ámbitos campesino-indígena-originarios y que por lo tanto no se asemejaron a los proyectos de país contemporáneos de los demás países latinoamericanos (probablemente excluyendo a Ecuador).

También Mesa (2012:694-695) destaca el carácter heterogéneo y discurso contradictorio del primer gobierno de Morales, pero contrariamente a Svampa *et al.* lo explica por la participación de “movimientos antiglobalización y viejos marxistas” (intelectuales). Continuando su análisis crítico del gobierno de Evo Morales, Mesa (2012:698-699) arguye que el proyecto político del MAS-IPSP se viabilizó gracias a la bonanza macroeconómica iniciada en 2005 y debida a los elevados precios de las materias de exportación (provocados por el crecimiento elevado de los BRIC) y no a las medidas políticas de Evo Morales. Mesa (2012:700-702) nos afirmó al respecto en una entrevista<sup>752</sup>, que el aumento de los ingresos por regalías de los hidrocarburos se debe, en primer lugar, a su propia gestión presidencial (2003-2005) –en la que celebró un referendo al respecto y se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos<sup>753</sup>; y, en segundo lugar, a que Evo Morales no hubiera nacionalizado el sector tal como lo exigió la *agenda de octubre*: no expropió ni compró acciones, sino simplemente re-negoció los contratos con las ETN. Además, Mesa afirma que aunque el Decreto de mayo de 2006 impuso un 82% de impuestos a la exportación, desde octubre de 2006 las ETN pagan efectivamente entre el 60% y 63%, frente a los 50% que pagaron desde 2005 y los 18% que retribuían desde la *capitalización* de Sánchez de Lozada en los años 90.

---

<sup>752</sup> Entrevista en La Paz, 14.08.2012.

<sup>753</sup> Kohl y Farthing (2007:313) confirman este aspecto.

En los puntos 7.2. y 8.1. revisaré los efectos del aumento de los ingresos por los hidrocarburos y la importante condonación de la deuda externa concedida a Bolivia por el Norte antes de la llegada de Morales al poder. En resumen, gracias a los mismos y a un nuevo endeudamiento, el MAS-IPSP pudo cumplir sus promesas electorales multiplicando la inversión pública en bonos sociales<sup>754</sup> e infraestructuras.

La ruptura con el modelo neoliberal se simbolizó en las narrativas del *Vivir Bien*<sup>755</sup> y de la *descolonización*, reunidas bajo el lema del *proceso de cambio*. El entonces canciller boliviano David Choquehuanca aseveró en este sentido en su discurso “Vivir Bien, filosofía del Estado Plurinacional de Bolivia”<sup>756</sup>, que “los indígenas vivíamos en armonía hasta que llegaron los españoles.”

Sin embargo, y como he abordado en el punto 5.1.5. sobre el *desarrollo sostenible*, al igual que hacen varios otros, Mesa (2012:699) afirma que, aunque el gobierno propaga a nivel internacional el discurso del modelo de *desarrollo* del *Vivir Bien* como la vida armónica entre humanos y naturaleza, promueve internamente una política económica extractivista y desarrollista que no respeta al medio ambiente. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en abril de 2009, Evo Morales arguyó que la *pachamama* no debe ser tratada como “mercancía”. Sin embargo, la política económica y social de Bolivia sigue sosteniéndose en el extractivismo “depredador” (Gudynas, 2011:20), que se refleja en políticas que permiten la ampliación de la frontera agrícola a favor de la agricultura extensiva<sup>757</sup> —aumentando la exportación de soya— y de los cocaleros.

---

<sup>754</sup> Las políticas sociales se basan en gran parte en transferencias monetarias. Se trata de bonos entregados directamente a los/as jubilados/as, las mujeres embarazadas o los padres y madres de niños/as escolarizados/as. La entidad gestora es el gobierno central y se financian enteramente mediante los impuestos a la exportación de recursos de hidrocarburos. La mayoría de estas iniciativas fueron iniciadas durante los años 90 (Mesa, 2012:700), aunque con fondos muy reducidos.

<sup>755</sup> Véase el punto 5.1.7. *Desarrollo alternativo*

<sup>756</sup> 1ª Cumbre internacional de descolonización, La Paz, 09 de octubre de 2013

<sup>757</sup> Diario Página Siete, “12 normas autorizan chequeos para ampliar la frontera agrícola” [<https://www.paginasiete.bo/economia/2020/9/18/12-normas-autorizan-chaqueos-para-ampliar-la-frontera-agricola-268489.html>] acceso 05 de septiembre de 2022

El potencial legitimador de lo indígena a nivel internacional y nacional llevó a políticas públicas y prácticas microeconómicas modernizadoras, capitalistas y globalizadoras por parte de indígenas (Stefanoni, 2013; Rivera Cusicanqui, 2015). En resumen, y como un ejemplo muy revelador de la narrativa del *beneficiario*<sup>758</sup>, subrayo la observación de Spedding (2011:35-38,97-104) de la idealización y el esencialismo de la narrativa indígena contrahegemónica. Para la autora, en la convivencia en armonía con la naturaleza (frente a la visión explotadora del capitalismo), complementaridad igualitaria y armónica de géneros (rechazando al feminismo como modernizador y occidental), la economía recíproca (frente al capitalismo egoísta), y el vivir bien (frente al vivir mejor capitalista) se refleja una dicotomía esencialista entre lo indígena y lo occidental que derivó en la *raza* como eje articulador del análisis y de las relaciones socio-políticas. Aunque, y como aclara Spedding, no todas las personas que son incluidas por gobiernos o la CD en la categoría *indígena* se auto-denominan así (como reveló el censo boliviano de 2012); mientras otras, en función de la conveniencia política, se auto-atribuyen esta etiqueta en base a su lugar de nacimiento o color de piel. La autora subraya que este análisis esencialista de la *raza* como causa de la estratificación social en Bolivia perjudica justo a los y las indígenas, y además lleva a identificar la descolonización no con la disolución de las categorías coloniales, sino con su mantenimiento, aunque en una jerarquía invertida.

Kohl y Farthing (2007:312-313) evalúan que la elección de Morales marca el final simbólico del apartheid andino, facilitando la integración de la población indígena en el escenario político. Pero los autores consideran que los actores nacionales e internacionales del neoliberalismo global hegemónico pueden limitar las políticas nacionales del MAS-IPSP en base a la narrativa de la inevitabilidad de sus medidas. También destacan el reto de encontrar la capacidad técnica para implementar un modelo nacional de *desarrollo* que sea políticamente viable y cumpla con su propio discurso de la sostenibilidad social y ambiental.

---

<sup>758</sup> Véase los epígrafes 3.1.2. y 4.9.2.

Kohl y Farthing (2007:306-307) observaban, a pesar de las alianzas formales, pugnas internas y entre las organizaciones sociales afines al gobierno, que impedían una visión alternativa y coherente para el país. La fragmentación de los movimientos contrahegemónicos ofrecía una estrategia de oposición, pero no una base para un modelo alternativo viable. Además, la continuidad de un sistema de liderazgo caudillista, androcéntrico y poco democrático significaba la concentración del poder y la continuidad de la exclusión de perspectivas y experiencias más amplias. Machismo, racismo y elitismo en los movimientos sociales rurales y urbanos excluyen a la mitad de la población que más sufre la pobreza, el abuso y la marginación política, pero también la eficacia de los y las bolivianos bien preparados para aportar al país.

Sin embargo, todas estas limitaciones que habían afectado también a todos los gobiernos previos, no disminuyeron la legitimidad política y social del nuevo gobierno. Esta se debió al incremento significativo de los ingresos provenientes del gas natural aun antes de la *nacionalización* de 2006, debido al aumento de las regalías generadas por la Ley de Hidrocarburos (así como al incremento del precio internacional), a lo que se añadió la condonación de la deuda externa. No obstante, ambos logros resultaron de gestiones de gobiernos previos.

En los primeros meses de su mandato, Evo Morales convocó la Asamblea Constituyente, incluida en la *Agenda de octubre* que lo llevó al poder. El MAS-IPSP obtuvo la mayoría absoluta en la misma e impuso la aprobación de la nueva constitución por mayoría absoluta y no por dos tercios, prevista en la ley de convocatoria de la Asamblea Constituyente. Después de enfrentamientos violentos alrededor de las sedes de la Asamblea Constituyente en Sucre en 2006, se violó en repetidas ocasiones la ley de convocatoria y se aprobó la constitución en 2007 en Oruro, en ausencia de la oposición, y después se negoció en 2008 entre los partidos del Congreso en La Paz. En enero de 2009 se aprobó la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) en referendo (Mesa, 2012:695-696).

La propuesta más exhaustiva y la base para la nueva constitución provino del Pacto de Unidad, pero al final del proceso el trabajo constitucional fue ejecutado por la clase política sin la participación de las organizaciones, desvirtuando de esta manera varios temas centrales planteado por las organizaciones sociales (Garcés, 2011:30,81,93; Raúl Prada, 2009, en Svampa *et al.*, 2010:52-54). Cabe subrayar que dos organizaciones sociales indígenas, CIDOB y CONAMAQ, percibieron que el MAS-IPSP defendió primordialmente los intereses de las organizaciones sociales campesinas CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB. Pero la imagen y capacidad de cohesión del presidente Evo Morales logró en parte superar momentáneamente estas tensiones internas del PU (Garcés, 2011:94). Schilling-Vacaflor (2008) afirma que las demandas de las organizaciones sociales indígenas le parecían al MAS-IPSP radicales y locales, y que prefirió no incluir las demandas indígenas para evitar que la Asamblea fracasase por el rechazo de la oposición a las mismas.

Según el constituyente e intelectual Raúl Prada, las protestas que se desarrollaron en Sucre estaban destinadas a frenar los avances de la Asamblea Constituyente y por ello contrastaron por su carácter conservador con las movilizaciones sociales entre 2000 y 2005 (entrevista a Raúl Prada, 2009, en Svampa *et al.*, 2010:56). Efectivamente, la Asamblea Constituyente ha sido conservadora en algunas temáticas relativas a la ampliación de derechos, especialmente respecto al aborto (entrevista a Raúl Prada, 2009, en Svampa *et al.*, 2010:71-72). En una entrevista<sup>759</sup> realizada para esta investigación, afirmó además que en este proceso las ONG “se meten en mesas y audiencias” para “influir en la Asamblea Constituyente”. Revisaré el rol de la CD en este proceso en el capítulo 8.2.

Mesa (2012:697-698) destaca, entre otros cambios, las importantes rupturas que conllevó con respecto a constituciones anteriores: la nueva organización territorial en autonomías, el reconocimiento de 36 naciones y pueblos indígenas-originarios-campesinos y su autodeterminación y autogobierno, y el

---

<sup>759</sup> Entrevista personal realizada en La Paz, 13.08.2012.

carácter laico del Estado —todo resumido en el cambio del nombre oficial del país: de *República* a *Estado Plurinacional de Bolivia*.

Durante el primer mandato de Evo Morales (2006-2009) se registraron también violentos enfrentamientos tanto entre diferentes grupos sociales y de intereses, como en contra del gobierno nacional y de prefectos de la oposición —aunque mucho menos que durante el *ciclo de protesta* (2000-2005) y en los años posteriores. El movimiento autónomo fue la principal oposición al gobierno durante su primer mandato, pero perdió su legitimidad social y política cuando el gobierno nacional denunció la inminente ejecución de actos terroristas por sicarios extranjeros, supuestamente contratados por las élites cruceñas.

#### **7.1.8. El segundo y tercer gobierno del MAS-IPSP: Nueva Constitución, crecimiento macroeconómico sostenido y evismo (2010-2020)**

En las elecciones generales de 2009 el MAS-IPSP ganó con el 64% de los votos (10% más que en 2005). La alianza de la oposición PPB-Convergencia logró 27%, UN 6% y Acción Social 2%.

La segunda legislatura del MAS-IPSP bajo la presidencia de Evo Morales estuvo marcada por cambios estructurales en la arquitectura del Estado en su conjunto —en las administraciones centrales, gobernaciones y municipios—, formuladas de manera general en la nueva constitución aprobada en referéndum en 2009 (Narváez *et al.*, 2010:102). Las transformaciones no se efectuaron sin resistencias políticas, ni sin oposiciones sociales, por ejemplo en las protestas de movimientos indígenas de las tierras bajas en contra de la construcción de una carretera a través del TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isibore Securé). El *Pacto de Unidad*, que en buena medida llevó al MAS-IPSP al gobierno, se disolvió en 2011 cuando el gobierno de Evo Morales desatendió estas y otras demandas originarias e indígenas a favor de las campesinas.

Pero el gobierno ha sido beneficiario de un contexto internacional favorable —una inmejorable situación de los términos de intercambio y el incremento de la

demanda de gas y minerales—, una situación macroeconómica estable, y un nivel de reservas internacionales y excedentes fiscales que contrastan con el contexto fiscal frágil y de dependencia de los recursos de la cooperación internacional de las últimas décadas (Narváez *et al.*, 2010:i).

En 2014, el MAS-IPSP con Evo Morales ganó un tercer mandato con 61%, manteniendo casi el nivel de aprobación de la anterior elección. La fuerte inversión pública siguió a pesar de la desaceleración de la economía ante la caída de precios y volúmenes de exportación. Los niveles de pobreza siguieron reduciéndose, ingresando Bolivia en 2010 por primera vez en el grupo de los países de ingresos medios.

En 2016, el gobierno perdió con 51% un referéndum para facilitar un cuarto mandato a Morales, a pesar de que la NCPE permite sólo una re-elección. Las críticas a la supresión de la independencia entre los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y electoral incrementaron cuando el Tribunal Constitucional y el Electoral permitieron la candidatura de Morales para las siguientes elecciones.

El aparente fraude electoral<sup>760</sup> en las elecciones generales de octubre de 2019 llevó a protestas y paros a nivel nacional. Después de perder el mando sobre policía y ejército, el gobierno del MAS-IPSP abandonó el país, resultando en la creación de un gobierno de transición liderado por la senadora Jeanine Añez, que revirtió numerosas políticas del gobierno previo. En octubre de 2020, en medio de la pandemia y después de varios escándalos políticos, el MAS-IPSP vuelve al gobierno con el 55% de los votos bajo el liderazgo de los exministros Luis Arce y David Choquehuanca. Los análisis concuerdan en que la postulación de Evo Morales a su cuarta re-elección en 2019, después de perder el referéndum al respecto, ha sido una causa fundamental para

---

<sup>760</sup> El informe de la OEA [<https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/>] resume manipulaciones, irregularidades, errores e indicios. Sin embargo, hay críticas sobre la metodología (por ejemplo CELAG, 2019 [<https://www.celag.org/wp-content/uploads/2019/12/analisis-del-informe-final-de-la-oea-sobre-las-elecciones-en-bolivia.pdf>]) que no niegan las irregularidades, pero cuestionan las conclusiones derivadas de los indicios de fraude (acceso a ambos fuentes el 05 de septiembre de 2022).

desencadenar las protestas, a pesar de que la mayoría de la población boliviana sigue apoyando al MAS-IPSP (Solón, 2020).

Cabe concluir que el proyecto del gobierno del MAS-IPSP bajo el presidente Evo Morales y denominado *proceso de cambio* cumplió su dimensión social, al integrar y atender a la población previamente discriminada. Sin embargo, durante su hegemonía entre 2006 y 2019 no pasó del nivel discursivo ni en lo político, dado que mantuvo los niveles crónicos de prebendalismo y corrupción en las administraciones públicas del país, y tampoco en lo económico, dado que siguió basándose en la exportación de materias primas, donde proyectos de industrialización de litio y otros minerales no pasaron de sus fases de ensayo y, en contra del discurso *pachamamista* asociado al *proceso de cambio*, prevaleció la extensión de la frontera agrícola y de la explotación de hidrocarburos y minerales para la exportación, sin valor añadido.

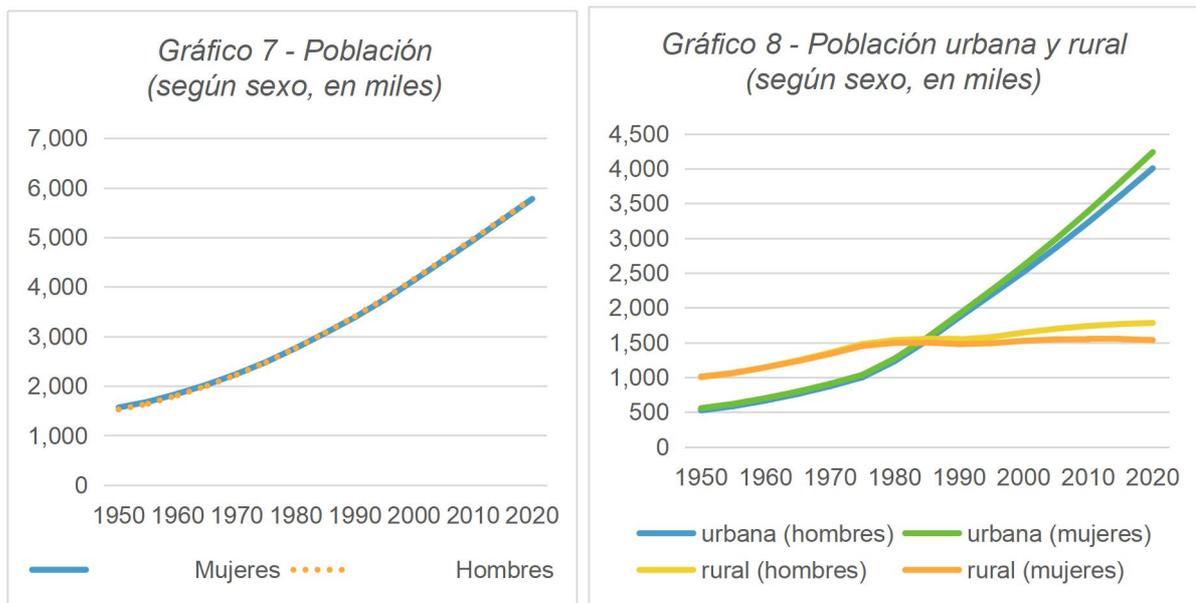
A su vez se puede observar que en la actualidad se redujo el carácter „semiestatal“ de organizaciones sociales, indígenas, locales y regionales, pero especialmente de ONG, CD, iglesias, sindicatos y terratenientes (diagnosticado previamente por el PNUD, 2007:32-46), por lo que el gobierno boliviano superó la necesidad de la negociación de la autoridad estatal sobre todo con la CD y las ONG.

## **7.2. La evolución socio-económica de Bolivia y la medición del *desarrollo***

Después del análisis de los procesos políticos de Bolivia, en el presente subcapítulo analizaré los datos primordiales de los procesos sociales y económicos de Bolivia, no sólo para completar el contexto histórico del caso de estudio, sino también para revisar el efecto de las diferentes políticas nacionales e internacionales en las mediciones cuantitativas que legitiman la cooperación internacional para el *desarrollo*.

En cuanto a su geografía física, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene una superficie de 1.098.581 km<sup>2</sup> con una altitud entre 70 y 6.542 m.s.n.m, por lo que cuenta con una gran diversidad climática y biológica. Sin embargo, junto con Paraguay, son los únicos países sin litoral de las Américas.

El último censo de la población se realizó en 2010, por lo que gran parte de los datos poblacionales son proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>761</sup>. Como en todos los países en ausencia de conflictos bélicos, también la población boliviana está creciendo desde hace décadas, existiendo un proceso marcado de urbanización de un país mayoritariamente rural hasta los años 80, donde en la actualidad dos de cada tres personas viven en las ciudades, después de un proceso migratorio principalmente a El Alto, Santa Cruz y Cochabamba.

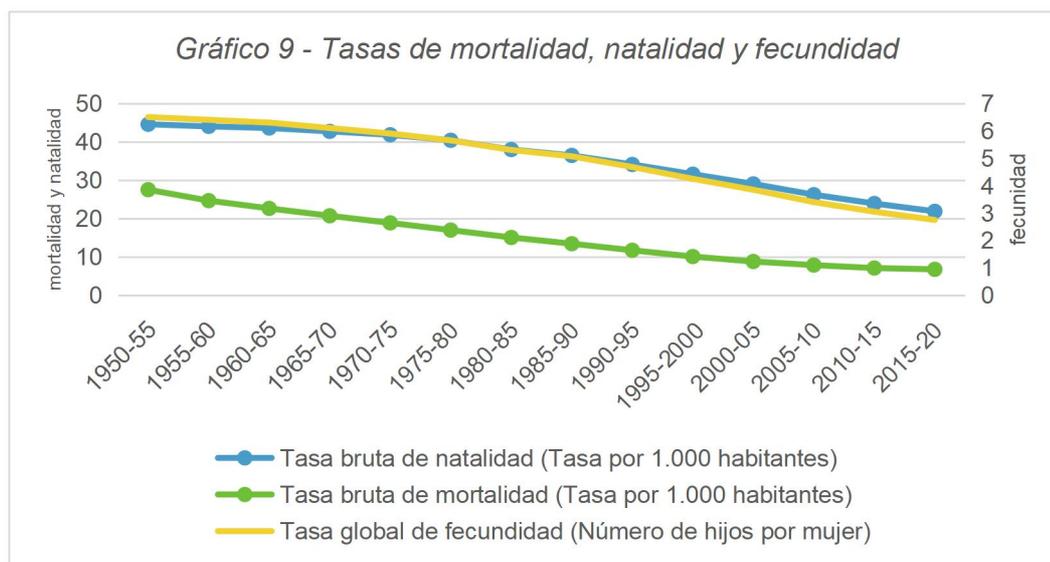


Fuente: CEPAL, 2022

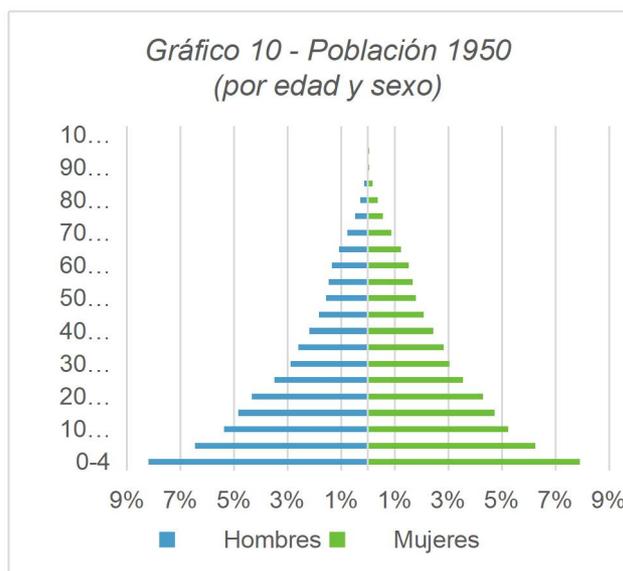
Fuente: CEPAL, 2022

Como se observa también en otros países denominados *en desarrollo*, la tasa de fecundidad bajó notablemente de más de seis descendientes por mujer a tres. Así mismo, las tasas de natalidad y mortalidad bajaron constantemente, resultando en una tasa de crecimiento de la población de 1,5%, una de las más altas de la región.

<sup>761</sup> A continuación recorro a la página web de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) [<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>] (acceso 07 de septiembre de 2022), que agrega datos estadísticos del INE, del Banco Central Boliviano (BCB), Banco Mundial, OCDE, entre otro.



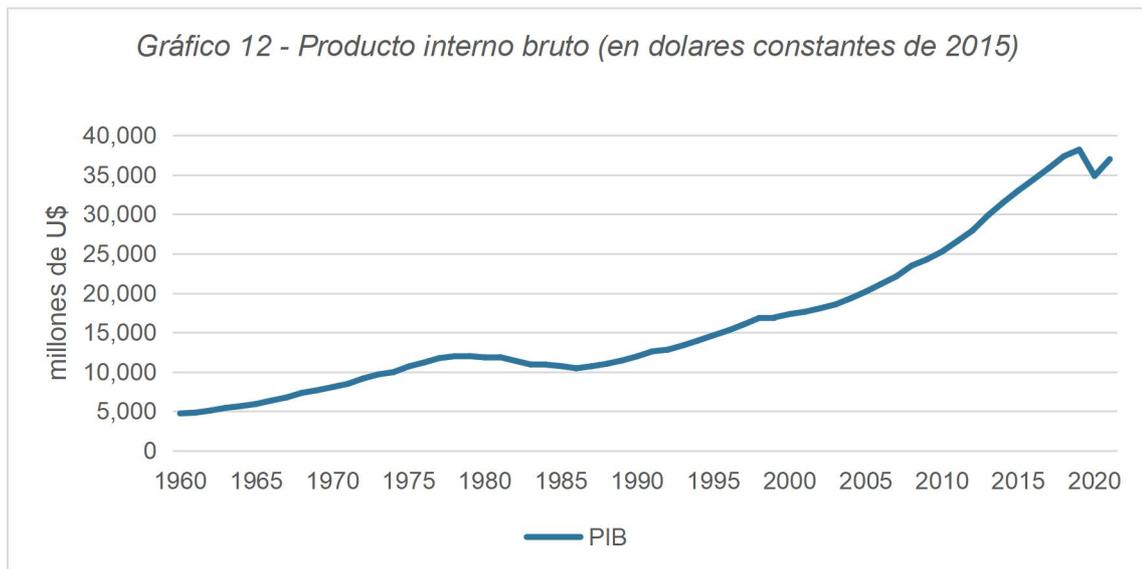
Como resultado de estos procesos cambió la distribución de la edad en la población en las últimas décadas, aunque Bolivia tiene en comparación con países del Norte todavía una población relativamente joven.



### 7.2.1. Evolución macroeconómica de Bolivia

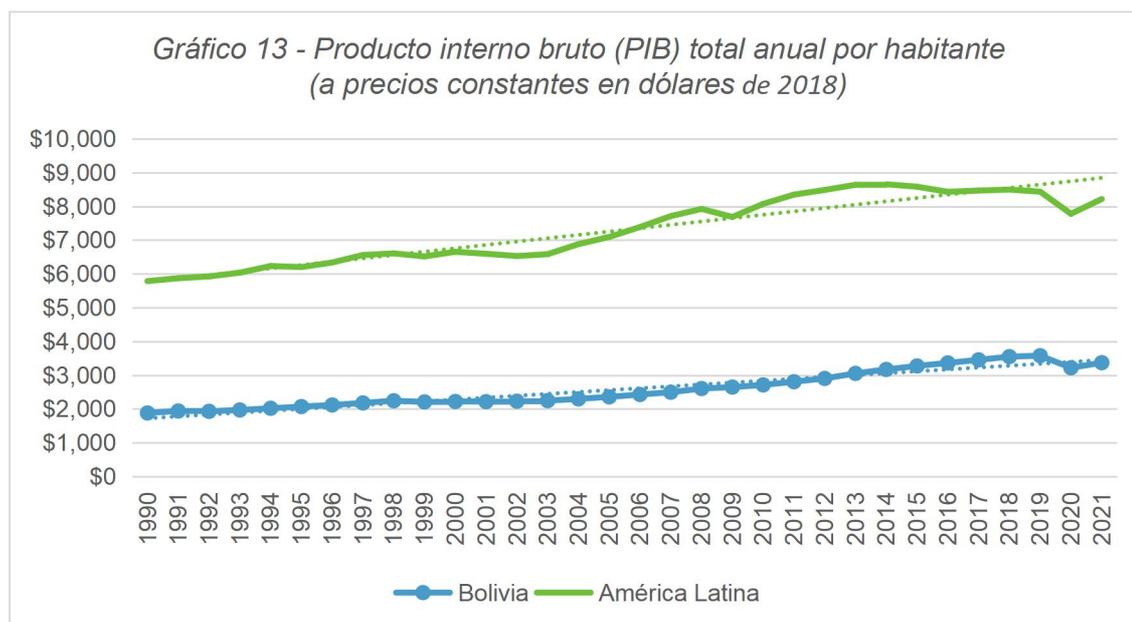
Dado que la definición hegemónica del *desarrollo* se centra en la dimensión económica, revisaré a continuación la evolución de esta. El PIB de Bolivia incrementó constantemente desde la crisis de hiperinflación de 1985, pero a una tasa ligeramente menor que el conjunto de América Latina. Ello puede deberse en parte también a la falta de acceso al mar (Paudel, 2014). En términos absolutos es el menor de la región, debido no sólo a su menor población, sino también a que el PIB per cápita es con diferencia uno de los menores del continente.

Sin embargo, durante la crisis financiera del Norte de los años 2000 y la subsecuente reducción del precio del crudo, Bolivia tenía una de las mayores tasas anuales de crecimiento de América Latina —y aunque es el menor de la región, Bolivia triplicó su PIB entre 1990 y 2022<sup>762</sup>, un incremento sólo superado por Chile y Perú. Asimismo, el costo económico de la pandemia de 2020 se refleja en una reducción temporal del PIB.



Fuente: Banco Mundial, 2022

<sup>762</sup> Banco Mundial (2022) [<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=BOL#>] acceso 07 de septiembre de 2022



Fuente: CEPAL, 2022

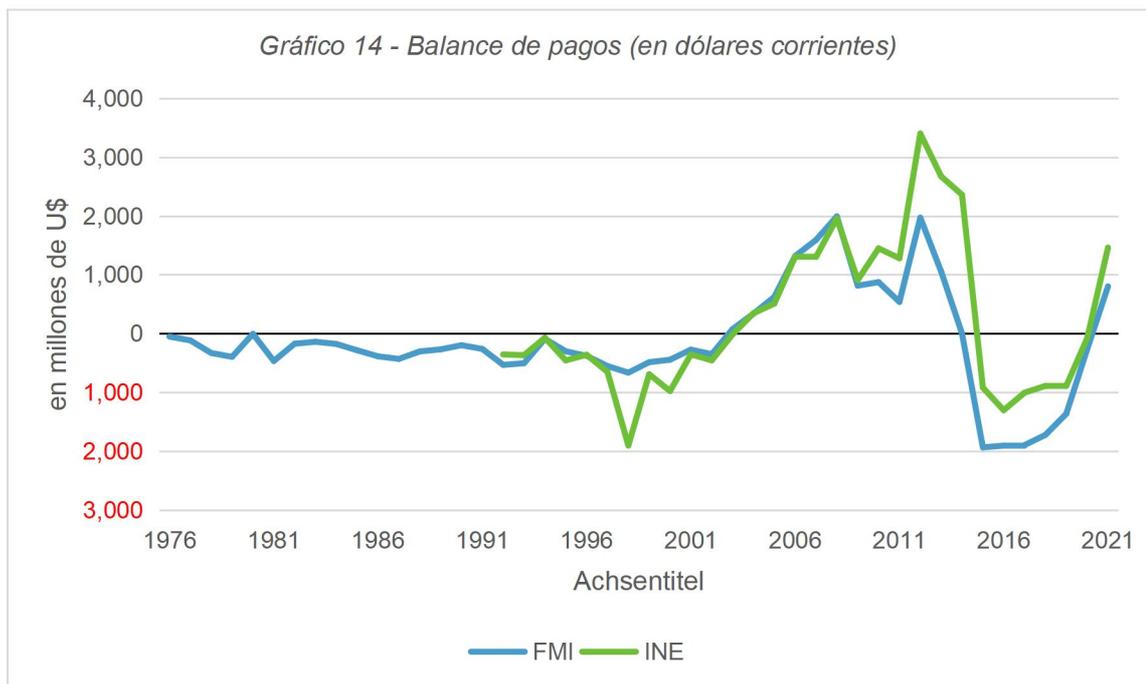
Según los datos disponibles<sup>763</sup>, los principales destinos de exportación en 2021 han sido Sudamérica (casi 50% del valor) y Asia (casi 30%), donde se observa un aumento notable hacía Asia en los últimos años. Los minerales son los principales productos exportados con casi 55%, de los cuales casi la mitad es oro, seguido por gas natural (más del 20%) y los derivados de la soja (13%). Cabe destacar que también se exportan artículos manufacturados, que sin embargo constituyen meramente alrededor del 3%.

Las importaciones en 2021 han sido principalmente suministros industriales elaborados (casi 30%), artículos manufacturados (casi 15%) y vehículos y productos de consumo con 10%, respectivamente. El 20% de las importaciones son combustibles procesados, dada la falta de infraestructuras suficientes, Bolivia debe reimportar el crudo exportado —y subvencionar para el mercado interno— en forma de gasolina y diésel. Casi la mitad de las importaciones provienen de Sudamérica, seguida por Asia con casi 25% (casi 20% de China).

<sup>763</sup> El Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE) dejó de desglosar las exportaciones por regiones en 2021 [<https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/comercio-externo/estadisticas-basicas/>], por lo que fuentes como *Observatory for Economic Complexity* [<https://oec.world/en/profile/country/bol#yearly-trade>] ofrecen estos datos de manera accesible (acceso a ambos fuentes el 05 de septiembre de 2022).

Como en las exportaciones, Norteamérica y Europa son también mercados relevantes con casi 10%, respectivamente.

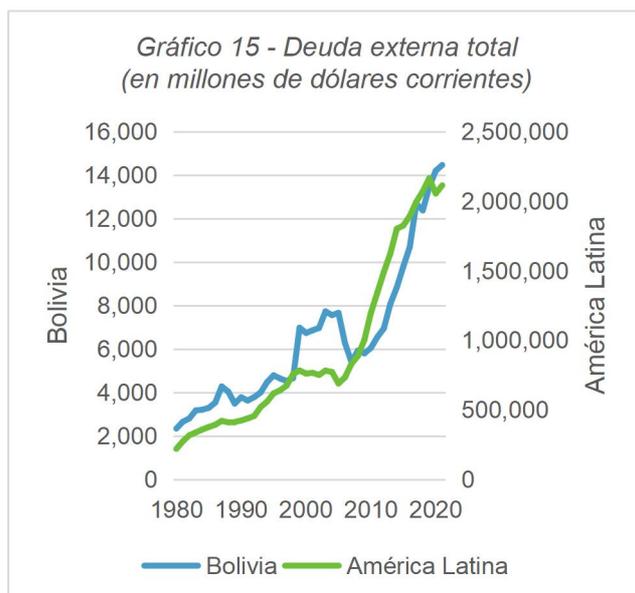
Debido a la baja del precio del crudo, la balanza comercial<sup>764</sup> se invirtió en 2015 por primera vez desde 2003, aunque desde entonces el déficit está disminuyendo en relación al PIB. En 2021 Bolivia reportó por primera vez desde 2015 un superávit comercial.



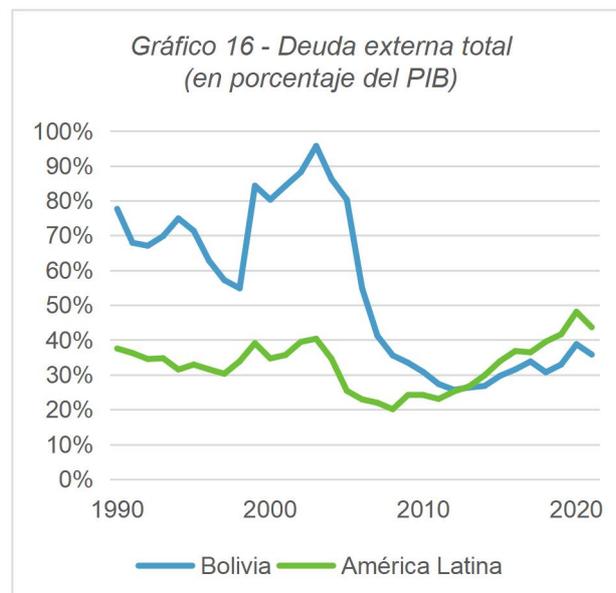
Estos datos muestran una dependencia de Bolivia de la importación de bienes producidos en el exterior, que tienen un costo menor debido a una mayor productividad y en parte por la exportación boliviana de bienes primarios, cuya desvaloración se basa en la sobreexplotación de la mano de obra, en lugar de aumentar la productividad y el valor añadido a la par del Norte o de países asiáticos. Este análisis de Marini (1979,1991; en Castillo, 2012:336) se debe ampliar necesariamente por la dimensión de la sobreexplotación de los recursos naturales y la extensión de la tierra cultivada.

<sup>764</sup> Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE) (2022) [<https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/comercio-exterior/saldo-comercial/>] y FMI (2022) [<https://data.imf.org/>] acceso a ambos fuentes 07 de septiembre 2022

Como en el conjunto de América Latina, la deuda externa de Bolivia ha crecido constantemente, excluyendo el momento de la condonación masiva de deuda multilateral de 2006. Los acreedores principales son actualmente las organizaciones multilaterales, el BID con casi un tercio, el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina con un cuarto y el BM con menos de 10% de la deuda. Entre los acreedores bilaterales destaca China, que en la última década llegó a tener casi el 10% de la deuda externa de Bolivia, seguido por Francia con menos del 3%. Venezuela era anteriormente el principal acreedor bilateral, con más del 10%. Sin embargo, a pesar de contratar nuevas deudas con montos sin precedentes, debido al aumento importante del PIB y la condonación mencionada, Bolivia logró mantener una ratio comparablemente baja entre deuda externa y PIB, de un 30%, aunque en leve aumento.



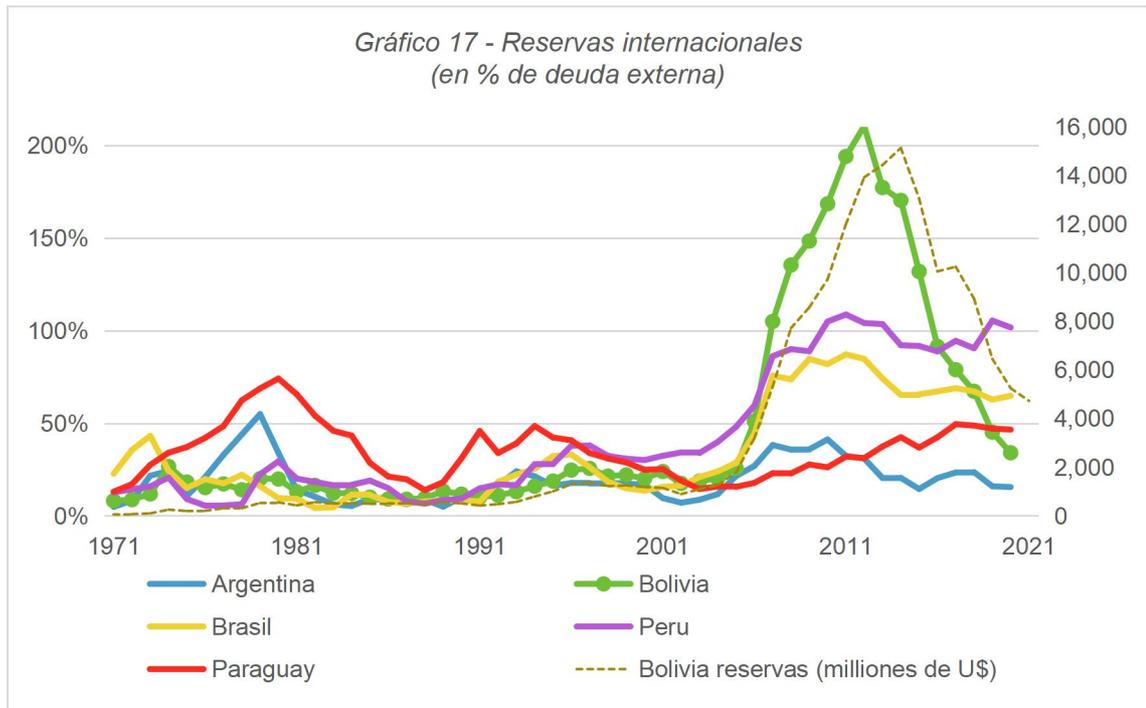
Fuente: CEPAL, 2022



Fuente: CEPAL, 2022

Entre 2007 y 2018 Bolivia acumuló por primera vez más reservas internacionales que deuda externa —algo que otros países de la región no lograron. Desde entonces, la tendencia se está invirtiendo y las reservas internacionales se redujeron, también debido a la subvención estatal de la gasolina, a menos de U\$5.000 millones, mientras la deuda subió a más de U\$14.000 millones, siendo la más elevada de su historia en términos absolutos, pero una de las más bajas en relación al PIB. Como consecuencia Bolivia se

vuelve a situar entre los países de la región con un peor ratio entre reservas internacionales y deuda externa.

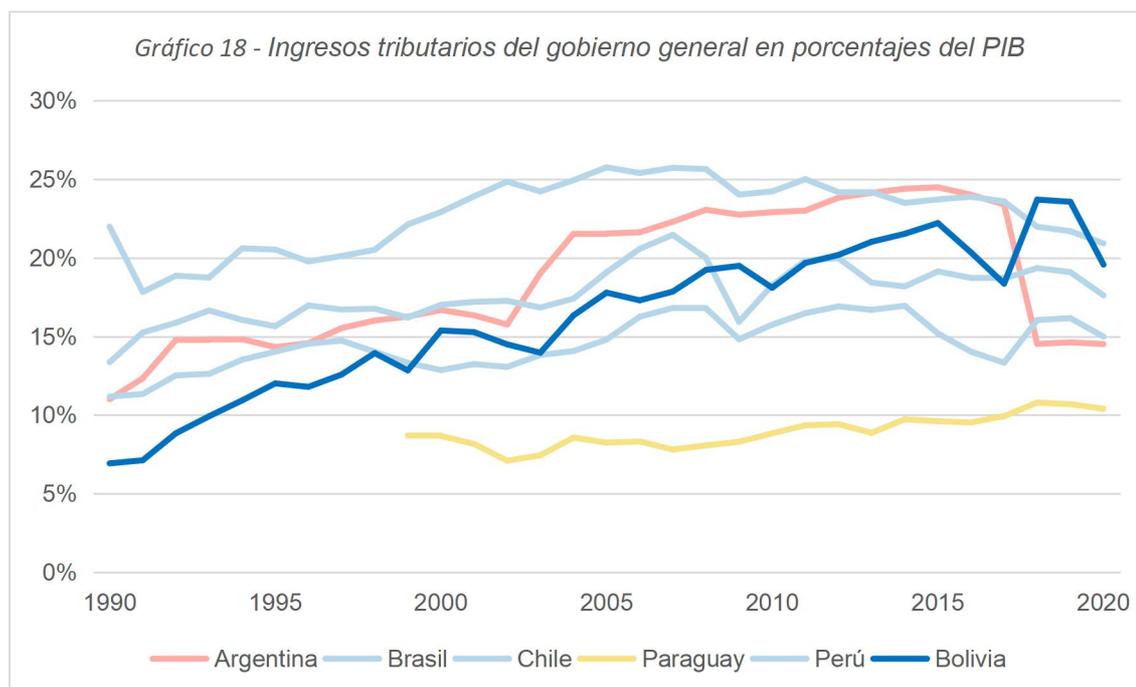


*Fuente: Banco Mundial, 2022 (datos para Chile no disponibles)*

La inflación de los precios al consumidor/a se estabilizó en la región a finales de los años 90, después de llegar a casi 12.000% en 1985 en el caso de Bolivia<sup>765</sup>. El país tiene la tasa de inflación más baja de la región, reportando en 2020 y 2021 tasas por debajo de 1%, mientras sus países vecinos se sitúan en casi 5%, excepto Brasil con 8% y Argentina con 70%. Ello se debe principalmente a la subvención estatal de la gasolina y diesel, que a su vez repercute en una reducción de las reservas internacionales y una limitación del libre disponibilidad del gasto público.<sup>766</sup>

<sup>765</sup> Brasil llegó a casi 3.000% y Perú a casi 8.000% en 1990. Los datos de Argentina previos a 2018 no son incluidos en la base de datos del BM (<https://databank.worldbank.org/>) (fecha de acceso: 12 de septiembre de 2022), pero su hiperinflación llegó a más de 3.000% en 1989 y hasta la fecha es el país de la región (exceptuando Venezuela) con la mayor inflación.

<sup>766</sup> Véase los gráficos 17 y 36.



Fuente: CEPAL, 2022

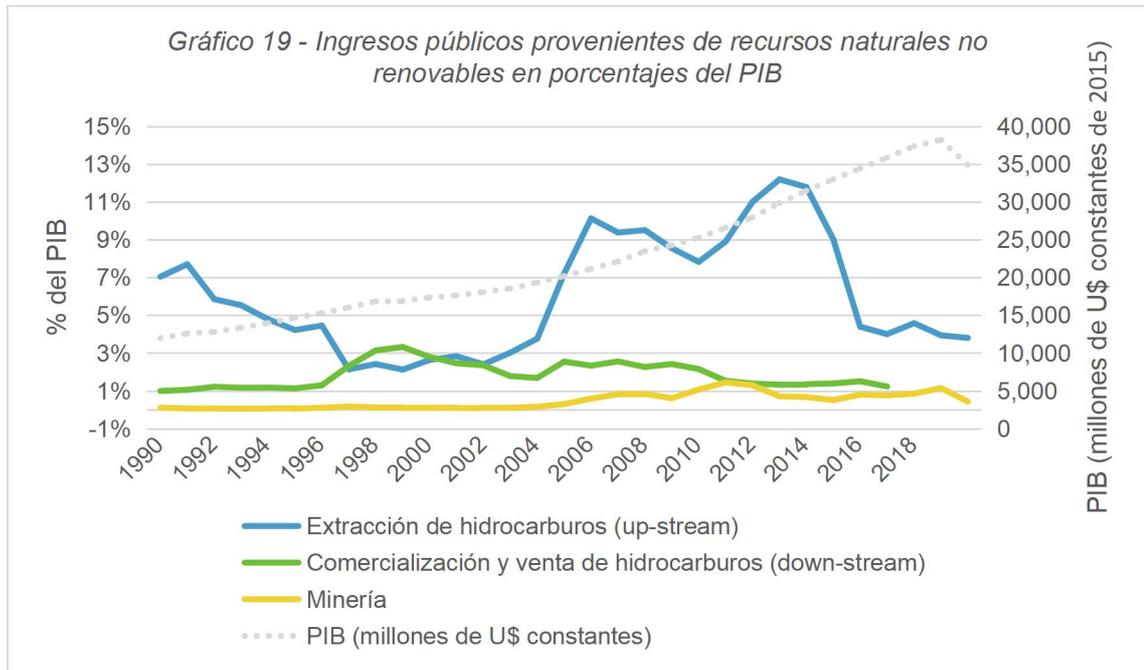
Bolivia logró multiplicar la recaudación de impuestos, superada en esta tendencia sólo por Argentina entre sus países vecinos, mientras Brasil mantuvo el porcentaje más alto<sup>767</sup>.

La fuente de ingresos tributarios más relevante para el Estado boliviano —y debido a la distribución fiscal también de los departamentos y las universidades autónomas— son la exportación del gas natural y otros recursos no renovables. Expresado como porcentaje del PIB —donde se debe considerar el incremento constante del PIB— existieron importantes cambios debido a las determinaciones arancelarias mencionadas en el capítulo previo sobre la historia de Bolivia. El gráfico permite contrastar las políticas neoliberales con la denominada *nacionalización* del MAS-IPSP, iniciada por el gobierno anterior<sup>768</sup>. No sólo la baja del precio del crudo a partir de 2015 redujo los ingresos al tesoro general, sino que también lo hizo la decisión de aumentar el reparto a departamentos y universidades para contrarrestar protestas sociales

<sup>767</sup> Según la base de datos del BM (en algunos países desactualizada), Brasil y Argentina están por debajo de Bolivia. En comparación mundial, EEUU recauda menos del 10% de su PIB, Alemania 11%, España 14%, mientras, en el otro extremo, Nueva Zelanda y los países bálticos superan el 25%.

<sup>768</sup> Como mencionado, la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y el Decreto N° 28333 fueron promulgados ya en 2005 por el gobierno transitorio de Mesa.

Como ya he mencionado, el refinamiento de los hidrocarburos incrementó en Bolivia, pero a un ritmo insuficiente para no depender de la re-importación, debiéndose la fluctuación de los ingresos *down-stream* a cambios en los precios al consumidor, que en el caso de Bolivia son reglamentados a un precio fijo por el gobierno central.

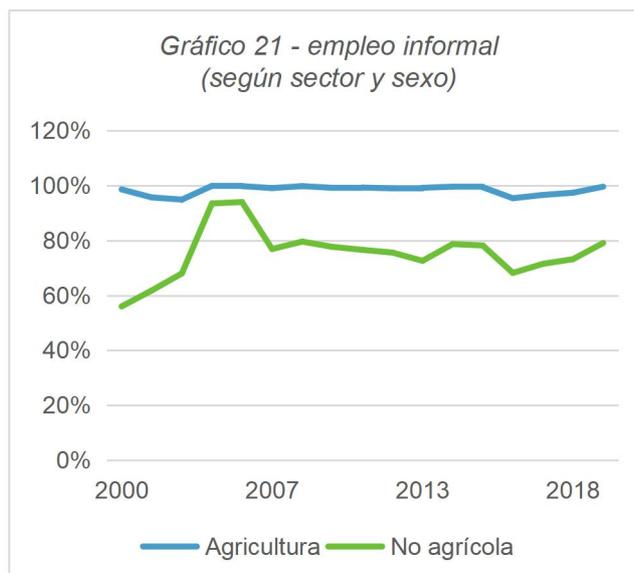


Fuente: CEPAL, 2022

El nivel bajo de ingresos fiscales se debe también a la muy elevada informalidad en los empleos, con alrededor del 80% en los sectores no agrícolas (que cuenta con una informalidad aún mayor), que a su vez se refleja en una tasa de desempleo oficial reducida. Cabe subrayar que la economía informal no es sinónimo de actividades ilícitas, como el narcotráfico, que se mencionará a continuación.



Fuente: Banco Mundial, 2022



Fuente: CEPAL, 2022

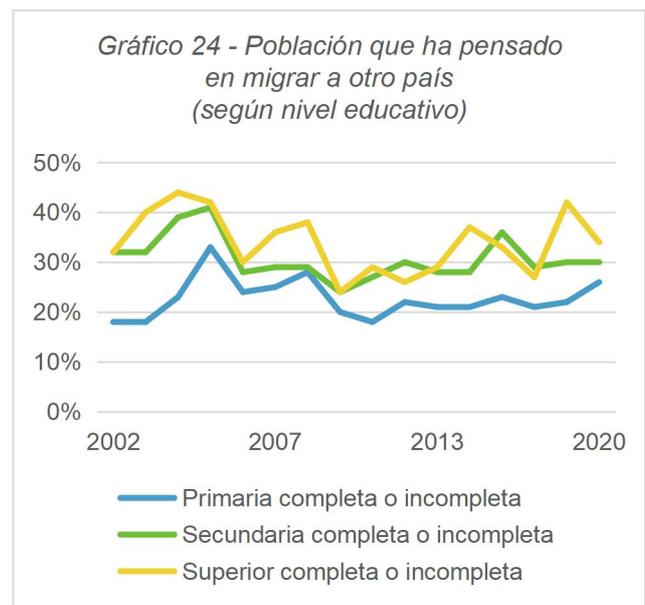
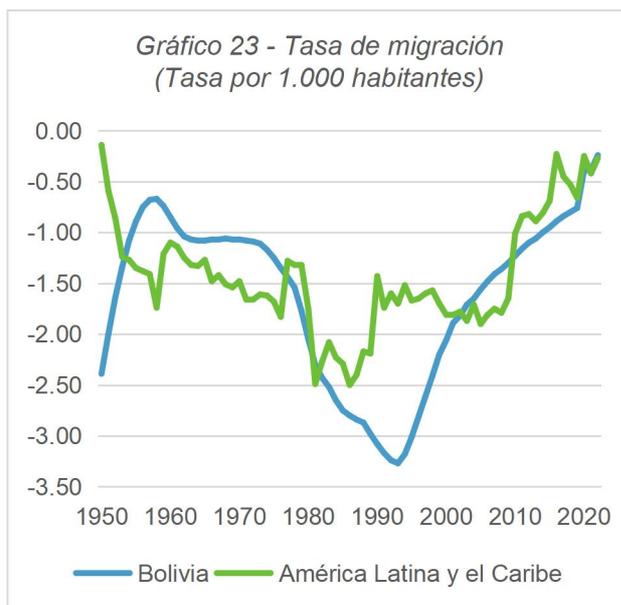
Cabe subrayar, además, que sólo a partir de 2010 el aumento del salario mínimo impuesto por ley significó un aumento notable del salario mínimo real y que este aumento no incrementó la informalidad de los empleos, aunque presumiblemente contrarrestó los esfuerzos públicos para aumentar la regularización y seguridad laboral, por lo que el empleo informal se mantiene a un nivel muy elevado, también en comparación con la región<sup>769</sup>. El gráfico 22 muestra también la drástica reducción del salario real durante la crisis de la hiperinflación de 1985 y que el salario mínimo real empezó a crecer sólo a partir de 1991, demostrando el incumplimiento en el caso de la mayoría de las personas de las promesas de las políticas neoliberales de ajuste estructural.



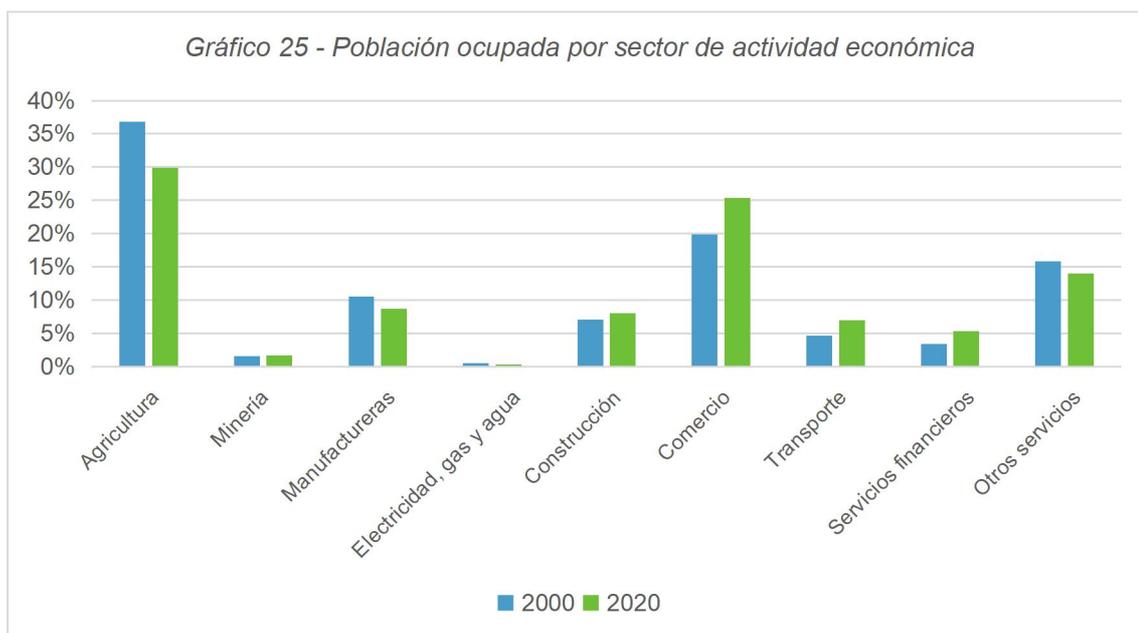
Fuente: CEPAL, 2022

<sup>769</sup> Según los únicos datos para Latinoamérica disponible en la CEPAL [<https://statistics.cepal.org/portal/databank>] (acceso 13 de septiembre 2022) en el año 2019 en el sector agrícola el empleo informal llegaba a 88% y en el no agrícola a 52%.

Después de tener una tasa de migración positiva desde el inicio de la colonización hasta la fase de la inmigración de refugiados europeos antes, durante y después de la II Guerra Mundial, Bolivia se convirtió en un país de emigración, que durante la crisis económica de los años 80 alcanzó su punto más alto. Aunque en las últimas décadas se redujo la emigración, se mantuvo la intención de emigrar para alrededor de un tercio de la población con un nivel educativo medio o alto, muy a la par del continente latinoamericano.



La des-industrialización iniciada con las políticas neoliberales (Castillo, 2012:338) no ha sido revertida hasta el presente, trabajando en este sector sólo el 10% de la población ocupada. La agricultura perdió peso en las últimas dos décadas, debido probablemente más a la urbanización que a la industrialización del sector. La construcción, el comercio y el transporte se convirtieron en las otras fuentes laborales principales. En el conjunto de los demás países latinoamericanos los números sólo difieren notablemente en la agricultura (30% en Bolivia frente a 18%, en 2020) y lo agregado bajo *otros servicios* (14% en Bolivia frente a 25%, en 2020).



Fuente: CEPAL, 2022 2020

Aparte de la producción de la soja en el Oriente, existe otro *cash crop* que ocupa a miles de personas en los Valles. Según los datos de la UNODC (2019:18-59), la producción legal de la hoja de coca contribuyó en 2018 al 1,4% del PIB, con una producción estable sobre una superficie cada vez más reducida y un precio en ligero aumento. Sin embargo, se redujeron drásticamente las cantidades secuestradas tanto de hoja de coca no autorizada, como de las sustancias e instalaciones necesarias<sup>770</sup> para el procesamiento y de los productos intermedios o finales de la cocaína. Al mismo tiempo, aumentó la superficie erradicada de cultivos no autorizadas de coca —debido a que las superficies de producción aumentaron en mayor grado aún<sup>771</sup>.

UNODC (2020:21) estima que Bolivia produce a nivel mundial el 10% de la hoja de coca, detrás de Colombia con 70% y Perú con 20%. Los informes de la ONU no lo detallan, pero el representante de la UNODC en Bolivia confirmó en

<sup>770</sup> Con la excepción de laboratorios de cristalización y reciclaje, que sin embargo constituyeron sólo alrededor de 100 instalaciones frente a las fábricas de cocaína, cuya destrucción bajó de casi 5000 en 2008 a 1000 en 2018.

<sup>771</sup> En UNODC (2019:18,44) no se distingue entre superficie de cultivos legales e ilícitos, aunque los mismos datos son referenciados en UNODC (2020:80) y la base de datos online *dataunodc.un.org* como “cultivos ilícitos” —mientras que en UNODC (2020:26) se definen también como superficie de cultivo sin distinción de su carácter legal o el destino de su producción.

2011<sup>772</sup>, análogo a Lanz (1999, en Castillo, 2012:330), que dos tercios de la misma se derivan hacia la producción de cocaína, destino que alcanza más del 90% de la producción de la región del Chapare.

La relevancia de la coca para la economía boliviana ha sido estudiada por Castillo (2012:331-334) en base a la teoría de la dependencia y se puede resumir en cuatro periodos<sup>773</sup>. El inicio de la “economía de la coca” tuvo lugar con la colonización del Chapare en los años 70, seguido por su auge en los años 80, cuando se estima que la hoja de coca aportó el equivalente a entre el 55% y 95% del PIB boliviano en medio de su mayor crisis económica<sup>774</sup>. En los años 90 se intensificó la erradicación por parte del gobierno boliviano y la DEA estadounidense, que en conjunto con programas de cambio de cultivo (*desarrollo alternativo*) redujo la superficie cultivada, la producción y la aportación indirecta al PIB al 12%. Como resultado de estas políticas se conformaron los sindicatos de cocaleros, que lograron posicionar como presidente a su líder sindical Evo Morales entre 2006 y 2019 –sin embargo, falta por analizar la relevancia de la coca para la economía boliviana en esta época, que debido al aumento de los aranceles hidrocarbúricos, por lo menos porcentualmente se pueden estimar como menores respecto a las décadas previas. Castillo (2012:344-350) concluye que esta economía ilícita sigue los mismos patrones de dependencia que la economía lícita analizada arriba, con los mismos efectos de precariedad para la población, que resultaron en alteraciones institucionales y políticas.

Para cerrar el apartado del análisis económico, cabe citar a dos datos que en la actualidad influyen en el *desarrollo* económico de un país. Según la UTI<sup>775</sup>, Bolivia era el país de la región con un menor acceso a internet por parte de la

---

<sup>772</sup> UNODC (2011) [[https://www.unodc.org/bolivia/es/press/entrevista\\_erbol.html](https://www.unodc.org/bolivia/es/press/entrevista_erbol.html)] acceso el 05 de septiembre de 2022

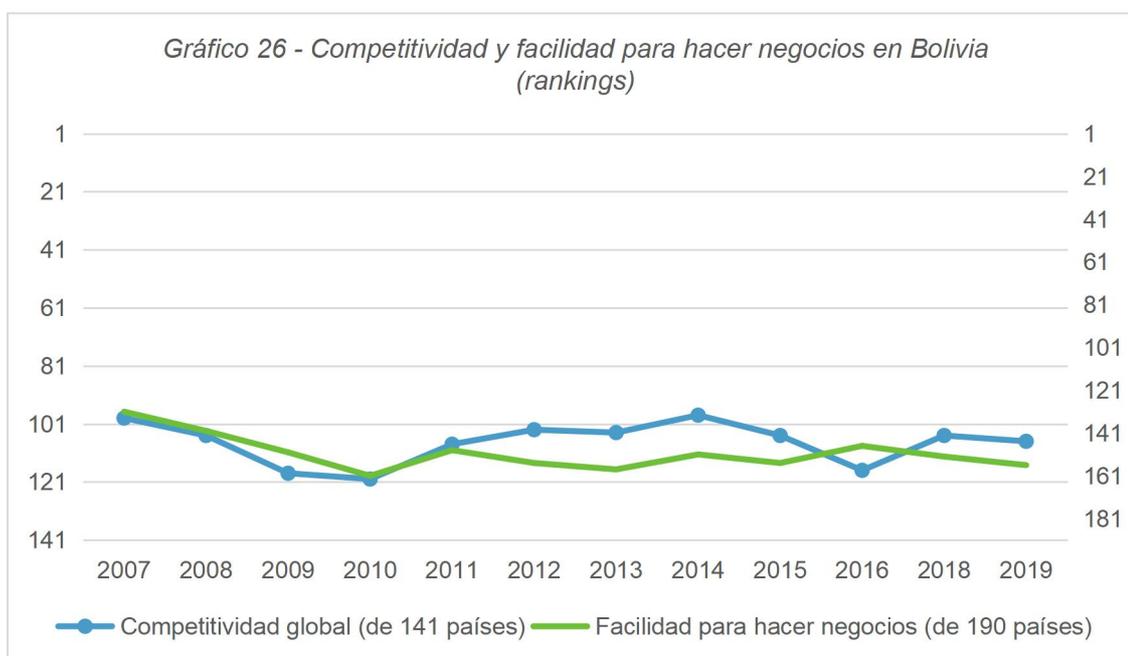
<sup>773</sup> La autora centra su análisis económico, social y político minucioso del Chapare en el periodo entre 1970 y 2004, por lo que aquí amplió su análisis para el periodo correspondiente al gobierno del MAS-IPSP.

<sup>774</sup> Por su parte, Hardinghaus (1989:101) estipula el porcentaje de la narcoeconomía en el 75% del PIB para Bolivia, 23% para Colombia y 5% para EEUU. El autor estima además de que casi un tercio de los empleos del país se vinculaban directamente a la coca y cocaína.

<sup>775</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones [<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>] acceso 22 de septiembre 2022

población en 2011 con 30% y aumentó al 60% en 2020, de los cuales la gran mayoría se conectan a través de su teléfono móvil<sup>776</sup>, con una finalidad más de consumo de contenido que de su creación.

A su vez, se cuenta con datos más fiables en cuanto a la percepción respecto a la competitividad y facilidad para hacer negocios en comparación con otros países. En ambos ratings, publicados por última vez para 2019, se observa en el gráfico 26 un empeoramiento ligero desde 2007, en coherencia con la ausencia de políticas públicas para reformar el sistema fiscal e incentivar la inversión privada<sup>777</sup>.



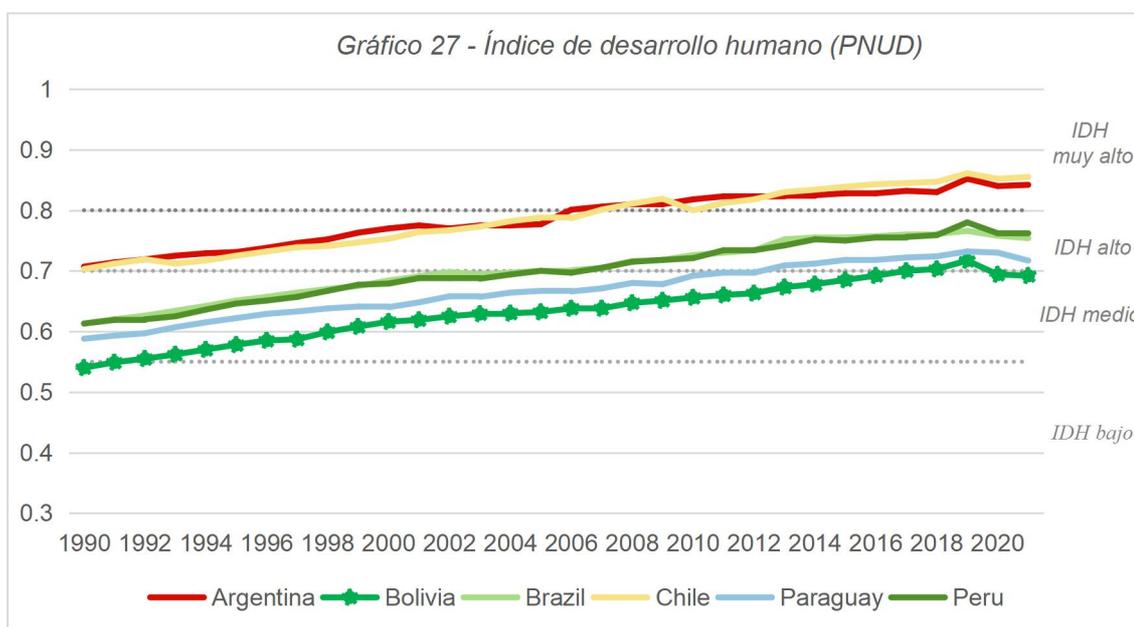
Fuente: [datosmacro.expansion.com](https://datosmacro.expansion.com), 2022

<sup>776</sup> Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (2020) [<https://www.att.gob.bo/situacion-del-internet-en-bolivia>] acceso 05 de septiembre de 2022

<sup>777</sup> En combinación con proyectos estatales industriales fallidos e infraestructuras masivas de transporte, que favorecen principalmente la exportación de materias primas.

### 7.2.2. Indicadores de *desarrollo* y de *pobreza*

El Índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD<sup>778</sup> se compone de tres dimensiones del *desarrollo*: salud (esperanza de vida al nacer), educación (tasas de alfabetización y de matriculación) y el PIB per cápita<sup>779</sup>. En estos tres indicadores Bolivia, y sus países vecinos lograron avances, por lo que aumentó el IDH, llegando Bolivia al *desarrollo humano medio* en 1992 y en 2019 a ser un país de *desarrollo humano alto*<sup>780</sup>. Sin embargo, como prácticamente todos los países, como consecuencia de la pandemia bajó el IDH de Bolivia —quedando justo por debajo del umbral de los países de *desarrollo humano alto*.<sup>781</sup>



Fuente: PNUD, 2022

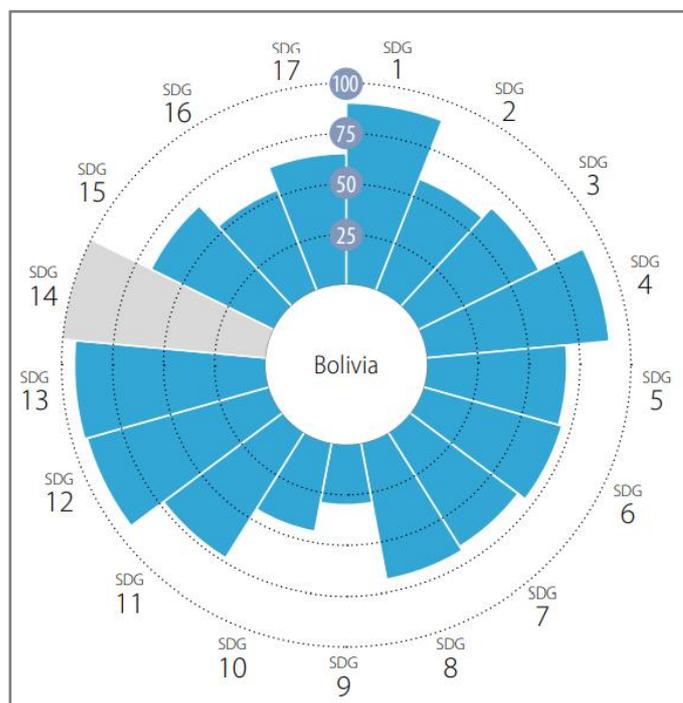
<sup>778</sup> [<https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>] acceso 13 de septiembre 2022

<sup>779</sup> Ya habiendo revisado en detalle el PIB, revisaré más adelante los aspectos de la salud y educación.

<sup>780</sup> Otros indicadores compuestos de *desarrollo*, como el Índice multidimensional de pobreza del PNUD, cuentan con datos desactualizados, dado que dependen de datos facilitados por los países. Por esta razón, me limito aquí al IDH y a los ODS.

<sup>781</sup> Para contexto, en 2021 el país con el IDH más elevado era Suiza (0,962) y el más bajo Sudán del Sur (0,385). Latinoamérica y el Caribe tuvieron un IDH de 0,754.

Gráfico 28 - Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022

Fuente: [sdgindex.org](https://sdgindex.org)

Hasta la fecha, Bolivia no ha logrado ninguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>788</sup>. El país alcanzó en 2019 el puntaje más alto, que se redujo hasta 2022 ligeramente. Según el PNUD<sup>789</sup> Bolivia está en camino de cumplir la meta 13 de combatir el cambio climático<sup>790</sup>, mientras la meta 1 (*sin pobreza*) mejoró moderadamente. En las metas 4 (*educación de calidad*)<sup>791</sup> y 12 (*producción y consumo responsable*)<sup>792</sup> se consideran

los esfuerzos como insuficientes o estáticos, mientras se estima que todavía hay retos significativos para cumplir las 2 (*hambre cero*)<sup>793</sup>, 8 (*trabajo digno y crecimiento económico*)<sup>794</sup> y 11 (*ciudades y comunidades sostenibles*).

<sup>788</sup> En el punto 6.1.4. revisé el origen y la validez de los ODS.

<sup>789</sup> PNUD (2022) [<https://dashboards.sdgindex.org/profiles/bolivia>] acceso 05 de septiembre de 2022

<sup>790</sup> La serie de decretos del gobierno del MAS-IPSP y del gobierno interino, que legalizaron la deforestación para favorecer la agricultura extensiva, no se reflejan en los ODS, dado que esta meta no considera su relevancia. Bolivia no alcanza esta meta debido a sus exportaciones de hidrocarburos y la emisión de CO<sub>2</sub> asociada.

<sup>791</sup> A pesar del nombre del indicador, mide meramente la tasa de matriculación y de alfabetización. Bolivia sólo alcanza la última meta.

<sup>792</sup> Bolivia cumple todas las metas subordinadas, a excepción de la emisión de nitrógeno en la producción que excedió el límite establecido de 2 con un valor de 44. Sin embargo, el último dato disponible data de 2010, por lo que de hecho se desconoce el estado de la cuestión actual.

<sup>793</sup> La malnutrición se redujo de manera importante, pero sigue afectando a más del 15% de la población.

<sup>794</sup> En esta meta ha habido avances importantes, debido a la baja tasa de desempleo y al aumento de cuentas bancarias personales. Sin embargo, la reducción del poder adquisitivo relativo al crecimiento del PIB de -2 (frente al deseado de 5) impide el cumplimiento de la meta 8.

Especialmente en las metas 9 (*industria, innovación e infraestructura*) y 16 (*paz, justicia e instituciones fuertes*)<sup>795</sup> se observan todavía problemas importantes.

Como ya he mencionado, el acceso a internet aumentó, pero a diferencia de los datos de la *Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes* de Bolivia, que afirma el funcionamiento de más de 10 millones de conexiones a internet<sup>796</sup>, el PNUD<sup>797</sup> estima que menos de la mitad de la población tiene acceso. La inversión en investigación, de un 0,2%, es una fracción de la meta del 3,7% del PIB y las entidades de investigación bolivianas publican muy pocos artículos científicos indexados. La percepción de la corrupción en entidades públicas se mantiene muy elevada, mientras menos de la mitad de la población se siente segura al caminar solos o solas por la noche, la tasa de homicidios sigue alta y tres de cada cuatro presos esperan una sentencia –una tasa diez veces mayor de la esperada para ser considerado *desarrollo sostenible*. Algunos de los datos considerados para medir los ODS se revisarán a continuación con más detalle.

Los datos de la CEPAL (2022) muestran que niveles de *pobreza*<sup>798</sup> en Bolivia parecidos a Latinoamérica y el Caribe. Sin embargo, al desagregar los datos nacionales queda evidente que la *pobreza extrema* (<1,9U\$/día) en el ámbito rural afecta a casi 1 de cada 3 personas, mientras en las ciudades a menos de 1 de cada 20. A su vez, la *pobreza* (<3,2U\$/día) se redujo igualmente de manera importante, pero sigue afectando a más de la mitad de la población rural y casi a un cuarto de la urbana.

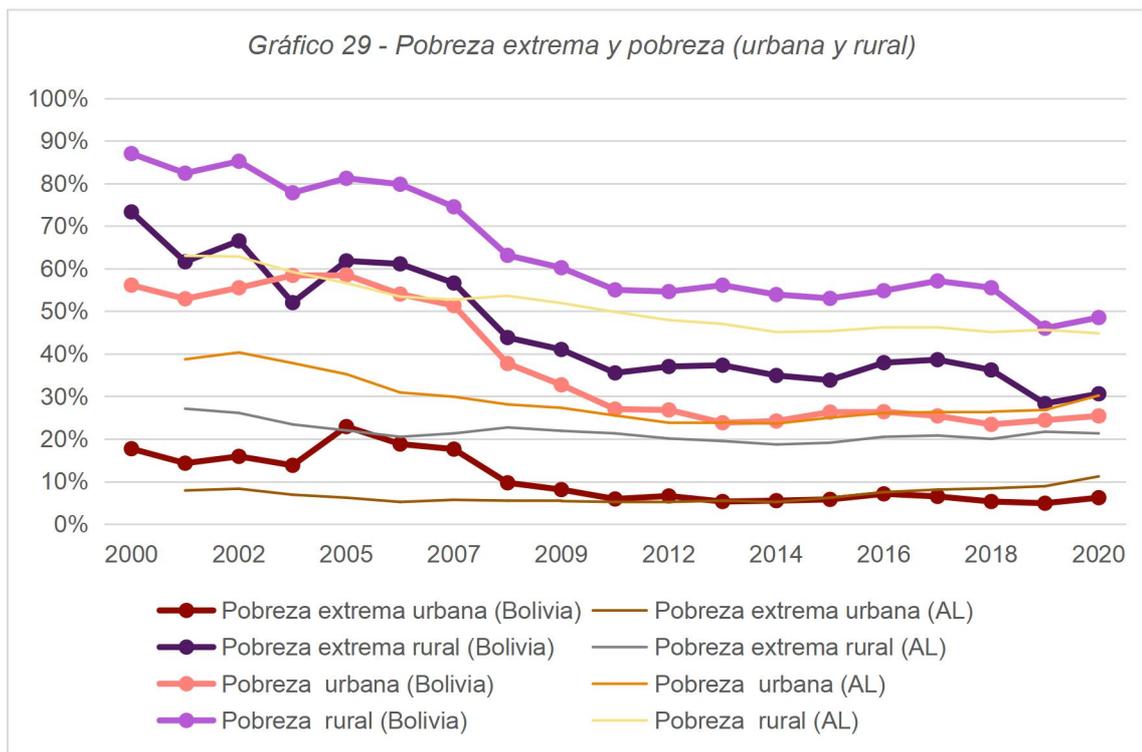
---

<sup>795</sup> La meta 16 considera también el trabajo infantil. Bolivia reporta más del 25% entre 5 y 14 años como trabajadores infantiles. Cabe resaltar que, en el caso de La Paz, los niños y niñas se organizaron para refutar una ley en contra del trabajo infantil, modificándola para lograr beneficios sociales y seguridad laboral al legalizar y regular el trabajo infantil, que ellos y ellas definieron como esenciales para la subsistencia familiar, dado que la economía familiar se basa en las labores domésticas de niñas y niños (>4 horas/día) y el trabajo remunerado fuera del hogar (Fontana y Grugel, 2016)

<sup>796</sup> La información más recientes en la página web de la ATT es referente a 2020 [[https://www.att.gob.bo/sites/default/files/archivos\\_listados\\_pdf/2021-07-27/Bolet%C3%ADn%20-%20Estado%20de%20Situaci%C3%B3n%20de%20las%20Telecomun.pdf](https://www.att.gob.bo/sites/default/files/archivos_listados_pdf/2021-07-27/Bolet%C3%ADn%20-%20Estado%20de%20Situaci%C3%B3n%20de%20las%20Telecomun.pdf)] acceso 18 de septiembre 2022

<sup>797</sup> PNUD (2022) [<https://dashboards.sdgindex.org/profiles/bolivia>] acceso 05 de septiembre de 2022

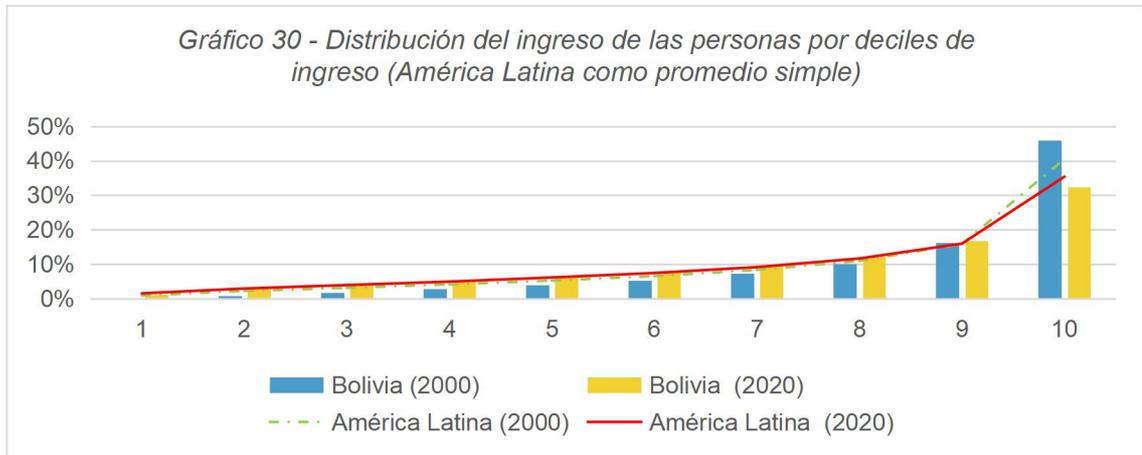
<sup>798</sup> En el capítulo 6.3.2. revisé la narrativa de la *lucha contra la pobreza*.



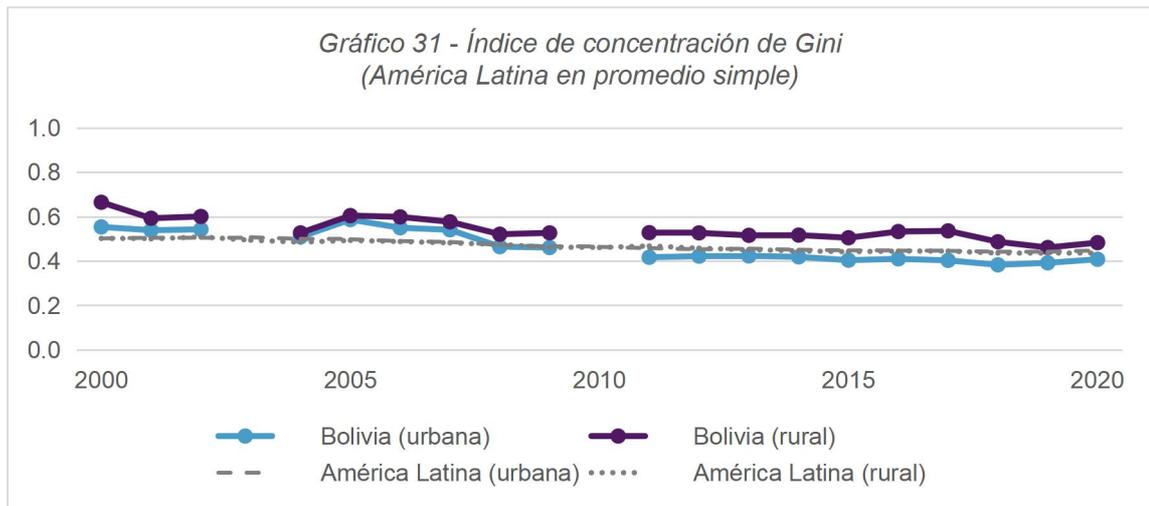
Fuente: CEPAL, 2022

Tanto la tendencia continuada de la reducción de la *pobreza* como la prevalencia de la misma se reflejan en el gráfico 30 de la distribución de los ingresos. Sólo en el decil 10 de las personas más pudientes se observan diferencias relevantes con la región, y cabe destacar que en Bolivia durante las últimas dos décadas se redujo la concentración de los ingresos de este 10% más rico en mayor medida —de casi la mitad de los ingresos a menos de un tercio. Considerando el índice de Gini según la población urbana y rural, se observa que la población urbana mejoró la equidad en comparación con la región.

La ONG ACLO estimó en 1981 (en Cajías, 2007:57) que el 20% de la población conformaba una élite que controlaba el 80% de la riqueza nacional. Esta distribución desigual bajó hasta 2000 a algo más del 60% y en 2020 a menos del 50%, un nivel algo más equitativo que el promedio de la región.



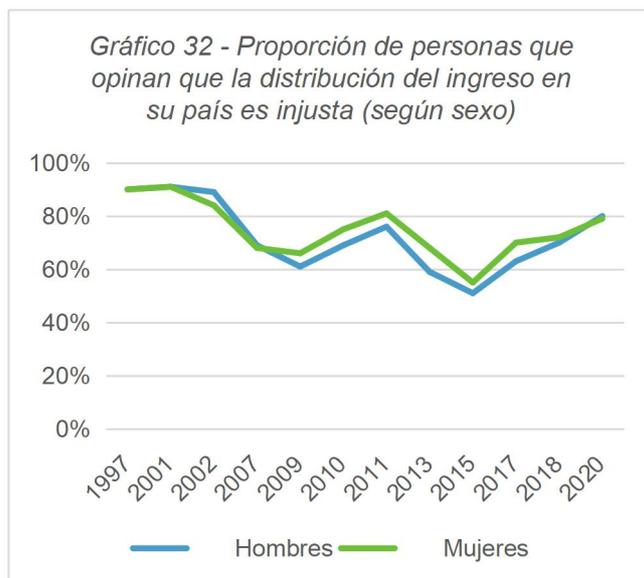
Fuente: CEPAL, 2022



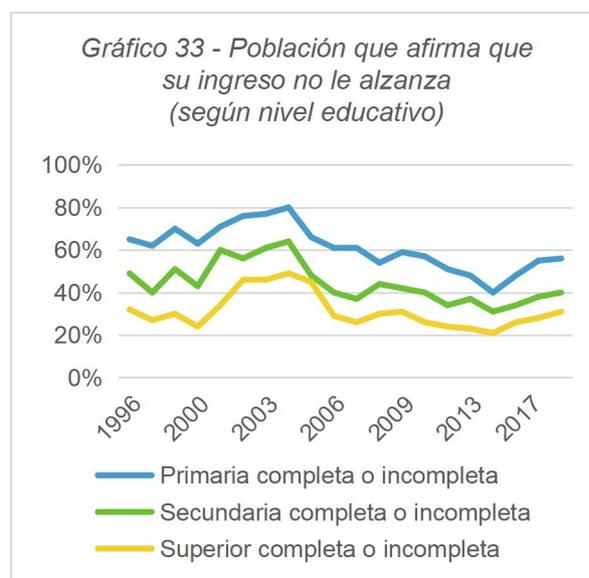
Fuente: CEPAL, 2022 (series incompletas)

Ello se refleja también en las encuestas a la población al respecto: en 2015, más de la mitad percibieron la distribución de los ingresos como injustos —una reducción notable en comparación con 1997 (90%), aunque en 2020 se volvió a situar en 80%, a la par de Latinoamérica— pero es coherente a la vista del gráfico previo, según el cual la mitad menos pudiente de la población boliviana sigue recibiendo sólo alrededor del 20% de los ingresos.

Durante el *ciclo de protestas* entre 2000 y 2005 aumentó la parte de la población que expresó que sus ingresos son insuficientes, pero posteriormente se redujo esta percepción ligeramente y sigue siendo mayor entre las personas con menos estudios, de las cuales casi la mitad afirma tener ingresos que no le alcanzan.



Fuente: CEPAL, 2022



Fuente: CEPAL, 2022

### 7.2.3. Cooperación internacional

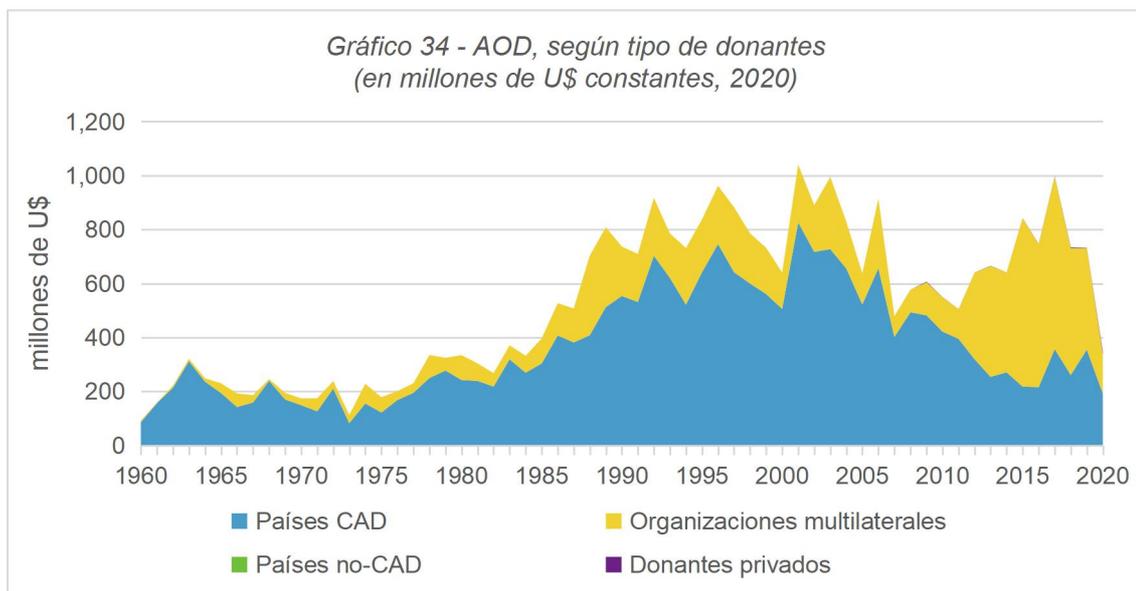
No sólo por constituir el enfoque de la presente investigación, no se puede abordar la medición cuantitativa del *desarrollo* sin considerar el carácter, origen y monto de los flujos monetarios destinados a mejorar estas métricas, entre los que hay que mencionar los procedentes de la cooperación internacional.

Bolivia ha sido durante décadas un país receptor de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) de los países del Norte, organizados en la CAD y entidades multilaterales. Sin embargo, tanto debido al incremento del PIB/cápita en el largo plazo –resultando en una categorización del *desarrollo* cada vez más alta, implicando menos motivos para *ayudar* –, como debido a la narrativa anti-neoliberal y decolonial del gobierno del MAS-IPSP a partir de 2006,(Rodríguez-

Carmona, 2008:205-208) cambiaron sustancialmente la cantidad y la composición de los flujos externos a partir de entonces.

Como se puede observar en el gráfico 6 en el epígrafe 6.2.9., el peso relativo de la AOD en Bolivia bajó del 10% en 1989 al 3% del PIB en 2019 y 1% en 2020, aún así un porcentaje muy elevado en comparación con sus países vecinos<sup>799</sup>.

En el gráfico 34 se refleja que durante el gobierno del MAS-IPSP se redujeron los fondos recibidos de la ayuda bilateral, pero aumentaron los de la multilateral. Previamente a la pandemia, la AOD llegaba al 3% del PIB, pero si tenemos en cuenta el aumento del PIB, cabe constatar un crecimiento de la AOD en términos absolutos en comparación con 2007. El monto notable de AOD multilateral reflejado en 2006 en el gráfico 33 se debe a la condonación de la deuda externa por parte del FMI, el BM y varios países del CAD<sup>800</sup> a varios países endeudados, la cual en el caso de Bolivia alcanzó un total de 2.000 millones de dólares y había sido negociada por los gobiernos anteriores.



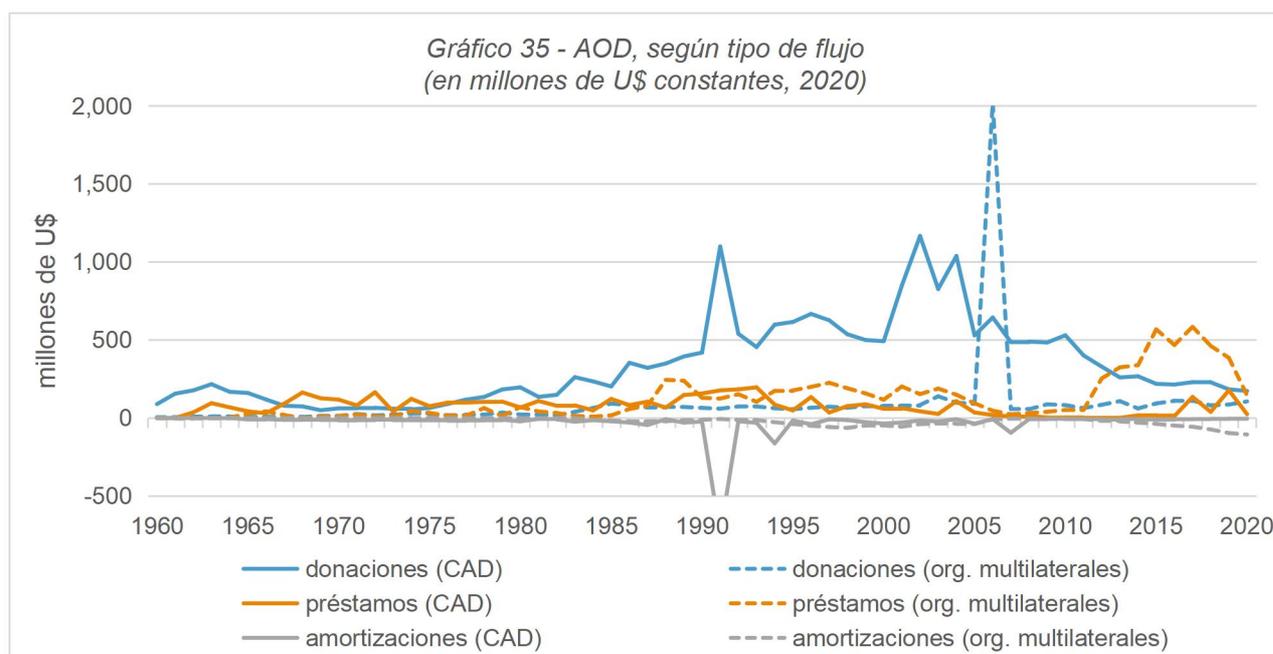
Fuente: OECD. 2022

<sup>799</sup> Como se puede observar en el gráfico 32, los fondos de *ayuda para el desarrollo* de fuentes privadas y de países no pertenecientes al CAD son mínimas, según los datos de la OCDE. Lo mismo aplica a otros flujos oficiales (OOF).

<sup>800</sup> Desde 2018 el CAD cambió la categorización de la AOD, excluyendo desde entonces este monto. [<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>] acceso 15 de septiembre de 2022

La reducción de la AOD multilateral en 2007 y 2008 se debió no sólo a esta condonación de la deuda, sino también a la resistencia inicial del MAS-IPSP para firmar nuevos acuerdos en base a su narrativa política<sup>801</sup>.

Cabe destacar que la reducción de la cooperación bilateral de países CAD<sup>802</sup> a favor de la multilateral significa que se otorgan menos donaciones y más préstamos (aunque bajo términos más favorables que los del mercado internacional). Resulta difícil generalizar la diferencia del grado de condicionalidad real entre donaciones bilaterales y préstamos multi-<sup>803</sup> y bilaterales, pero desde el punto de vista de la narrativa descolonial favoreció al gobierno boliviano, aunque resultó perjudicial en términos fiscales.



Fuente: OECD, 2022

Los efectos de los cambios de los flujos mencionados sobre las ONG bolivianas revisaré en el capítulo 8.

<sup>801</sup> Julio Loyaza (Director económico del Banco Mundial en Bolivia, entrevista en La Paz, 14.07.2011) y Sergio Cárdenas (Fondo Monetario Internacional, entrevista en La Paz, 15.07.2011).

<sup>802</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE coordina la AOD de 24 países del Norte.

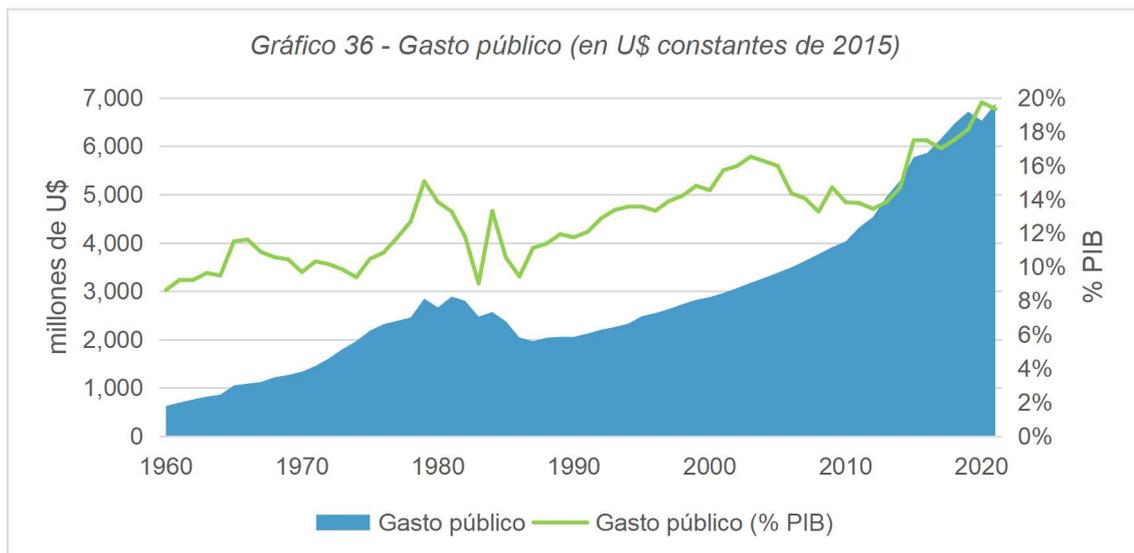
<sup>803</sup> Sergio Cárdenas del FMI afirma que las condicionalidades del FMI eran muy fuertes y que Bolivia las cumplía de forma satisfactoria, además de que dado la situación macroeconómica dejó de ser elegible para préstamos del FMI. También observa que el gobierno del MAS-IPSP crítica a los gobiernos anteriores por haber estado bajo el control del FMI (entrevista en La Paz, 15.07.2011).

#### 7.2.4. Acceso a servicios básicos

Después de haber revisado los indicadores agregados de *desarrollo*, así como el IDH y los ODS, cabe revisar con más detalle la evolución del acceso a los servicios y derechos básicos de salud, educación, vivienda, libertades y seguridad.

En coherencia con su discurso anti-neoliberal, el gobierno del MAS-IPSP multiplicó el presupuesto general del Estado entre 2005 y 2019 de menos de 3.000 millones de U\$ a casi 20.000 millones de dólares. Este incremento se reflejó en un aumento de la inversión pública en los diferentes sectores, aunque cabe notar que la mayor parte se dedicó a los gastos corrientes de un sector público mayor (Fundación Jubileo, 2019).

A su vez se mantiene la elevada subvención pública de la gasolina y diesel con fines del control inflacionario y para evitar protestas sociales, que limita la libre disposición del gasto público y puede frenar el crecimiento del PIB.<sup>804</sup>

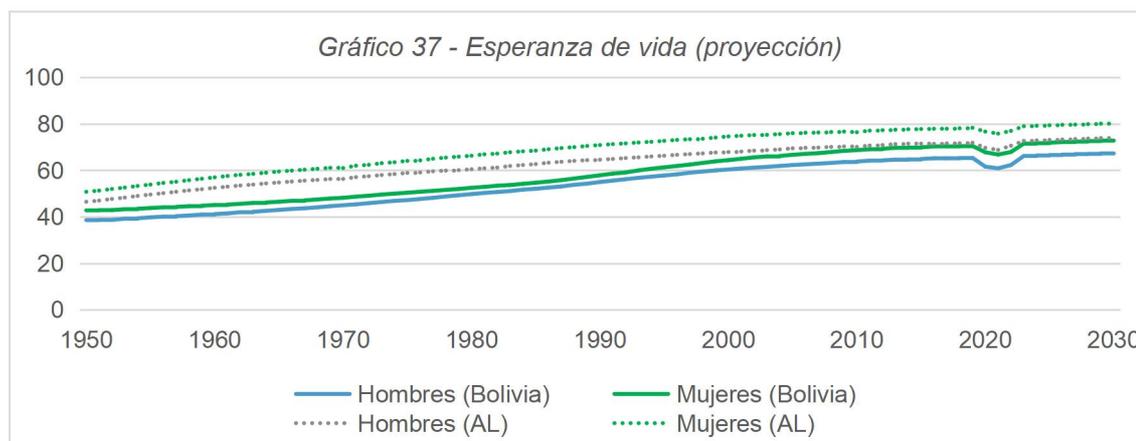


<sup>804</sup> El pronunciamiento del FMI [<https://www.paginasiete.bo/economia/el-fmi-vaticina-que-subvencion-duplicara-lo-previsto-en-el-pge-CI4192141>] ha sido contestado por parte del gobierno Boliviano como „contradictorio“ y „de hace dos décadas atrás“ hacia un país soberano [[https://eldeber.com.bo/economia/marcelo-montenegro-las-recomendaciones-del-fmi-son-de-hace-dos-decadas-atras\\_293178](https://eldeber.com.bo/economia/marcelo-montenegro-las-recomendaciones-del-fmi-son-de-hace-dos-decadas-atras_293178)] (acceso a ambos fuentes el 22 de septiembre 2022)

### 7.2.4.1. Salud

El gasto público en salud aumentó notablemente durante los últimos años y llegó en 2019 a más del 10% del presupuesto nacional<sup>805</sup> (Fundación Jubileo, 2019). Desde la sociedad civil se había exigido el 10% del presupuesto público destinado al sector de la salud, sin embargo al inicio de la pandemia de 2020 se pudo observar que la salud pública todavía carecía de las inversiones necesarias<sup>806</sup>, y que las cajas de salud y hospitales del sector privado tenían que cumplir este rol. Ello se debe también a que el gasto per cápita en salud es el más bajo de la región.

A su vez, cabe destacar los avances en el nivel de salud de los y las bolivianos en las últimas décadas. Como en todos los países de la región, se puede observar un aumento importante en la esperanza de vida al nacer hasta llegar a más de 70 años.

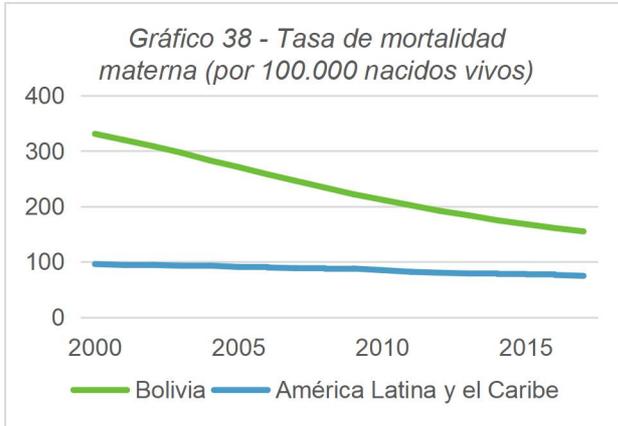


Fuente: CEPAL, 2022

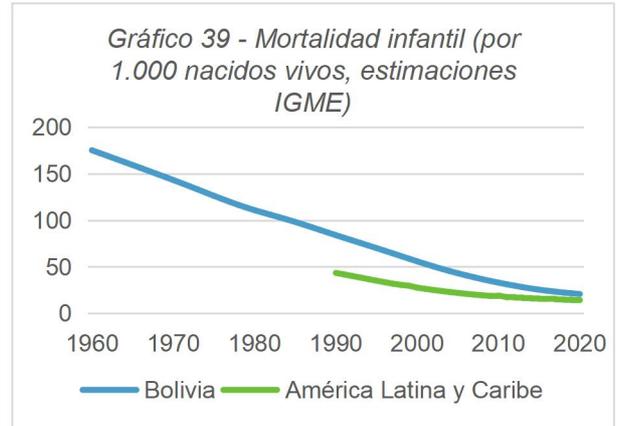
<sup>805</sup> El gasto público y privado de Bolivia en salud aumentó en términos relativos al PIB durante las últimas dos décadas, acercándose con un 7% en 2016 al promedio de la región, aunque se redujo en los años posteriores. Sin embargo, para el presente análisis resulta más relevante la revisión del gasto público.

<sup>806</sup> Como otro ejemplo de la narrativa descolonial mencionado en el punto 7.2.3. sirven los argumentos del gobierno del MAS-IPSP para devolver un crédito del FMI, aceptado por el gobierno previo para afrontar los efectos económicos de la pandemia (DW, 2021 [<https://www.dw.com/es/bolivia-devuelve-millonario-cr%C3%A9dito-al-fmi-y-denuncia-imposiciones/a-56606403>], acceso 05 de septiembre de 2022)

La mortalidad materna y la mortalidad de menores de cinco años se redujeron drásticamente, aunque en el caso de las madres sigue muy por encima de la región.

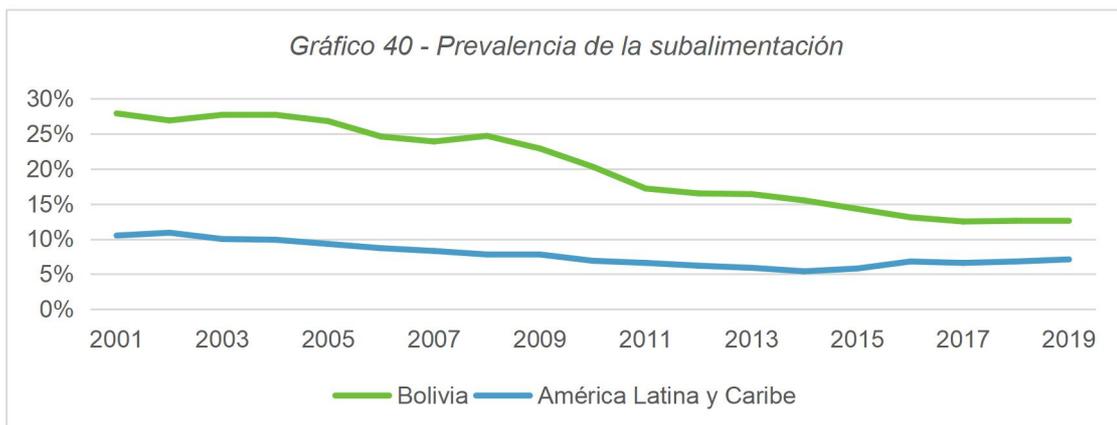


Fuente: CEPAL, 2022



Fuente: CEPAL, 2022

Un aspecto central de la salud es la alimentación, por lo cual, junto con la *lucha contra la pobreza*, una de las narrativas legitimadoras centrales de la cooperación para el *desarrollo* desde hace décadas. En los últimos 20 años se puede observar una reducción constante de la subalimentación en el país y, aunque decrece a mayor ritmo que en la región, constituye todavía más que el doble en esta, con un 17% en 2018.

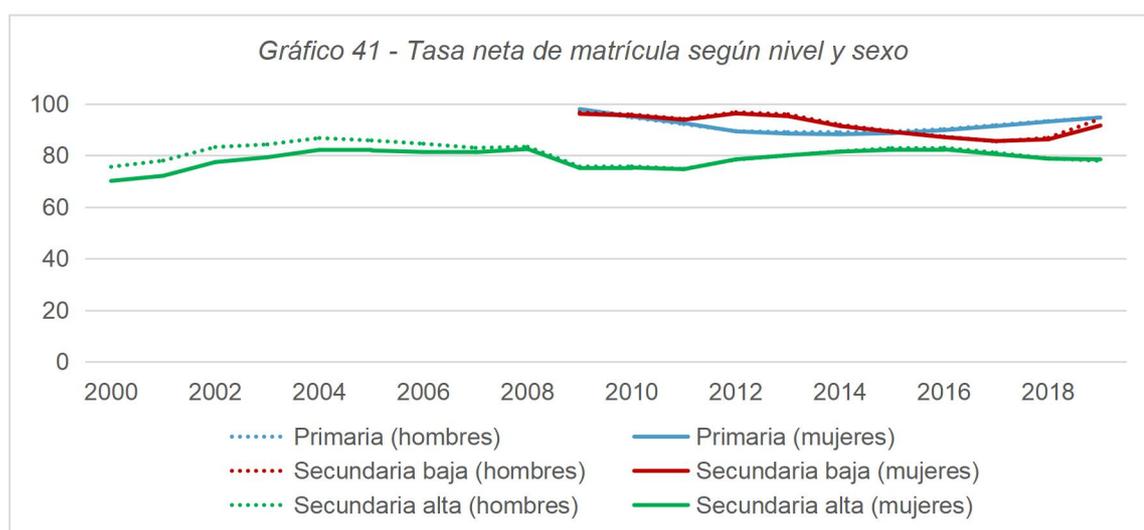


Fuente: CEPAL, 2022

### 7.2.4.2. Educación

El gasto público de Bolivia en educación en términos relativos se ubicaba desde los años 90 por encima del de la región, hasta que a partir de 2011 y, en mayor medida, en 2019 el gobierno reorientó una parte creciente a los tres sectores con mayor presupuesto: transporte, energía y salud.

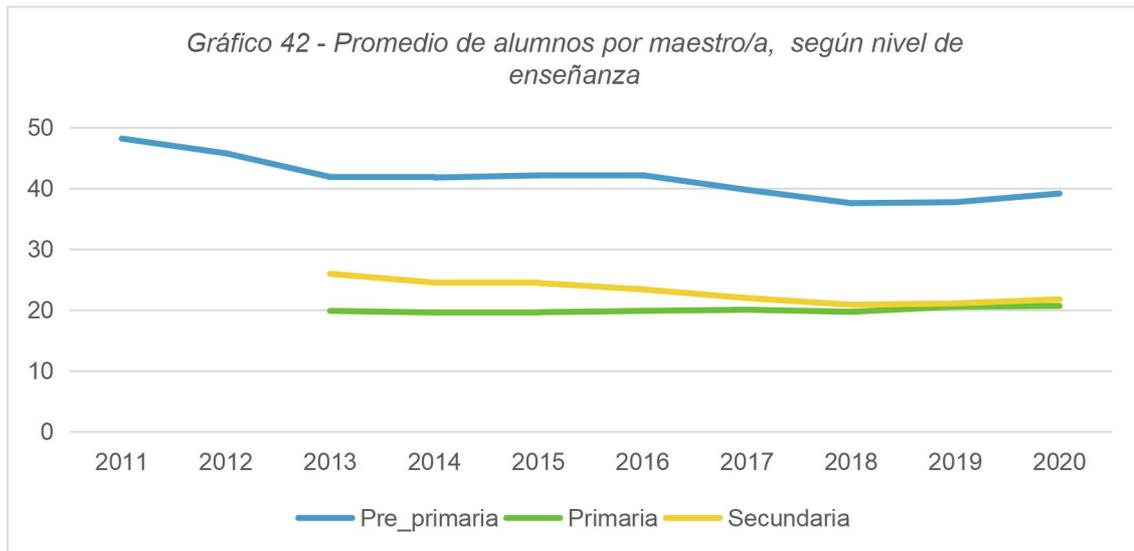
Según la UNESCO, se mantuvo la tasa de matriculación de niñas y niños en los niveles educativos primario y secundaria baja alrededor del 90%, mientras la de secundaria alta aumentó del 70% a casi 80%, cerrándose la brecha entre hombres y mujeres en los últimos 20 años.



*Fuente: CEPAL, 2022, en base a datos de la UNESCO*

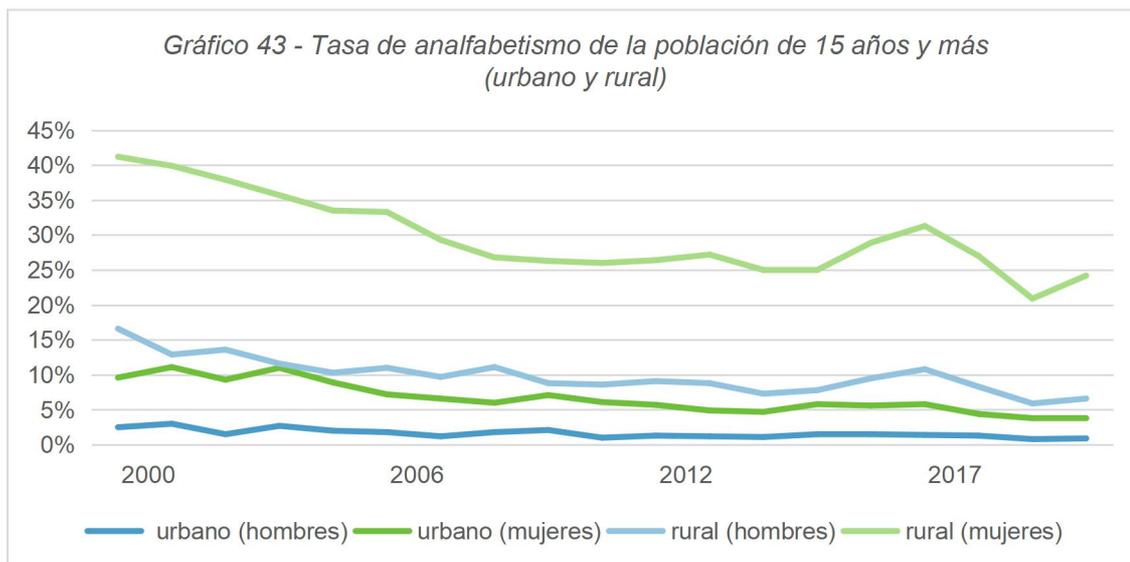
Las encuestas de hogares aglomeradas por la CEPAL (2022) permiten un análisis pormenorizado. Entre la edad de 7 a 12 años la asistencia escolar llega a casi 100% en todo el país, notándose un aumento mayor en los quintiles de ingresos más bajos. Entre 13 y 19 años sigue habiendo menos escolaridad en el ámbito rural, pero entre 2000 y 2018 se observa un aumento importante, especialmente en los quintiles más bajos. Entre los 20 y 24 años existe una clara correlación entre mayores ingresos y la asistencia a universidades y otros centros de formación, aunque el factor determinante es el área geográfica, dado que en promedio uno de cada dos jóvenes urbanos/as siguen con los estudios y meramente uno de cada 5 del ámbito rural.

A pesar del aumento importante de la escolaridad en la secundaria, hay cada vez menos alumnos/as por aula, mientras el leve incremento de la tasa de matrícula en primaria se tradujo en más alumnos/as. En comparación con 2011, hay una mejora en el nivel de la pre-primaria y secundaria, aunque la inversión mayor no se traduce en una mejor ratio entre estudiantes y profesores/as en el nivel primario.



*Fuente: CEPAL, 2022, en base a datos de la UNESCO*

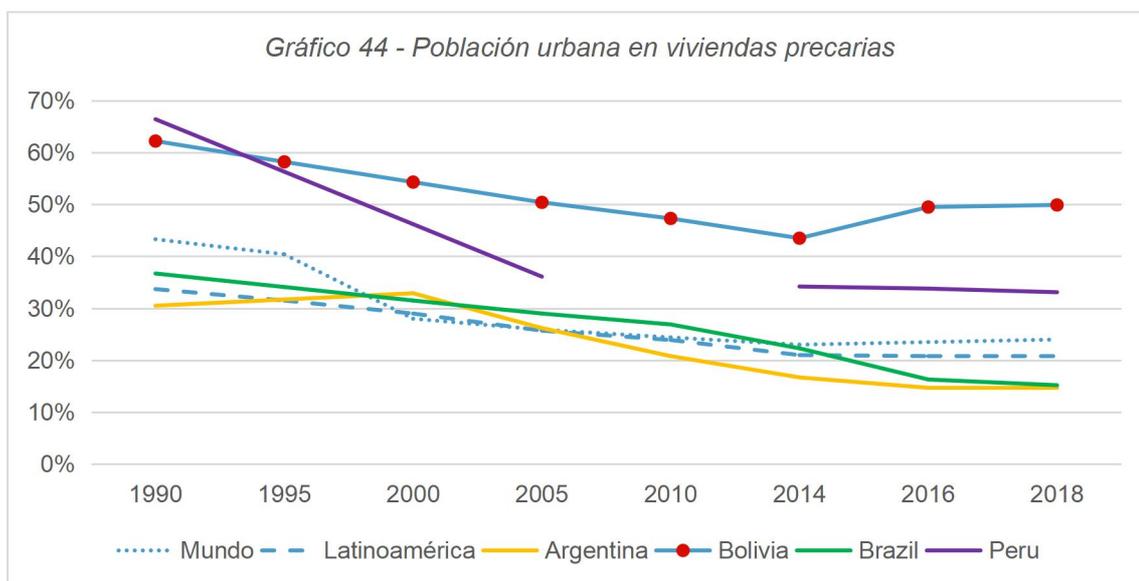
El gobierno en 2008 y la UNESCO en 2019 declararon a Bolivia libre de analfabetismo al tener una tasa de menos de 4%. Sin embargo, los datos de la CEPAL en base a encuestas de hogares muestran que el analfabetismo persiste sobre todo en las mujeres rurales de 15 años o más, en una de cada cuatro mujeres, mientras entre los hombres urbanos llegaba en 2018 a sólo el 1%. A su vez, la escolaridad de casi el 100% en el nivel primario resultará en la reducción del analfabetismo en mujeres y hombres de todo el país en las próximas décadas.



Fuente: CEPAL, 2022

### 7.2.4.3. Vivienda

Todavía en 2014 casi la mitad de las y los bolivianos vivían en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas. Cabe destacar por un lado que este dato se redujo desde un 60% en 1990, pero por el otro lado sigue siendo muy superior al de los países vecinos.<sup>807</sup>

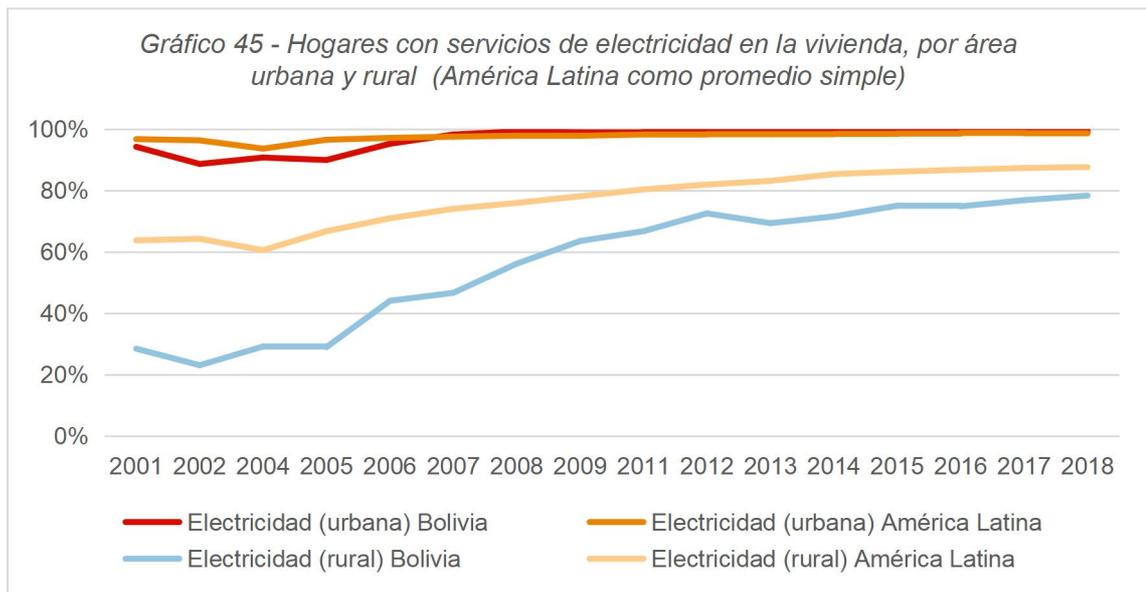


Fuente: UN-Habitat, 2022, con países vecinos con datos disponibles

<sup>807</sup> CEPAL (2022) no dispone de datos más recientes.

La disponibilidad de agua corriente en el hogar urbano, con un 90%, equivale al de la región, pero en las viviendas rurales la tienen solo una de cada tres, tasa muy inferior a las tres de cada cuatro de Latinoamérica. En cuanto al desagüe, se mantiene la misma relación, pero en niveles bastante inferiores.

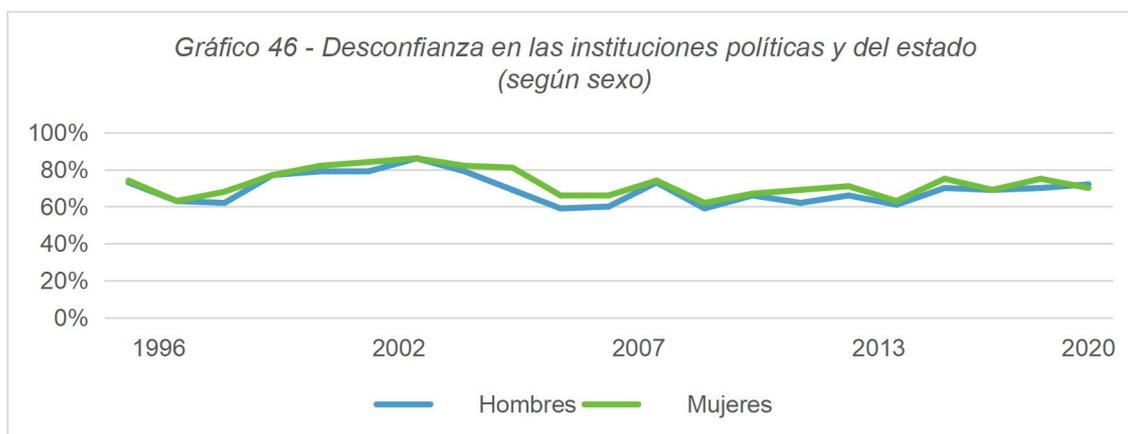
En cuanto a la electrificación, sí ha habido mejoras en el ámbito rural en las últimas décadas, a la cual Bolivia dedicó montos crecientes, acercándose así al promedio de la región.



Fuente: CEPAL, 2022

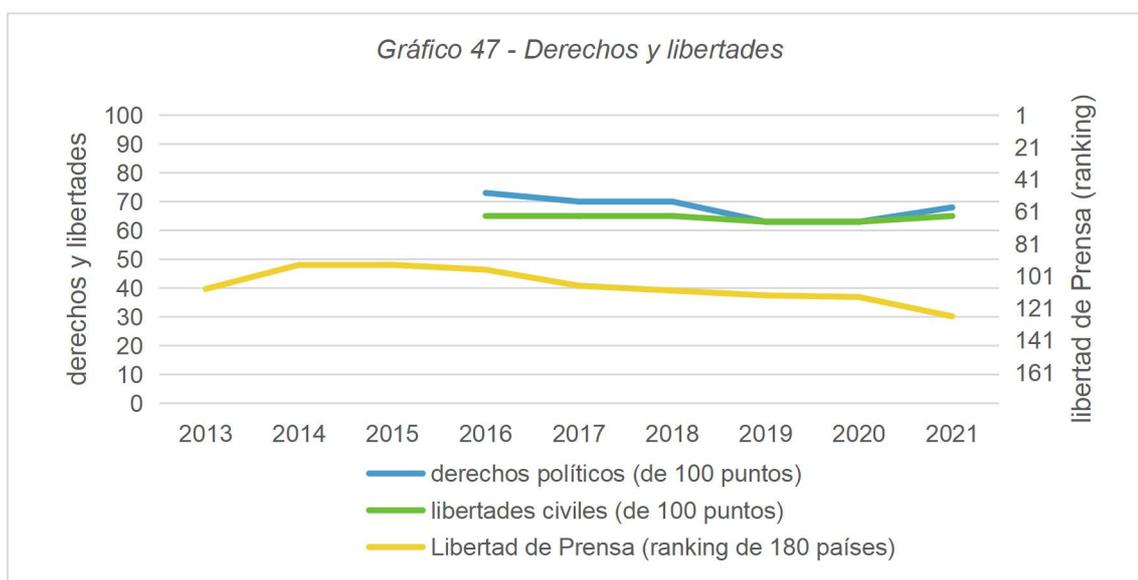
### 7.2.5. Libertades y seguridad

La confianza en las instituciones públicas y del Estado es una de las bases del sistema democrático y económico de un país – razón por la cual está incluida como un ODS. En el caso de Bolivia, se observa una desconfianza elevada y prolongada en tres de cuatro hombres y mujeres. Estos niveles aumentaron durante el ciclo de protestas entre 2000 y 2005, bajaron al inicio de la gestión del gobierno del MAS-IPSP, para volver a su nivel inicial en los siguientes años.



Fuente: CEPAL, 2022

La libertad de prensa es otro indicador de la calidad de la democracia. Bolivia se mantiene alrededor del puesto 100 de 180 países, lo que lo convierte en uno de los países menos libres de la región, solo por delante de Colombia y Venezuela (Reporteros sin fronteras, 2022). Según Freedomhouse (2022), se limitaron los derechos políticos y se mantuvieron las libertades civiles en los últimos cinco años, pero no se dispone de datos de las décadas previas.



Fuente: Freedomhouse, Reporteros sin fronteras, 2022

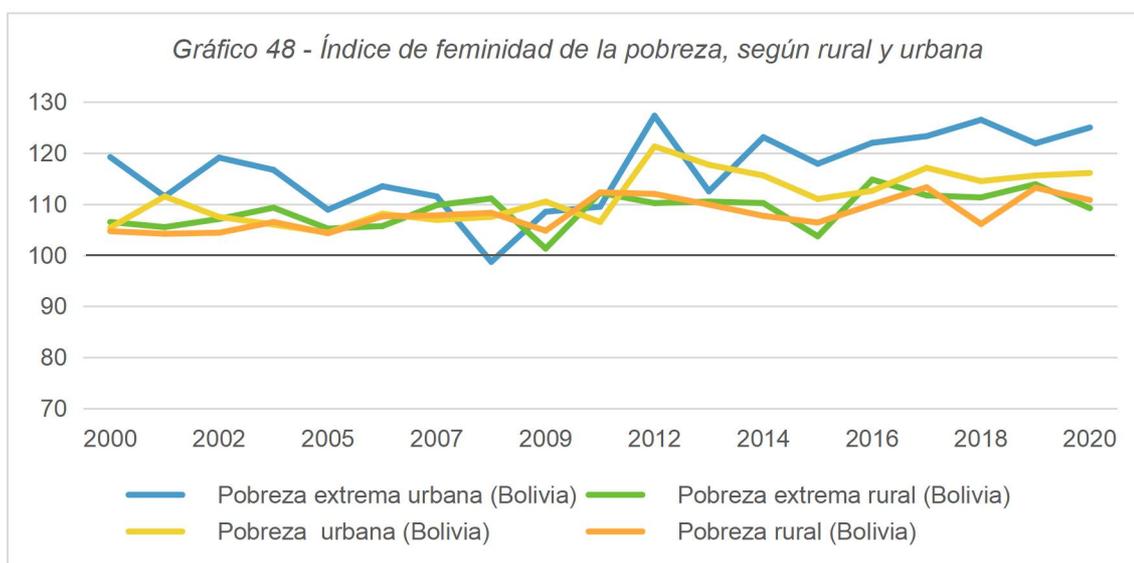
El temor a ser víctima de un delito es algo mayor entre las mujeres y aumentó ligeramente en los últimos años, a más del 40%. Sin embargo, es la menor tasa de los países de la región. Al mismo tiempo, Bolivia tiene la menor confianza en la policía de la región, con un 23%, un valor que aumentó muy poco desde los

años 90. Las mujeres expresaron en muchos casos menos confianza, pero con una menor diferencia a los hombres de lo esperado (CEPAL, 2022).

### 7.2.6. La desigualdad de género del *desarrollo*

En los subepígrafes previos realicé un análisis en función del género de los aspectos pertinentes y cuando había datos disponibles. A continuación, revisaré algunos datos adicionales centrados en la evolución hacia una mayor igualdad de género.

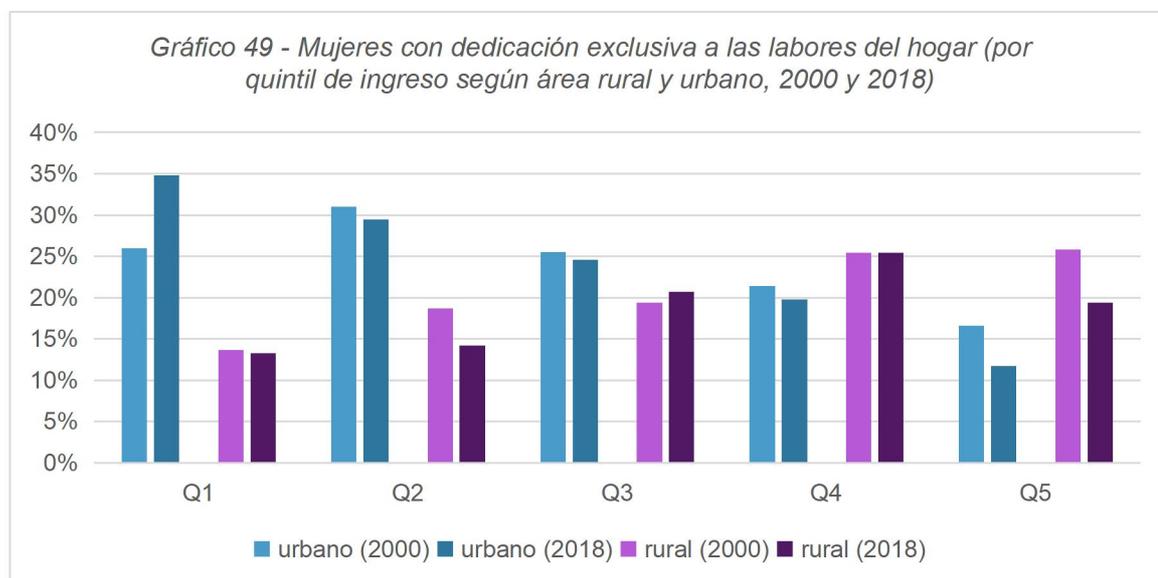
En el gráfico 41 se puede observar un aumento en la ratio entre niñas y niños en la enseñanza escolar primaria y secundaria. Un acceso equitativo a la educación es imprescindible, pero hasta la fecha en todos los casos hay más mujeres que hombres en situación de *pobreza extrema*, y cabe destacar que esta tendencia va en claro aumento en Bolivia y América Latina. En los últimos años, Bolivia superó el promedio de la región de *pobreza extrema* femenina en el ámbito urbano, mientras la *pobreza extrema* rural se mantiene en el promedio regional.



Fuente: CEPAL, 2022

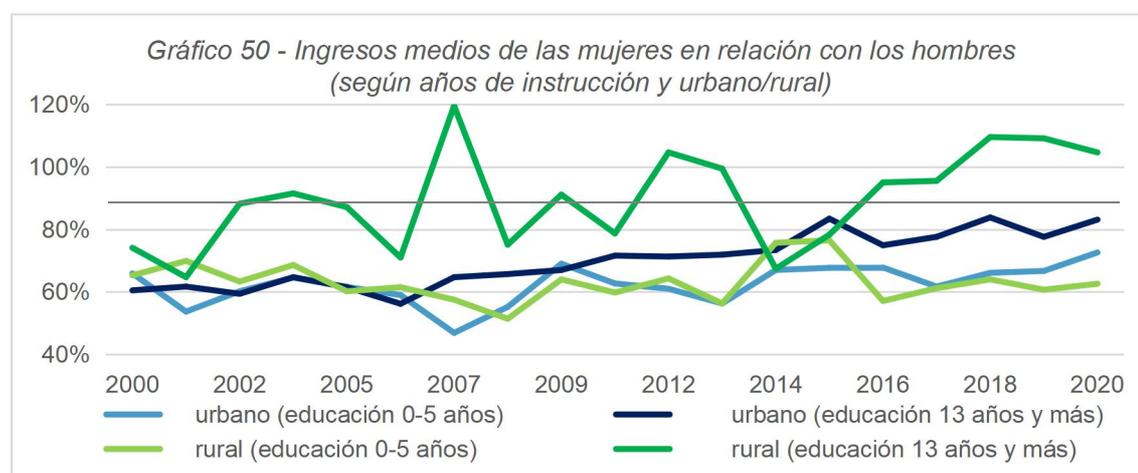
Una causa de los ingresos menores de las mujeres es la dedicación exclusiva a labores del hogar, que aumentó en el quintil de ingresos más bajo de los

hogares urbanos (35%) y se redujo en el quintil más alto de las ciudades a un 12%, y en el del campo al 20%. En general, tal dedicación exclusiva es más común en las ciudades, pero mientras en el campo aumenta en función de los ingresos del hogar, en las ciudades se observa la tendencia opuesta.



Fuente: CEPAL, 2022

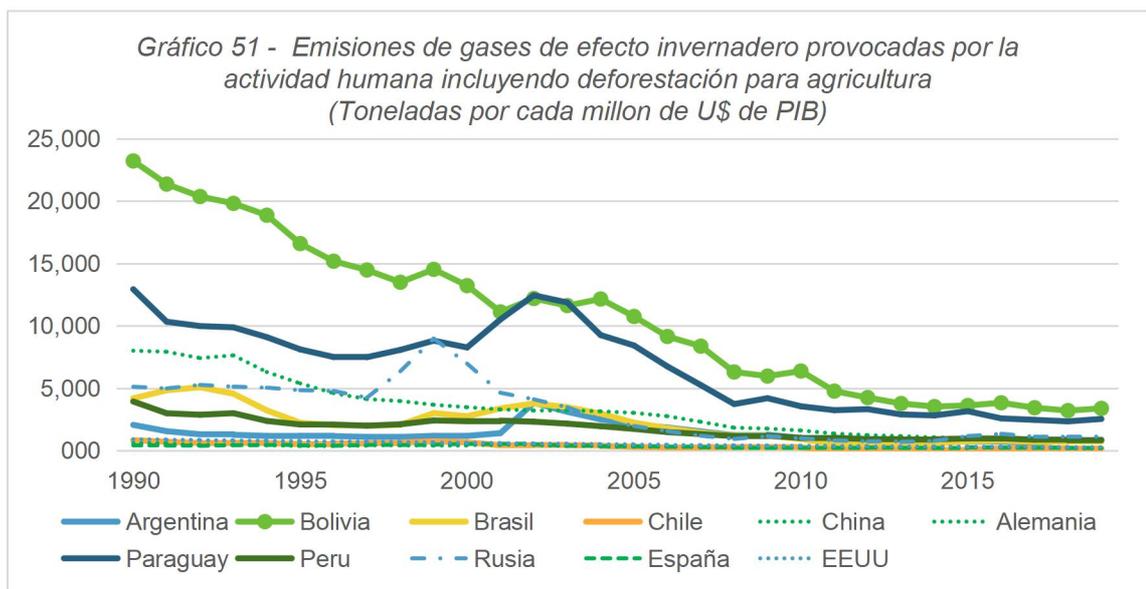
Otra razón es que sólo las mujeres rurales con educación superior generan más ingresos que los hombres, mientras que las mujeres con educación superior de la ciudad incrementaron sus ingresos comparativos, pero sin superar el 80% de los ingresos de los hombres. Sin embargo, como observé en el punto 8.2.4.2., sólo una minoría de la población rural sigue formándose después de la secundaria, por lo que estos datos representan a muy pocas mujeres bolivianas.



Fuente: CEPAL, 2022

### 7.2.6. La insostenibilidad medioambiental del *desarrollo*

Considerando los costos medioambientales de sus actividades económicas principales – extracción de hidrocarburos y agricultura extensiva<sup>808</sup>– cabe destacar que Bolivia emite varias veces más CO<sub>2</sub> por cada dólar del PIB que sus países vecinos, excluyendo Paraguay con una base económica similar, e incluso que los grandes emisores de gases invernaderos como China, Rusia, la UE y EEUU. Sin embargo, dado que el PIB de Bolivia y Paraguay es cientos de veces menor, siguen siendo emisores relativamente pequeños. Por otro lado, cabe constatar que Bolivia mejoró su eficiencia medioambiental en las últimas décadas –aunque por el aumento del PIB en este mismo tiempo, su emisión aumentó en términos absolutos.

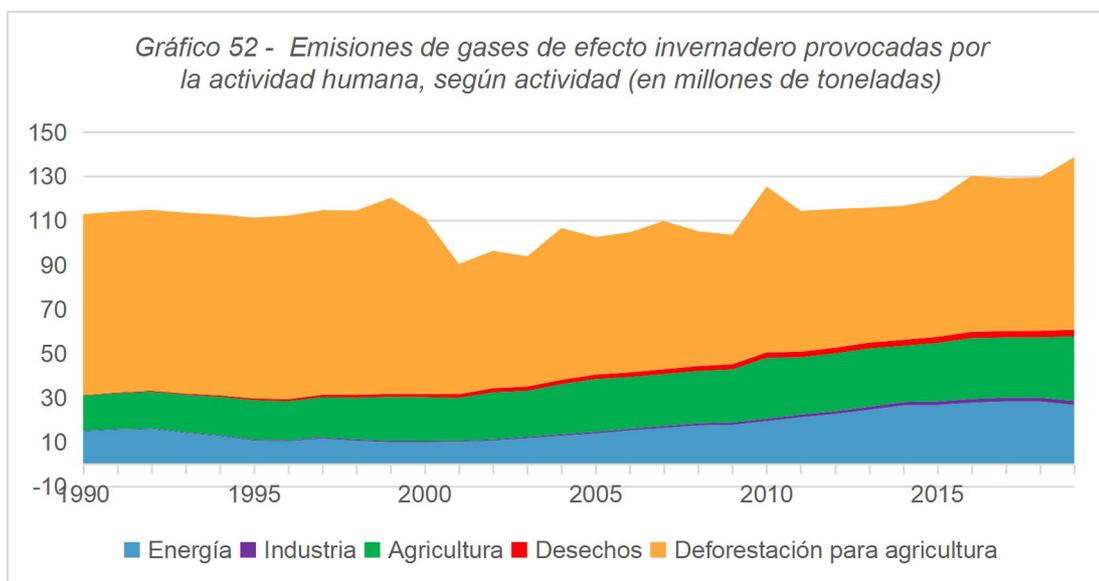


Fuente: CAIT-WRI, 2022

Tal aumento se debe también a la deforestación practicada a favor de la agricultura extensiva, que Bolivia permite y promueve a una tasa mayor que la mayoría de los países de la región (CEPAL, 2022). Además, para garantizar la independencia energética y los flujos de aranceles, el gobierno del MAS-IPSP

<sup>808</sup> Los datos proceden de Climate Watch (CAIT-WRI) [<https://www.climatewatchdata.org/>]. Otras fuentes, como el BM, no consideran los efectos de la deforestación para la ganadería y agricultura, por lo que posicionan a Bolivia y Paraguay un poco por debajo de los países industrializados. Sin embargo, al no considerar el cambio del uso del suelo, los datos del Centro de Análisis de Información sobre Dióxido de Carbono del Laboratorio Nacional de Oak Ridge (Tennessee, Estados Unidos) sitúan a la mayoría de los países en el mismo rango, impidiendo el análisis.

autorizó el acceso a áreas protegidas a fin de buscar gas natural y construir carreteras para la exportación —contando con una de las mayores proporciones de áreas protegidas de la región, con casi 25% de su superficie, sólo por detrás de Brasil y Perú, con alrededor de 30%.<sup>809</sup>



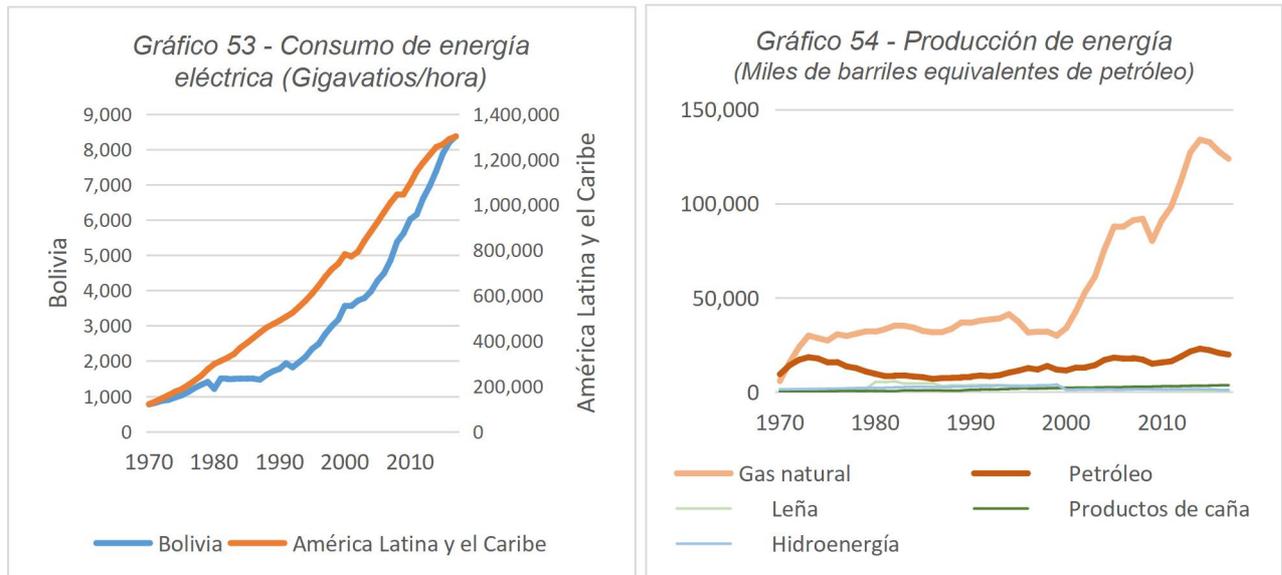
Fuente: CAIT-WRI, 2022

Durante el gobierno del MAS-IPSP aumentó la capacidad instalada de producción eléctrica del país, también al ritmo de la región, excediendo en la actualidad ampliamente la demanda interna y elaborando estudios técnicos de las posibilidades para exportar electricidad a países vecinos. Bolivia no produce electricidad mediante plantas geotérmicas, nucleares o en base a carbón mineral<sup>810</sup>. Inicialmente el uso de plantas hidroeléctricas decreció drásticamente, aunque desde 2017 aumentó en más del 50% y durante los últimos años se han proyectado nuevas megainstalaciones, que permitirían a Bolivia exportar más de 6.000MW. Pero debido al alto costo económico de su instalación y, sobre todo, a los daños ambientales resultantes en extensos territorios, hasta la fecha no han pasado de ser un proyecto político del MAS-

<sup>809</sup> CEPAL (2022) [<https://statistics.cepal.org/portal/CEPAL/dashboard.html?lang=en>], acceso 05 de septiembre de 2022

<sup>810</sup> Aunque los datos muestran que se utilizaba carbón vegetal hasta 1999 en volúmenes limitados. Ni la OLADE (2022), ni el Banco Mundial (2022) disponen de datos públicos al respecto posterior a 2015 [<https://sielac.olade.org/>] y [[databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/](https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/)] acceso el 16 de septiembre 2022

IPSP. Este viene siendo cuestionado, además, por no buscar reducir el uso de las termoeléctricas en base al gas natural y perseguir, en su lugar, la exportación de la electricidad creada a partir de estos megaproyectos que aumentan la deuda externa, dañan el medio ambiente y desplazan pueblos indígenas (Fundación Solón, 2020).



Fuente: OLADE, 2020

Fuente: OLADE, 2020

### 7.3. Conclusiones

El análisis de la historia de Bolivia muestra que la sociedad, política y economía contemporánea del Estado Plurinacional de Bolivia surgen a partir de una sucesión de procesos históricos que sólo al parecer se marcan por rupturas con lo establecido previamente, dado que la mayoría de las narrativas, que alguna vez fueron hegemónicas –como la aymara, colonial, poscolonial, socialista, desarrollista, neoliberal, decolonial, etc. –, siguen siendo elementos del discurso que determinan el presente.

Algunos elementos que cabe destacar son la discriminación histórica de los indígenas, como legado colonial que derivó en una articulación sociopolítica progresiva hacia la reivindicación indígena frente a la de clase como eje de lucha, y el cambio histórico resultante (a nivel continental) que supuso la

llegada del MAS-IPSP al poder; la pervivencia del prebendalismo durante las dictaduras y los períodos democráticos como instrumento de pragmatismo político, que logra alianzas entre posturas contradictorias; las tensiones de articulación política del país entre centralismo y federalismo, que dividen el país entre este y oeste —altiplano y tierras bajas—; la confrontación discursiva entre políticas modernas eurocéntricas, como la neoliberal, y narrativas alternas, como el *vivir bien*; y, finalmente, la dependencia de la economía extractiva, que deriva en un modelo de *desarrollo* externalizado.

El sistema de la cooperación internacional para el *desarrollo*, y principalmente el de carácter multilateral, ha formado parte de estos procesos a través de las instituciones financieras internacionales desde los años 50 del siglo XX hasta el presente. La cooperación bilateral se inició con EEUU en ese mismo tiempo, mientras los países europeos participaron de forma directa y relevante desde el fin de las dictaduras hasta la llegada al gobierno del MAS-IPSP en 2006 —esto es, durante el período neoliberal. Las ONG del Norte, financiadas también por las agencias bilaterales y cuyo rol se revisará en el siguiente capítulo en su relación con las ONG bolivianas, formaron parte de este sistema a partir de los años 50 y durante las dictaduras, con mayor peso durante la época neoliberal. Desde 2006, Bolivia recibe menos donaciones y más préstamos, también de nuevos *socios* como Venezuela y China.

Ello se debe no sólo a decisiones políticas del MAS-IPSP, sino también a que, en la medida en la que Bolivia superaba metas (arbitrarias) de niveles de *desarrollo* —principalmente por el aumento del PIB—, había menos motivos para la *ayuda* internacional desde tres puntos de vista: (1) menos *necesidades no satisfechas* de la población; (2) como consecuencia, *ayudar* a Bolivia otorgaba menos legitimidad ante la población del país de origen de la agencia bilateral u ONG del Norte; y (3) menos necesidad del gobierno boliviano para solicitar donaciones, ceder a condiciones y perpetuar el mito colonial de la *necesidad* de  *depender* del Norte.

En este sentido, es la cuantificación del *crecimiento* y del *desarrollo* una de las fuentes principales de legitimidad de la CD y de los gobiernos del Norte y Sur.

En el caso de Bolivia, se pueden observar avances en las mediciones definidas como (parte del) *desarrollo*, aunque no siempre llegan a las metas establecidas por el Norte o incluso hay retrocesos, como en la equidad de ingresos entre hombres y mujeres.

Otro elemento discursivo de la CD y del gobierno nacional se deriva de la interpretación de estos datos. El caso mencionado del aumento importante del PIB se debe principalmente a cambios legislativos del gobierno de Mesa, el auge coyuntural del precio del gas y la condonación de la deuda externa, negociada también por gobiernos previos. El influjo de divisas y un servicio de deuda reducido permitieron al gobierno del MAS-IPSP aumentar las inversiones públicas y las reservas internacionales, así como también contraer nuevas deudas para mantener el nivel de inversiones en el medio plazo.

El incremento de las inversiones públicas —aunque una parte importante se dedica a los gastos corrientes del gobierno—permitió atender con intensidad problemas estructurales de desigualdad como el analfabetismo y la electrificación del medio rural, aunque otras áreas no tuvieron mejoras tan notables. Por ejemplo, en cuanto a la subalimentación se puede observar una mayor reducción durante la década con menos donaciones de la cooperación internacional y políticas menos neoliberales. Sin embargo, se trata solo de una aceleración leve de una tendencia positiva y cabe preguntarse en qué medida tales resultados fueron logrados gracias a inversiones previas.

El análisis de las últimas décadas demuestra también que la ruptura con el neoliberalismo mediante una inversión pública elevada no implica el fin del modelo económico extractivista depredador, que marca el *desarrollo* de Bolivia desde la época colonial.

Sin embargo, desde los años 90 del siglo XX ha habido un cambio importante: grupos sociales anteriormente excluidos han podido introducir narrativas alternas y, después de siglos, participar de pleno en el discurso hegemónico. De cara al futuro, queda el interrogante de si ello resultará en la exclusión de otros elementos discursivos y grupos, y cuáles serán los resultados sociales y políticos de estos procesos.

## Capítulo 8

### **El sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur en Bolivia y los roles de las ONG bolivianas**

Andersen y Evia (2003:6,23,40,49), en su revisión de la efectividad de la CD en Bolivia entre 1998 y 2002, observan impactos muy positivos de esta a nivel micro y en aspectos no-monetarios, como la educación. Al mismo tiempo identifican los montos elevados de la AOD como factor que ha llevado a “distorsionar los incentivos en contra de las actividades productivas sostenibles” a escala macro, especialmente en el ámbito rural, resultando en un aumento de la desigualdad y pobreza.

Rodríguez-Carmona (2008:137-159), después de enumerar las limitaciones<sup>805</sup> de esta y otras 14 evaluaciones realizadas entre 1998 y 2007, resume que encontraron resultados positivos en la provisión de servicios básicos como salud, educación, agua y saneamiento, así como resultados insatisfactorios en la generación de ingresos y el fortalecimiento institucional. Según varios estudios, esto y la reducida sostenibilidad se deben a una falta de inserción de las intervenciones en la institucionalidad local, la falta de coordinación entre donantes y la inestabilidad social y política del país. También se identifica la subordinación de la CD a la política exterior de los países donantes como un factor que limita la efectividad de la ayuda. Rodríguez-Carmona (2008:144-146) lo resume aludiendo a intereses geoestratégicos de EEUU, intereses comerciales y de legitimidad diplomática de España y Japón y de extensión

---

<sup>805</sup> Carencia de una visión de conjunto, centradas en la *pertinencia*, *calidad de diseño* y la *eficiencia* en lugar de los resultados, realización por expertos/as eurocéntricos del Norte, nivel de críticas asumibles para las instituciones y problemas de accesibilidad de datos.

cultural de Alemania y Francia, frente a países del norte europeo, Holanda y Suiza, con una agenda *alineada* a la reducción de la pobreza.

Rodríguez-Carmona (2008:221-239), en las conclusiones de su libro *El proyectorado. Bolivia tras 20 años de ayuda externa*, identifica estos intereses de política exterior — además de invisibilizar, mediante la elevada visibilidad de la CD, la desigualdad estructural de las relaciones internacionales— como la principal causa de los pocos resultados de la CD en el país. Añade la dependencia financiera de la AOD como una causa de la erosión de las instituciones gubernamentales y de que la CD sea más parte del problema de la *pobreza* en Bolivia que de su solución, por legitimar desde la *neutralidad* externa y los métodos modernos eurocéntricos mayoritariamente las reformas, en lugar de los cambios estructurales.

Rodríguez-Carmona (2008:139) destaca que una parte de las evaluaciones externas atribuye a las ONG un rol en la concienciación ciudadana en la política de hidrocarburos, tierra, negociaciones de libre comercio y la Asamblea Constituyente; pero el autor (2008:185-187,225) critica los “efectos perversos” de los roles supletorios del Estado, mercado y organizaciones sociales.

En el presente capítulo analizaré los potenciales roles de las ONG de Bolivia en la legitimación del sistema de la cooperación para el *desarrollo* Norte-Sur (CD). Para ello profundizaré primero en algunos momentos históricos mencionados en el capítulo previo, que determinaron la configuración del sistema de la CD a nivel mundial y específicamente en el país; para después identificar hasta qué grado los roles atribuidos a las ONG bolivianas, los roles a los que aspiran y los que asumieron como actores privados, parte de la *sociedad civil* y ejecutoras de fondos para el Estado y la CD, facilitaron la legitimación de las mismas, de los gobiernos nacionales y del sistema de la CD en Bolivia.<sup>806</sup> El capítulo se

---

<sup>806</sup> Este estudio de caso refleja el fenómeno ONG como un producto de un contexto histórico concreto, que condujo a roles y funciones particulares y que puede ser muy diferente en cada país (Rosario León, Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21/22.12.2010).

basa, entre otras fuentes, en 70 entrevistas a representantes de ONG bolivianas e internacionales, entidades de la CD y el gobierno nacional, realizadas entre 2009 y 2012<sup>807</sup>, que indagaron en los aspectos mencionados desde una perspectiva histórica abarcando desde los ajustes estructurales neoliberales de los años 80 y 90, hasta las políticas de los gobiernos del MAS-IPSP.<sup>808</sup>

La tendencia de un rol crecientemente limitado de las ONG bolivianas y de la CD internacional, observado en la presente investigación durante el segundo gobierno del MAS-IPSP, se mantuvo inalterada con los gobiernos de Jeanine Añez de la Unidad Demócrata (2019-2020) y Luis Arce del MAS-IPSP desde 2021.

### **8.1. Configuración del sistema de la cooperación para el desarrollo en Bolivia**

La siguiente cita de Kohl y Farthing (2007:106-107) resume la relevancia crucial —aunque no determinista— de los procesos globales, especialmente en el Norte, para Bolivia:

“Ocurre frecuentemente que cuando los intereses económicos y políticos internacionales se concentran en Bolivia —ya sea debido a la plata, oro, guano y goma, o bien más tarde, debido a las deudas a los bancos internacionales, el miedo al comunismo y ahora al terrorismo, los hidrocarburos y la coca-cocaína— las desiguales relaciones de poder entre un pequeño país y los intereses globales terminan por erosionar la soberanía nacional.[...] Los flujos y reflujos de la atención internacional no determinan el resultado específico de los procesos políticos y sociales bolivianos, pero son elementos clave que dan forma a los acontecimientos nacionales.”

El sistema de la CD en Bolivia tuvo su inicio en los años 50 y 60 del siglo XX, cuando los EEUU condujeron un programa de CD con fines explícitamente políticos en el marco de la Guerra Fría. Para Bolivia ello significó ser el país

---

<sup>807</sup> Véase el apéndice 1 para detalles.

<sup>808</sup> La relevancia de épocas previas, como las dictaduras en los años 60 y 70, es resaltada oportunamente.

con la tasa de ayuda alimentaria más elevada en el mundo y depender de EEUU en hasta el 30% de sus presupuestos nacionales, creando una cultura asistencialista (Rodríguez-Carmona, 2008:130-131; Mesa, 2012:554)<sup>809</sup>.

Después de la revolución de 1952, las contraprestaciones exigidas incluían el pago de la deuda externa y la reconstrucción de las Fuerzas Armadas bolivianas —con un amplio historial de golpes de Estado— para contrarrestar las milicias locales, temidas por EEUU. En 1964, en medio de las tensiones con el principal sindicato, la Central Obrera Boliviana (COB), agudizadas por las políticas conservadoras del MNR condicionadas por FMI y EEUU, las Fuerzas Armadas reforzadas derrocaron al gobierno electo, iniciando una era de dictadores militares de derecha, aunque también de izquierda (Kohl y Farthing, 2007:95-96; Mesa, 2012:558).

Mesa (2012:554) atribuye en parte el fin del proyecto de la Revolución del 52 al fracaso de la *Alianza para el Progreso* promovida por EEUU y a la muerte en 1964 de su principal promotor, el presidente estadounidense John F. Kennedy, quién había apoyado públicamente al presidente Paz Estenssoro<sup>810</sup>.

Después de Kennedy, el presidente estadounidense Lyndon B. Johnson instaló la *Doctrina de Seguridad Nacional*, que con carácter anticomunista promovía la represión en los países del Sur en la esfera de influencia de EEUU para prevenir otras revoluciones como la cubana de 1959<sup>811</sup> (Mesa, 2012:558).

---

<sup>809</sup> “[...] las donaciones que cubrían el déficit fiscal y permitían el pago de salarios, hicieron el país extremadamente dependiente de la ayuda externa. [...] con una economía socializada de corte estatista, tuvo que manejarse con los criterios económicos de EE.UU. y del FMI [...], lo que a la larga repercutió en un inadecuado enfoque de los problemas económicos y de desarrollo” (Mesa, 2012:554).

EEUU proporcionó a Bolivia ayuda alimentaria desde 1955 en el marco de la *Public Law 480*, que a finales de los años 80 alcanzó los U\$30 millones anuales, llegando al 21% de la población. Las críticas a esta modalidad de *ayuda* —aunque registrada como *Cooperación para el Desarrollo*— se centraron en el impacto negativo de las importaciones de trigo sobre la producción nacional —en cuanto a cantidad y diversidad (Gianotten, 2006:127).

<sup>810</sup> “Durante todo el desarrollo de los gobiernos de la Revolución (a excepción de 1952 y parte de 1953) la llamada ayuda americana jugó un papel preponderante y la realidad de su dependencia creció año tras año a límites insospechados, sujeta a los aportes económicos de Estados Unidos. [...] La ayuda, claro está, condicionó las posibilidades de la Revolución, haciéndola dependiente del modelo americano.” (Mesa, 2007:553-554)

<sup>811</sup> Bolivia llegó al centro del interés internacional con la breve presencia de Ernesto “Che” Guevara, quien intentó crear un movimiento revolucionario de guerrilla al modelo cubano desde 1966 hasta su ejecución en el este boliviano en 1967. Los asesores estadounidense presentes presionaron a la dictadura de Barrientos para capturar y ejecutar al ícono mundial de la lucha armada contra-hegemónica.

Aún así, en 1971 el general Torres expulsó a los Cuerpos de Paz<sup>812</sup> de Bolivia (Cajías, 2007:26; Geidel, 2015), después de que otro dictador de tendencias izquierdistas hubiera nacionalizado la empresa estadounidense *Gulf Oil*.

Más adelante, la diplomacia de otro presidente de EEUU, Jimmy Carter, con una preocupación por los Derechos Humanos, contribuyó a que el Gral. Banzer convocara elecciones en 1978, aunque la causa principal para ceder no fue la posible retirada del apoyo político de EEUU, sino la crisis económica interna, la deuda externa y las movilizaciones sociales (Mesa, 2012:584), iniciando un retorno complejo a la democracia en 1982.

Sólo cuando, en 1985, se implantó un plan de ajuste estructural neoliberal, el nuevo gobierno de Paz Estenssoro logró una renovación de sus acuerdos de crédito con el FMI, lo que posibilitó el apoyo financiero renovado de EEUU (interesados en el control gubernamental del narcotráfico), del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este financiamiento se volvió esencial para que los gobiernos bolivianos pudieran cumplir sus obligaciones básicas, constituyendo la mitad de la inversión pública. Esta dependencia aseguró un acatamiento casi servil a las condiciones de las instituciones financieras multilaterales con el fin de garantizar un flujo continuo de fondos al Norte (Kohl y Farthing, 2007:120-121). Gianotten (2006:125) y Rodríguez-Carmona (2008:148) afirman que desde 1985 también se incrementó la dependencia del país hacia la CD y las instituciones multilaterales y con ello la condicionalidad de alinearse a los objetivos del *desarrollo* eurocéntrico.

---

Entre ellos figuró Klaus Barbie, ex-oficial alemán, condenado en Francia por sus crímenes de lesa humanidad en el régimen nazi alemán, que llegó a Bolivia en 1951 con la ayuda activa de los servicios secretos estadounidenses. Posteriormente dirigió una empresa estatal y funcionó como asesor del Ministerio de interior boliviano bajo Barrientos y Banzer, mientras seguía vinculado a los servicios secretos estadounidenses y de Alemania occidental en el contexto de la Guerra Fría. Siendo ya ciudadano boliviano, participó también en el régimen *narco-militar* de García Meza, bajo el cual organizó grupos paramilitares violentos. La llegada de la UDP izquierdista al gobierno causó poco después su extradición y juicio en Francia (Mesa, 2012:631).

<sup>812</sup> Los Cuerpos de Paz, una entidad privada con financiación exclusiva de la administración estadounidense, realizaron durante los años 70 en Bolivia, México, Guatemala e India, entre otros países, esterilizaciones a mujeres indígenas sin el consentimiento o siquiera conocimiento de las mismas

Según López Montaña (1997, en Kohl y Farthing, 2007:139) en 1989, la ayuda externa bilateral y multilateral al gobierno casi igualaba al gasto público —excluyendo los fondos recibidos por las ONG. Revisando los datos, que se basan en la definición actual de la AOD del CAD<sup>813</sup>, en los gráficos 32, 33 y 34 incluidos en el epígrafe 7.2. cabe destacar que los flujos externos bajo los conceptos de donaciones y préstamos concesionales constituyeron el 50% del gasto público y sólo puntualmente.

El BM (2004:17) admitió el carácter insostenible de la dependencia del funcionamiento de las administraciones públicas de la CD. En esta relación, la ayuda de EEUU era la más cuantiosa y estrechamente ligada a la erradicación de la coca (Painter, 1994, en Kohl y Farthing, 2007:139).

A su vez, desde 1989 las instituciones financieras internacionales (IFI) incrementaron su presión sobre el gobierno en favor de una descentralización, lo que fomentó el debate nacional inconcluso entre posiciones federalistas (a favor de una mayor autonomía de los departamentos existentes) o unitarias (transfiriendo competencias a los municipios, todavía inexistentes en el ámbito rural, como contrapartes del gobierno nacional) (Kohl y Farthing, 2007:139).

Kohl y Farthing (2007:161,170-171) concluyen que el objetivo central de la descentralización neoliberal era evitar que las administraciones públicas pudieran intervenir en el *mercado*. Al mismo tiempo, la reducción del papel del Estado de actor económico a *árbitro* (sesgado a favor de las IFI, la CD y las empresas transnacionales) entre demandas regionales y la promesa de una reducción de la pobreza, permitió que el gobierno nacional se liberara de su responsabilidad para el *desarrollo* económico (derivado al *mercado*) y los servicios sociales (derivado formalmente a los nuevos municipios, pero debido a las escasa financiación y capacidad de gestión, en la práctica a la CD y las ONG bolivianas). Sin embargo, y como he detallado en el capítulo 7, la Ley de Participación Popular resultante ha sido apropiada por las organizaciones sociales para fortalecer su institucionalidad —con el apoyo financiero de la CD

---

<sup>813</sup> Desde 2018 el CAD cambió la categorización de la AOD, excluyendo desde entonces este monto. [<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>] acceso 15 de septiembre de 2022

bilateral y proyectos formativos ejecutados por ONG bolivianas—, creando nuevos actores políticos y redefiniendo los roles de las ONG, por lo que retomaré esta coyuntura histórica más adelante.

Las IFI también incrementaron su presión sobre los gobiernos bolivianos (y todos los del Sur interesados en obtener préstamos concesionales) para profundizar en la privatización de las empresas públicas<sup>814</sup>. Pero la privatización no atrajo los flujos pronosticados de inversión externa directa, ni se crearon los puestos de trabajo previstos. Contrariamente, las empresas transnacionales se dedicaron a transferir las ganancias de las empresas privatizadas al exterior y así evitar distribuir utilidades y pagar impuestos en Bolivia (Kohl y Farthing, 2007:202).

El BM insistió, entre otros temas, en la privatización y autosuficiencia financiera de los servicios básicos como el agua potable —lo que derivaría en una Ley de aguas (1999) que otorgaba el acceso exclusivo al agua a las empresas privadas concesionarias, por lo que aquellas podrían determinar precios mucho más elevados. En el caso de la ciudad de Cochabamba, este proceso, en combinación con la baja inversión por parte de la empresa transnacional, derivó en la “Guerra del agua”. Este conflicto local se ha convertido en un icono mundial de la resistencia local a la globalización<sup>815</sup> y para Bolivia significó que “a partir de ahí los movimientos sociales iniciaron un ascenso a nivel nacional que conllevará un cuestionamiento al modelo de gestión y propiedad de los recursos naturales estratégicos” (Garcés, 2011:19).

---

<sup>814</sup> Kohl y Farthing (2007:178-179) arguyen, que el BM es el mayor impulsor de la privatización y, “aunque reconoce los problemas concomitantes, los acepta como el coste necesario para alcanzar metas políticas más amplias.” Añaden que la privatización no persigue *per se* un achicamiento del Estado, sino sobre todo una re-orientación de su misión.

<sup>815</sup> Kohl y Farthing (2007:299-300) arguyen por su parte, que la Guerra del Agua de 2000 no fue diferente de las protestas sucedidas al mismo tiempo en otros países del Sur. Su popularidad internacional se debe, según Kohl y Farthing, a activistas estadounidenses, uno de los cuales trabajaba en una ONG en Cochabamba, que posteriormente expresaron que la Guerra del Agua reflejó en la realidad el discurso contra-hegemónico del movimiento social antiglobalizador del Norte: el BM presiona a un gobierno dependiente para una privatización, un consorcio de empresas transnacionales se adjudica el contrato bajo condiciones muy favorables debido a la incompetencia y corrupción en el gobierno del Sur, y ello niega el acceso de la población más excluida a los servicios básicos. A su vez, el movimiento antiglobalización requería un caso real en un contexto de debates muy retóricos y de movilizaciones en el Norte contra el FMI y el BM.

La agenda de la CD de finales de los años 90 ubicaba además en un lugar prominente a la microempresa y el microcrédito<sup>816</sup>, con la promesa de convertir a los vendedores ambulantes y los artesanos de talleres familiares de la extensa economía informal en los motores principales del *desarrollo económico*<sup>817 818</sup> (Kohl y Farthing, 2007:242).

En el contexto de la agenda internacional de la *gobermanaza*, en 1998, el gobierno boliviano presentó un plan de lucha contra la corrupción, elaborado junto con la CD, que incidía en la legislación, la reestructuración administrativa y la desburocratización (Mesa, 2012:668). A pesar de ello, hasta la actualidad los puestos en las administraciones públicas bolivianas corresponden a un perfil más político que técnico, contradiciendo el modelo burocrático moderno de Max Weber: las personas obtienen su puesto más en función de vínculos personales o partidistas que en función de su idoneidad y capacitación para el puesto. Por lo tanto, cambian en casi todos los niveles con cada elección, lo que ocasiona una discontinuidad administrativa y la fuga de cerebros (Kohl y Farthing, 2007:228).

Durante los gobiernos bolivianos de corte neoliberal los EEUU persiguieron sus intereses políticos y económicos en Bolivia a través de las IFI, a las que controlan por un derecho al veto implícito, otorgado en base de sus fondos aportados como contribuyente principal, y también a través de su embajada en La Paz y USAID<sup>819</sup>. Sus intereses en Bolivia son los mismos que en el resto de Latinoamérica, su *patio trasero*: (1) la previamente descrita alineación a políticas neoliberales dirigidas a la integración en la globalización económica —institucionalizado por ejemplo en la aprobación del *Acuerdo de Libre Comercio para las Américas* (ALCA) (Kohl y Farthing, 2007:289); (2) el control del narcotráfico y la erradicación de la hoja de la coca para reducir el consumo

---

<sup>816</sup> Ximena Behoteguy y María-Victoria Rojas, Banco FIE, entrevista en La Paz, 17.09.2010

<sup>817</sup> Los y las representantes de las dos entidades financieras entrevistadas en 2010 expresaron esta argumentación.

<sup>818</sup> María Galindo critica que la CD, en lugar de hablar de *pobreza*, habla de *empoderamiento* y *microempresas* individualizadas y que con esta “tecnocracia de género” debilita al movimiento feminista (cofundadora de Mujeres Creando, entrevista en La Paz, 06.07.2011).

<sup>819</sup> El representante de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) expresaba que el Congreso de mayoría republicana de EEUU dejó de priorizar la ayuda externa, resultando en fondos menores (entrevista en La Paz, 14.07.2011).

en EEUU (Mesa, 2012:637); y (3) gobiernos afines que garanticen su apoyo en foros internacionales.

Respecto a la lucha contra el narcotráfico afirma Mesa (2012:637) que el gobierno boliviano planteó el *desarrollo alternativo* en las zonas de cultivo de la coca para contrarrestar las demandas de EEUU desde una posición de negociación más ventajosa. Posteriormente, EEUU buscó militarizar la lucha contra el narcotráfico, al mismo tiempo que el gobierno boliviano emprendió políticas de revalorización de la hoja de coca (*Coca no es cocaína*). Como resultado de la presión de EEUU<sup>820</sup>, el Congreso boliviano aprobó la Ley 1008, que “era el instrumento más duro que se haya aprobado para el combate contra las drogas, tanto que en algunos aspectos pasaba por encima de la constitución del país [...]. Aunque en contrapartida incorporaba el concepto de desarrollo alternativo [...]” La ley implicaba el apoyo visible de la agencia bilateral USAID al gobierno para ofrecer alternativas de producción a los cocaleros, lo que permitió encubrir la militarización de amplias zonas. Las medidas de presión de EEUU para cumplir los compromisos de erradicación de la coca incluyeron también el corte de la ayuda bilateral, vital para el funcionamiento de las administraciones públicas bolivianas (Mesa, 2012:659).

Mesa (2012:667) arguye que esta política de erradicación de la coca impuesta por Estados Unidos no sólo no erradicó el narcotráfico, sino que obligó a los gobiernos bolivianos a aplicar políticas y acciones violentas y poco populares, lo que fortaleció el liderazgo de los cocaleros e hizo posible el ascenso a la presidencia de su principal dirigente, Evo Morales. Kohl y Farthing (2007:242-243) afirman que la presión de EEUU provocó que el conflicto latente entre gobierno y cocaleros se volviera violento.

Las intervenciones de la CD del Norte no se diseñaron para luchar contra el narcotráfico de forma directa, sino para ofrecer alternativas económicas a la población, pero especialmente los programas de *desarrollo alternativo* de

---

<sup>820</sup> Varias extradiciones irregulares por la DEA de narcotraficantes vinculados al régimen de Meza (1980-1981) crearon debates políticos internos. Después del nombramiento como jefe de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico de un ex-colaborador de Meza en 1991, el embajador de EEUU en Bolivia obligó al Presidente a destituir al mismo, al comandante de la policía y al ministro de Interior (Mesa, 2012:644).

USAID no resultaron efectivos por no responder a las demandas de la población<sup>821</sup>. Por su parte, expresa Carlos Mesa<sup>822</sup> que la CD de EEUU en Bolivia sí es parte de sus políticas de lucha contra el narcotráfico, mientras que las agendas de Europa y Japón se dirigen al *desarrollo*.

En relación a otro aspecto del *desarrollo* priorizado por la CD, cabe mencionar que en la *Conferencia Mundial de la ONU sobre Educación* en Jomtien (1990), Bolivia se comprometió a realizar reformas educativas dirigidas a crear *mano de obra cualificada* para el mercado en proceso de globalización. El cumplimiento de este compromiso era una condición para recibir el apoyo financiero de la CD (Kohl y Farthing, 2007:162). A pesar de ello, la propuesta de la reforma educativa de 1995 no fue neoliberal, gracias en parte a la influencia del primer vicepresidente indígena, Hugo Cárdenas. La reforma pretendía la educación bilingüe (idioma nativo local más castellano) y multiétnica, y a su vez buscaba incorporar cambios pedagógicos progresistas procedentes del Norte. Sin embargo, la reforma educativa no se implementó completamente (Kohl y Farthing, 2007:150,163).<sup>823</sup>

Resumiendo, y como he elaborado en el capítulo 7, se puede afirmar que las políticas macroeconómicas de los años 80 —reflejo del pensamiento económico neoliberal promovido desde las IFI— condicionaron el sistema y el mapa político, demográfico y económico actual de Bolivia. El desplazamiento de la población que trabajaba en las empresas estatales a las ciudades y al cultivo de la coca en el centro del país facilitó la desintegración de los sindicatos mineros y de su poder político en los años 80, desplazó el centro económico hacia el Oriente (Santa Cruz) y estimuló la creación de nuevos sindicatos cocalero-campesinos que, después de un proceso de crecimiento e institucionalización, determinan la política boliviana actual (Búster, 2005:129). Aunque también la severa sequía de 1982 y 1983 provocó migraciones internas,

---

<sup>821</sup> Sylvia Fernández, Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo, Consultora de UNIFEM, entrevista en La Paz, 08.04.2011.

<sup>822</sup> Entrevista en La Paz, 14.08.2012.

<sup>823</sup> Ello se debió no sólo a la falta de recursos para la capacitación docente y la creación de nuevos materiales educativos, sino también a la resistencia del profesorado de origen urbano y a que afectó sólo a las escuelas públicas y no a las privadas

como por ejemplo la del dirigente cocalero y posterior presidente Evo Morales desde el Altiplano al Chapare (Mesa, 2012:694).

Sin embargo, cabe recordar que ya desde 1952 los gobiernos democráticos y militares promovieron una política de ampliación de la frontera agrícola en el norte y oriente que implicó el asentamiento de agricultores del Altiplano (Gianotten, 2006:44). Por lo tanto, las migraciones provocadas por las políticas neoliberales no constituyeron una novedad, ni en cuanto a la dirección de las migraciones ni en cuanto a su número, aunque sí en cuanto al perfil de los/as migrantes: es desde 1985 que la lógica reivindicativa y cultura organizacional de los sindicatos obreros se asienta finalmente en los *sindicatos* o *centrales campesinos*, que habían adoptado su denominación en el marco de la reforma agraria de 1953, pero que mantuvieron en parte sus lógicas originarias-indígenas preexistentes (Mesa, 2012:636).

A partir del 2000, se elabora entre el gobierno boliviano y varias ONG la *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP), promovida por el FMI como condición para el acceso a nuevos créditos internacionales. Este proceso declarado como *participativo* —pero con una limitada representación de los partidos políticos, organizaciones sociales y grupos *vulnerables* (indígenas, mujeres, etc.)—, se enmarcó en la Ley de Diálogo Nacional (Narváez et al., 2010:36).

La primera EBRP priorizó a un gran número de sectores diferentes, pero fue revisada en 2002 de modo que sus metas se alinearon con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Rodríguez-Carmona, 2008:116-129; Narváez et al., 2010:36). Este cambio de prioridades se debió a las exigencias de las IFI y se reflejó en la utilización de la agenda oficial (*participación*) para diseñar un proceso de consulta *de abajo hacia arriba*, con el resultado final de una estrategia nacional ajena a lo consensuado entre los participantes, a pesar de que respondía a un perfil de la *sociedad civil* alineada a la CD, las IFI y el gobierno nacional<sup>824</sup>. Sin embargo, debido a la inestabilidad política en el marco

---

<sup>824</sup> A su vez, la primera versión exigía la alineación de la CD con las políticas nacionales y la entrega de las donaciones directamente a los municipios —un compromiso al parecer no asumido por parte de la CD

del ciclo de protestas (2000-2005) y al surgimiento de nuevos actores políticos y sociales que respaldaban al nuevo gobierno desde 2006, la EBRP perdió rápidamente su capacidad normativa para orientar el *desarrollo*.<sup>825</sup>

En 2005, el FMI condicionó nuevos préstamos concesionarios a la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos, a la que se oponían abiertamente las organizaciones sociales. El entonces presidente Carlos Mesa era conocedor de la dependencia de los fondos externos para sostener los servicios sociales e incluso la propia actividad de las administraciones públicas, por lo que se vio sin otra salida que renunciar a su cargo<sup>826</sup> (Kohl y Farthing, 2007:288,290), dando paso al primer gobierno del MAS-IPSP.

Enunciando el fin de la era neoliberal, el recién instaurado gobierno de Evo Morales denunció desde 2006 el apoyo de la embajada de EEUU a la oposición de las tierras bajas, por lo que exigió el cierre del programa de fortalecimiento de la democracia de USAID en Bolivia<sup>827</sup> y, en 2008, expulsó al embajador y a la Agencia de lucha contra el narcotráfico de EEUU, *DEA*. El gobierno estadounidense, por su parte, expulsó enseguida al embajador de Bolivia en Washington y suspendió el tratado de preferencias arancelarias *ATP-DEA*, condicionado a la lucha contra el narcotráfico (Mesa, 2012:701-702).

---

y los ministerios (Narváez et al., 2010:36-37). Mesa (2012:673) afirma, sin embargo, que los fondos de la condonación masiva de deuda facilitada por la aprobación de la EBRP, y denominada HIPC II, dotó con más fondos también a los municipios.

<sup>825</sup> Horst Grebe, Director del Instituto Prisma, Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (1983-1984), Miembro del Directorio de la ONG CEDLA (1996-1998), Ministro de Desarrollo Económico (2004), entrevista en La Paz, 20.05.2011.

<sup>826</sup> Entrevista en La Paz, 14.08.2012.

<sup>827</sup> Representante de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entrevista en La Paz, 14.07.2011.

Por su parte, las demás agencias bilaterales<sup>828</sup>, las ONGD internacionales<sup>829</sup> y las ONG bolivianas<sup>830</sup> tenían que demostrar una alineación explícita con las ideologías del nuevo gobierno para no perder su legitimidad frente al mismo y las organizaciones sociales afines —los y las *beneficiarios* de las últimas décadas. Cabe mencionar que, en junio de 2013, el entonces Defensor del Pueblo Rolando Villena advirtió que la Ley 351 y el Decreto Supremo 1597 facultaban al Gobierno a disolver una ONG o fundación sin argumentar las razones y sin autorización judicial, si no alineaban sus estatutos y objetivos con los planes gubernamentales de *desarrollo*<sup>831</sup>.

Con la condonación de la deuda externa<sup>832</sup> y el incremento de las regalías de los hidrocarburos<sup>833</sup>, uno de los canales tradicionales de Estados Unidos para ejercer su influencia dejó de funcionar, dado que Bolivia dejó de depender de los préstamos del FMI<sup>834</sup> y del BM (Kohl y Farthing, 2007:319). Sin embargo, el Director económico del BM en Bolivia<sup>835</sup> afirmó que existía una diferencia notable entre el discurso y la realidad, cuando el gobierno del MAS-IPSP negaba las relaciones con el BM y se firmaban menos créditos concesionales sólo por problemas internos del gobierno —aunque el gobierno solicitaba más

<sup>828</sup> Ainhoa Cabezón, Coordinadora de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entrevista en La Paz, 07.06.2011.

<sup>829</sup> Cynthia Prudencio afirma, respecto a las ONGD internacionales que trabajan con población vulnerable, que debe haber un control gubernamental sobre la idoneidad de su personal y que el informe técnico de los ministerios de las materias concernidas sobre los futuros proyectos de la ONGD revela la dirección ideológica del financiamiento de las ONGD. El Art. X de la Resolución Ministerial 044.2010 del 01 de febrero de 2010 del Ministerio de Relaciones Exteriores expresa: "La Organización se compromete a que el personal extranjero asignado a Bolivia desempeñe sus funciones conforme al ordenamiento jurídico boliviano, no pudiendo inmiscuirse en asuntos de política interna." —parecido a lo exigido a los y las diplomáticos. Hubo casos excepcionales en los cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores se negó a firmar el Acuerdo Marco de un proyecto con contenido ideológico del área del fortalecimiento institucional o los Derechos humanos (Unidad de Culto y ONGs del Ministerio de Relaciones Exteriores, entrevista en La Paz, 29.06.2011)

<sup>830</sup> Ivonne Farah, Directora del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA), entrevista en La Paz, 21.05.2010.

<sup>831</sup> <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/2/29/ong-buscan-exenciones-fiscales-cambiar-ley-marco-de-morales-248112.html>

<sup>832</sup> Los recursos de la CD y del HIPC II aumentaron el gasto público corriente del gobierno nacional destinado a los salarios de maestros/as y personal de salud para aumentar así la cobertura educativa y de salud. Sin embargo, existían debilidades institucionales que limitaron la capacidad de absorción de los fondos (Narváz et al., 2010:37).

<sup>833</sup> En el capítulo 7.1.7 detallo los procesos que derivaron en el aumento de las regalías del 18% hasta un máximo de 82%.

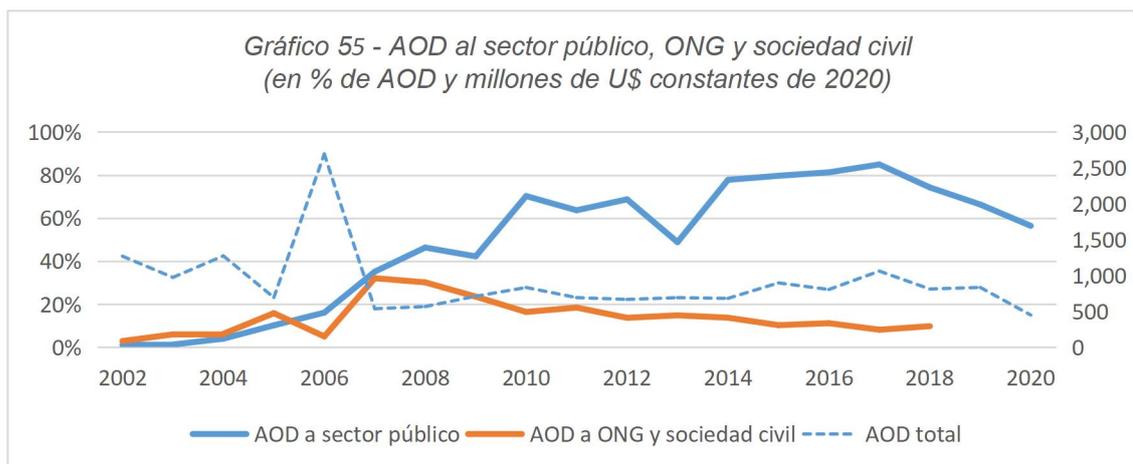
<sup>834</sup> También por la disponibilidad de créditos y donaciones de China y Venezuela (Sergio Cárdenas, Fondo Monetario Internacional (FMI), entrevista en La Paz, 15.07.2011).

<sup>835</sup> Julio Loyaza, entrevista en La Paz, 14.07.2011.

recursos de los que el BM podía conceder. Ya en noviembre de 2006 firmó el nuevo gobierno el primer convenio con el BM, pero dado que habría sido difícil ponerse de acuerdo en aspectos como los hidrocarburos o las reformas institucionales, el BM adoptó un “perfil bajo” y se centró en temas menos conflictivos, como la salud y las infraestructuras.

La soberanía de Bolivia se incrementó aún más con el acceso a la categoría de *país de ingresos medios* en 2010, lo que implicó un acceso limitado a créditos concesionales a favor de un mayor acceso a créditos comerciales. Siendo los últimos más caros, a su vez implicaban un grado menor de condicionalidad, suponiendo que se lograra cumplir con el servicio de la deuda debidamente.

Debido a las políticas sociales del gobierno del MAS-IPSP cambiaron drásticamente los flujos de la AOD hacia las administraciones públicas, llegando en 2017 al 85%. El auge de relevancia y legitimidad de las ONG durante el ciclo de protestas y los primeros años del gobierno del MAS-IPSP se reflejó también en mayores flujos de AOD hacia estas entidades. La disminución de los montos totales de la ayuda bilateral del Norte en concepto de donaciones a partir de 2012 afectó directamente a estas entidades, aunque siguieron recibiendo más del doble que en la época neoliberal. El repunte en 2007 y 2008 de la AOD recibida proporcionalmente por las ONG se debe probablemente también a la mencionada falta de capacidad administrativa del nuevo gobierno del MAS-IPSP para firmar nuevos acuerdos, no tanto a las resistencias iniciales de este partido a la CD reflejada en la narrativa legitimadora del nuevo gobierno boliviano.



Fuente: OECD, 2022

Aunque desde los ministerios nominalmente encargados del *desarrollo* y las relaciones con la *cooperación* se expresaba la disposición de trabajar con las ONG como ejecutoras y consultoras<sup>836</sup>, la mayoría de las ONG afirmaban enfrentar una falta de acceso a las convocatorias del gobierno central y que percibían que su viabilidad institucional dependía de acceder a fondos del exterior, lo que resultaba en que sus intervenciones se centraran en las temáticas definidas por la CD —aunque oficialmente estaban *alineadas* con el gobierno boliviano<sup>837</sup>.

Al terminar esta revisión de la historia de la CD en Bolivia parece coherente que Yoriko Yasukawa<sup>838</sup> atribuya al gobierno del MAS-IPSP un fuerte sentido de soberanía debido también a que el país era un laboratorio donde los donantes realizaron todo tipo de experimentos<sup>839</sup>, lo que provocó un recelo a que la CD quisiera imponer temas que no tuvieran relación con el *desarrollo*

<sup>836</sup> Myragliha Giles afirmó la existencia de convocatorias (Directora General de Gestión de Financiamiento Externo, VIPFE, entrevista en La Paz, 06.05.2011), mientras Juan de la Cruz Vilca expresó que el gobierno todavía no había convocado a las ONG (Ex-dirigente de la OS CSUTCB, jefe de unidad en el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil, entrevista en La Paz, 19.04.2011)

<sup>837</sup> Por ejemplo, Jaime Mendoza Nogales, Director ejecutivo de la ONG Centro Regional de Proyectos para la Gestión Ambiental, entrevista en Tarija, 08. y 09.11.2011.

<sup>838</sup> Coordinadora Residente de las NNUU en Bolivia, entrevista en La Paz, 24.05.2011.

<sup>839</sup> Jesús Limpías (Jefe de Unidad, Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal del Ministerio de Planificación de Desarrollo, entrevista en La Paz, 06.05.2011) y Horst Grebe (Director del Instituto Prisma, Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (1983-1984), Miembro del Directorio de CEDLA (1996 - 1998), Ministro de Desarrollo Económico (2004), entrevista en La Paz, 20.05.2011) afirman que en gobiernos anteriores participó personal de agencias bilaterales y multilaterales de la CD, determinando las políticas nacionales.

definido por el gobierno<sup>840</sup> y que apoyara los intereses de los países donantes, como el acceso a los recursos naturales<sup>841</sup>.

En septiembre de 2007, el gobierno del MAS-IPSP aprobó el “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” (PND) para reemplazar al EBRP neoliberal —evidenciando el potencial legitimador de la mera postulación de un *plan de desarrollo* que, como se verá más adelante, no tiene que ser implementado para otorgar legitimidad. Narváez et al. (2010:38) señalan que este plan no se consolidó en base a un proceso *participativo* como el previo, sino que se fundamentó en el contenido del programa electoral del MAS-IPSP y que el partido lo declaró legítimo mediante la mayoría electoral que obtuvo.

El PND prescribe un modelo amplio de *desarrollo* alternativo, pero no necesariamente alterno<sup>842</sup>, denominado “Vivir Bien”, que buscaba incorporar dimensiones de satisfacción divergentes a la mera acumulación de bienes. Sin embargo, el modelo padece adolecer de una falta de concreción<sup>843</sup> y teorización necesarias para elaborar políticas públicas nacionales y, por lo tanto, no cuenta con metas e indicadores que permitan evaluar su logro (Narváez et al., 2010:39). El Decreto Supremo 29272, que promulgó el PND, estableció además que “Los recursos provenientes de la cooperación internacional se canalizarán de acuerdo a los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo” (art.3-IV). Sin embargo, el DS 29308, aprobado un mes después del anterior, limitó considerablemente las exigencias gubernamentales: aunque recurrió a la Declaración de París para enunciar que

---

<sup>840</sup> Carlos Mesa comparte que la CD ejerció una influencia desmesurada, al ser la protagonista de las políticas de *desarrollo*. Aportaba agendas y fondos —más que los gobiernos nacionales. Identifica una paternalización por falta de capital propio y, además, considera que la CD no destinaba correctamente los fondos al duplicar sus intervenciones (entrevista en La Paz, 14.08.2012).

<sup>841</sup> Rosa Resini, Directora de la ONG Centro de Investigación y Documentación Santa Cruz, entrevista en Santa Cruz, 22.11.2010.

<sup>842</sup> Véase el capítulo 5.1.7. *Desarrollo alternativo*.

<sup>843</sup> Jesús Limpías afirma que no se perseguía el paradigma del *Vivir Bien* dentro del gobierno —por su complejidad— y en algunas comunidades —por considerar que ya lo viven (Jefe de Unidad; Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal del Ministerio de Planificación de Desarrollo, entrevista en La Paz, 06.05.2011). Por su parte, Jaime Garrón valora el PND como mera expresión política que pretendió romper esquemas anteriores (Jefe de Unidad de Negociación del Financiamiento del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 15.08.2012).

“No se aceptarán las donaciones en dinero y en especie que impliquen condicionamientos políticos ni ideológicos.” (art. 9), sólo hizo referencia a las donaciones, excluyendo de esta manera a los créditos concesionales.

La evaluación realizada de la aplicación en Bolivia de la *Declaración de París*<sup>844</sup> por Narváez et al. (2010:102-103) revela que, hasta 2010, ha existido un avance moderado en la *apropiación* del *desarrollo* por parte del gobierno boliviano. Pero tanto Narváez et al. (2010:41) como Jesús Limpías, del Ministerio de Planificación de Desarrollo, afirman el rol central del presidente Evo Morales en la relación con la CD y, sobre todo, en los proyectos estatales de *desarrollo* —en desmedro del Plan Nacional de Desarrollo<sup>845</sup>, del modelo del *Vivir Bien* y del propósito de la *apropiación* planteada por la *Declaración de París*.

Narváez et al. (2010:40,43) afirman además que, por su mayor fortaleza fiscal (debido al mencionado aumento de los precios de las materias primas y la condonación de la deuda externa), así como por el elevado apoyo electoral y social, el gobierno del MAS-IPSP tenía mayor capacidad para ejercer autoridad efectiva sobre las políticas de *desarrollo* nacionales que los gobiernos anteriores, lo que le permitía ser más selectivo en la cooperación que recibía. De esta manera, el gobierno podía proyectar *soberanía* frente a sus votantes<sup>846</sup> y la CD podía celebrar el cumplimiento de la *apropiación* frente a sus donantes<sup>847</sup> —legitimándose así ambos<sup>848</sup>.

Otro aspecto de la Declaración de París, la *alineación*, se vió facilitado según Narváez et al. (2010:40,43) por la ausencia de contradicciones relevantes entre

---

<sup>844</sup> Véase el punto 6.1.3.

<sup>845</sup> Jefe de Unidad de la Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal, entrevista en La Paz, 06.05.2011.

<sup>846</sup> Jaime Garrón, Jefe de Unidad de Negociación del Financiamiento del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 15.08.2012.

<sup>847</sup> Representante de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entrevista en La Paz, 14.07.2011.

<sup>848</sup> Jaime Garrón (Jefe de Unidad de Negociación del Financiamiento del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 15.08.2012). Víctor Hugo Bacareza valora además que la CD cumple con la Declaración de París, al igual que el gobierno nacional (PNUD, Director del Programa ODM (desde 2005), en Ministerio Planificación (1978-2005), entrevista en La Paz, 29.06.2011).

las intervenciones de la CD y el PND. La amplitud y ambigüedad del plan nacional y de la definición del *Vivir Bien* facilitaron una *alineación* meramente discursiva por parte de la CD, ya que casi la totalidad de las intervenciones ya planificadas se podían inscribir en su marco<sup>849</sup> —facilitando la articulación libre y una evaluación ritual<sup>850</sup>. Por su parte, Yoriko Yasukawa<sup>851</sup> expresa que sí existían diferencias ideológicas entre lo planteado por Bolivia y algunos países del Norte, pero que el sistema de la CD se *alineaba* por respeto. Por su parte especifica Victor Hugo Bacareza<sup>852</sup> que desde el Ministerio de Planificación había rechazado a los ODM, al ser percibidos como impuestos y globales, por lo que desde el PNUD se adoptó un enfoque pragmático al alinearse con el PND, defendiendo una agenda mínima para introducir en la agenda pública temas claves para la CD como *educación* y *salud*, y evitar entrar en el debate de si los ODM eran neoliberales.

La *armonización* o complementariedad del trabajo entre donantes como otro aspecto de la *Declaración de París*, siguió siendo problemática, ya que la CD bilateral a través de las ONG concentraban sus esfuerzos en sectores donde existían las capacidades de gestión que garantizaban la implementación de programas, de tal forma que las agencias podían mostrar el rédito de los fondos a sus financiadores —en desmedro de sectores débiles en su institucionalidad, que no tenían capacidad de ejecución (Petras, 1995; Kohl y Farthing, 2007:136; Narváez et al., 2010:103,105,ii-ii).

Las ONG pequeñas situadas fuera del eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, identificaron en las entrevistas el factor geográfico y lo que se refleja también en los datos analizados en base a la encuesta en von Freyberg (2012): existen más ONG en el eje —especialmente en La Paz—, por tener mayor acceso al personal y por ende a los fondos de la CD y del gobierno, de modo que las

---

<sup>849</sup> Sylvia Fernández observa que las ONG y la CD confunden el *Vivir Bien* con *calidad de vida* y con *desarrollo* (Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo, Consultora de UNIFEM, entrevista en La Paz, 08.04.2011).

<sup>850</sup> Véase el capítulo 3.4.

<sup>851</sup> Coordinadora Residente de NN.UU. en Bolivia, entrevista en La Paz, 24.05.2011.

<sup>852</sup> PNUD, Director del Programa ODM (desde 2005), en Ministerio Planificación (1978-2005), entrevista en La Paz, 29.06.2011.

regiones más alejadas del eje reciben menos cooperación para el *desarrollo*<sup>853</sup>, siendo este un factor relacionado con la facilidad de acceso por carretera asfaltada<sup>854</sup>. La excepción es Tarija, donde por el clima agradable muchos/as expatriados/as se asentaron, en combinación con el apoyo de fundaciones social-demócratas europeas que apoyaron al MIR, con fuerte apoyo en la región, durante los años 90<sup>855</sup>.

Esta centralización agrava la urbanización<sup>856</sup>, al tiempo que contribuye a que los problemas del ámbito rural y sus soluciones se definan en los espacios urbanos<sup>857</sup>. Todo ello confirma lo observado por Zoomers (1999:11), que he detallado en el punto 2.2.5.

Narváez et al. (2010:104-105,ii-iii) tampoco observan una evolución hacia la *gestión orientada a resultados* planteada por la Declaración de París, principalmente por la ausencia de una cultura administrativa semejante a la de la modernidad eurocéntrica y por la falta de armonización de estándares de evaluación entre donantes. Finalmente, la *responsabilidad mutua* se limita a esfuerzos por parte del gobierno para implementar leyes y eventos públicos de rendición de cuentas para una mayor transparencia de la gestión pública (Narváez et al., 2010:104).

Narváez et al. (2010:106) concluyen su evaluación considerando que la *Declaración de París* de 2005 dejó de ser aplicable a la realidad boliviana al ser diseñada para países con una alta dependencia de la CD para ejecutar su presupuesto<sup>858</sup> —y que la de Bolivia se había reducido notablemente desde entonces.

Al inicio del nuevo siglo, Bolivia dejó de ser el país *pobre, subdesarrollado* y al mismo tiempo *pintoresco*, que durante décadas legitimaba la *ayuda* y

---

<sup>853</sup> Por ejemplo, Freddy Bascopé, Director de la ONG Gea, entrevista en Tarija, 07.11.2010.

<sup>854</sup> Roberto Delgado, Director de la ONG Centro de Desarrollo y Fomento a la Auto Ayuda, entrevista en La Paz, 15.12.2010.

<sup>855</sup> Marco Gandarillas, director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010.

<sup>856</sup> Rosa Resini, Directora de la ONG Centro de Investigación y Documentación Santa Cruz, entrevista en Santa Cruz, 22.11.2010.

<sup>857</sup> Javier Ernesto Crespo, Director de la Fundación Convivencia, entrevista en Villamonte, 16.11.2010.

<sup>858</sup> Myragliha Giles, Directora General de Gestión de Financiamiento Externo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 06.05.2011.

*solidaridad* del Norte mediante el sistema de la CD bilateral y las ONG bolivianas. De cierta manera, coincidían las críticas en contra de la CD, emitidas por parte del gobierno del MAS-IPSP, con los intereses de las agencias bilaterales, las cuales, por la crisis financiera en el Norte y en base a la narrativa del *subdesarrollo* en un país categorizado ahora como de ingresos medios, tampoco pudieron seguir justificando los mismos desembolsos que en el pasado<sup>859</sup>. Ello dio inicio a un proceso de retirada de la CD todavía no concluido, bajo la justificación de que el gobierno del MAS-IPSP había retomado el rol del Estado como actor central para atender las necesidades sociales, aunque esto no lo llegó a cumplir en todo el territorio<sup>860</sup>.

Al mismo tiempo, y como concluyen Kohl y Farthing (2007:286-287), Bolivia se transformó del ejemplo estelar de las políticas neoliberales al nuevo bastión del movimiento antiglobalización<sup>861</sup>, por lo que las IFI multilaterales realizaron una autoevaluación crítica poco frecuente. Por ejemplo, el Banco Mundial (2005) atribuyó parte de las dificultades de Bolivia al fracaso de las iniciativas de la cooperación multilateral respecto al ajuste estructural, que no pudo mejorar el equilibrio fiscal del Estado, disminuir la pobreza, ni minimizar la vulnerabilidad de la economía a los impactos externos. El crecimiento agravó las desigualdades y generó poco empleo formal. En lo político, las inversiones en los campos de la descentralización, reformas políticas y fortalecimiento institucional no redujeron el clientelismo político o la corrupción. Las inversiones realizadas para la reforma educativa y el sector salud tuvieron resultados poco claros en cuanto a mejorar los indicadores sociales. Sin embargo, concluyó que ello se debió en parte a la insuficiencia de los recursos asignados, aunque también admitió que sus programas ignoraron las *limitaciones* estructurales que tenían que enfrentar países como Bolivia. En la evaluación del BM (2005) se observa una autolegitimación, al negar las causas

---

<sup>859</sup> Representante de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entrevista en La Paz, 14.07.2011.

<sup>860</sup> Adolfo Chávez Beyuma, Presidente ejecutivo de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), entrevista en Santa Cruz, 08.08.2011.

<sup>861</sup> Con alianzas políticas con y ayuda de China, Cuba y Venezuela (Johnny Pérez, Jefe del Área Social de la Embajada de Venezuela, entrevista en La Paz, 30.05.2011).

conceptuales de los fallos de sus políticas, atribuyendo estos a problemas en la implementación —aunque compartida entre CD y gobiernos receptores.

Por su parte, Julio Loyaza<sup>862</sup>, Director económico del Banco Mundial en Bolivia, también admitió fallos en el ajuste estructural que se exigió implementar a Bolivia, por una falta de pragmatismo y flexibilidad, y por una relación poco productiva con los gobiernos nacionales. Aludió además a que el duopolio FMI-BM era un líder político natural por su tamaño relativo, pero que aun así las decisiones respecto al país se tomaban en base al análisis del país y no por influencias externas. Por su parte, Sergio Cardenas<sup>863</sup>, del FMI, calificó las condicionalidades como muy exigentes y estimó que aún así Bolivia había sido “un buen alumno”.

Eyben (2003:2-5) analiza las relaciones sociales en el sistema de la CD en Bolivia y destaca que los donantes no reforzaban las tendencias autoreflexivas en sus propias entidades, ni lo hacían en las contrapartes locales. Debido a su deslegitimación política en el país, en el momento de la realización de las entrevistas para la presente investigación entre 2009 y 2012, la mayoría las entidades de la CD participantes se encontraban en un proceso de revisión crítica de sus prácticas y relaciones, aunque no tan público como durante los años 90 para no poner en riesgo su supervivencia institucional<sup>864</sup>. Sin embargo, ya en 1994, Berzosa (1994:72-73) había observado este proceso en sus inicios, por lo que especialmente en la CD bilateral y multilateral<sup>865</sup> los/as entrevistados no preveían cambios profundos y radicales en el futuro próximo<sup>866</sup>.

Después de revisar los roles de los actores públicos nacionales e internacionales, y antes de centrarme en los roles de las ONG bolivianas, cabe revisar brevemente algunas otras instituciones con relevancia para la temática.

---

<sup>862</sup> Entrevista en La Paz, 14.07.2011.

<sup>863</sup> Entrevista en La Paz, 15.07.2011.

<sup>864</sup> Marco Gandarillas, director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010

<sup>865</sup> Julio Loyaza confirmó que el BM y el FMI son instituciones grandes y que por eso los cambios son lentos (Director económico del Banco Mundial en Bolivia, Entrevista en La Paz, 14.07.2011).

<sup>866</sup> Idoia Romano, Mujeres Creando, entrevista en La Paz, 12.07.2011.

La Iglesia católica-romana jugó un rol central para mediar entre actores políticos y sociales desde los años 60. Cajías (2007:17) arguye, que en un contexto global de modernización y cambios paradigmáticos, como la revolución cubana, la Revolución cultural en China, la primavera en Checoslovaquia, etc., la Iglesia católica buscó su re-legitimación. En el caso de Latinoamérica se habían extendido en este marco entre los clérigos las ideas relativamente progresistas y *pro-pobres* del Concilio Vaticano II, articuladas desde Brasil en la teología de la liberación.

En el caso de Bolivia, cabe resaltar el poder limitado de la Iglesia debido a las reformas anticlericales al inicio de la república en el siglo XIX. Sin embargo, sus representantes (en gran mayoría extranjeros) y las fundaciones religiosas europeas apoyaron encubiertamente a los movimientos sociales e intelectuales urbanos/as en contra de las dictaduras, mientras facilitaron la mediación (Kohl y Farthing, 2007:104-105; Mesa, 2012:574). Uno de los orígenes de las ONG en Bolivia son diversas entidades fundadas por religiosos del Norte para obras de caridad bajo un enfoque conservador<sup>867</sup> o para aplicar la teología de la liberación en búsqueda de la democracia<sup>868</sup>.

A su vez, a mediados de los años 80, el rol mediador de la Iglesia católica permitió al gobierno boliviano superar las resistencias sociales iniciales a las reformas neoliberales y que eventualmente derivaran en un proceso democrático más profundo (Kohl y Farthing, 2007:137). La Iglesia católica abandonó en las décadas posteriores sus ideologías relativamente progresistas<sup>869</sup>, aunque mantuvo su rol como mediadora en varios conflictos posteriores.

Por su parte, las universidades públicas bolivianas son entidades autónomas del gobierno, que sin embargo dependen de las transferencias de fondos provenientes de impuestos y regalías del mismo. Aun así, son espacios donde

---

<sup>867</sup> Rosa Resini, Directora de la ONG Centro de Investigación y Documentación Santa Cruz, entrevista en Santa Cruz, 22.11.2010.

<sup>868</sup> Fernando Alvarado, Director general de la ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010.

<sup>869</sup> Robert Luis Rueda Villarroel, Director de la ONG Instituto de Capacitación del Oriente, entrevista en Santa Cruz, 23.11.2010.

profesoras/es y estudiantes pueden articular ideas y soluciones libremente desde la vuelta a la democracia en 1982. Para solventar la falta de capacidad técnica diagnosticada, en los años 90 se iniciaron en las universidades privadas bolivianas varias Maestrías en Administración Pública, siendo el programa Harvard de la Universidad Católica de La Paz, de carácter privado, el más conservador y prestigioso, orientado al objetivo de asegurar la hegemonía del modelo neoliberal en Bolivia a través de profesionales y políticos alineados<sup>870</sup>. Su alumnado proviene de las élites políticas y económicas tradicionales, ya que las matrículas son muy elevadas (Kohl y Farthing, 2007:227). Oscar Bazoberry Chali<sup>871</sup> añade que la investigación de temas relacionados con el *desarrollo* dejó de ser competencia de varias ONG especializadas<sup>872</sup> y volvió a las universidades, en la medida en la que los recursos de las ONG se redujeron en los últimos años.

## **8.2. Los roles de las ONG bolivianas para el sistema de la cooperación para el desarrollo y para los actores políticos y sociales bolivianos**

Con la llegada al gobierno del MAS-IPSP en 2006, las ONG bolivianas atravesaron una renovación de su crisis de identidad y legitimidad que, con un perfil cíclico, se mantiene latente desde los años 1980 (Rodríguez-Carmona, 2008:42,50; Devisscher, 2013:24-26,85), cuando las entidades perdieron su rol contestatario a las dictaduras<sup>873</sup> —siendo la actual una crisis más severa y que se prolonga hasta el presente.

Los cambios políticos estructurales y el nuevo rol de las organizaciones sociales de base dieron lugar a que tales entidades no gubernamentales, privadas y no lucrativas, se vieran privadas, en primer lugar, de su acostumbrada posición central en las relaciones entre las y los *beneficiarios* y

<sup>870</sup> Luis Tapia, investigador, Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA), entrevista en La Paz, 08.08.2012.

<sup>871</sup> Director del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, entrevista en La Paz, 27.05.2011.

<sup>872</sup> Como el CERES de Rosario León, Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21. y 22.12.2010.

<sup>873</sup> Ann Chaplin (investigadora), en el Conversatorio *ONG e investigación*, La Paz, 09.08.2012

las instituciones de la cooperación internacional (que por su parte perdieron relevancia también); en segundo lugar, de ser consideradas un interlocutor válido para los gobiernos; y, en tercer lugar, de su alto perfil público. Además, tanto las ONG como las agencias bilaterales y multilaterales de la CD debieron afrontar, por primera vez, narrativas deslegitimadoras por parte de un gobierno boliviano.<sup>874</sup>

En el capítulo 2 resumí las críticas ortodoxas, posmodernas y poscoloniales al sistema de la CD y las ONG vertidas desde los años 90 por la academia del Norte y el Sur, tanto con una perspectiva mundial como centradas en Bolivia.

A continuación revisaré la presencia de estas observaciones en el nuevo siglo en el discurso público del país, y los mecanismos empleados por parte del sistema de las CD y las ONG para renovar su legitimidad.<sup>875</sup>

En primer lugar, es preciso contextualizar este análisis. Desde mediados de los años 1980 se han promovido, entre otros por la red de ONG UNITAS (2010), procesos de reflexión y análisis sobre el rol de las ONG bolivianas como actores del *desarrollo* durante las coyunturas políticas y los sucesivos procesos sociales, dando lugar tanto a críticas abiertas a sus relaciones con la cooperación internacional<sup>876</sup> y el Estado, como a problemas al interior de las propias ONG. Sin embargo, a pesar de su larga duración, el debate promovido desde las mismas entidades no ha resultado en propuestas concretas ni en cambios perceptibles, debido principalmente al carácter contingente de las crisis previas.

Durante los años 1990 se publicó gran parte de la bibliografía disponible sobre las ONG en Bolivia, existiendo en la actualidad un desplazamiento del centro

---

<sup>874</sup> Entre todas las entrevistas y aportes registrados en conferencias y conservatorios (vease el apéndice 3), sólo Mario Quintanilla (Director del Instituto de Investigación Pedagógica y Social) expresó que las ONG mantienen el mismo rol en contextos diferentes: resolver la carencia o insuficiencia del Estado.

<sup>875</sup> En el presente capítulo, para economizar espacio, limitaré las referencias a las y los autores de las críticas incluidas en el capítulo 2, y de los aportes teóricos en los capítulos 3 a 6.

<sup>876</sup> José Antonio Peres Arenas relata que en los años 80 se promovió el Grupo Facenda, que criticaba a la CD y buscaba crear un frente común de ONG latinoamericanas –lo que se boicoteó desde la CD, enfatizando las relaciones bilaterales (Director de la consultora Centro de Estudios y Proyectos, entrevista en La Paz, 25.01.2011).

del interés público y académico hacia los movimientos sociales. A su vez, cabe destacar que en pocos casos los análisis se realizaron partiendo de datos cuantitativos y cualitativos representativos de las mismas ONG<sup>877</sup>.

El estudio realizado en el marco de la presente tesis doctoral surge por lo tanto de la necesidad de analizar y sistematizar tanto los datos como las percepciones de las ONG bolivianas, y de identificar interrelaciones significativas para obtener una mayor comprensión del conjunto de las ONG, su evolución y su relación con los demás actores.

Las ONG son objeto central de este estudio debido a la necesidad que tienen de legitimarse mediante la reflexión y la transparencia, de demostrar su carácter formal e institucional, y de enseñar su aporte y valor añadido para la sociedad, economía y política bolivianas durante varias décadas. Entre 2009 y 2012 realicé una encuesta a 160 ONG bolivianas<sup>878</sup> y 70 entrevistas a representantes de ONG bolivianas e internacionales, de entidades de la CD multi- y bilateral, de organizaciones sociales y del gobierno nacional<sup>879</sup>. Los datos obtenidos han permitido una revisión de los roles de las ONG bolivianas durante las diferentes generaciones de los ajustes estructurales neoliberales, el ciclo de protestas y la implementación de las políticas del gobierno del MAS-IPSP.<sup>880</sup>

Con una perspectiva cuantitativa se puede observar que, desde los años 1980, las ONG bolivianas se fundaron a un ritmo constante, pero no regular. Se puede destacar que la tendencia general desde los años 1960 ha ido en aumento, con épocas de auge en 1984/85 y 1995/96 —coincidiendo estos períodos con la primera y segunda generaciones de los ajustes estructurales

---

<sup>877</sup> Bebbington y Kopp realizaron una evaluación del impacto de la cooperación sueca en este sentido: Bebbington, Anthony y Kopp, Adalberto (1995), *Evaluación del programa del gobierno de Suecia de apoyo a las ONG suecas en Bolivia*, Overseas Development Institute, Londres.

<sup>878</sup> Apliqué la encuesta entre julio de 2010 y enero de 2011 con la participación de 160 ONG de 604 entidades contactadas. En von Freyberg (2011, 2012a,b,c) publiqué análisis de los datos referente a diversos aspectos. Para la ficha técnica véase el apéndice 2.

<sup>879</sup> Véase el apéndice 1 para mayor detalle.

<sup>880</sup> Devisscher (2013:133-139) resume los hitos del entorno nacional e internacional que determinaron un contexto macro para las ONG bolivianas. En los capítulos 6 y 7 introduje la mayoría de los mismos y a continuación aludo a los más relevantes.

neoliberales. Sin embargo, en la coyuntura política actual resulta muy complejo interpretar los datos obtenidos y, por eso, en primer lugar, es necesario formular algunas consideraciones. El sector de las ONG bolivianas siguió creciendo durante los primeros años del gobierno del MAS-IPSP, aunque se fundaron menos entidades que durante la era neoliberal: comparando el número de ONG nacionales fundadas en los quinquenios 1991-1995 y 2004-2008, se puede constatar un descenso de la tasa anual media de creación en más del 40%, a lo que se debe añadir una elevada tasa de cesación (60%).

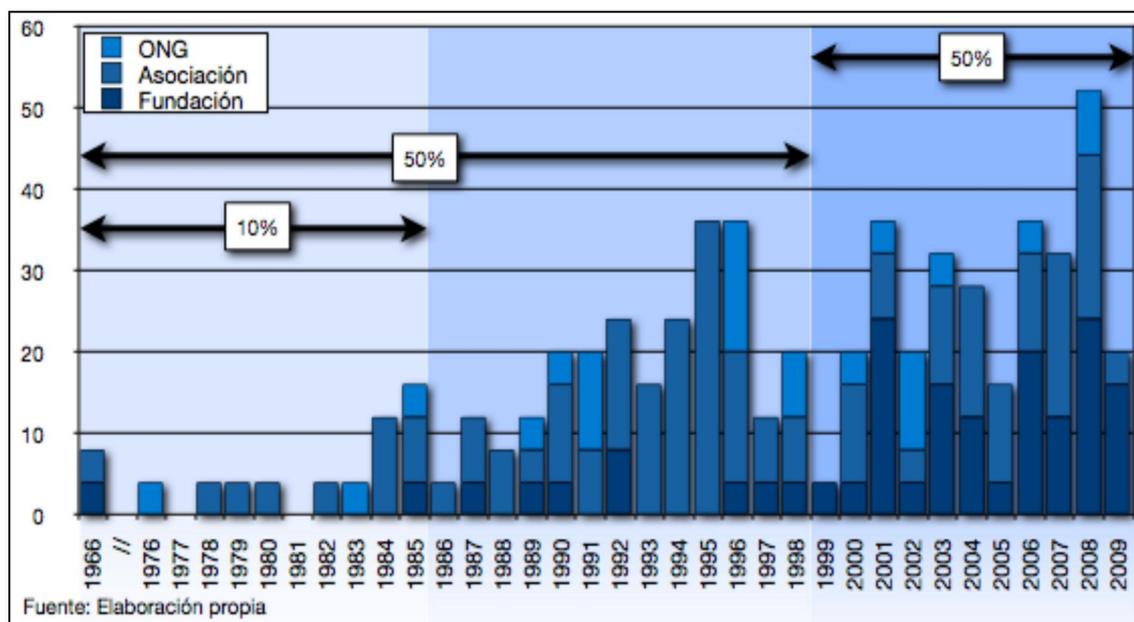
Un resultado de estas tendencias es la corta edad de la mayoría de las entidades (menos de 11 años) y el porcentaje reducido de ONG veteranas (solo 10% tiene más de 24 años de existencia). En resumen, en el caso de las ONG bolivianas se trata de un conjunto de organizaciones en su mayoría jóvenes<sup>881</sup>, o mejor dicho, en constante renovación debido a un proceso permanente de creación y cese, cuya intensidad obedece a procesos internos de las ONG (que en el presente estudio no se pueden abordar en su totalidad<sup>882</sup>), así como también a factores políticos, económicos y sociales.

---

<sup>881</sup> La encuesta mostró que la edad de la ONG es un factor que influye en la valoración de algunos temas de intervención, el tamaño de la entidad, el monto ejecutado, la parte proporcional de los ingresos provenientes de la cooperación internacional, la percepción de un entorno favorable, la valoración de las causas de los propios éxitos y la percepción de la complejidad de la entidad (von Freyberg, 2012a,b).

<sup>882</sup> Para mayor información sobre las teorías que abordan los procesos de cesación de organizaciones: Baum & Singh (1994).

Gráfico 56 - Fecha de fundación y tipo de personalidad jurídica (incluye redes y ONG financieras)<sup>883 884</sup>



(fuente: elaboración propia, en base a la encuesta de 2010<sup>885</sup>)

Los datos reflejados en el gráfico 56 corresponden a la fecha de obtención de la Personalidad Jurídica, por lo que se debe considerar que algunas entidades han estado en funcionamiento varios años antes, ya que el trámite de obtención de la Personalidad Jurídica suele ser un proceso prolongado<sup>886</sup>.

Comparando los datos obtenidos en marzo del 2010 del Registro Único de ONG (RUN) con los publicados por el Ministerio de Hacienda (1997:614), basados sobre datos del RUN de 1996, se puede apreciar que entre 1996 y

<sup>883</sup> Los datos reflejados en el gráfico 56 son un cálculo de las cantidades absolutas de entidades fundadas en cada año en base a los datos obtenidos mediante la encuesta. Por lo tanto, debe considerarse que las cantidades específicas de cada año pueden no ser exactas.

<sup>884</sup> El número reducido de entidades fundadas en 2009 se debe probablemente a la falta de inclusión en directorios y registros a principios de 2010, mientras se puede suponer que el bajo número de fundaciones en 2005 se debe a que entonces funcionaron varios gobiernos interinos en un contexto de movilizaciones sociales intensas, por lo que los procesos administrativos se prolongaron aún más o incluso se suspendieron. Entidades fundadas menos tiempo antes de la encuesta pueden haber participado en el estudio con más frecuencia para darse a conocer o contactar con donantes. Las entidades con más edad no tienen este incentivo y, al contrario, han participado en muchos estudios sin haber visto resultados; ambas posiciones se reflejaron en los comentarios de la encuesta.

<sup>885</sup> Véase el apéndice 2 para mayor detalle.

<sup>886</sup> En varias entrevistas los/as directores/as de ONG expresaron que el proceso puede durar entre 10 meses y 3 años. En este sentido, se debe considerar que las entidades radicadas en localidades diferentes a La Paz expresaron sus mayores dificultades para realizar este trámite antes de las Leyes de Descentralización Administrativas (1995). Respecto al Registro Único de ONG del VIPFE se mantiene esta situación, ya que las entidades deben renovar su registro cada tres años en La Paz.

2010 el número total de ONG bolivianas registradas<sup>887</sup> aumentó en 46 % y el de las ONG extranjeras en 49%. Sin embargo, en 2022 había registrado sólo 69 ONG nacionales y 30 entidades extranjeras.<sup>888</sup>

Las tendencias observadas en el gráfico 56 entre 1960 y 2009 coinciden con lo descrito en el capítulo 7 y el punto 8.1. respecto a la historia de Bolivia y lo estudiado por varios autores (Peres y Casanovas, 1992: 1-15; Arrellano-López y Petras, 1994: 72, 76-77; Rodríguez-Carmona, 2008: 33-53; Kohl y Farthing, 2007: 135), que coinciden en manifestar que las primeras instituciones surgieron por el impulso de congregaciones religiosas en la década de 1960 y que, a mediados de los años 70, se crearon las primeras ONG de inspiración política<sup>889</sup> y secular (Sandoval, 1993: 9-15), denominadas inicialmente como programas o proyectos productivos<sup>890</sup>.

En 1982 la transición a la democracia permitió la vuelta de muchos/as profesionales exiliados durante las dictaduras, que habían estudiado y creado contactos con organizaciones de solidaridad y cooperación, sobre todo en Europa<sup>891</sup> (Peres y Casanovas, 1992: 3, 13). En esta época se crearon varias entidades y se formalizaron muchas de las entidades activas de forma clandestina durante las dictaduras. La sequía de 1982-83, la crisis financiera en el gobierno de la UDP (1984) y las medidas de la Política del Ajuste Estructural bajo el D.S. 21060 a partir de 1985 requirieron la participación de la iniciativa privada<sup>892</sup>. En el caso de Bolivia, se fomentó tal participación mediante el Fondo Social de Emergencia y otras políticas estatales basadas en la visión del

---

<sup>887</sup> En 2010 localicé además 140 entidades no registradas en el Registro Único de ONG, lo que equivale a un 23% del total.

<sup>888</sup> El Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) no facilitó los datos para los años 2011 a 2021 a solicitud escrita. Otras fuentes no facilitan esta información.

<sup>889</sup> Los y las intelectuales de izquierdas no tenían la posibilidad de desempeñarse en funciones públicas o la actividad privada empresarial (Rosa Resini, Directora de la ONG Centro de Investigación y Documentación Santa Cruz, entrevista en Santa Cruz, 22.11.2010).

<sup>890</sup> Aquí discrepan Raúl Prada (investigador de la UMSA, miembro de Comuna, entrevista en La Paz, 13.08.2012) y Oscar Vega (editor, miembro de Comuna, entrevista en La Paz, 13.08.2012) en cuanto a que la denominación reflejaba el carácter limitado al desarrollo productivo o encubría su actividad política contestataria. La mayoría de las y los entrevistados concuerdan con la segunda posición.

<sup>891</sup> Mari Marca, Directora de la ONG Centro de Información y Desarrollo de la Mujer, entrevistas en La Paz, 10/16.02.2011.

<sup>892</sup> Hugo Fernández (Ex-Viceministerio, Ex-Director UNITAS, entrevista en La Paz, 17.12.2010) y Sylvia Fernández (Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo, Consultora de UNIFEM, entrevista en La Paz, 08.04.2011).

Fondo Monetario Internacional y los donantes de que las ONG —como parte del sector privado— constituían una alternativa *eficaz y transparente* al Estado, que a su vez es no lucrativa, aumentando su legitimación social en comparación con las empresas privadas. Como consecuencia de esta narrativa, por ejemplo en 1992, un tercio del gasto social fue ejecutado a través de ONG (Kruse, 1994; en Kohl y Farthing, 2007:137).

El aumento del número de ONG se debe en este contexto al reconocimiento del modelo *ONG* como parte central de las estrategias de los donantes para paliar los efectos sociales y políticos negativos del ajuste estructural (Banco Mundial, 1989a, 1989b; Van Niekerk, 1992: 42-45; Peres y Casanovas, 1992: 10-12, 18; Wils en Edward y Hulme, 1996: 58) y la elevada disponibilidad de fondos externos (Sandoval, 1993: 15; Arrellano-López y Petras, 1994: 74, 81-83; Kohl, 2007: 136-137). Según Van Niekerk (1995:26), a mediados de los años 80 se crearon nuevas entidades afiliadas a movimientos populares, la nueva corriente neindigenista, iglesias y sectas protestantes, además de organizaciones constituidas por profesionales con fines más pragmáticos, como el auto-empleo<sup>893</sup>, y que no se definen por motivos ideológicos o de compromiso político, a diferencia de las ONG tradicionales de izquierda. Pero también se crearon entidades con la finalidad del clientelismo de gobiernos nacionales y regionales<sup>894</sup> —contradiendo la narrativa neoliberal de las ONG.

En este contexto se promulgó en 1990 el D.S. 22409 que tiene como objetivo regular y registrar a las ONG bolivianas y extranjeras. A su vez, ese periodo fue el de mayor centralidad de las redes de ONG<sup>895</sup> (Peres y Casanovas, 1992: 14-19; Van Niekerk, 1995: 27-28), de las cuáles pocas siguen en funcionamiento en la actualidad o tiene menor relevancia.

---

<sup>893</sup> HCF Mansilla, entrevista en La Paz, 22.07.2022

<sup>894</sup> Rosario León, Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21. y 22.12.2010.

<sup>895</sup> Según Marco Gandarillas las redes se crearon por parte de la CD y no por las ONG bolivianas. Sobre todo a partir de los años 90 y para que las ONG no se aliaran con los MS, además de buscar homogeneizar a las ONG mediante su código ético. Fundaciones de partidos políticos europeos crean redes y plataformas de ONG bolivianas con relaciones y fondos estables para apoyar partidos políticos bolivianos (director de CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010).

Mediante los procesos de la descentralización administrativa vinculados a la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 1994) y la Ley de Descentralización administrativa (Ley 1654 de 1995), consideradas como reformas de segunda generación del ajuste estructural, las organizaciones internacionales impulsoras del modelo, BM y FMI, buscaron atenuar los impactos negativos del modelo buscando al mismo tiempo seguir acortando las atribuciones del Estado (Liendo, 2009: 29, 48, 57).

Las mencionadas leyes bolivianas fueron apoyadas y, en gran medida, ejecutadas por las ONG y, a su vez, permitieron o incluso exigieron la creación de una gran cantidad de nuevas entidades privadas —ONG y consultorías— con la tarea de gestionar los fondos de la cooperación internacional destinados a socializar las leyes y de capacitar a los nuevos cuadros técnicos municipales.

Este mismo proceso incrementó posteriormente la competencia por recursos entre los nuevos municipios y las antiguas y nuevas ONG<sup>896</sup> (Recolons, 2000: 58; Kohl, 2007: 221-222), lo que explica en parte el importante declive en el número de entidades fundadas entre 1997 y 1999. Esta reducción surgió también por la mayor crisis de legitimidad que atravesaron las ONG bolivianas en su historia, la cual es ignorada en las publicaciones que evalúan desde las ONG o desde el gobierno el rol de las ONG en la implementación de estas leyes<sup>897</sup>: no se mencionan las tensiones iniciales entre ONG y organizaciones sociales por la percepción de una privatización de los derechos y servicios básicos. Ya desde la década de 1980 existieron posiciones contrapuestas respecto a las ONG entre las organizaciones sociales<sup>898</sup> (León y Toranzo Roca, 1990: 39). La ruptura de la relación entre estos dos actores sociales, que surgió en el marco de la Ley de Participación Popular, no se ha superado desde entonces y es un factor clave para comprender la distancia e incompreensión entre ambos que caracteriza a la situación hasta el presente. Más adelante

---

<sup>896</sup> Vladimir Lujans, Unidad de Infraestructura Rural del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 19.04.2011.

<sup>897</sup> Por ejemplo: Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia (Ed.) (1994), *Participación Popular y ONG's*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz.

<sup>898</sup> “[...] no hay que proclamar falsamente que todas las ONG's son emisarios enviados por el imperialismo”, “Las ONG's son *k'haras* [...]. Son dictadores, lo saben todo. [...] reparten plata con toda facilidad y corrompen a la gente [...]” (León y Toranzo Roca, 1990: 39)

retomaré estos períodos históricos al revisar los mecanismos de legitimación mediante el rol de las ONG como *sociedad civil*.

Hugo Fernández, entonces director de la red de ONG UNITAS, a fin de explicar la crisis de las ONG pocos años después planteó otras hipótesis: a) la existencia de una crisis política generalizada que se pretendía focalizar en las ONG, b) la percepción negativa de un proceso de concentración natural posterior a una fase de expansión en el sector de las ONG, y c) las falencias organizacionales internas y las acciones de algunas ONG (AIPE, 2001: 111-135).

Kruse (1994; en Kohl y Farthing, 2007:137) identifica otra causa: el aumento de los fondos disponibles de la CD bilateral y multilateral en la pos-Guerra fría y bajo la mencionada hegemonía neoliberal condujo a una reducción relativa del peso de ONG internacionales y sindicatos europeos con narrativas legitimadoras centradas en la *solidaridad*<sup>899</sup>. Ello significó que el sector de las ONG bolivianas se enfrentó a relaciones más asimétricas y condicionadas hacia la realización de intervenciones alineadas con las metas eurocéntricas de turno de la agenda oficial.<sup>900</sup> El incremento de la dependencia se debe principalmente, según estos autores<sup>901</sup>, a la competencia con el gran número de nuevas entidades, creadas *ad hoc* para gestionar los fondos y generar auto-empleo para la clase media intelectual, y que no cuestionan las desigualdades estructurales. Aunque Juan Carlos Núñez<sup>902</sup> arguye que estos fines no son mutuamente excluyentes.

Otros autores rechazan las teorías explicativas de la evolución de las ONG bolivianas que toman como referencia exclusiva las coyunturas externas de financiamiento y la política nacional e internacional, para plantear una aproximación economicista en base al modelo del equilibrio del mercado entre la oferta de las ONG y la demanda de los y las *beneficiarios*. Por ejemplo, Barrios Suvelza (1997:5) detecta un carácter oligopólico en las entidades que

---

<sup>899</sup> Véase el capítulo 6.2.9.

<sup>900</sup> Fernanda Wanderley (investigadora), en el Conversatorio *ONG e investigación*, La Paz, 09.08.2012

<sup>901</sup> Una gran parte de las personas entrevistadas comparte esta valoración, pero algunos con matices importantes, como reflejaré más adelante.

<sup>902</sup> Director de la Fundación Jubileo, entrevista en La Paz, 31.05.2011

les permite definir los productos o servicios que el *beneficiario* debe utilizar. Pero la imposibilidad de llegar a un punto de equilibrio entre servicios ofertados y solicitados perjudica a las ONG y a las personas atendidas, explicando en parte la deslegitimación del sector.

Juan Carlos Núñez<sup>903</sup> añade que las ONG se han convertido en un mercado laboral<sup>904</sup>, lo cual impide que sean meramente circunstanciales para apoyar la solución de una problemática, como lo refleja una de sus narrativas de legitimación, sino que prima su institucionalidad. Este argumento puede explicar el aumento del número de ONG en un momento de crisis social y económica –como la recesión económica entre 1999 y 2001– por la falta de oportunidad laboral en el sector público y la empresa privada para los profesionales bolivianos, en combinación con la disponibilidad de elevados flujos de fondos internacionales que consecuentemente se canalizaron a través de las ONG, algo identificado por Arrellano-López y Petras (1994:80) también para los años 80 y 90. Sin embargo, la percepción del contexto de una actividad como lucrativa en una entidad que se legitima mediante la narrativa *altruista* y *no lucrativa*, es altamente deslegitimadora.

Ampliando los hallazgos de Rodríguez-Carmona (2008:112-129) y Liendo (2009: 30-31), se puede deducir que el aumento en el número de ONG alrededor del año 2000 se debió en parte a los procesos de la elaboración, entre el Gobierno, organizaciones sociales y ONG, de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) –promovida por el FMI como condición para poder acceder a nuevos créditos– y de la Ley de Diálogo Nacional (Ley 2235, 2001). Aunque los procesos de consulta se truncaron en el marco de una crisis política y económica de la narrativa neoliberal en gran parte del país —y con ello las perspectivas de una renovación del rol central y de la disponibilidad de fondos para las ONG antiguas—, los movimientos sociales requerían de la gestión técnica de medios financieros procedentes de una parte de la

---

<sup>903</sup> Director de la Fundación Jubileo, entrevista en La Paz, 31.05.2011

<sup>904</sup> Jaime Mendoza Nogales afirma que en las ciudades pequeñas las ONG son consideradas como una fuente de trabajo para planificar y ejecutar proyectos en beneficio de la sociedad (Director ejecutivo del Centro Regional de Proyectos para la Gestión Ambiental, entrevista en Tarija, 08. y 09.11.2010).

cooperación internacional. De nuevo, se puede observar que la mayor disponibilidad de fondos incentiva la fundación de ONG.

En los inicios de su gobierno en el año 2006, Evo Morales Ayma incorporó –o cooptó– a una cantidad importante de directores de ONG como ministros/as o viceministros/as.<sup>905</sup> El discurso público respecto a las ONG se tornó más crítico hacia finales de 2007,<sup>906</sup> probablemente debido a los celos de las organizaciones sociales por la presencia en el gabinete ministerial de estos expertos en *desarrollo*<sup>907</sup>, provenientes de las ONG y anteriormente vinculados a la cooperación internacional y de un origen social urbano de clase media<sup>908</sup> (Rodríguez-Carmona, 2009: 32).

Mientras el discurso político *anti-imperialista* del gobierno del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía Popular (MAS-IPSP) obliga principalmente a las agencias bi- y multilaterales a renovar su legitimidad, fueron sobre todo las políticas económicas y sociales de mayor participación estatal las que desplazaron a las ONG bolivianas de su posición central, por un lado como mediadoras entre gobiernos y *beneficiarios*, y, por otro lado, como un canal central de recursos provenientes de la cooperación internacional<sup>909</sup> (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010:148). Ello se debe a que una gran parte de las y los *beneficiarios*, especialmente las organizaciones sociales originarias del occidente y los sindicatos cocaleros, se consideraban parte del gobierno o con una comunicación directa con el mismo (Farah, 2008:57), y que además percibían un reciente interés por parte de los donantes extranjeros de trabajar directamente con las organizaciones sociales, fomentando su

---

<sup>905</sup> Luis Tapia, investigador, Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA), entrevista en La Paz, 08.08.2012

<sup>906</sup> Periódico El Deber (2007, 02 de septiembre). Controlar las ONG sí, pero no de manera inquisidora. *El Deber*, Santa Cruz

<sup>907</sup> Marco Gandarillas, director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010

<sup>908</sup> Ann Chaplin (investigadora), en el Conversatorio *ONG e investigación*, La Paz, 09.08.2012

<sup>909</sup> Confirmado por todas las ONG entrevistadas.

institucionalización<sup>910</sup>. A su vez, ello implicaba que las ONG debían competir por fondos con sus antiguos *beneficiarios/as*<sup>911</sup> (Devisscher, 2013:77).

En las políticas de *desarrollo* nacional, el Gobierno del MAS-IPSP inició una política social más inclusiva y extensiva que la de gobiernos anteriores y, de esta forma, duplicó la intervención de las ONG en estos ámbitos por una falta de coordinación —o por una falta de voluntad para trabajar con las ONG<sup>912</sup> (Devisscher, 2013:69). Por otro lado, y como he revisado previamente, el gobierno logró alinear formalmente a los donantes extranjeros con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Rodríguez-Carmona, 2008:195-200) mediante una relación de ayudas bilaterales. De esta forma, vinculó a las administraciones públicas centrales una parte de los recursos que antes se canalizaban hacia las ONG de forma directa (Farah, 2008:69).

A nivel macroeconómico, el gobierno logró disminuir la dependencia de la cooperación internacional y de las instituciones financieras internacionales (FMI y BM) gracias a la mayor renta hidrocarburífera obtenida gracias a la nacionalización, lo cual se expresó en la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el Producto Interior Bruto (PIB) de 7% en 2001 a 3% en 2019<sup>913</sup>. Esta tendencia, en combinación con la condonación de gran parte de la deuda externa boliviana mediante la Iniciativa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados) a partir de 1998 y a la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) a partir del 2005, a raíz de la iniciativa del G8 (Fundación Jubileo, 2009: 2), permitió al gobierno boliviano obtener más créditos comerciales y concesionales<sup>914</sup> y compensar la reducción de donaciones resultante de la crisis financiera global y de la actual reorientación de los fondos de los países donantes a países africanos y del este europeo.

---

<sup>910</sup> Las relaciones entre la cooperación internacional y las organizaciones sociales deben ser el tema central de otra investigación, a la vista de que muchas de las mismas también reciben fondos externos (La Razón, 2010c; Marco Gandarillas, director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010).

<sup>911</sup> Marco Gandarillas, director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010.

<sup>912</sup> Javier Ernesto Crespo, Director de la Fundación Convivencia, entrevista en Villamonte, 16.11.2010.

<sup>913</sup> Véase los capítulos 6.2.9 y 7.2.3.

<sup>914</sup> Los créditos concesionales se otorgan por parte de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) con condiciones financieras ventajosas, pero bajo ciertos condicionamientos respecto al uso de los fondos. Los créditos comerciales tienen las condiciones financieras del mercado, pero no están sujetos a condicionamientos por parte de los acreedores.

La alineación de los donantes con el PND y la mayor contratación de créditos, dos aspiraciones legítimas orientadas hacia una mayor horizontalidad entre las agencias de la cooperación internacional y el Estado boliviano, tenían como tema subyacente el discurso *anti-imperialista* del gobierno boliviano de que la cooperación internacional —especialmente USAID<sup>915</sup>— constituye una amenaza para el país y para las aspiraciones, primero, al modelo de *desarrollo* autóctono denominado “Vivir Bien”<sup>916 917</sup> y, después, al *desarrollo* extractivista *con soberanía*<sup>918</sup>.

A pesar de que muchas entidades, tanto ONG bolivianas como donantes, buscan su relegitimación al afirmar que, con su trabajo de capacitación de bases y líderes en temas de derechos civiles y humanos, durante décadas han aportado a la llegada del MAS-IPSP al gobierno<sup>919 920</sup>, este último y la mayoría de los movimientos sociales que lo han apoyado perciben a las ONG bolivianas como parte funcional de la cooperación extranjera y no de la sociedad boliviana<sup>921</sup>. Evo Morales lo expresó ya en 1990 como líder sindicalista: “Existen ONG’s oficialistas, pagadas por USAID vía programas del Gobierno” (León y Toranzo Roca, 1990:42); y el vicepresidente García Linera (2011) expresó que las ONGD internacionales promueven el “imperialismo de los derechos humanos” en vulneración de la soberanía nacional.

Esta percepción surge, en primer lugar, por el rol que han cumplido las ONG en la implantación de leyes y políticas consideradas como perjudiciales por

<sup>915</sup> Un representante de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) explicó que la agencia bilateral realizaba una CD unilateral en los temas de salud y medioambiente, porque era difícil tener convenios con el gobierno por razones políticas, además de que otras entidades tenían una mayor capacidad de gestión (entrevista en La Paz, 14.07.2011).

<sup>916</sup> El mencionado *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011* (PND) declaró los principios de este modelo de *desarrollo* alternativo y autodeterminado, descrito en el punto 5.1.7.

<sup>917</sup> Jesús Limpías, Jefe de Unidad; Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal del Ministerio de Planificación de Desarrollo, entrevista en La Paz, 06.05.2011

<sup>918</sup> Rafael Puente, Conferencia “Explotación de recursos naturales vs el Buen Vivir en Bolivia”, Bilbao, 15.11.2011

<sup>919</sup> Horst Grebe, Director del Instituto Prisma, Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (1983-1984), Miembro del Directorio de la ONG CEDLA (1996 - 1998), Ministro de Desarrollo Económico (2004), entrevista en La Paz, 20.05.2011

<sup>920</sup> Periódico La Razón (2010, 25 de julio). Gobierno identifica a ONG vinculadas a Usaid y asegura que conspiran. *La Razón*, La Paz

<sup>921</sup> Adolfo Chávez Beyuma (Presidente ejecutivo de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), entrevista en Santa Cruz, 08.08.2011) y Freddy Condor (Coordinador Nacional de COINCABOL (Coordinadora de la Alianza del *Pacto de Unidad*), entrevista en La Paz, 27.04.2011).

muchas organizaciones sociales y, en segundo lugar, por la imposición percibida por los antiguos *beneficiarios/as* respecto a los temas, metodologías y objetivos que aplicaron las ONG con sus proyectos y capacitaciones (Arrellano-López y Petras, 1994: 74). A pesar de estas consideraciones, no se debe ignorar el aporte de las ONG bolivianas a este proceso transformativo, aunque como un factor más entre otros muchos (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 95). En el punto 8.2.2. profundizaré en la revisión de este debate al analizar el rol de las ONG como *sociedad civil*.

Se puede resumir que el giro en las políticas de *desarrollo* del gobierno de Evo Morales y las cotas de poder que alcanzaron los movimientos sociales han afectado en mayor grado a las ONG bolivianas que a las entidades de la CD<sup>922</sup>; aunque Myragliha Giles<sup>923</sup>, a la par que las ONG entrevistadas<sup>924</sup>, afirma que las ONG siguen teniendo un rol —como ejecutoras.

Frente a este contexto adverso e incierto, me pareció necesario realizar, aparte de las entrevistas a informantes y estudios de caso de varias ONG, una evaluación de una parte casi representativa de las ONG bolivianas<sup>925</sup>. En la misma se observa que, aunque la narrativa legitimadora central de las ONG es su *autonomía*, 20% de ellas se percibieron como dependientes —una tendencia que se acentúa entre las ONG con un apoyo mayor de la cooperación internacional. Respecto a la cuestión de lograr mantener su propia ideología frente al pragmatismo o realismo, las entidades más vinculadas en su dimensión financiera a los donantes extranjeros expresaron que ceden (en parte) en su ideología y que el entorno es poco predecible.

Barrios Suvelza (1997:5) detecta la existencia de un pragmatismo necesario en las ONG frente a los condicionantes vinculados a la financiación externa,

---

<sup>922</sup> Rodríguez-Carmona (2009:29-34) concluye que en los últimos años “el empuje de los movimientos sociales dejó a estas ONG sin proyección política, atrapadas en sus espacios autorreferenciados de intervención”. Marco Gandarillas comparte esta valoración (director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010).

<sup>923</sup> Directora General de Gestión de Financiamiento Externo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 06.05.2011.

<sup>924</sup> Para una lista de las ONG e informantes entrevistadas véase el apéndice 1.

<sup>925</sup> En von Freyberg (2012a,b) analizo en detalle los resultados y clarifico que, debido entre otros factores al carácter voluntario de la participación, existe un sesgo que impide la representatividad de los resultados. Para la ficha técnica, véase el apéndice 2.

debido sobre todo a una falta de recursos locales que permitan prescindir de los donantes extranjeros. Y también las mismas ONG afirman esta situación en ocasiones: “Las ONG’s tiene[n] una ideología dependiente de sus financiadores, que pretenden saber a priori las necesidades reales del medio [...]” (León y Toranzo Roca, 1990: 46). Una argumentación alternativa afirma que, en relaciones institucionales de larga duración, pueden surgir valores compartidos (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 88), mientras representantes de ONG españolas<sup>926</sup> observan que las ONG bolivianas instrumentalizan a la CD mediante proyectos que en una articulación libre reflejan las metas e ideales de la CD para realizar objetivos propios que surgen de sus contextos – muy a la par a lo que Rivera Cusicanqui (2010a:59-60) identificó para la población indígena como “teatralización”<sup>927</sup> de una “identidad emblemática”, mientras Rodríguez-Carmona (2008:184) identifica en el caso de las ONG bolivianas un “juego de apariencias y apropiaciones” necesario tanto para la operatividad de la CD como el logro de los objetivos de las ONG y la población al articular libremente las diferencias en las dimensiones técnicas y políticas entre los actores participantes.

La mayoría de las ONG participantes no percibieron una escasez de fondos, aunque sí existe un grupo importante (26%) que los percibe como insuficientes. A su vez, para la mayoría la disponibilidad de fondos no implica que sean fáciles de acceder o estables. Fernández (1994:70) explicita las exigencias elevadas que deben afrontar las ONG locales para interactuar con los diferentes donantes extranjeros con prioridades, lenguajes, sociolectos y lógicas diversas<sup>928</sup>.

Respecto a la dependencia, concuerdan Rodríguez-Carmona (2008:148), Oscar Bazoberry Chali<sup>929</sup> y Rosa Resini<sup>930</sup> con que el financiamiento externo

---

<sup>926</sup> entrevista en La Paz, 14.06.2011

<sup>927</sup> Expresado de la misma forma por Freddy Condor, Coordinador Nacional de COINCABOL (Coordinadora de la Alianza del *Pacto de Unidad*), entrevista en La Paz, 27.04.2011

<sup>928</sup> Confirmado por Ann Chaplin (investigadora, entrevista en La Paz, 30.05.2011), mientras Reolons (2000: 48) concretiza que “si un proyecto que se presenta a una ONGD del Norte va a ser cofinanciado por organismos internacionales o agencias gubernamentales del Norte, su elaboración es a veces tan laboriosa como la de una tesis doctoral.”

<sup>929</sup> Director del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, entrevista en La Paz, 27.05.2011.

otorgó un rol relevante a las ONG: introducir en el discurso nacional temas progresistas, como el enfoque de género<sup>931</sup> y los derechos indígenas, e incluso conservadores, como los emprendimientos empresariales —y que algunos y algunas critican por su carácter eurocéntrico y modernizador<sup>932</sup>.

Mientras Rodríguez-Carmona (2008:186-187) identifica la función innovadora como la más relevante de las ONG al introducir temas (principalmente eurocéntricos) en las agendas públicas en Norte y Sur CD e impulsar experiencias pilotos para proponer soluciones, critica otras y otras que las ONG no tienen una agenda propia<sup>933</sup> o dejaron de tenerla recientemente<sup>934</sup>, dado que se adhieren a los temas de moda en el Norte<sup>935</sup> <sup>936</sup> para beneficiarse<sup>937</sup> o poder perseguir de manera extraoficial sus propias agendas<sup>938</sup>. Esto deja a la auto-reflexión<sup>939</sup> y a las temáticas relevantes para la población<sup>940</sup>, pero irrelevantes para el Norte, excluidas de la cooperación para el *desarrollo*<sup>941</sup>. Varias ONG diferenciaron en este contexto la CD bilateral estadounidense de la europea,

<sup>930</sup> Directora de la ONG Centro de Investigación y Documentación Santa Cruz, entrevista en Santa Cruz, 22.11.2010

<sup>931</sup> Katia Uriona (Directora ejecutiva de Coordinadora de la Mujer), en *Conversatorio ONG, en La Paz*, 08.12.2012

<sup>932</sup> Además de Resini, María Galindo (cofundadora de Mujeres Creando, entrevista en La Paz, 06.07.2011), Adolfo Chavez Beyuma (Presidente ejecutivo de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), entrevista en Santa Cruz, 08.08.2011) y Sylvia Fernández (Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo, Consultora de UNIFEM, entrevista en La Paz, 08.04.2011).

<sup>933</sup> Javier Gómez, Director ejecutivo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, entrevista en La Paz, 12.07.2011.

<sup>934</sup> Juan Demeure, Presidente fundador de la ONG Centro para el Desarrollo Social y Económico, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010.

<sup>935</sup> Como el cambio climático y la seguridad humana (Edgar Rodríguez, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, entrevista en La Paz, 05.05.2011) y saneamiento básico, la agricultura orgánica y reforestación (Jaime Mendoza Nogales, Director ejecutivo de la ONG Centro Regional de Proyectos para la Gestión Ambiental, entrevista en Tarija, 08./09.11.2010).

<sup>936</sup> Horst Grebe, Director del Instituto Prisma, Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (1983-1984), Miembro del Directorio de la ONG CEDLA (1996 - 1998), Ministro de Desarrollo Económico (2004), entrevista en La Paz, 20.05.2011.

<sup>937</sup> Jesús Limpías, Jefe de Unidad; Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal del Ministerio de Planificación de Desarrollo, entrevista en La Paz, 06.05.2011.

<sup>938</sup> Fernando Alvarado, Director general de LA ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010.

<sup>939</sup> Rosario León, Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21/22.12.2010.

<sup>940</sup> Alejo Véliz (1990) afirmó que muchas ONG “[...] se han convertido en centros de producción y reproducción de intelectualidades que hegemonizan todo sin dar opción al campesino, a aprehender su rol histórico.”

<sup>941</sup> Myragliha Giles, Directora General de Gestión de Financiamiento Externo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 06.05.2011.

describiendo a la primera cómo absolutamente vertical y la segunda como más horizontal —sin llegar a serlo<sup>942</sup>.

La dificultad de responder a las demandas, en ocasiones contradictorias, provenientes del Estado, los financiadores del Norte, los diferentes espacios sociales nacionales, regionales y locales, y la propia ideología de la entidad y de los individuos que la constituyen, es parte del análisis de este estudio. Para ello agrupo los roles identificados de las ONG bolivianas según tres temáticas: (1) como actor privado, (2) como *sociedad civil*, y (3) como ejecutora de fondos.<sup>943</sup>

Como instrumento analítico adicional diferencio entre: (a) los roles que las propias ONG pretenden cumplir (roles aspirados<sup>944</sup>), (b) los roles que desde el contexto se les atribuye (roles atribuidos), y (c) los roles que en la práctica asumen (roles asumidos). Aunque se reconoce la elevada heterogeneidad del sector de las ONG (von Freyberg, 2011b, 2011a), se admite un cierto grado de generalización para fines analíticos.

En la tabla 9 enumero un total de 27 roles en diferentes contextos y coyunturas políticas, a los que he hecho referencia previamente y lo haré a continuación. Todo ello es observado desde la perspectiva de los procesos de legitimación, necesarios para justificar la propia existencia del sistema de la CD y las ONG frente a los demás actores sociales y políticos a nivel local, nacional e internacional.<sup>945</sup>

<sup>942</sup> Por ejemplo, Helmut Vega (Director de la ONG Instituto de Investigación Cultural para la Educación Popular, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010) y Rosario León introducen dos factores: (1) las ONG del Norte se convierten de activistas a financiadoras al llegar al país sin la disposición de ser socios; y (2) la movilidad social de su personal comparte espacios e intereses con las clases altas por tener un poder adquisitivo más alto que en Europa (Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21./22.12.2010). Marco Gandarillas observa que la CD sigue con las ideas de los años 70 y 80: que las ONG son contrapartes débiles a las que pueden imponer, por lo que surgieron ONG dependientes (director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010).

<sup>943</sup> Rodríguez-Carmona (2008:185-187) identificó a cinco funciones de las ONG bolivianas, que corresponden a estos tres roles: función innovadora (corresponde al rol de actor privado), funciones supletorias social y económica (corresponden al rol ejecutor de fondos) y funciones supletoria política y función concienciadora (corresponden al rol como *sociedad civil*).

<sup>944</sup> Devisscher (2013:39), partiendo de mi presentación Von Freyberg (2012, agosto 9) en el *Conversatorio ONG e investigación* (véase el apéndice 3), los denomina como roles anhelados.

<sup>945</sup> Rodríguez-Carmona (2008:52-53) identifica 18 roles para las ONG desde las dictaduras en los años 70 hasta el fin del ciclo de protestas con la llegada del MAS-IPSP al gobierno en 2006. Aunque los roles son de carácter descriptivo, elabora en las funciones y tendencias de las ONG en aspectos parecidos a lo

Tabla 9 – Roles de las ONG bolivianas

#	Oficial/ Extraoficial	Rol	Aspirado por ONG	Atribuido a ONG desde ...	Asumido por ONG	Criticado por ...
<b>I Roles según la imagen pública y autoimagen de las ONG</b>						
1	O	Entidad autónoma y progresista	X	CD, IFI	X	GdB-MAS
2	O	Parte de la sociedad civil	X	CD, IFI, GdB-nl	X	GdB-MAS, OS
4	O	Entidad privada y no lucrativa	X	IFI, CD	X	OS
5	O	Centro de Investigación	(x)	CD	(x)	
6	EO	Mercado laboral	X	CD, IFI	X	OS
<b>II Roles en relación con el Estado boliviano (1964-1982: dictaduras / desde 1982: democracia / 1985-2005: GdB neoliberales / desde 2006: GdB-MAS)</b>						
7	O-EO	Actividad contestataria	X	Iglesias y ONGD	X	GdB-d, GdB-MAS
8	O-EO	Complementariedad con Estado	X	CD, IFI, GdB-nl	X	GdB-MAS
9	O	Prestar servicios sociales	X	GdB, CD, IFI	X	GdB-MAS
10	O-EO	Contribuir a políticas públicas	X	CD	(x)	GdB-MAS
11	O	Aportar capacidad técnica a la gestión pública	(x)	GdB-nl, GdB-MAS	(x)	
12	EO	Agitar y conspirar en contra del GdB		GdB-d, GdB-MAS		
<b>III Roles en relación con las OS bolivianas (sindicatos obreros, OS campesinas, OS originarias-indígenas, juntas vecinales, MMSS, etc.)</b>						
13	O	Representar/intermediar/lobby para sectores vulnerables	X	CD, IFI	X	OS, GdB-MAS
14	O	Apoyar y capacitar a OS	X	CD	X	OS, GdB-MAS
15	EO	Sustituir a OS		GdB-nl, IFI		OS, GdB-MAS
16	EO	Amortiguar entre intereses (externos - GdB - OS)		GdB, IFI	(x)	
17	EO	Disociar intereses locales		GdB-nl, IFI		OS
<b>IV Roles en el marco del sistema de la CD (CD multilateral, IFI, CD bilateral y ONGD)</b>						
18	O	Canalizar fondos de la CD	X	CD, IFI, GdB	X	GdB-MAS
19	O	Gestionar microcréditos	(x)	IFI, CD, GdB	(x)	GdB-MAS
20	O	Ejecutar proyectos de CD y GdB	X	GdB, CD, IFI	X	GdB-MAS
21	EO	Transmitir el paradigma hegemónico del desarrollo		CD, IFI	X	GdB-MAS
22	EO	Facilitar articulación libre de agendas contradictorias (en CD / entre CD y demás políticas exteriores del Norte)		CD, IFI	X	GdB-MAS
<b>V Roles en el marco del Modelo neoliberal (1985-2005)</b>						
23	EO	Paliar efectos sociales negativos del sistema económico y de políticas públicas	X	GdB-nl, IFI, CD	X	GdB-MAS
24	EO	Legitimar a políticas del GdB-nl, IFI y Norte		GdB-nl, IFI, CD	X	GdB-MAS
25	EO	Viabilizar el sistema capitalista y políticas públicas de GdB-nl		GdB-nl, IFI, CD	X	GdB-MAS
26	O	Capacitación para incluir población en un mercado globalizado	X	GdB-nl, CD, IFI	X	
27	O	ONG como actor económico	(x)	GdB-nl, CD, IFI	(x)	GdB-MAS

**Legenda:** O – agenda oficial / EO - agenda extraoficial / X - mayoría de ONG / (x) - minoría de ONG / GdB - Gobierno de Bolivia / GdB-d - dictaduras / GdB-nl - Gobiernos neoliberales / GdB-MAS - Gobiernos del MAS-IPSP / IFI - Instituciones Financieras Internacionales / CD - sistema de la Cooperación para el Desarrollo (incl.. ONG internacionales) / ONGD - ONG internacionales

**Nota:** Todos los roles oficiales y extraoficiales mencionados han sido identificados, analizadas, defendidas y criticadas por las diversas vertientes de la Academia del Norte y Sur, por lo que no cabe incluirla en el cuadro.

### 8.2.1. Las ONG como actor privado

Siendo las ONG entidades privadas, son instituciones que corresponden con la narrativa moderna capitalista del mercado como *actor transformador e innovador* que desplaza al Estado. Aunque las ONG tienen una función *innovadora* para promover, probar y sistematizar soluciones a nuevos problemas (Rodríguez-Carmona, 2008:186), cabe recordar la transición contemporánea —en discurso y práctica— entre dos visiones de la CD: de una visión transformadora del sistema-mundo asimétrico en el sentido decolonial a otra paliativa o reformista, que mantiene aquel statu quo. Como he mencionado en el capítulo 2.2.2.1., Rabella (2004:146-147) considera que en el sistema de la CD siguen persistiendo algunas ONG que formarían parte del primer grupo (además de gran parte de los actores sociales), mientras que los demás actores de la CD formarían ya —o han sido creados *ad hoc*— como parte de la CD reformista no transformadora, lo que Rodríguez-Carmona (2008:50) confirma para el caso de Bolivia a partir de los años 2000.

Adicionalmente, el carácter *no lucrativo* de las ONG constituyó una ventaja comparativa frente a las empresas privadas cuando desde 1985 fue inducido el Programa del Ajuste Estructural (PAE)<sup>946</sup>, acorde al enfoque ortodoxo del *desarrollo* neoliberal, como una receta universalista, reestructurando la base productiva de la economía boliviana y las funciones estatales.

La pérdida de fuerza de los movimientos sociales obreros en ese momento significó que el espacio público quedara libre para que otro tipo de agentes sociales alcanzaran mayor centralidad. Ello se debió a las políticas nacionales basadas en la visión del FMI, el BM y los donantes de la CD, de que las ONG —como parte del sector privado y siendo no lucrativas— constituyen una alternativa *más eficaz y más transparente* al Estado para asistir a la población, por estar más alienadas con la modernidad eurocéntrica por su origen urbano y de clase media que las organizaciones sociales rurales, y por ser, gracias a su

---

<sup>946</sup> El nuevo gobierno boliviano impuso la Nueva Política Económica (NPE) en 1985 para recuperar el apoyo financiero y político del FMI, el BM y los EEUU, negado al gobierno anterior, que había pretendido profundizar en reformas keynesianas.

reducido tamaño, más capaces de ajustarse a los ciclos cortos de financiamiento y resultados del sistema de la CD (Kohl y Farthing, 2007:135-136).

Simon Tysor, director de país de la ONGD Oxfam GB<sup>947</sup>, hace referencia a este rol neoliberal adscrito a las ONG al expresar que las organizaciones sociales son más de tipo político y de reivindicación: dado que la CD tiene una serie de exigencias, una organización social no siempre está equipada con una estructura y capacidades de gestión modernas eurocéntricas en comparación con una ONG, que es más flexible y profesionalizada. Además, existe el riesgo de convertir la organización social en una ONG, perdiendo su naturaleza y su legitimidad social<sup>948</sup>.

En base a esta narrativa neoliberal, el Banco Mundial intensificó durante los años 1980 su trabajo directo con las ONG, aunque, en el marco de una revisión inicial del paradigma neoliberal, a finales de la década empezó a definir las ONG no sólo como entidades asistencialistas, sino también políticas, pero menos como agentes económicos:

ONG incluyen a una gran variedad de grupos e instituciones que son enteramente o en gran parte independientes de gobiernos, y se caracterizan primordialmente por objetivos humanitarios o cooperativos, más que comerciales. [...] Aunque las universidades o institutos de investigación pueden ser no gubernamentales, esta directiva hace referencia principalmente a organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promocionan los intereses de los pobres, protegen el medio ambiente, prestan servicios sociales básicos o realizan desarrollo comunitario.” (Banco Mundial, 1989a:1).

Bajo este paradigma, desde el gobierno y la CD se favoreció por ejemplo la investigación en las ONG (y los informes realizados por consultorías privadas)

---

<sup>947</sup> Entrevista en La Paz, 13.06.2011.

<sup>948</sup> María Galindo comparte esta valoración (cofundadora de Mujeres Creando, entrevista en La Paz, 06.07.2011).

por encima de fomentar investigaciones por parte de las numerosas universidades públicas bolivianas.

Por su parte, la producción y venta de productos puede parecer una práctica coherente y asociada al gran número de proyectos de *desarrollo* productivo que gestionan las ONG bolivianas. Sin embargo, existen empresas que comercializan productos parecidos y la actividad de las ONG en este sector puede crear competencia desleal debido al apoyo financiero recibido bajo el concepto de donación, que por ser limitado en el tiempo induce a la insostenibilidad económica de las ONG<sup>949</sup> después de haber potencialmente eliminado del mercado a otras empresas. A su vez, tal competencia desleal impide la legitimización de la ONG como *no lucrativa*, si se encuentra inmersa en la comercialización, con fines, lógicas y perfiles laborales propios a una empresa.

Sin embargo, los resultados de la encuesta entre las ONG del año 2010 indican que tanto las donaciones privadas como la venta de productos aportan a sus ingresos menos del 4% cada una, además de que sólo 1 de cada 7 entidades cuenta con estas fuentes de financiación. Ello contradice la caracterización de la gran mayoría de las ONG bolivianas como entidades o empresas privadas. Probablemente en 2010, después de cuatro años del gobierno del MAS-IPSP, ya se pudo observar, lo que exigió Camacho (2005:132; en Rodríguez-Carmona, 2008:158) para superar la dependencia de los fondos de la CD mediante un cambio la omnipresencia de ONG a la de empresas exportadoras.<sup>950</sup>

---

<sup>949</sup> Nuñez del Prado, citado en *Presencia* (1990), "UMSA advierte sobre el trabajo de algunas ONGs", La Paz, 29.05.1990; *Ultima Hora* (1995), "ONGs: dolor de cabeza para los exportadores", La Paz, 21.03.1995.

<sup>950</sup> El ex-vice ministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo del gobierno neoliberal de Sánchez de Lozada (2002-03) abogó por un gran número de empresas exportadoras privadas bolivianas en lugar de las ONG, mientras el gobierno del MAS-IPSP instauró empresas estatales y favoreció a empresas transnacionales —con el mismo resultado: la marginación económica de las ONG.

Sin embargo, los resultados de la encuesta parecen indicar con un aporte porcentual de menos del 10% del Estado boliviano a las ONG<sup>951</sup> a un carácter no gubernamental y privado de las mismas. Pero bajo esta perspectiva, las ONG bolivianas sólo serían *no gubernamentales* en relación a su propio gobierno, ya que en primer lugar, la parte de los fondos propios se redujo al 16% y, en segundo lugar, dos tercios de las entidades reciben por lo menos el 70% de sus fondos de financiadores extranjeros, que a su vez en gran parte provienen de entidades públicas de países del Norte y son canalizados a las ONG locales a través de ONGD internacionales y, en menor grado, directamente mediante agencias de cooperación multilaterales y bilaterales. Bazoberry Chali y Ruiz (2010:209) concluyen que tradicionalmente la dependencia de las ONG del exterior es la fuente de la independencia del Estado boliviano.

Sin embargo, no cabe duda de la limitada capacidad estatal de coordinar y de controlar la actividad de las ONG bolivianas, a pesar de legislaciones aprobadas al respecto, como el D.S. 22409 de 1990. Por ello, efectivamente constituyen entidades no gubernamentales, aunque no privadas *sensu strictu* por su dependencia financiera de entidades públicas de la CD internacional<sup>952</sup>. Sin embargo, no se puede negar su rol de actor económico, por un lado por constituir un mercado laboral para la clase media urbana y, por otro, porque en el contexto neoliberal deben promover proyectos *rentables* para mantener su legitimidad.

Bazoberry Chali y Ruiz (2010: 189) concretizan que la legitimidad de las ONG después de la segunda generación de ajustes neoliberales ya no es automática, debido a la ausencia del Estado o el carácter antidemocrático de los gobiernos, sino que tiene que surgir necesariamente por sus competencias, su *eficiencia* y

---

<sup>951</sup> Según la encuesta, los diferentes niveles de las administraciones públicas aportan el 8% de los fondos de las ONG bolivianas, pero se desconoce hasta qué punto estos recursos provienen a su vez de la cooperación internacional.

<sup>952</sup> Kohl y Farthing (2007:136) sostienen que las ONG bolivianas “han insistido exitosamente en manejar sus programas de modo independiente: implementando esencialmente sus propias estrategias de desarrollo”. Sin embargo, cabría evaluar, en el caso de cada ONG, hasta qué punto estas “estrategias propias” lo son sólo respecto al Estado o lo son también respecto al sistema de la CD.

de su complementariedad con el Estado. Rosario León<sup>953</sup> añade que su ONG, centrada en la investigación, se dirigió desde los años 70 al fortalecimiento del Estado y no a un rol paraestatal de carácter asistencial o de *desarrollo* productivo, lo que sólo posteriormente se definió como uno de los roles de las ONG en la *sociedad civil*.

Las ONG entrevistadas no se definen como empresas privadas<sup>954</sup> —aunque no niegan la relevancia de las ONG como mercado laboral—, sino como entidades sin ánimo de lucro y no gubernamentales. Bajo esta premisa, se dividen en las que se definen principalmente como actores políticos o como actores del *desarrollo* productivo, aunque sobre todo las ONG más antiguas y de mayor tamaño aspiran a ambos roles. A continuación revisaré ambos roles, para llegar a una respuesta a la pregunta de en qué grado las ONG bolivianas, como entidades no estatales pero dependientes de la CD internacional, legitimaron las políticas neoliberales, el gobierno boliviano<sup>955</sup> y el sistema de la CD en el país.

### 8.2.1. Las ONG como ejecutoras

El marco legislativo —propuesto en el contexto neoliberal y mantenido por el gobierno boliviano del MAS-IPSP— limita a las ONG a ser ejecutoras de proyectos productivos y asistenciales para el *desarrollo*:

[...] instituciones privadas o personas jurídicas, sin fines de lucro, nacionales o extranjeras<sup>[956]</sup>, de carácter religioso o laico, que realicen actividades de desarrollo y/o asistencia con fondos del Estado y/o cooperación externa en el territorio nacional. (D.S. 22409, del 11 de marzo de 1990)

<sup>953</sup> Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21. y 22.12.2010.

<sup>954</sup> Benito Fernandez (Asociación Alemana para la Educación de Adultos) observa que la crisis de financiamiento obliga a las ONG a intentar ser empresas, integrándose a una lógica de mercado (recogido en el Conversatorio ONG, La Paz, 08.08.2012).

<sup>955</sup> Incluyo también una evaluación de los procesos de autolegitimación del gobierno del MAS-IPSP mediante la deslegitimación de la CD y, por extensión, de las ONG bolivianas.

<sup>956</sup> Como he mencionado anteriormente, en el marco de la presente investigación sólo se considera las ONG de origen boliviano y, por lo tanto, se excluye a las que son representaciones legales de ONGD internacionales en Bolivia.

Como he mencionado, un rol atribuido desde la CD<sup>957</sup> y el gobierno boliviano<sup>958</sup> a las ONG ha sido, y en cierta medida sigue siendo, el de canalizadoras de los fondos internos (del gobierno boliviano) y externos (de la CD bilateral, multilateral y no gubernamental). Los datos del gráfico 55 muestran que una parte importante (más del 40% en 2020) de los fondos externos a Bolivia se canalizan sin la intervención del gobierno central.<sup>959</sup> Por la falta de datos para las ONG no se puede determinar si aumentaron los fondos canalizados a través de las ONG locales<sup>960</sup>, pero los datos disponibles demuestran que el conjunto de las ONG siguió asumiendo en la práctica un rol de ejecutoras de fondos externos.

Cabe matizar que los fondos derivados del gobierno central a los municipios para infraestructuras aumentaron notablemente, por lo que se redujo el impacto de los proyectos de las ONG financiados por la CD<sup>961</sup> —y la legitimidad asociada a su ejecución.

El rol de ejecutoras de proyectos y programas incrementó la capacidad de ejecución del gobierno boliviano<sup>962</sup>, mientras para la CD las ONG son los agentes ejecutores principales, dado que la CD tiene una capacidad logística muy limitada para trabajar directamente con los/as *beneficiarios/as*<sup>963</sup> (Farrington y Bebbington, 1993:14). La disponibilidad elevada de fondos en la CD requiere de desembolsos *efectivos*, y las ONG cuentan con la capacidad de absorber fondos para justificar y legitimar la existencia del propio sistema de la CD y de ellas mismas. Entre 1985 y 2000, hubo varias coyunturas en las cuales

---

<sup>957</sup> María Inés Santos, Programa de Pequeñas Donaciones, entrevista en La Paz, 17.05.2011.

<sup>958</sup> Juan de la Cruz Vilca, Ex-dirigente de la OS *CSUTCB* y en el momento de la entrevista jefe de unidad en el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil, entrevista en La Paz, 19.04.2011.

<sup>959</sup> OECD (2011:114,120), VIPFE (2012) y von Freyberg (2011a:99) calcularon un valor cerca de 50% de la AOD en concepto de donaciones, con los datos disponibles entonces.

<sup>960</sup> Esta conclusión es compartida también por Jaime Garrón del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Jefe de Unidad de Negociación del Financiamiento, entrevista, en La Paz, 15.08.2012.

<sup>961</sup> Oscar Bazoberry Chali, Director del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, entrevista en La Paz, 27.05.2011.

<sup>962</sup> Myragliha Giles, Directora General de Gestión de Financiamiento Externo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entrevista en La Paz, 06.05.2011.

<sup>963</sup> Ainhoa Cabezón, Coordinadora de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entrevista en La Paz, 07.06.2011.

una parte importante de las ONG bolivianas asumieron este rol adscrito, principalmente mediante la canalización de los Fondos Sociales de Emergencia y la Ley de Participación Popular (von Freyberg, 2011a:84-87).

Como he mencionado en el capítulo 2.2.2.3., cabe subrayar que no sólo la concienciación y el trabajo social y político, que revisaré en el siguiente punto), sino también la ejecución de proyectos de infraestructuras puede transformar prácticas, al alterar espacios vivenciales.<sup>964</sup> Tomando en cuenta que la transferencia de tecnologías es considerada por financiadores y receptores como un elemento clave de la CD, es necesario destacar que aquello en la práctica puede tener impactos de aniquilación y de dependencia: cuando se pretende imponer tecnologías ajenas y no adecuadas a un contexto concreto, los proyectos no sólo no suelen mantenerse en el tiempo, sino que adicionalmente pueden inhibir el surgimiento de tecnologías propias en el Sur, desplazar los conocimientos locales, alentar un patrón de *desarrollo* deformado o reforzar la dependencia externa (Gómez y Sanahuja, 1998:28-9).

En un sentido relacionado, Bebbington (2002; en Rodríguez-Carmona, 2008:40) observa la profesionalización de las ONG desde los años 90 con la estandarización según los métodos modernos eurocéntricos de planificación y gestión, intervenciones generalistas a escala micro y la división del territorio entre donantes.

La terciarización, descrita en el capítulo 3.4.2., legitima el sistema de la CD y el gobierno cuando el diagnóstico y la ejecución mediante las ONG son percibidos como exitosos, pero permite también a CD y gobierno nacional mantener la propia legitimidad al deslegitimar a las ONG al atribuir los fallos a estas entidades.

---

<sup>964</sup> Puentes y carreteras permiten que el *desarrollo* llegue a todo el territorio (entrevista a Leyre Sánchez (FAD), Javier Cotegoso (Entreculturas) y Amaia Laforga Peña (FIDE) de la Coordinadora de ONG españolas en Bolivia, La Paz, 14.06.2011), puestos de salud, escuelas, pero también plazas y mercados, incentivan la concentración poblacional y la urbanización, mientras presas hidroeléctricas, autopistas y canales dividen y aniquilan territorios y ecosistemas.

La mencionada definición legal de las ONG y las temáticas de intervención apolíticas y técnicas conferidas implícitamente por el Registro Único de ONG (von Freyberg, 2011b) parecen reflejar aquella instrumentalización de esas organizaciones para viabilizar las políticas de ajuste estructural que facilitó al Estado la retirada de sus responsabilidades en el ámbito social, paliando los efectos negativos para evitar así que aumentaran las tensiones y la oposición social. Según Arrellano-López y Petras (1994:85-86), las ONG han servido así como amortiguadoras o barreras de contención entre intereses en conflicto de gobierno y población. Sin embargo, Javier Gómez<sup>965</sup> es el único entre las y los entrevistados en compartir estas críticas a las ONG, al ver que actuaron como paliativos y que se dedicaron a consolidar al neoliberalismo.

Rodríguez-Carmona (2008:185) confirma a su vez la legitimación de las ONG mediante este rol al identificar las funciones supletorias sociales y económicas de las ONG por una falta de capacidad o voluntad del Estado para resolver problemas en estos ámbitos.

Para Raúl Prada<sup>966</sup>, las ONG se han dedicado efectivamente a proyectos productivos tanto en las dictaduras como en la democracia, y su balance en materia de *desarrollo humano* se limita a haber sido “elefantes blancos” y haber dado apoyo logístico a las organizaciones sociales —una valoración de la que la gran mayoría de las ONG y de la CD discrepa. Fernando Alvarado<sup>967</sup> ofrece una visión totalmente contraria a la de Prada al afirmar que, durante las severas crisis de los años 80, fue la población, desatendida por el Estado, la que exigía proyectos productivos en lugar de la formación política e ideológica ofrecida por las ONG durante las décadas previas —lo que efectivamente resultó en un énfasis en lo productivo en desmedro de lo político.

Desde el punto de vista de la población, son los denominados *beneficiarios/as* —o más recientemente *socios/as*— los que otorgan legitimidad

---

<sup>965</sup> Javier Gómez fue el único en compartir esta crítica entre los y las entrevistados (Director ejecutivo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, entrevista en La Paz, 12.07.2011).

<sup>966</sup> investigador UMSA, miembro de Comuna, Constituyente, ex-Viceministro de Planificación Estratégica, entrevista en La Paz, 13.08.2012

<sup>967</sup> Director general de la ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010.

al atribuir roles específicos a las ONG. Más allá de las críticas a su rol neoliberal expresado por parte de las organizaciones sociales, desde esta parte se percibe a las ONG principalmente como ejecutoras de proyectos. Sin embargo, existe una correlación positiva entre el grado real de participación y la sostenibilidad de un proyecto, y varias ONG comentaron que, por un lado, por la historia de la *ayuda*, especialmente de la alimentaria, hay poca disponibilidad por parte de la población<sup>968</sup> a ser parte proactiva de un proyecto, y, por otro lado, una participación efectiva no es factible por los límites temporales y presupuestarios cada vez mayores en el marco de la CD<sup>969</sup>. Rosario León<sup>970</sup> añade que muchas ONG no cumplen con su responsabilidad social frente a fallos en sus intervenciones y en su relación con la población.

Juan Demeure<sup>971</sup> observa que, en los últimos años, las agencias financiadoras ya no perciben a las ONG como instituciones, sino como proyectos, porque al terminar un proyecto no se les permite quedarse con los ítems adquiridos en el marco del proyecto, sino que deben entregarlos a los/as *beneficiarios* o al Estado. Como varias otras personas, Mari Marca<sup>972</sup> concuerda que antes resultaba más factible recibir apoyo institucional por parte de la CD.

Todos estos elementos derivados del rol de ejecutoras pueden deslegitimar a ONG concretas, pero además deslegitiman en su conjunto a la institución ONG frente a la población, por lo que en su gran mayoría buscan legitimar su existencia mediante el rol de actor de la *sociedad civil* y menos por su *eficacia* y *eficiencia* en la ejecución de proyectos. Sin embargo, en su relación con el gobierno y el sistema de la CD, las ONG invierten estas

---

<sup>968</sup> Roberto Delgado afirma que su ONG lo exige para que la obra sea mantenida por la población cómo propia (Director de la ONG Centro de Desarrollo y Fomento a la Auto Ayuda, entrevista en La Paz, 15.12.2010).

<sup>969</sup> Jaime Mendoza, Director ejecutivo de la ONG Centro Regional de Proyectos para la Gestión Ambiental, entrevista en Tarija, 08. y 09.11.2010.

<sup>970</sup> Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21./22.12.2010.

<sup>971</sup> Presidente fundador de la ONG Centro para el Desarrollo Social y Económico, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010.

<sup>972</sup> Directora de la ONG Centro de Información y Desarrollo de la Mujer, entrevistas en La Paz, 10. y 16.02.2011.

justificaciones —adaptando por lo tanto sus agendas oficiales según la fuente de legitimación.

### 8.2.3. Las ONG y la sociedad civil

Una atribución de las entidades de la cooperación internacional a las ONG bolivianas coincide con un rol al que aspiran la mayoría de las ONG (von Freyberg, 2011a:80): el apoyo a la acción política de los sectores considerados subalternos y/o excluidos (Farah, 2008:56-57), dado que el *control social y político al Estado y al mercado* constituye un elemento discursivo legitimador de las ONG bolivianas compartido con las ONG y agencias bilaterales del Norte (Santos, 2007:??). La definición dada por Hugo Fernández en 2001, entonces director de la red de ONG UNITAS, es amplia, pero resume la narrativa de legitimación de las ONG frente a la población, el Estado y el sistema de la CD:

Entenderemos por ONG iniciativas colectivas y organizadas que surgen en el seno de toda sociedad moderna con el objetivo de contribuir al mejoramiento de sus relaciones sociales y de su calidad de vida. Estas iniciativas no persiguen fines de lujo y se mantienen vigentes por el respaldo que obtienen de grupos significativos de la propia sociedad, tanto para los principios que invocan (adquiriendo con ello respaldo social o político), como para las acciones que implementan (alcanzando así respaldo económico) (AIPE, 2001:112).

Hasta el presente, las ONG pueden legitimarse —aunque más en el Norte que en Bolivia— en base a una imagen positiva que se logró en un pasado contestatario frente a regímenes autoritarios durante los años 60 y 70<sup>973</sup>. Sin embargo, aquella “leyenda aduladora” de las ONG se mantiene viva desde sus autorretratos, como se confirmó en las entrevistas y, en menor grado, desde su práctica, ya que “sin duda forman parte de la élite, de la esfera pública y de la arena política” (Saxby, 1996:65-66). También Sandoval (1993:68) interpreta aquello como una “autodesignación” y Alejo Veliz (1990) expresa que las ONG

---

<sup>973</sup> Susana Eróstegui, Directora de la Red UNITAS de 22 ONG bolivianas, describe la relación “nefasta” con las dictaduras y el rol claramente demarcado de las ONG como defensoras de los derechos hasta recobrar la democracia (entrevista en La Paz, 08.12.2010)

“no han demostrado su capacidad de entender lo que realmente quiere el pueblo, principalmente el campesinado.” Según estas posiciones, las ONG afirman trabajar para la población marginada de Bolivia, aunque pocas de ellas habrían trabajado de manera sistemática con las organizaciones sociales campesinas e indígenas o han apoyado sus demandas (Arellano-López y Petras, 1994:86; von Freyberg, 2012; Devisscher, 2013:20). También se ha denunciado que las ONG llevan sus propuestas cerradas de proyectos a las organizaciones sociales para que estas los avalen y salgan los proyectos como propuestos por la población *meta*.<sup>974</sup>

Contrariamente, Susana Eróstegui<sup>975</sup> afirma que los miembros de su red de ONG nunca se atribuyeron un rol que no les corresponde, que nunca asumieron representar a la *sociedad civil* en general y que siempre aclararon que representaban la voz de las ONG<sup>976</sup>. A su vez, todas las ONG afirman su apoyo a las demandas de la población.

Como he demostrado previamente y ha sido afirmado por la gran mayoría de las ONG entrevistadas, en la práctica la mayoría de las ONG no pueden asumir plenamente el rol de entidad *autónoma, independiente y fiscalizadora* al que aspiran<sup>977</sup>, principalmente por su mencionada dependencia financiera<sup>978</sup>.

Dicho rol al que aspiran refleja la narrativa legitimadora del concepto *sociedad civil*, central en el discurso de la CD y también de muchos gobiernos, que a pesar de su carácter ambiguo ha entrado a formar parte del sociolecto y de la agenda oficial (Bebbington y Riddell, 1997:108). Su origen está en el Norte y conlleva la connotación de la capacidad de la sociedad de controlar y

<sup>974</sup> Esta crítica ha sido formulada también por una delegada de la organización social *Bartolina Sisa* (en la Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia”, Mesa 2, en La Paz, 16 de junio de 2011), Walter Limache (Director del Programa Nina, Red de ONG UNITAS, entrevista en La Paz, 7 de julio de 2011), Jhonny Dahua Cisneros (delegado del Pueblo Originario *Kichwa* de Sarayaku, Ecuador, testimonio recogido por Sáinz Ramos, 2008:11) y Julio Cusurichi Palacios (delegado de la organización social indígena COINBAMAD, Perú, testimonio recogido por Sáinz Ramos, 2008:15).

<sup>975</sup> Directora de la Red UNITAS de 22 ONG bolivianas, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

<sup>976</sup> Algunas ONG expresaron que no se sienten representadas por las posiciones de UNITAS y prefieren no asociarse para no poner en riesgo su institucionalidad por la pérdida de legitimación ante el gobierno.

<sup>977</sup> Javier Gómez, Director ejecutivo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, entrevista en La Paz, 12.07.2011.

<sup>978</sup> Lo mismo aplica a las ONGD del Norte (Angeles Alceza, Mundubat, entrevista en La Paz, 09.06.2011).

sustituir —o por lo menos complementar— al Estado. Sin embargo, tampoco en las democracias del Norte existe esa capacidad *fiscalizadora* efectiva (Santos, 2007).

Rodríguez-Carmona (2008:185) confirma la legitimación a través de este rol al identificar la función supletoria política y función concienciadora de las ONG por las insuficiencias del sistema político en la representación de los intereses de sectores no hegemónicos.

Por esta razón, se trata de un rol atribuido a las ONG también desde los gobiernos neoliberales, dado que por el declive de los sindicatos obreros en el marco de re-estructuraciones de la base productiva a partir de 1985 se redujo la capacidad sindical para la incidencia política, lo cual creó un vacío de poder alternativo y contestatario. Sin embargo, la legitimación política de los gobiernos democráticos se basa en la existencia —en apariencia, por lo menos— de una oposición extra-parlamentaria, y las ONG bolivianas asumieron este rol atribuido al coincidir con el rol al que aspiraban. Sin embargo, desde el ciclo de protestas habido entre 2000 y 2005, se otorga este rol a las organizaciones y movimientos sociales indígenas y campesinas —un cambio mediante el cual las ONG y parte de la CD buscan relegitimarse aludiendo a su aporte al mismo bajo la hegemonía del discurso anti-neoliberal del gobierno del MAS-IPSP.

Arellano-López y Petras (1994:85-86), en su artículo muy crítico con las ONG bolivianas, concluyeron que “[...] las ONG, con la asistencia de los donantes internacionales, han usurpado el espacio político que una vez perteneció a las organizaciones populares.” En este mismo sentido afirma Luis Nieto que, con el incremento del número de ONG, descendió progresivamente el de las organizaciones sociales y movimientos sociales (recogido por Sainz Ramos, 2008:57). Mientras tanto, Nuñez del Prado<sup>979</sup> y Alejo Véliz<sup>980</sup> advirtieron en

---

<sup>979</sup> Citado en *Presencia* (1990), “UMSA advierte sobre el trabajo de algunas ONGs”, La Paz, 29.05.1990.

<sup>980</sup> *Aquí* (1990), “Las ONGs se desnaturalizan”, La Paz, 14.07.1990.

1990 sobre la “dispersión de intereses locales” y la “confusión sembrada”<sup>981</sup> como producto de la actividad de las ONG<sup>982</sup>. Al abandonar paulatinamente la mayoría de las ONG su rol contestatario abierto<sup>983</sup>, también lo hizo la sociedad en su conjunto —hasta el resurgimiento de las organizaciones sociales, ante las cuales el rol de las ONG se revisará más adelante.

Contrariamente, Susana Eróstegui<sup>984</sup> arguye que muchas ONG atendieron las demandas de la población excluida, mientras mantuvieron una relación conflictiva con los gobiernos bolivianos al sostener un discurso crítico con las políticas neoliberales<sup>985</sup>; mientras Robert Luis Rueda<sup>986</sup> explica que, en los años 80 y 90, evaluaron las consecuencias para la población de no participar en el nuevo modelo económico y concluyeron que como ONG debían capacitar a la población rural para que pudiera participar en el modelo de la producción globalizada y así evitar la emigración masiva a las ciudades y al exterior. A su vez relata Juan Demeure<sup>987</sup> que su ONG, orientada al *desarrollo* productivo, siempre mantuvo un perfil bajo para sobrevivir a las coyunturas políticas.

Durante estas décadas se fomentó desde el sistema de la CD un rol contradictorio en la atribución del *fortalecimiento de la sociedad civil* a las ONG. Ello puede variar entre *apoyar* a las organizaciones sociales —percibiendo a las ONG como elemento externo a la *sociedad civil* y parte de la CD—, y fomentar la institucionalización de la propia ONG —percibiendo a las ONG como parte de la *sociedad civil*. Para mayor confusión, comúnmente se sobrepusieron ambas atribuciones (Farrington y Bebbington, 1993:12; von Freyberg, 2012).

<sup>981</sup> Una de las pocas referencias al sociolecto técnico y ambiguo identificado en el epígrafe 4.4.3. en el caso de estudio.

<sup>982</sup> Aporte de un delegado de la organización social CSUTCB en la Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia”, entrevista en La Paz, 16 de junio de 2011.

<sup>983</sup> Rosario León lo atribuye en los años 80 y 90, como también bajo el MAS-IPSP, a la cooptación del personal de las ONG por parte de las administraciones (Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21/22.12.2010).

<sup>984</sup> Directora de la Red UNITAS de 22 ONG bolivianas, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

<sup>985</sup> Aunque excluye el momento de la Ley de Participación Popular alrededor de 1994, al que hago referencia más adelante, después del cual volvieron a ser críticas con las privatizaciones.

<sup>986</sup> Director de la ONG Instituto de Capacitación del Oriente, entrevista en Santa Cruz, 23.11.2010.

<sup>987</sup> Presidente fundador de la ONG Centro para el Desarrollo Social y Económico, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010.

De forma similar, observa Simon Tysor<sup>988</sup> la yuxtaposición de roles políticos y asistencialistas, asumidos por coincidir los roles a los que aspiran con los atribuidos: la ONG como un actor de la *sociedad civil*, que apoya políticamente mediante la investigación y asesoría a las organizaciones sociales, además de realizar una labor de incidencia respecto al Estado, pero también de prestación de servicios donde no había capacidad del Estado. Según Tysor, la lógica dominante de la CD transformó estas aspiraciones fundacionales —y legitimadoras— de las ONG, resultando en un *mission drift* (Jones, 2007:304) que ha llevado a muchas ONG también a constituir un fin en sí mismo como mercado laboral. Para él, el futuro institucional de las ONG va a depender más de cómo se legitima como miembro de la *sociedad civil* que del hecho de ser parte de la cooperación, porque la CD no sólo se está retirando del país hacia otras áreas *más subdesarrolladas* donde su presencia resulta más fácil de legitimar en el Norte y Sur, sino que también está reduciendo las donaciones en general<sup>989</sup>, entre otros motivos por la crisis financiera de 2008<sup>990</sup>.

Pero esta relegitimación será difícil, según Tysor y otros<sup>991</sup>, para las ONG que no tienen o dejaron de tener un nexo con las organizaciones sociales a favor de su relación con la CD. Varias organizaciones sociales critican a las ONG por haber realizado en su nombre un trabajo de incidencia, por el que recibieron recursos financieros y materiales<sup>992</sup>, mientras que la población *beneficiaria* sigue en las mismas condiciones.

Por su parte, para David Choquetilla<sup>993</sup> las ONG mantienen un rol claro de representación e interlocución con organizaciones sociales para la incidencia —y menos un rol limitado a la ejecución de proyectos productivos o

---

<sup>988</sup> Director de país de Oxfam GB, entrevista en La Paz, 13.06.2011.

<sup>989</sup> El representante de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) afirmó que bajo gobiernos o senados republicanos se reducen los fondos para la ayuda no vinculada, entrevista en La Paz, 14.07.2011.

<sup>990</sup> Fernando Alvarado, Director general de LA ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010.

<sup>991</sup> Sylvia Fernández, Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo, Consultora de UNIFEM, entrevista en La Paz, 08.04.2011.

<sup>992</sup> También Jesús Limpías del Ministerio de Planificación de Desarrollo comparte esta crítica (Jefe de Unidad de la Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal, entrevista en La Paz, 06.05.2011).

<sup>993</sup> Coordinador programas de país, ONGD IBIS Dinamarca, entrevista, en La Paz, 09.06.2011.

sociales. José Blanes<sup>994</sup> afirma que la deseada función de diseñar, o por lo menos informar a, políticas públicas se ha asumido, aunque sólo en ocasiones, por varias de las ONG bolivianas. Por ejemplo, que proyectos, estudios y reuniones realizados por varias ONG y agencias bilaterales<sup>995</sup> sirvieron como base para la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994. Y un delegado de una organización social boliviana<sup>996</sup> afirmó que “algunas ONG nos apoyan, pero otras no entienden”.

El rol asistencialista y legitimador —que facilitaba la legitimación del gobierno y de la CD al paliar los efectos sociales negativos y constituir una fachada fiscalizadora— durante la primera generación de las políticas de ajuste entre 1985 y 1994 (Devisscher, 2013:22), ha sido posteriormente menos cuestionado que el rol de las ONG en la segunda generación (LPP y descentralización administrativa) a mediados de los años 90: a pesar de las reservas de varias organizaciones sociales<sup>997</sup> y su lucha por cambiar estas leyes, según Kohl y Farthing (2007:233-237) y Susana Eróstegui<sup>998</sup>, la mayoría de las ONG bolivianas seguían con los procesos proyectados y financiados por la CD y el gobierno —como capacitar, pero también *empoderar* al personal de los nuevos municipios—, y no se involucraron junto a las organizaciones sociales en lograr un carácter más *participativo* de estas leyes neoliberales (Kohl y Farthing, 2007: 233-237). José Blanes<sup>999</sup> afirma que la LPP ha sido un intento de incorporar a las ONG en el Estado. Por su parte, Liendo (2009: 52-53) defiende que efectivamente se logró modificar favorablemente la Ley de Participación Popular debido al aporte de los técnicos que la construyeron y de sus experiencias en diversas ONG.

---

<sup>994</sup> Director de la ONG *CEBEM*, entrevista, en La Paz, 16.08.2012.

<sup>995</sup> Roberto Delgado nombra las cooperaciones alemana, holandesa, sueca y suiza, junto con varias ONG grandes de Bolivia (Director de la ONG Centro de Desarrollo y Fomento a la Auto Ayuda, entrevista en La Paz, 15.12.2010).

<sup>996</sup> Delegado de la organización social CSUTCB, Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia”, La Paz, 16 de junio de 2011

<sup>997</sup> Las organizaciones sociales percibieron las leyes inicialmente (1) como una profundización de la privatización de los derechos y servicios básicos, y (2) como otro intento estatal de sustituir las estructuras sociales existentes por otras de mayor control (Kohl y Farthing, 2007:233-237).

<sup>998</sup> Directora de la Red UNITAS de 22 ONG bolivianas, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

<sup>999</sup> Director del *CEBEM*, en el Conversatorio *ONG e investigación*, La Paz, 09.08.2012

Aunque la mayoría ONG no se involucraron con las organizaciones sociales para modificar u oponerse a estas leyes neoliberales de reforma, sí asistieron para que la población se apropiara de los nuevos espacios políticos creados por la LPP<sup>1000</sup>, que después de la reforma agraria de 1952 fue lo que más transformó el área rural de Bolivia<sup>1001</sup> —aunque también recibió críticas<sup>1002</sup>. Medeiros (2001) arguye que, si bien la norma posibilitó mayores espacios para la participación rural, estos espacios estaban muy controlados por los actores del *desarrollo*, como las ONG o los funcionarios estatales, a través de un discurso en el que las cuestiones fundamentales de tenencia de la tierra y precios agrícolas se ignoraban en favor de un enfoque despolitizado sobre problemas y soluciones técnicos. Como resultado de la LPP, el gobierno central en realidad extendió su control sobre el territorio nacional, en vez de reducirlo<sup>1003</sup>.

Aunque a los municipios con presencia activa de ONG les ha ido generalmente mejor bajo la LPP que a aquellos municipios sin ONG, también hubo casos en los cuales los gobiernos municipales durante ese proceso dependieron en exceso de las ONG, que estaban representadas por profesionales urbanos, usualmente con mayores sueldos que los/as concejales rurales. Aun así, en cumplimiento de la narrativa poscolonial, algunas ONG denominaron a los procesos en estos municipios como “participativos”, a pesar de que, además de la poca capacidad técnica generalizada, contaban con estructuras organizativas sociales débiles (Kohl y Farthing, 2007:221-222).

---

<sup>1000</sup> Horst Grebe atribuye la presidencia de Evo Morales a la LPP, pero como uno más de los factores causantes (Director del Instituto Prisma, Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (1983-1984), Miembro del Directorio de la ONG CEDLA (1996 - 1998), Ministro de Desarrollo Económico (2004), entrevista en La Paz, 20.05.2011).

<sup>1001</sup> Juan Demeure, Presidente fundador de la ONG Centro para el Desarrollo Social y Económico, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010.

<sup>1002</sup> Kohl y Farthing (2007:232), por un lado, postulan que en el marco de la aplicación de la LPP, el aporte de las ONG ha sido positivo: en municipios sin presencia de las ONG las élites locales frecuentemente instrumentalizaron la LPP para sus propios intereses, por lo que muchos alcaldes desconfiaron de las ONG e incluso buscaron prohibir su presencia. Y, sobre todo, respecto a la gestión municipal, que las ONG “empujaron al gobierno a un mayor reconocimiento de los derechos y prácticas culturales indígenas.” Por otro lado, Kohl y Farthing (2007:235) concluyen su análisis de la LPP de manera más crítica: “Si bien la LPP fue calificada ampliamente como un cambio revolucionario equiparable al de la revolución de 1952, la Ley era esencialmente una medida reformista, incapaz de cambiar las condiciones materiales básicas de la mayoría de los bolivianos.”

<sup>1003</sup> José Antonio Peres Arenas, Director de la consultora Centro de Estudios y Proyectos, entrevista en La Paz, 25.01.2011.

Los procesos de la LPP afectaron también a las ONG bolivianas de manera profunda en los años posteriores. Al verse incrementado el rol del Estado en el ámbito rural, las ONG perdieron su rol paraestatal en la prestación de servicios sociales y en la producción<sup>1004</sup>, por lo que una parte importante de ellas se convirtió en la práctica en consultoras<sup>1005</sup> para los municipios, otras entidades públicas, la CD y empresas transnacionales. Debido a que las agencias financieras canalizaron los recursos de manera creciente a través de los municipios y de las nuevas corporaciones de desarrollo regional a cargo de las prefecturas<sup>1006</sup>, las ONG existentes previamente se encontraron compitiendo aún más por el financiamiento para sus proyectos debido a la creación de nuevas ONG estimulada por la alta disponibilidad de recursos<sup>1007</sup>.

Antes de la LPP, las ONG todavía podían negociar una agenda compartida con sus financiadores y administraciones públicas —a pesar de su dependencia del financiamiento internacional—, pero tras su aprobación se encontraron en la situación de subcontratistas de municipios y del gobierno (Kohl y Farthing, 2007:221), además de que los salarios en las ONG dejaron de poder competir con los salarios de los municipios desde finales del siglo<sup>1008</sup>. Ann Chaplin<sup>1009</sup> observa además que, al redefinir mediante la LPP el espacio del *desarrollo* de lo nacional a lo local, las ONG dejaron de tener un rol político a nivel nacional.

Aparte de la reconfiguración de los roles que podían o tenían que asumir las ONG para mantener su legitimidad existencial, los procesos de la LPP redefinieron sus relaciones con las organizaciones sociales. Sylvia

---

<sup>1004</sup> Rosa Resini, Directora de la ONG Centro de Investigación y Documentación Santa Cruz, entrevista en Santa Cruz, 22.11.2010.

<sup>1005</sup> Javier Gómez, Director ejecutivo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, entrevista en La Paz, 12.07.2011.

<sup>1006</sup> Juan Demeure, Presidente fundador de la ONG Centro para el Desarrollo Social y Económico, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010.

<sup>1007</sup> Helmut Vega (Director de la ONG Instituto de Investigación Cultural para la Educación Popular, entrevista en Cochabamba, 25.11.2010) y Carlos Andrés (Director de la ONG Centro de Asesoramiento para el Desarrollo Social, entrevista en Sucre, 04.11.2010).

<sup>1008</sup> Oscar Bazoberry Chali, Director del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, entrevista en La Paz, 27.05.2011.

<sup>1009</sup> investigadora, entrevista en La Paz, 30.05.2011.

Fernández<sup>1010</sup> añade que pocos años después de la aprobación de la ley se profundizó en el distanciamiento entre las organizaciones sociales y las ONG, dado que sólo una parte de las ONG compartía la lucha contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Aún así, varias evaluaciones externas destacan el rol de las ONG en la concienciación ciudadana en Bolivia en la política de hidrocarburos, tierra, negociaciones de libre comercio y la Asamblea Constituyente (Rodríguez-Carmona, 2008:139).

Sin embargo, aunque algunas ONG bolivianas han apoyado activamente a los movimientos sociales durante décadas, la mayoría no se posicionan con un discurso político claro en coyunturas críticas (Rodríguez-Carmona, 2008:50), lo que reforzó las rupturas provocadas anteriormente. La incapacidad de las ONG de situarse políticamente es una constante desde la década de 1980 (León y Toranzo Roca, 1990: 49) hasta la Asamblea Constituyente de 2006 y hasta la actualidad. Raúl Prada<sup>1011</sup> observa que muchas ONG se sumaron a marchas y protestas de las organizaciones sociales para legitimarse, y que también en la Asamblea Constituyente tomaron posiciones claras sólo por la misma finalidad. El también Constituyente Prada critica que las ONG se autoconvocaron a mesas y audiencias para ganar influencia, aunque sólo las ONG de medio ambiente lograron un impacto en el texto de la Asamblea Constituyente<sup>1012</sup>, dado que eran las únicas especializadas con expertise en una temática poco trabajada en la propuesta del Pacto de Unidad<sup>1013</sup>, que representaba la base para la nueva constitución del país. Fernando Alvarado<sup>1014</sup> observa que su ONG, junto a otras, sí formó parte del proceso e insertaron varias propuestas en temas productivos.

---

<sup>1010</sup> Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo, entrevista en La Paz, 08.04.2011

<sup>1011</sup> Investigador de la UMSA, miembro de Comuna, Constituyente, ex-Viceministro de Planificación Estratégica, entrevista en La Paz, 13.08.2012

<sup>1012</sup> Raúl Prada añade que el PNUD aportó fondos para realizar meramente una reforma en lugar de una nueva constitución, y que por ello los expertos extranjeros financiados tuvieron poca influencia.

<sup>1013</sup> Siendo ello un indicio del carácter discursivo del medio ambiente en el *Vivir Bien* y la política económica del MAS-IPSP.

<sup>1014</sup> Director general de LA ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010

En von Freyberg (2012) analizo la relación entre ONG y organizaciones sociales. El tema se puede sintetizar en las tres posiciones que existen en un debate inconcluso respecto a la participación de las ONG (y la CD) en el acceso de las principales organizaciones sociales, a través del MAS-IPSP, al gobierno nacional en 2006. No se trata de una mera disputa respecto al valor aportado por cada parte al proyecto social y político denominado *Proceso de Cambio* liderado por el MAS-IPSP, sino que implica la búsqueda de la legitimación política, social y existencial de cada actor —que determina el rol, el poder y la sobrevivencia institucional en una coyuntura de cambios críticos.

Por su parte, las organizaciones sociales del *Pacto de Unidad* (PU)<sup>1015</sup> niegan rotundamente el apoyo de la CD<sup>1016</sup>. Sin embargo, también existen voces divergentes entre las organizaciones sociales que confirman el apoyo institucional de una parte de la CD no gubernamental, como también de algunos sindicatos europeos y la Iglesia católica<sup>1017</sup>.

Asimismo, una gran parte del sistema de la CD y las ONG bolivianas afirman haber ejercido un papel fundamental<sup>1018</sup> —o, por lo menos, de apoyo importante<sup>1019</sup>— para que las organizaciones sociales obtuvieran las cuotas de poder actuales. Ello se suele justificar mediante las capacitaciones y reuniones facilitadas a los y las dirigentes de las organizaciones sociales por parte de las ONG,<sup>1020</sup> financiadas por la CD durante décadas y en casi todo el territorio

<sup>1015</sup> Alianza formal entre las cinco principales organizaciones sociales (OS): las OS campesinas (CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB) y las OS indígenas (CONAMAQ y CIDOB). Es una plataforma que se constituyó formalmente en 2004 y que agrupó, hasta su ruptura a finales de 2011, a cinco de las OS matrices y por esta razón afirmó ser la representación legítima de todas las OS en Bolivia. Volvió a la actividad en 2019.

<sup>1016</sup> Freddy Condor, Coordinador Nacional de COINCABOL (Coordinadora de la Alianza del *Pacto de Unidad*), entrevista en La Paz, 27.04.2011.

<sup>1017</sup> Juan de la Cruz Vilca, Ex-dirigente de la OS CSUTCB y. en el momento de la entrevista. jefe de unidad en el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil, entrevista en la Paz, 19.04.2011.

<sup>1018</sup> Por ejemplo, Walter Limache, Coordinador del Programa Nina de UNITAS, afirma que uno de los orígenes del Pacto de Unidad fueron los encuentros de este programa (entrevista en La Paz, 07.07.2011), y Rosario León argumenta que las y los miembros de muchas ONG durante décadas incidieron más en las partes remotas del país que los partidos y la Iglesia (Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21/22.12.2010).

<sup>1019</sup> Susana Eróstegui, Directora de la Red UNITAS, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

<sup>1020</sup> Por ejemplo: Raúl Prada, Ex-Constituyente; ex-VM de Planificación Estratégica (entrevista, en La Paz, 13.08.2012) y Walter Limache, Director del Programa Nina (Red de ONG UNITAS) (entrevista en La Paz, 07.07.2011). También desde algunas ONGD internacionales confirman esa idea (Simon Tysor, Director de

nacional. Desde un punto de vista crítico, confirma el diputado de oposición Mauricio Muñoz<sup>1021</sup> que, a pesar de que la CD no financió campañas ni movilizaciones de partidos de la izquierda, algunas ONG sí crearon líderes que después tuvieron capacidad movilizadora.

La posición intermedia en este debate es defendida por algunos/as analistas, entre ellos Carlos Mesa<sup>1022</sup>, y expresa que es innegable que las organizaciones sociales hubieran llegado al poder también sin el apoyo de las ONG, pero que resulta evidente que ha habido un apoyo de algunas ONG<sup>1023</sup> a la mayoría de las organizaciones sociales<sup>1024</sup>.

Después de la salida del gobierno de la mayoría de ex-directivos/as de algunas ONG (que entre 2006 y 2007 habían sido invitados al gobierno a título personal<sup>1025</sup> para aportar capacidad técnica de gestión), se desplazó el centro del debate y de esta manera la fuente de legitimación sólo ligeramente, tildando frecuentemente el MAS-IPSP y las organizaciones sociales afines a las ONG bolivianas e internacionales como “agitadoras” o “conspiradoras”<sup>1026</sup> en momentos críticos para la legitimidad política gubernamental. También hay analistas que comparten esta valoración respecto a algunas ONG y financiadores<sup>1027</sup> específicos, como USAID, mientras María Galindo<sup>1028</sup> arguye

---

país de Oxfam GB, entrevista en La Paz, 13.06.2011 y David Choquetilla, Coordinador de programas de país de la ONGD danesa IBIS, entrevista en La Paz, 09.06.2011).

<sup>1021</sup> Diputado en la Asamblea Nacional, Jefe de bancada adjunto PPB-CN, entrevista en La Paz, 13.07.2011.

<sup>1022</sup> Historiador, periodista y ex-presidente de Bolivia (2003-2005), entrevista, en La Paz, 14.08.2012.

<sup>1023</sup> Rafael Puente, CEDIB, Ex-vice ministro (2006), Ex-Prefecto de Cochabamba (2008), entrevista en Tiquipaya, 02.08.2011.

<sup>1024</sup> Sin embargo, cabe destacar que el MAS-IPSP y las OS del Pacto de Unidad no han sido los únicos actores sociales que forjaron el cambio estructural boliviano desde los años 90. Al margen de ellas –pero también de las ONG locales y de la CD– se desarrollaron varias movilizaciones sociales, principalmente llevadas por MS de las periferias urbanas, como las Juntas Vecinales. El MAS-IPSP apoyó de forma tardía estas y otras protestas, pero aún así las capitalizó en las elecciones legislativas (Zuazo, 2009:42-43).

<sup>1025</sup> Para evitar la influencia de las ONG y la CD (Luis Tapia, investigador, Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA), entrevista en La Paz, 08.08.2012).

<sup>1026</sup> Por ejemplo: *La Razón* (2010): “Gobierno identifica a ONG vinculadas a Usaid y asegura que conspiran”, La Paz, 25.07.2010.

<sup>1027</sup> Ann Chaplin, investigadora, entrevista en La Paz, 30.05.2011.

<sup>1028</sup> Cofundadora de Mujeres Creando, entrevista en La Paz, 06.07.2011.

que las ONG en su conjunto tienen la finalidad de dividir y despolitizar también al movimiento feminista urbano en Bolivia<sup>1029</sup>.

Raúl Prada<sup>1030</sup> afirma que el MAS-IPSP desde el principio buscó cooptar a las dirigencias para controlar y dividir a las organizaciones sociales —lo que llevó al final del Pacto de Unidad en 2011—, y que el apoyo de algunas ONG y de parte de la CD a organizaciones sociales contrarias al gobierno<sup>1031</sup> puso en riesgo este control y la base de legitimidad del gobierno. Luis Tapia<sup>1032</sup> valora que el discurso gubernamental que buscaba la deslegitimación de las ONG se debió a una estrategia para desconocer a algunos pueblos indígenas como sujetos políticos: se les negaba la capacidad política de propuesta y agenda propia, atribuyendo su oposición a la influencia de las ONG financiadas por intereses extranjeros. Ello implicaba una atribución por parte del gobierno de un rol de actor político a las ONG que excedía al de ejecutor de proyectos.

Como otros y otras, Rafael Puente<sup>1033</sup> observa que el gobierno debe analizar con un mayor grado de diferenciación a las ONG y reconocer sus aportes técnicos y sociales, además de su relevancia económica como mercado laboral para la clase media urbana.

Como consecuencia, se pueden observar no sólo nuevas líneas de intermediación entre el sistema de la CD y el gobierno, sino también, lo que resulta más trascendental, una reconfiguración de la relación entre la

<sup>1029</sup> María Galindo y Sonia Sánchez (2007:103-104) expresan también que las ONG bolivianas colaboran con las personas desde una posición *paternalista*: en primer lugar cooptan las luchas sociales y políticas y así expropián a los/as ahora *beneficiarios/as* de su propia lucha “por la vía de un informe [...] de una estadística”; en segundo lugar, las ONG crean un “andamio institucionalizante” de jerarquías, de “necesidades” y de profesionalizaciones; en tercer lugar, “traducen” las demandas y luchas apropiadas y “cambian el lenguaje” de los/as “beneficiarios”: las ONG imponen sus objetivos porque los/as “beneficiarios/as” empiezan a usar el lenguaje técnico de la CD y a ser “portavoz” de estos objetivos *traducidos*. Las autoras concluyen que el “oenegismo prácticamente ha destruido la lucha de las mujeres feministas” por la especialización de las luchas. Las ONGD habrían fragmentado las formas de pensamiento y limitado las proclamas a espacios limitados y no permitirían que se extiendan a la sociedad y la política en general —por lo que habría pocas feministas con discursos integrales y complejos.

<sup>1030</sup> investigador UMSA, miembro de Comuna, Constituyente, ex-Viceministro de Planificación Estratégica, entrevista en La Paz, 13.08.2012.

<sup>1031</sup> Como se visibilizó en los conflictos en Caranavi y el TIPNIS (Rafael Puente, CEDIB, Ex-vice ministro (2006), Ex-Prefecto de Cochabamba (2008), entrevista en Tiquipaya, 02.08.2011).

<sup>1032</sup> entrevista, La Paz, 08.08.2012.

<sup>1033</sup> CEDIB, Ex-vice ministro (2006), Ex-Prefecto de Cochabamba (2008), entrevista en Tiquipaya, 02.08.2011.

sociedad y el gobierno<sup>1034</sup>. Las ONG, junto con las clases alta y media, perdieron su acceso directo y privilegiado al gobierno a favor de las organizaciones sociales<sup>1035</sup>, por lo que la emergencia de los movimientos sociales con agencia propia como sujetos políticos y mayor acceso a recursos públicos y de la CD<sup>1036</sup>, genera un cuestionamiento sobre el rol de las ONG en Bolivia<sup>1037</sup>, también por parte de estas mismas<sup>1038</sup>.

En este contexto, Oscar Bazoberry<sup>1039</sup> define el rol de las ONG en la *sociedad civil*, independientemente de las coyunturas políticas o ideológicas, como una vía, aparte de las organizaciones sociales y los partidos, para que ciertos individuos puedan lograr metas que beneficien al país mediante la capacitación y que pueden llevar a reformas estructurales. Asimismo, Fernando Alvarado<sup>1040</sup> y Helmut Vega<sup>1041</sup> defienden que las ONG tienen el derecho constitucional de libre asociación para proponer y perseguir mejoras para el bien común, mientras Robert Luis Rueda<sup>1042</sup> concluye que, por lo tanto, son un actor social y político.

Contrariamente, Horst Grebe<sup>1043</sup> concuerda con críticas vertidas en los años 90 de que las ONG son entidades privadas autoconvocadas por una causa, y no por una base como las organizaciones sociales, y, en este sentido, Juan Carlos

---

<sup>1034</sup> Por ejemplo, Elvira Parra, Directora del *Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas*, afirmó que existen fondos elevados disponibles desde el gobierno, pero que faltan buenos proyectos. También que las formalidades de acceso son más sencillas que las de la CD, pero que aun así las organizaciones sociales esperan que una ONG con experiencia elabore el proyecto, pero que las mismas no lo plasman igual que las OS, por lo que los dirigentes están aprendiendo estos procesos de gestión (entrevista en La Paz, 13.07.2011).

<sup>1035</sup> Susana Eróstegui, Directora de la Red UNITAS, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

<sup>1036</sup> Marco Gandarillas, Director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010

<sup>1037</sup> Ann Chaplin (investigadora, entrevista en La Paz, 30.05.2011) y Simon Tysor (Director de país de Oxfam GB, entrevista en La Paz, 13.06.2011).

<sup>1038</sup> Fernando Alvarado expresa que al lograr la meta de muchas ONG —que las organizaciones sociales formen parte del gobierno—, las ONG están obligadas a buscar nuevos roles (Director general de la ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010).

<sup>1039</sup> Director del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, entrevista en La Paz, 27.05.2011.

<sup>1040</sup> Director general de la ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010.

<sup>1041</sup> Director de la ONG Instituto de Investigación Cultural para la Educación Popular (INDICEP), entrevista en Cochabamba, 25.11.2010.

<sup>1042</sup> Director de la ONG Instituto de Capacitación del Oriente, entrevista en Santa Cruz, 23.11.2010.

<sup>1043</sup> Director del Instituto Prisma, Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (1983-1984), Miembro del Directorio de la ONG CEDLA (1996 - 1998), Ministro de Desarrollo Económico (2004), entrevista en La Paz, 20.05.2011.

Núñez<sup>1044</sup> cuestiona la legitimidad de las ONG para la incidencia directa sobre las políticas públicas y reconoce que el trabajo que se realiza con las organizaciones sociales para apoyar cambios políticos es de largo plazo.

Por su parte, Bazoberry y Eróstegui<sup>1045</sup> concuerdan con las agencias bilaterales<sup>1046</sup> y multilaterales<sup>1047</sup> que las ONG siguen cumpliendo con un rol de intermediación para el sistema de la CD como canalizadoras, legitimada en base a la narrativa *poscolonial*,<sup>1048</sup> y ejecutoras de fondos —y que para la legitimación de las financiadoras promueven necesariamente las temáticas declaradas relevantes por las sociedades del Norte, que pueden coincidir con las del Sur.

Sin embargo, también existe un elevado grado de coincidencia entre los roles atribuidos a las ONG como canalizadoras y ejecutoras, y un rol al que aspiran las propias entidades: las ONG como mercado laboral<sup>1049</sup> principalmente para las clases medias urbanas profesionales (van Niekerk, 1995:26; Arrellano-López y Petras, 1994:80).

Para Javier Gómez<sup>1050</sup>, la confusión sobre el rol de las ONG nace de los roles adscritos desde los diferentes elementos del contexto, que no necesariamente coinciden con sus estatutos fundacionales y con su rol deseado<sup>1051</sup>, aunque finalmente su legitimidad no surge de las agendas oficiales, sino de la práctica

---

<sup>1044</sup> Director de la Fundación Jubileo, entrevista en La Paz, 31.05.2011.

<sup>1045</sup> Directora de la Red UNITAS, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

<sup>1046</sup> Ainhoa Cabezón, Coordinadora de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entrevista en La Paz, 07.06.2011.

<sup>1047</sup> Víctor Hugo Bacareza, PNUD, Director Programa ODM (desde 2005), en Ministerio Planificación (1978-2005), entrevista en La Paz, 29.06.2011.

<sup>1048</sup> Nathan Robinson (Director Ejecutivo del Consejo de Salud Rural Andino, PROCOSI), en Conversatorio ONG. La Paz, 08.08.2012

<sup>1049</sup> José Blanes en *La Razón* (1995), "ONGs/IPDs, actores sociales o grupos de interés", La Paz, 11.03.1995.

<sup>1050</sup> Director ejecutivo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, entrevista en La Paz, 12.07.2011.

<sup>1051</sup> Valoración compartida por José Antonio Peres Arenas (Director de la consultora Centro de Estudios y Proyectos, entrevista en La Paz, 25.01.2011). Rosario León relata cómo su autodefinición como entidad de investigación no concuerda con la de activista, adscrita por la CD (Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21./22.12.2010).

basada en las agendas extraoficiales de la entidad —que a su vez es valorada por cada parte del contexto de una forma divergente.

De esta manera se confirma lo identificado en el capítulo 4.4.: que en sentido contrario a las críticas reflejadas en el capítulo 3.2.3., que defienden que la CD sostiene una agenda oficial para así perseguir agendas extraoficiales opuestas (Martínez Peinado, 1999:107; Sogge, 2002:32-36) —deslegitimadora por su incoherencia—, el mecanismo legitimador de la articulación libre no implica necesariamente que detrás de la agenda oficial se realicen exclusivamente actividades contrarias a la misma. Meyer y Rowan (1977) las denominan “fachadas ceremoniales” justo porque no transmiten mensajes falsos, sino condensados: debido a que por necesidad las entidades articulan libremente entre las expectativas y demandas atribuidas, condensadas en la agenda oficial, y las intervenciones necesarias para satisfacerlas, realizadas en la agenda extraoficial. Se trata de la única manera de poder mantener un cierto grado de coherencia, operatividad y *eficacia* en el sistema moderno de la CD —manteniendo así su legitimidad, facilitando asimismo la sobrevivencia institucional de sus entidades (Rottenburg, 2009:70). Ello se debe a que el personal de las entidades de la CD proviene de sociedades modernas eurocéntricas y/o ha sido socializado en sistemas educativos que transmiten los topoi de la modernidad eurocéntrica. Por esta razón, es el propio personal de la CD el que busca la *eficacia* y *eficiencia* en sus intervenciones dirigidas a sus objetivos, sean estos modernizadores eurocéntricos o poscoloniales, con el resultado de que las incoherencias observables, tanto en las diversas agendas oficiales de los diferentes actores, como en las agendas extraoficiales o prácticas empleadas, no desembocan en un cuestionamiento de sus objetivos, del *desarrollo* y del sistema de la CD *per se*.

También Gómez<sup>1052</sup> alude a que el poder de las ONG se basa en su procedencia en gran parte de una clase social con acceso a recursos y educación moderna eurocéntrica. Y aunque la mismo puede corresponder

---

<sup>1052</sup> Director ejecutivo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, entrevista en La Paz, 12.07.2011.

también a narrativas posmodernas críticas con la modernidad, la misma igualmente otorga legitimidad frente a financiadores en el Norte afines a. Por este origen tanto el gobierno actual, como gran parte de las organizaciones sociales ponen en cuestión la legitimidad de las ONG.

Sin embargo, y cómo he concluido en el capítulo 4.4., en la última década se observan modificaciones notables en la agenda oficial: ahora es legítimo —y legitimador— que se yuxtapongan narrativas antes percibidas como incompatibles. Por ejemplo, en la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, el sistema de la CD logró converger mediante la articulación libre las demandas poscoloniales de *relaciones horizontales* entre financiadores y receptores, y las demandas ortodoxas de *eficacia* y *eficiencia*<sup>1053</sup>. Antes de esta institucionalización de la *eficacia* a través de la *eficiencia* como meta central para alcanzar el *desarrollo*, las agendas oficiales de la CD discreparon aún más de sus prácticas modernas, ya que hasta entonces se percibía la rentabilidad económica como contradictoria con la *solidaridad*, el *altruismo* y la *ayuda/cooperación* —exceptuando tácitamente a las organizaciones de la CD de las lógicas propias del mercado y de la gestión pública. Aunque, cabe matizar, que ya a mediados de los años 90 Farrington y Bebbington (1993:22) y Frits Wils (1995:60) observaron este proceso al afirmar que, debido al contexto neoliberal hegemónico, se había dado un cambio en la base externa de legitimidad de las ONG y de sus fuentes de financiamiento desde un interés por el activismo y la solidaridad hacia una mayor centralidad de la eficiencia, resultados e impactos —resultando en el consiguiente ajuste por parte de las ONG<sup>1054</sup>. Asimismo, Rafael Puente<sup>1055</sup> identifica en los miembros de muchas ONG antiguas un abandono de las ideologías de izquierda durante los años 80 y 90 por el declive del socialismo real.

---

<sup>1053</sup> Firmada por los gobiernos financiadores, varios gobiernos receptores y algunas ONGD internacionales, la declaración expresa que “[e]n el momento de *determinar* las formas más *eficaces* para suministrar la ayuda, nos *guiaremos* por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países *socios*.” (CAD, 2005: artículo 5; subrayado mío).

<sup>1054</sup> Marco Gandarillas, director CEDIB, entrevista en Cochabamba, 10.09.2010

<sup>1055</sup> CEDIB, Ex-viceministro (2006), Ex-Prefecto de Cochabamba (2008), entrevista en Tiquipaya, 02.08.2011.

Por su parte, el rol atribuido a y asumido por las ONG como ejecutoras limita la asunción del rol deseado como actores políticos. La mayoría de las ONG son conscientes de su percepción externa como entidades *técnicas*, aunque no necesariamente apolíticas<sup>1056</sup>, que han promovido temas impuestos y creado proyectos con una *eficacia* limitada<sup>1057</sup>. Como consecuencia, han buscado su legitimación al destacar su dependencia financiera estructural del sistema de la CD (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010:206).

Efectivamente, han sido también las ONG las que, a exigencia de la CD, han introducido los topoi del *desarrollo* moderno capitalista —*crecimiento económico, resultados cuantificables y a corto plazo*, etc.— en las organizaciones sociales<sup>1058</sup> (Arellano-López y Petras, 1994:86) y la sociedad boliviana en general<sup>1059</sup> (von Freyberg, 2012).

Sin embargo, se sigue cuestionando la legitimidad de las ONG bolivianas desde las organizaciones sociales y el gobierno del MAS-IPSP en cuanto a su rol proactivo en transformaciones sociales y políticas exitosas, y en menor medida en cuanto a su *eficiencia* desde el sistema de la CD.

### **8.3. Los roles de las ONG bolivianas para la legitimación del *desarrollo*, del sistema de la CD y los gobiernos nacionales**

En el capítulo 2 resumí las críticas ortodoxas, posmodernas y poscoloniales al sistema de la CD y a las ONG en particular, y aunque a lo largo del presente capítulo ya contrasté varias de ellas con el caso de estudio de Bolivia, cabe revisar a continuación a las más relevantes.

---

<sup>1056</sup> Por ejemplo, Susana Eróstegui, Directora de la Red UNITAS, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

<sup>1057</sup> Como otras ONG, Jaime Mendoza lo atribuye a la evaluación ritual y a una falta de compromiso de largo plazo por parte de la CD (Director ejecutivo de la ONG Centro Regional de Proyectos para la Gestión Ambiental, entrevista en Tarija, 08/09.11.2010), y Mari Marca a la exigencia de cumplir metas ajenas en plazos irreales (Directora de la ONG Centro de Información y Desarrollo de la Mujer, entrevistas en La Paz, 10./16.02.2011).

<sup>1058</sup> Simon Tysor (Director de país de Oxfam GB, entrevista en La Paz, 13.06.2011) y María Galindo (cofundadora de Mujeres Creando, entrevista en La Paz, 06.07.2011).

<sup>1059</sup> Sylvia Fernández, ONUMujer, entrevista en La Paz, 08.04.2011.

En el marco de la investigación no encontré referencias recientes a la crítica ortodoxa de que las ONG son un obstáculo para el mercado libre y el crecimiento económico, al competir mediante subvenciones con productores locales. Otra crítica es la *maldición de la ayuda*, que actualmente es interpretada como un problema limitado al pasado debido al clientelismo facilitado por los inmensos fondos disponibles en los años 80 y 90, mientras que hoy el debate se centra en la *maldición de los recursos naturales* por el aumento de las regalías de hidrocarburos y la reducción de las donaciones. Por estas razones, la CD y las ONG no tienen la necesidad de contrarrestar estas narrativas.

Sin embargo, la mayoría de las ONG reconocen la *ineficacia e ineficiencia* de una parte de sus intervenciones, problemas que justifican aludiendo a su dependencia financiera de las agencias del Norte, con exigencias burocráticas desmesuradas y divergentes, plazos cortos<sup>1060</sup>, financiación insuficiente, escala micro, evaluación ritual y temáticas que no corresponden a las principales necesidades percibidas por la población<sup>1061</sup>.

El efecto negativo de una falta de coordinación entre las ONG y las administraciones públicas es reconocido por las ONG entrevistadas, donde las ONG afiliadas a redes expresan haber superado esta problemática en la medida de lo posible, mientras algunas de las ONG no afiliadas aluden al incremento de la dependencia institucional y a la adscripción a temáticas ajenas por parte de las redes como un problema. Por su parte, en las entrevistas no se reflejó que las agencias financiadoras buscaran su legitimación al derivar las causas de la ineficacia a las ONG, aunque sí a las administraciones públicas.

Las críticas posmodernas y poscoloniales al dogma del *desarrollo* moderno eurocéntrico, su universalismo particular y la economización de todos los dominios no suponen una deslegitimación de la CD y las ONG en Bolivia, por

<sup>1060</sup> Rodríguez-Carmona (2008:149) destaca como „el mecanismo más hondo y subliminal de dependencia“ la imposición de una cultura del manejo del tiempo de los proyectos que „violenta“ el ritmo de los procesos locales.

<sup>1061</sup> Ann Chaplin, investigadora, entrevista en La Paz, 30.05.2011

no constituir un elemento de su discurso. Esto es consecuencia de que, hasta el presente, el *desarrollo* tiene una connotación positiva en el país —por lo que de hecho, al contrario, la CD y las ONG se pueden seguir legitimando al promover este topoi y no existe la necesidad de renovar la fe en el *desarrollo*. Es también debido a que el gobierno del MAS-IPSP abandonó rápidamente la narrativa alterna del *Vivir Bien* a favor del *desarrollo* extractivista *con soberanía*, compartido por una mayor parte de la población.

Aunque bajo esta narrativa sí se anula la fe en la *cooperación* internacional, puesta en entredicho no sólo por la narrativa *anti-imperialista* del gobierno del MAS-IPSP, sino también cuando las ONG se legitiman mediante alusiones a su dependencia financiera frente al cuestionamiento, sí existente, de la pertenencia para Bolivia de temáticas adyacentes al *desarrollo* eurocéntrico, cómo *género* o *medio ambiente*<sup>1062</sup>.

En el capítulo 3 he concluido que las ciencias sociales modernas y eurocéntricas son un mecanismo principal para la autolegitimación del universo simbólico moderno y eurocéntrico, así como para la deslegitimación de alteridades tan divergentes que no pueden ser incorporadas al universo simbólico moderno y eurocéntrico —a través de la inferiorización, traducción<sup>1063</sup>, cooptación y re-socialización. Aunque existen universidades privadas con carreras, maestrías y doctorados que se orientan casi exclusivamente por las escuelas de pensamiento eurocéntricas, principalmente de EEUU, cabe observar que en Bolivia, desde los años 90, los aportes posmodernos y poscoloniales al análisis del *desarrollo* surgen de las universidades públicas e instituciones de investigación, algunas de ellas ONG. A pesar de ello, o eventualmente debido a que todas ellas están excluidas de las fronteras del discurso, el topoi del *desarrollo* mantiene su capacidad legitimadora. A su vez

---

<sup>1062</sup> Todas las ONG expresaron críticas a la asimetría con la CD, aunque pocas cuestionaron también algunas prácticas de la CD, como las donaciones de alimentos, como hizo por ejemplo Mari Marca (Directora de la ONG Centro de Información y Desarrollo de la Mujer, entrevistas en La Paz, 10./16.02.2011).

<sup>1063</sup> En resumen, aparte de legitimar a los topoi de la modernidad eurocéntrica, es tarea de la ciencia moderna y del sistema de la CD el *demostrar* que el *tercer mundo* cuenta con conocimientos e instituciones *tradicionales e inferiores*, por lo que son sociedades *subdesarrolladas* —perpetuando con tal deslegitimación la legitimación de su dominación.

existen muy escasas referencias al topoi del *subdesarrollo* en el discurso. De esta manera, el gobierno del MAS-IPSP se legitimó por los logros bajo su mandato —al igual que las ONG y la CD. Contrariamente, antes tanto los gobiernos dictatoriales y neoliberales, como las ONG y la CD, habían basado su legitimidad en constituir el medio que permitiera superar el *subdesarrollo* de Bolivia.

A su vez, en las entrevistas encontré algunos ejemplos concretos de la “red de manipulación recíproca” descrita por Berger y Luckmann (1967:192) y de las agendas oficiales y extraoficiales de Meyer y Rowan (1977), aplicadas a la CD por Rottenburg (2009), donde las ONG manejan agendas extraoficiales, empleando fachadas artificiales según los intereses divergentes de los diferentes interlocutores y posibilitando la *eficacia* en el trabajo interno. Por ejemplo, pude observar que las y los *beneficiarios* cuentan con la capacidad para dirigir el trabajo de las ONG hacia sus intereses, mientras las ONG utilizan parte de los fondos recibidos para garantizar su propia institucionalidad y, en ocasiones, para objetivos definidos por la población y por los que no encuentran financiación.

La imagen pública de *actor político progresista e independiente* ha podido ser explotada por el sistema de la CD y los gobiernos bolivianos neoliberales para renovar su propia legitimación al incorporar a las ONG en sus ámbitos respectivos. Sin embargo, a la luz de las críticas a esta función neoliberal, este mismo mito fundacional de las ONG bolivianas perdió su validez desde los años 90. Esta legitimidad social había sido construido desde los años 60 a partir de la actividad política solidaria y altruista de algunas de ellas en el apoyo de luchas sociales y políticas durante las dictaduras, por lo que han sido percibidas como entidades no estatales y no lucrativas que proponen y persiguen alternativas contrahegemónicas, aunque desde los años 80 yuxtaponen las promesas de la *modernidad*<sup>1064</sup> —crecimiento, libertad, etc.— y de la *poscolonialidad* —equidad, independencia, etc.

---

<sup>1064</sup> Sylvia Fernández, Coordinadora del Área de Políticas y Presupuestos Públicos del Colectivo Cabildeo, Consultora de UNIFEM, entrevista en La Paz, 08.04.2011.

Desde entonces su imagen y legitimidad se ha reconstruida en base al discurso neoliberal hegemónico: las ONG como *alternativa social, privada y no lucrativa* —y por ello, *eficaz, eficiente*<sup>1065</sup>, *flexible, cercana a la sociedad, independiente*, etc. frente a los aparatos gubernamentales *ineficientes*<sup>1066</sup>, *electoristas y clientelares*. Es esta tendencia la que Frits Wils (1995:60), Farrington y Bebbington (1993:22) y Bebbington (2005:942) observan como un cambio en la base externa de legitimidad de las ONG: de un interés en el *activismo*, la *solidaridad* y las *buenas intenciones*, a perseguir *eficiencia, resultados e impactos*, de conformidad con las exigencias del discurso neoliberal hegemónico en el sistema de la CD contemporáneo.

Cabe resaltar que, mientras los gobiernos neoliberales, las agencias bi- y multilaterales y las ONG del Norte, que promovieron el *desarrollo* moderno eurocéntrico en Bolivia, se legitimaron en base a, entre otros factores, la asistencia social y la función fiscalizadora aparente de las ONG bolivianas, el gobierno del MAS-IPSP buscó legitimarse mediante la deslegitimación de la CD y, por extensión, de las ONG.

En este contexto, el gobierno y las organizaciones sociales cuestionan a las ONG menos por su rol como apaciguadoras y facilitadoras en la implantación de los ajustes neoliberales en los años 80<sup>1067</sup>, y más como facilitadoras esenciales y no contestatarias de las reformas de segunda generación —surgidas en los años 90 como mecanismo de legitimación de las instituciones financieras internacionales y del gobierno boliviano frente a críticas— y por el hecho de que las ONG se apropiaron del espacio político de los sindicatos y organizaciones sociales. Sin embargo, las ONG pueden legitimarse frente a estas críticas persistentes en muchas organizaciones

---

<sup>1065</sup> Representante de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entrevista en La Paz, 14.07.2011; y Fernando Alvarado, Director General de LA ONG ACLO, entrevista en Sucre, 05.11.2010.

<sup>1066</sup> Jesús Limpías confirma que varias agencias de la CD anunciaron su retirada del país por la burocracia excesiva (Jefe de Unidad, Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal del Ministerio de Planificación de Desarrollo, entrevista en La Paz, 06.05.2011), mientras Cynthia Prudencio defiende que el Estado debe supervisar a las ONGD, que con un mayor control social es más efectivo (Unidad de Culto y ONGs del Ministerio de Relaciones Exteriores, entrevista en La Paz, 29.06.2011).

<sup>1067</sup> Con pocas excepciones, como Javier Gómez, Director ejecutivo de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, entrevista en La Paz, 12.07.2011.

sociales en base a que la Ley de Participación Popular, en el largo plazo, resultó favorable para la agencia política del ámbito rural.

Igualmente, es poco cuestionado el carácter *no gubernamental* de las ONG por su dependencia financiera de las agencias bilaterales y administraciones públicas nacionales y locales, en la línea de las críticas analizadas en el capítulo 2, pero, por el contrario, se cuestiona la influencia de algunas ONG sobre la política nacional y municipal en los años 90. Sin embargo, es la crítica casi generalizada del carácter *no lucrativo* de las ONG la que sí pone en riesgo la legitimidad de la institución moderna ONG. Casi todas las ONG entrevistadas subrayan la necesidad de un mínimo de infraestructuras para su funcionamiento, aunque rechazan, por el *mission drift* implícito, a las pocas ONG grandes que priorizan inmuebles y movilidades ostentosas.

Una crítica relacionada es que la procedencia de las y los miembros, y sobre todo fundadores/as y líderes<sup>1068</sup>, de las ONG, en gran parte está en la clase media urbana, a diferencia de la mayoría de las y los *beneficiarios*. Otro cuestionamiento es que las ONG no cuentan con un mandato explícito<sup>1069</sup>, a diferencia de la mayoría de las organizaciones sociales, por lo que se les reprocha que se aprovechan de la situación de la población. Estas son las fuentes principales de deslegitimación que deben afrontar las ONG hasta el presente, a las cuales estas contestan admitiendo su estatus social y argumentando que constituyen un mercado laboral legítimo, aludiendo además a su intención de crear una horizontalidad con sus *socios* y *socias*, a pesar de que las ONG no la puedan tener con la CD.

El hecho de que, en la coyuntura política y económica presente, el Estado —en su mayoría constituido por, y en una marcada dependencia electoral de, los (antiguos) *beneficiarios/as* de las ONG— no haya aumentado la transferencia

---

<sup>1068</sup> La crítica a una falta de democracia interna se podría relacionar con el factor de las clases sociales. Sin embargo, por un lado no forma parte del discurso en el país y, por otro lado, el marco de la presente investigación no permite evaluar este aspecto.

<sup>1069</sup> Una temática relacionada, pero que no forma parte del discurso en Bolivia, es si la creciente profesionalización en y de las ONG (por las exigencias de la CD) conduce a intervenciones en temas con menos relevancia para los intereses de beneficiarios.

de fondos públicos<sup>1070</sup> hacia las ONG bolivianas para hacerlas parte funcional o por lo menos ejecutoras de las políticas públicas sociales, es señal de un elevado grado de desconfianza más allá del centralismo gubernamental. Sólo en parte resulta ser la misma desconfianza que les tenían a las ONG los gobiernos neoliberales por la tarea implícita, aunque subordinada a la práctica asistencialista (Devisscher, 2013:23-24), de *supervisar* al Estado desde la *sociedad civil*. La desconfianza actual es fruto de las rupturas experimentadas en el pasado entre las organizaciones sociales y las ONG bolivianas, y de las formas utilizadas por las ONG para introducir el *desarrollo* en todo el territorio boliviano desde la década de 1980.

Sin embargo, resulta complejo aplicar al caso de Bolivia la crítica poscolonial a la CD por la aniquilación de las alteridades y de la naturaleza. Por un lado, excede el marco de esta investigación evaluar la agencia de cada actor a lo largo del tiempo y su papel de cara a hegemonizar el topoi del *desarrollo* en el discurso nacional. Aunque es evidente que también las ONG contribuyeron a él al no cuestionarlo<sup>1071</sup> y, por el contrario, perseguirlo en el marco de sus proyectos —la principal fuente de financiación de la mayoría de las entidades. Por otro lado, ha sido abandonada después de pocos años la narrativa del modelo alternativo del *Vivir Bien*<sup>1072</sup> promovido por el gobierno del MAS-IPSP, reemplazada por un discurso y una políticas económicas de *desarrollo* extractivista *con soberanía*.

Por esta última razón, son concretamente las ONG medioambientales las que afrontan las principales críticas por promover el topoi moderno de la *protección de la naturaleza* —críticas formuladas primero desde la narrativa del *Vivir Bien*, ya que ponen en cuestión esta capacidad en los pueblos originarios, y ahora desde la narrativa del *desarrollo* extractivista, por poner en peligro el *crecimiento económico soberano*.

---

<sup>1070</sup> A diferencia con los gobiernos de la década de 1980, el gobierno del MAS-IPSP dispone de fondos propios más elevados por el aumento significativo de las regalías hidrocarburíferas desde 2005.

<sup>1071</sup> Con excepciones, como Rosario León (Directora de la ONG Centro de Estudios de la Realidad Económico Social, entrevista en Cochabamba, 21./22.12.2010).

<sup>1072</sup> El *Vivir Bien* transmitía entre otros aspectos también la narrativa alterna de la *complementariedad entre mujeres y hombres*, que cuestionaba el topoi moderno de la *equidad del género* promovido no sólo por las ONG feministas, sino gran parte de la CD.

Por otro lado, algunas ONG financiadas por USAID han sido cuestionadas por el gobierno del MAS-IPSP, organizaciones sociales y otras ONG por legitimar la globalización del capitalismo modernizador bajo la narrativa de la *democracia*, como intento de neo-colonización e injerencia. Es prácticamente sólo en estas temáticas en las que algunas ONG deben renovar su legitimidad coyunturalmente, frente a las críticas poscoloniales al utilitarismo geopolítico y económico de la CD y las críticas posmodernas al universalismo eurocéntrico, en un contexto donde el *status quo* desarrollista, neoliberal, urbano y mestizo ha sido alterado por una nueva hegemonía rural e indígena, pero en la práctica igualmente desarrollista.

En los casos de estudio de las ONG bolivianas identifiqué un proceso constante de redefinición de su rol en relación a las demandas cambiantes del contexto<sup>1073</sup>. La crisis de identidad de las ONG surge en parte por los roles contradictorios que les atribuyen los agentes con los que se relacionan – la cooperación internacional, el Estado y la sociedad – y que se reflejan en las definiciones y demandas aplicadas por cada agente. A ello se añade que la profundización de la participación del Estado pos-neoliberal en la economía y en las políticas sociales desplazó a las ONG de los roles que habían asumido en la era neoliberal y de su posición central, por un lado, como mediadoras entre gobiernos y *receptores*, y, por otro lado, como canalizadoras centrales de recursos —provenientes de la CD o no— hacia la población.

Una parte de la CD atribuye a las ONG bolivianas el rol, deseado por muchas de ellas, de fiscalización del Estado (y del mercado) como dimensión política y social. Pero mientras este rol legitimaba a las ONG en la era neoliberal por construir una fachada ceremonial de *control social*, se observa que el gobierno del MAS-IPSP busca legitimarse mediante una deslegitimación de las ONG a causa de su dependencia financiera del Norte.

A su vez, otro rol principal al que aspiran y afirman haber asumido la mayoría de las ONG bolivianas, además de parte de la CD, es la representación, intermediación y/o lobby para los grupos vulnerables y sus demandas ante el

---

<sup>1073</sup> Susana Eróstegui, Directora de la Red UNITAS, entrevista en La Paz, 08.12.2010.

Estado, la CD y otro tipo de organizaciones. Y a pesar de que desde el gobierno y varias organizaciones sociales se cuestiona la legitimidad de esta afirmación, las ONG y la CD buscan su legitimidad al reiterar dicho rol.

Incluso en la actualidad, el número de ONG existentes en Bolivia es resultado del boom que experimentaron alrededor de 1986 debido a las políticas de ajuste estructural de primera generación y alrededor de 1995 por las reformas de segunda generación, como la Ley de Participación Popular. Desde entonces, el tamaño del sector y la longevidad de las ONG bolivianas decreció paulatinamente, al tiempo que se redujeron sus recursos disponibles y su legitimidad, a pesar de todo lo cual el sector sigue activo.

#### **8.4. Conclusiones**

Para cerrar el capítulo cabe concluir que las entidades del sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur en Bolivia y las ONG bolivianas se encuentran en un proceso de redefinición de sus fuentes de legitimación por una notable pérdida de legitimidad debida a que en el caso de Bolivia la narrativa neoliberal ha sido desplazado por un discurso hegemónico centrado en la autodeterminación y la aparente alternidad a la modernidad eurocéntrica. Asimismo las ONG bolivianas han sido desplazados en el mismo tiempo breve de su rol intermediario legitimador entre el sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur y los y las *beneficiarios/as*.

Cabe destacar que hemos detectado en el conjunto de las ONG bolivianas una elevada capacidad de adaptación al cambio de las coyunturas políticas, económicas y sociales —asumiendo roles como entidades privadas, ejecutoras de fondos y parte de la sociedad civil organizada. También hemos podido observar bajo el gobierno del MAS-IPSP un aumento de su dependencia financiera y funcional hacia los donantes de la cooperación internacional.<sup>1074</sup>

---

<sup>1074</sup> Aunque excede el marco del presente estudio, cabe mencionar soluciones propuestas como la diversificación de las fuentes de financiación y el incremento del acceso a fuentes alternativas a los donantes extranjeros —a lo que varias ONG contestaron que ello es en gran parte incompatible con el carácter no lucrativo y no gubernamental de la institución ONG.

A su vez, se observó que las ONG bolivianas facilitan la legitimación del sistema de la CD mediante los mecanismos de legitimación identificados en el epígrafe 3.4., permitiendo la articulación libre tanto entre agendas oficiales divergentes en las fachadas ceremoniales de las entidades partícipes del sistema de la CD, como entre las exigencias externas de la alineación a las narrativas poscoloniales y posmodernas y la necesidad de prácticas internas modernas eurocéntricas para mantener la legitimidad al cumplir con la narrativa hegemónica contemporánea de la *eficiencia*.

Asímismo, mantienen la terciarización y el sociolecto propio de la cooperación la legitimidad del sistema de la CD.

Dado que la mayoría de la ONG no transgreden los mitos del universo simbólico eurocéntrico forman también parte de los mecanismo de legitimación de la creación y gestión de conocimiento legitimador y deslegitimador, revisado en el punto 3.1., donde principalmente facilitan la autolegitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico y menor grado la legitimación del mismo a través de la deslegitimación de alteridades epistémicas. Sin embargo, cumplen una función elemental al traducir entre universos simbólicos y la re-socialización de las alteridades, siendo la inferiorización y cooptación de epistemes alternos mecanismos de legitimación implícitas.

Evidentemente participan las ONG de la práctica discursiva<sup>1075</sup> del *desarrollo* y de la *cooperación*, como de los demás narrativas modernas eurocéntricas subyacentes y legitimadoras del sistema de la CD y del sistema-mundo moderno eurocéntrico capitalista. Asimismo participaron de la deslegitimación de epistemes alternos al excluirlas del discurso. En este sentido las ONG bolivianas han sido partícipes de la construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica, revisada en el capítulo 3.3.

Mientras, el gobierno nacional y los municipios se legitiman ante su electorado utilizando los fondos de la CD y el trabajo de las ONG para cumplir sus planes y para asistir a su población, así como también —según la narrativa

---

<sup>1075</sup> Véase el epígrafe 3.2.

hegemónica— esgrimiendo el respaldo de la CD o, en su caso, el rechazo a la CD y las ONG.

Por su parte, los gobiernos y empresas financiadores del Norte utilizan sus aportes financieros a la CD, las instituciones financieras internacionales, las ONG internacionales y las ONG locales para sus propios intereses políticos y económicos, pero sobre todo para legitimarse en el Norte y el Sur. Finalmente, y aunque el sistema de la CD se legitima como los demás actores mediante los fondos ejecutados y los éxitos tangibles e intangibles logrados también por las ONG, a diferencia de las administraciones públicas actuales, la CD no busca su propia legitimación mediante la deslegitimación de las ONG en base a casos de *ineficacia e ineficiencia*.

## **Parte IV**

### **Conclusiones**



## Capítulo 9

### Conclusiones

En la presente investigación he propuesto analizar las narrativas y las características del sistema internacional de la *cooperación* para el *desarrollo* Norte-Sur (CD) mediante el enfoque de deconstruir los discursos de legitimación del sistema de la CD y, específicamente, los roles de las ONG locales en su legitimación. En el caso de estudio he analizado el sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur en Bolivia entre 1985 y 2015, y los roles atribuidos a y asumidos por las ONG en el país.

En la primera parte he sintetizado las críticas tanto al sistema de la *cooperación para el desarrollo* como al concepto de *desarrollo per se*.

Por un lado, las críticas *ortodoxas* se centran en el topos moderno de la ineficiencia e ineficacia del sistema público-privado de la CD y en los efectos negativos de la disposición de fondos elevados en los países receptores sobre el mercado desregulado y, como consecuencia, en el crecimiento económico. Sin embargo, otras críticas ortodoxas argumentan contrariamente que la CD es ineficaz por la escasez o la condicionalidad de sus fondos.

En esta línea, desde el propio sistema de la CD se atribuye al Sur una incapacidad administrativa y socio-cultural para lograr el *desarrollo* moderno eurocéntrico, y se limita a observar ineficiencias administrativas propias, aunque también se alude a la exigencia neoliberal de la rentabilidad económica y política.

Por otro lado, gran parte de las críticas posmodernas, poscoloniales y descolonizadoras se centran en los múltiples efectos negativos para las alteridades de la expansión de la modernidad capitalista a través de la CD.

Desde ambas posturas hay autores y autoras que proponen desde la reforma de la CD (destacando ejemplos positivos en los márgenes de la CD), pasando por una CD contrahegemónica, hasta el fin del sistema de *cooperación* para el *desarrollo*.

Evidentemente, las elevadas esperanzas y supuestas *certezas* (topoi) asociadas al *desarrollo* han ido menguando la legitimidad de la CD de manera paulatina, en la medida en la que han predominado los fracasos y resultados efímeros, y se han hecho evidentes las incoherencias del sistema. Efectivamente, a pesar de su poder hegemónico, los financiadores no pueden impedir que se visibilice ocasional y parcialmente el incumplimiento de las promesas incluidas en las agendas oficiales, las contradicciones entre agendas oficiales divergentes, así como entre las agendas oficiales y las prácticas —y que, como consecuencia, surjan críticas a la CD, cuestionando ocasionalmente sus topoi legitimadores.

Sin embargo, aunque en varios momentos ello efectivamente derivó en crisis que amenazaron al sistema de la CD, en el largo plazo sus agentes y actores lograron renovar la fe de las sociedades financiadoras en el *desarrollo* y la *cooperación*, y por ende en el sistema de la CD. Gracias a ello, la narrativa del *desarrollo* y el *sistema de la cooperación para el desarrollo* siguen gozando de la legitimidad suficiente para viabilizar su existencia —aunque ciertamente han perdido su elevado grado de visibilidad en Norte y Sur a favor de la globalización y de las entidades multinacionales privadas y públicas que promueven a la misma.

### 9.1. Conclusiones generales

Entonces, ¿cómo, a pesar de las críticas y demandas contradictorias, ha logrado y sigue logrando el sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur mantener su legitimidad?

Para contestar a esta cuestión he puesto en diálogo varios aportes de la teoría crítica eurocéntrica y descolonizadora, a fin de identificar mecanismos de legitimación potencialmente empleados por parte de la CD para evitar que la gran cantidad y variedad de críticas deriven en un debate social, político y académico amplio que cuestione la existencia y pertinencia del sistema de la CD y del topoi del *desarrollo*.

He iniciado esta revisión con los aportes de Berger y Luckmann (1967) sobre la creación y gestión del conocimiento auto-legitimador del universo simbólico moderno eurocéntrico y de la deslegitimación de alteridades epistémicas —que por su mera existencia pueden deslegitimar la modernidad eurocéntrica— tan divergentes, que no pueden ser incorporadas al universo simbólico moderno eurocéntrico. La deslegitimación se logra a través de la inferiorización y traducción<sup>1076</sup>, permitiendo a su vez la cooptación y la re-socialización<sup>1077</sup>, siendo esta última un proceso y objetivo implícitos en la mayoría de las intervenciones de la CD, ejecutada en gran parte por las ONG.

En segundo lugar, siguiendo un análisis foucaultiano de la práctica discursiva, he observado que el discurso del *desarrollo* es un marco conceptual normativo que categoriza la percepción eurocéntrica del mundo en *desarrollados* y *subdesarrollados*. Este marco teórico es reticente a atribuir intencionalidad y poder a entidades concretas —estrategia sin estrategia (Escobar, 1995)— y analiza tanto la formación de discursos (el conocimiento científico percibido como *verdadero* y *objetivo* que naturaliza la dominación al excluir o cooptar

---

<sup>1076</sup> Aparte de legitimar a los topoi de la modernidad eurocéntrica, es tarea de la ciencia moderna y del sistema de la CD el *demostrar* que el *tercer mundo* cuenta con conocimientos e instituciones *tradicionales e inferiores*, por lo que son sociedades *subdesarrolladas* —perpetuando con tal deslegitimación la legitimación de su dominación.

<sup>1077</sup> La “red de manipulación recíproca”, identificada por Berger y Luckmann (1967:192), sería una fuente de legitimidad adicional para los actores participantes del sistema de la CD, dado que la re-socialización permite utilizar conocimientos y roles atribuidos en cada universo simbólico para su propio beneficio.

epistemes alternos), como la conversación entre organizaciones formales, expertos y expertas, grupos sociales, discursos, etc., que prescriben tanto los enunciados permitidos, exigidos e implícitos, como los enunciados excluidos, lo que deslegitima los topoi de las alteridades al excluirlas del discurso.

Parte del análisis de Berger y Luckmann (1967) concuerda con el enfoque foucaultiano, dado que una institución moderna eurocéntrica (como el *desarrollo*, la *cooperación para el desarrollo* o la *democracia*) es legítima si su funcionamiento y sus propósitos son percibidos por su grupo social como coherentes. Sin embargo, la coherencia y legitimidad resultantes no residen en la propia institución o topoi, ni en su funcionalidad eficiente, sino en las reflexiones realizadas sobre la misma por parte de la sociedad a cuyo universo simbólico pertenece —el discurso. Considerando que cada sujeto socializado percibe su realidad y sus conocimientos como coherentes, este explica el bien o mal funcionamiento de un topoi o de una organización que ejecuta el topoi en base a sus propios conocimientos—por lo que al valorarlo no transgrede las fronteras del discurso referente al topoi, incluso cuando se hace de forma crítica.

La práctica discursiva foucaultiana es complementaria también con la inclusión de demandas y la cooptación de intelectuales orgánicos planteadas por el enfoque gramsciano, que sin embargo ofrece una valoración divergente de la agencia intencional y normativa. La construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica recurriría a un proceso de legitimación de un *statu quo* inclusivo de las demandas que construye un *sentido común* aceptado, multiplicado y sancionado también por las instituciones políticas y jurídicas. Pero tal construcción de la hegemonía no es viable cuando las y los *otros* son demasiado divergentes del *nosotros* como para conseguir su implicación activa o, al menos, la aceptación pasiva de su subalternidad. Por lo tanto, según este enfoque, toda alteridad debe ser dominada para evitar que pongan en cuestión la legitimidad del hegemón.

El cuarto y último enfoque principal para identificar los mecanismos de legitimación del sistema de la CD es el de la articulación libre, propuesto por

Meyer y Rowan (1977). Al coexistir no solo demandas contradictorias entre sí, sino también prácticas incoherentes con las narrativas legitimadoras, las entidades modernas, como las de la CD, deben no sólo desvincular las agendas oficiales (fachadas ceremoniales modernas, posmodernas y *poscoloniales*) de las extraoficiales (prácticas internas modernas), sino también evitar dar visibilidad a las incoherencias entre los discursos múltiples y diferenciados en función de las diferentes audiencias legitimadoras. Para ello aplican la evaluación ritual (basada en un consenso generalizado en que una fiscalización real amenazaría a cada entidad, al sistema de la CD, al sistema-mundo moderno eurocéntrico y a los topoi modernos), la terciarización de tareas (externalizar diagnósticos, ejecución y evaluación de entidades públicas a ONG y consultorías), y un sociolecto con objetivos técnicos y ambiguos.

Cabe subrayar que, según este enfoque, la legitimidad de las organizaciones modernas depende de que mantengan sus características de gestión moderna, por lo que deben articular libremente entre estas prácticas modernas *eficientes*, etc. y una fachada ceremonial que refleje las demandas divergentes del contexto (eurocéntricas, posmodernas y poscoloniales). No es un proceso necesariamente intencional y dirigido; y, en el caso específico de la CD, no necesariamente deslegitima las alteridades —pero al incluir sus demandas sólo en una fachada ceremonial y mantener la gestión moderna interna, tampoco reconoce su validez.

En resumen, estos análisis muestran que la fe persistente en los topoi del *desarrollo* y de la *cooperación* que legitiman al sistema de la CD frente a las sociedades y entidades financiadoras y receptoras se logra revalidando los topoi modernos eurocéntricos, además de deslegitimar, invisibilizar y dominar las alteridades epistémicas, así como invisibilizando las incoherencias inherentes al sistema de la CD. La mayoría de los mecanismos obedecen a la articulación dicotómica que, en base a equivalencias discursivas, incluyen conceptos incompatibles en un mismo discurso, simplificando el espacio político, reduciendo las diferencias múltiples a una tensión entre dos extremos dicotómicos de carácter artificial.

A partir de estos enfoques, he identificado los principales topoi de la mitología moderna eurocéntrica utilizados como mecanismos de legitimación para el sistema de la CD.

Los mitos racionalizados o narrativas, surgidos de la codificación retrospectiva de una experiencia en un contexto específico, son elementos de autoidentificación de una sociedad determinada. Las sociedades legitiman a quienes actúan conforme a sus mitos, por lo que tales narrativas tienen normatividad sobre los comportamientos sociales. Los mitos modernos eurocéntricos que otorgan legitimidad al sistema de la cooperación para el desarrollo (CD), como los del *desarrollo*, de la *ayuda y cooperación*, del *Estado-nación*, de la *sociedad civil*, etc., se basan en los mitos modernos eurocéntricos de la *racionalidad* y del *progreso infinito*, de la *historia lineal eurocéntrica*, así como de la *universalidad y superioridad* de la modernidad eurocéntrica. Otros topoi, como la *democracia liberal* y la *globalización*, añaden legitimidad al sistema de la CD y a sus objetivos modernizadores. Sin embargo, ni el Estado-nación moderno, ni el sistema de la CD cumplen con los mitos que legitiman su existencia.

El sistema de la CD persigue afianzar su propia legitimidad al alinearse con estos topoi modernos eurocéntricos. Con esta finalidad adaptan continuamente las narrativas legitimadoras a los cambios discursivos globales, como la *poscolonialidad* o *sostenibilidad*. Por ejemplo, la CD recurrió al topos de la *solidaridad internacional* como un sinónimo que subsana el matiz paternalista del *altruismo*, incoherente con la narrativa *poscolonial*, sin alterar necesariamente sus prácticas.

Al apoyarse la renovación de la fe en el *desarrollo* en la revalidación de los topoi del episteme local globalizado de la modernidad eurocéntrica, el sistema de la CD sirve también al sistema-mundo moderno para renovar la fe en este sistema, y así afirmar y ampliar su hegemonía. Por esta razón, entidades ajenas al sistema de la CD defienden en ocasiones el sistema de la CD o actores específicos en crisis, incluso en temáticas que no son de relevancia

para las primeras —pero que sí tienen un interés para mantener el modelo capitalista modernizador.

Ello se debe, en primer lugar, a que la CD permite visibilizar y recordar el *caos* que supuestamente se instalaría si el modelo hegemónico sucumbiera, argumentando de nuevo de manera dicotómica que la *pobreza* y el *terrorismo*<sup>1078</sup> se expandirán en ausencia del binomio —artificial, pero hegemónico— del *mercado* y la *democracia*. En segundo lugar, la CD permite mantener la legitimidad del modelo y sus actores al ofrecer aparentemente *soluciones* a estos y otros *problemas*. En tercer y último lugar, la CD facilita la re-socialización legitimada de las y los *otros* para que acepten los topoi y el episteme moderno eurocéntrico, supuestamente *superiores* y *universales*, como propios —reduciendo la amenaza a su legitimidad que emana de las alteridades por su mera existencia.

Igualmente, he revisado la presencia de los mecanismos de legitimación y topoi modernos eurocéntricos en las reformulaciones de los principales enfoques teóricos y en las reformas del sistema de la CD.

En este sentido, cabe considerar que el universo simbólico de la modernidad eurocéntrica ha sido re-elaborado constantemente en el contacto con sus alteridades, pero sin que estas últimas hayan sido incluidas plenamente dentro de la frontera del discurso moderno eurocéntrico (Dussel, 2000; Quijano, 2007; Santos, 2007). Estos cambios constantes se reflejan también en las adaptaciones del discurso del *desarrollo*. Por esta razón, ha sido necesario analizar las agendas oficiales y extraoficiales, y las publicaciones de autores y autoras, en función de los componentes del universo simbólico y de los elementos de la práctica discursiva en el momento de su publicación. Como hemos observado, aunque se han reformulado las teorías y se han especificado aún más los conceptos con adjetivos legitimadores como *sostenible* o *humano*, no se han transgredido los límites de la modernidad eurocéntrica, ni se han incluido el Norte y las relaciones asimétricas de poder

---

<sup>1078</sup> En las décadas previas se recurrió al *comunismo* como narrativa antagónica.

en el diagnóstico del *problema* —sino que se atribuye al Norte el rol de resolver el *problema* mediante sus conocimientos y tecnologías universalistas (Escobar, 1995; Santos, 2010; Rottenburg, 2009).

Los cambios en la narrativa de legitimación del sistema de la CD en función del topos moderno eurocéntrico de la *eficiencia* han iniciado con el mito del *Estado*, que puede satisfacer las necesidades de todas y todos sus ciudadanos. El incumplimiento de esta promesa dio paso en los años 80 al mito del *mercado*, que defiende que el sector privado puede satisfacer todas las necesidades de consumo de todas y todos los consumidores. Cuando esta narrativa no se cumplió, se añadieron la *sociedad civil* y las ONG como actores privados a modo de *complemento social al mercado*. En los años 90 se revalidó el mito del *Estado reformado y más eficiente*, esta vez en *alianza* con las empresas transnacionales. Después del 11 de septiembre de 2001, se añadieron los topoi de la *seguridad y paz* como consecuencia del *desarrollo* moderno eurocéntrico, mientras en el marco de las crisis financieras, aunque se hicieron recortes masivos, se reafirmó el valor utilitarista de la CD exterior para la economía interna.

La otra narrativa legitimadora principal es la *poscolonialidad*. Por un lado, se promete un *mundo libre y justo* como resultado *automático* de la desocupación, aunque al mismo tiempo las intervenciones de la CD se justifican por la *necesidad* de *apoyar* a los *socios* del Sur, ahora en base a la *apropiación* y *alineación* a las demandas del Sur. Por otro lado, al mismo tiempo se legitima la CD como *indemnización* o *redistribución mundial*. En el nivel normativo del sistema de la CD (gobiernos donantes, ONU, BM, etc.), hasta ahora no se cuestiona la *colonialidad* —la naturalización de la inferioridad de lo no moderno—, y se maneja una narrativa *poscolonial* que defiende el *statu quo*, prometiendo un *mundo mejor* sin admitir alteraciones, ni reconocer alteridades.

A su vez, desde los años 70 y 80 coexistieron dos interpretaciones antagónicas del concepto legitimador de *un mundo*: una subrayaba la interdependencia entre humanidad y naturaleza y la equidad a nivel mundial, frente a otra defensora de una economía globalizada, la cual obtuvo un status hegemónico.

Para que el sistema de la CD pudiera mantener su legitimación al terminar la Guerra Fría, tenía que reemplazar los objetivos y discursos legítimos durante esta, por objetivos y narrativas que representasen una CD no-utilitaria, no-ideológica y pacifista conforme al topos *poscolonial*. Pero, dado que al socavarse el paradigma moderno *alternativo* del *socialismo real* el binomio formado por el capitalismo de mercado y la democracia quedó como sistema social-económico-político hegemónico, los topoi modernos racionales, como la *eficiencia*, resultaron más legitimadores que los *poscoloniales*.

Además, como ya he mencionado, las políticas internacionales de globalización y liberalización económica habían asumido el rol protagonista en el proceso modernizador del sistema-mundo moderno capitalista, resultando no sólo en la marginación de la CD como espacio político, sino también en la reducción de los fondos dedicadas a la CD.

Sin embargo, también la narrativa de la *poscolonialidad* legitimó y sigue legitimando la *cooperación* para el *desarrollo*. Pero el *apoyo* a los Estados ex-colonizados y al Sur en general no es *solidaridad* en base al reconocimiento pleno de la alteridad, sino que lo es en base al mito de la *universalidad superior* de la modernidad eurocéntrica, traduciéndose en objetivos e intervenciones que giran alrededor de la *modernización*, la *democratización*, el *progreso* y los demás topoi occidentales.

Ello se observa también en el caso del PNUD, que, a pesar de la retórica *poscolonial* que emplea, no ha logrado proponer un enfoque heterodoxo que transgreda la narrativa capitalista modernizadora. Ello se refleja en la persistencia de la utilización de indicadores cuantitativos agregados que pretenden medir el *desarrollo*. Es por ello que el *desarrollo humano* constituye la nueva ortodoxia del *desarrollo* —y su re-legitimación.

Cabe destacar que las instituciones financieras internacionales y demás entidades oficiales de la CD han relegado el topos del *desarrollo* como fuente de legitimación principal, y basan sus discursos principalmente en la legitimidad

que emana de la hegemonía de la *eficacia* y de la *eficiencia* sobre cualquier otro objetivo.

En respuesta a la cuestión de si el sistema de la cooperación para el *desarrollo* puede superar la dicotomía eurocéntrica *subdesarrollo/desarrollo* y aún así mantener su legitimidad, cabe concluir que la validez supuestamente *universal* del *desarrollo* moderno eurocéntrico es constitutiva de la legitimación de la existencia y de las intervenciones del sistema de la CD —como lo es de la modernidad eurocéntrica—, al deslegitimar las alteridades epistémicas.

Después, y de manera más específica, he revisado los principales acuerdos internacionales vigentes, y los principios y objetivos de la agenda oficial del sistema de la CD.

Como he evidenciado más arriba, en los procesos de análisis y evaluación de la CD se mantiene la idealización de los modelos de las sociedades del Norte y, en consecuencia, se definen los problemas del Sur por negación. Paulatinamente se va transformando una hipótesis de trabajo en una verdad absoluta y se percibe como real en el Norte la existencia de mitos o ideales como la *sociedad civil*, *el mercado autorregulador*, *el estado del bienestar*, *el control efectivo de la corrupción*, etc. De esta forma, se ignora o enmascara que los países del Norte tienen los mismos desajustes estructurales que los países del Sur —aunque, por la relación asimétrica entre los diferentes países, las consecuencias negativas de esta situación se transfieren a los países del Sur. Por la idealización del modelo socio-económico-político del Norte, la ausencia o implementación incompleta del modelo modernizador capitalista se identifica como el *problema* y, evidentemente, su adopción como la *solución*, y, por lo tanto, como la meta para la CD y para el Sur.

Con esta finalidad, los acuerdos multilaterales ampliamente celebrados, pero no vinculantes, como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, etc., exigen el cumplimiento de los topoi modernos eurocéntricos

hegemónicos de su momento histórico, como la *gobernanza*, la *gestión por resultados*, la *rendición de cuentas* y, sobre todo, la *eficacia* y *eficiencia*.

Los actores de la CD recurren a esta agenda oficial para su legitimación ante los votantes —tanto en los países financiadores como en los receptores. En los primeros, para justificar los gastos tanto bajo criterios utilitarios como poscoloniales; y, en los segundos, para justificar la intervención de gobiernos y organismos extranjeros en su territorio, y las políticas nacionales a través de *alienación*, *partenariado* y *lucha contra la pobreza*.

Sin embargo, cabe subrayar que el uso cada vez menos frecuente del topos de la *solidaridad*, frente al más frecuente uso de la *eficacia*, se debe a una articulación cada vez más estrecha entre las agendas oficiales y extraoficiales en la CD. Frecuentemente se define la CD como un sistema para cubrir necesidades que el mercado y el Estado no pueden o no quieren satisfacer. Con ello, el sistema global de la CD busca mantener una imagen de independencia y autonomía del sistema económico-político global —o incluso de *alternativa* al mismo. En la línea de lo argumentado previamente, cabe concluir que se trata de una fachada ceremonial que responde a demandas sociales poscoloniales de *justicia social*.

Queda por contestar la cuestión siguiente: ¿al participar en el sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur las ONG legitimaron y legitiman al sistema de la CD?

Debido a la hegemonía de la narrativa neoliberal durante las últimas décadas, las críticas posmodernas y poscoloniales no han tenido un gran impacto deslegitimador —menos aún en los países del Norte—, por lo que las ONG se vieron obligadas a priorizar la legitimación de su actividad y existencia a través de la constatación formal y constante de su *eficiencia* y *eficacia* frente a sus financiadores públicos y empresariales —poniendo en segundo lugar las narrativas de *solidaridad* y *altruismo*, y prácticamente abandonando el discurso *contrahegemónico*.

La legitimidad de las ONG europeas y norteamericanas contemporáneas se construyó desde los años 60 del siglo XX a partir de la actividad social y política de unas pocas entidades que, basadas en las narrativas eurocéntricas de la *solidaridad internacional* y del *altruismo* cristiano, apoyaron luchas sociales en diversas partes del mundo. Estas organizaciones, posteriormente llamadas ONG, se posicionaron como entidades *no estatales* y *no lucrativas* que *proponen y persiguen alternativas contrahegemónicas* que cumplen tanto con las promesas de la modernidad eurocéntrica —*prosperidad, libertad, etc.*—, como con las de la *poscolonialidad* —*equidad, independencia, etc.* Como consecuencia de las críticas a la función modernizadora y eurocentrizadora del sistema de la CD y las ONG participantes, su mito fundacional perdió su validez desde los años 80. Desde entonces, se ha reconstruido su legitimidad en base al discurso neoliberal hegemónico: las ONG como la *alternativa privada* y *no lucrativa* —y por ello *eficaz, eficiente, flexible, cercana a la sociedad, autónoma, etc.* frente a los aparatos gubernamentales *ineficientes, electoristas y clientelares*.

En respuesta a esta aserveración de Arellano Lopez y James Petras (1994) respecto a las ONG bolivianas como mecanismo de legitimación para la implantación del modelo neoliberal en la gestión pública del país, puedo concluir que sin duda cumplieron con este rol adscrito de manera inconsciente; pero al mismo tiempo quiero subrayar que las políticas neoliberales no requirieron de las ONG bolivianas para poder establecerse en el país en los años 80 y 90 del siglo XX.

La última pregunta sin respuesta planteaba en este sentido, ¿las ONG, financiadores, gobiernos bolivianos sucesivos y el binomio FMI/BM tuvieron consciencia de ello? En otras palabras, ¿se trata de una parte de la “estrategia múltiple” (Petras, 1997) perseguida por estos últimos para redefinir las funciones y reducir el volumen del Estado a favor del *mercado*?

Resulta muy complejo —y poco probable— demostrar de manera empírica que cada entidad y persona partícipe en el sistema de la CD persigue de forma consciente y directa estas finalidades. Por ello, prefiero seguir la argumentación

de Arturo Escobar (1995), quien percibe el *desarrollo* como un discurso, como un régimen de verdad en el sentido foucaultiano, que define a algunos países como *subdesarrollados* e *ineficientes*, por lo que legitima la *cooperación* e *intervención* por parte de países *desarrollados* y *eficientes*.

## 9.2. Conclusiones sobre el caso de estudio de Bolivia

En cuanto al caso de estudio, analicé estas cuestiones generales en base a una revisión de la historia de Bolivia, principalmente desde los años 80 del siglo XX, con especial hincapié en las interacciones entre la política y sociedad boliviana, y el sistema de la CD, instituciones multilaterales y los países del Norte. Asimismo, he analizado la evolución de los parámetros preferidos por el Norte para medir el *desarrollo* del país.

La sociedad, política y economía contemporánea del Estado Plurinacional de Bolivia surgen a partir de una sucesión de procesos históricos con determinates endógenos y exógenos que, sólo en apariencia, se caracterizan por rupturas con lo establecido previamente, dado que la mayoría de las narrativas, que alguna vez fueron hegemónicas –como la aymara, colonial, poscolonial, socialista, desarrollista, neoliberal, decolonial, etc. –, siguen siendo elementos del discurso que determinan el presente.

Algunos elementos que cabe destacar son la discriminación histórica de los indígenas, como legado colonial que derivó en una progresiva articulación sociopolítica hacia la reivindicación indígena frente a la de clase como eje de lucha, y el cambio histórico resultante que supuso la llegada del MAS-IPSP al poder en xxx [pon el año]; las tensiones de articulación política del país entre centralismo y federalismo, que lo dividen entre este y oeste —altiplano y tierras bajas—; la confrontación discursiva entre políticas modernas eurocéntricas, como la neoliberal, y narrativas alternas, como el *vivir bien*; y, finalmente, la dependencia de la economía extractiva, que deriva en un modelo de *desarrollo* externalizado.

El sistema de la cooperación internacional para el *desarrollo* de carácter bi- y multilateral ha formado parte de estos procesos históricos desde los años 50 del siglo XX, principalmente durante el período neoliberal, y en menor medida después de la llegada al gobierno del MAS-IPSP en 2006. Desde entonces Bolivia recibe menos donaciones y más préstamos, también de nuevos *socios* como Venezuela y China.

Ello se debe no sólo a la narrativa de la soberanía sostenida por el MAS-IPSP, sino también a que, en la medida en la que Bolivia superaba metas (arbitrarias) de niveles de *desarrollo* —principalmente por el aumento del PIB—, había menos motivos para la *ayuda* internacional desde tres puntos de vista: (1) menos *necesidades no satisfechas* de la población; (2) como consecuencia, *ayudar* a Bolivia otorgaba menos legitimidad ante la población del país de origen de la agencia bilateral u ONG del Norte; y (3) menos necesidad del gobierno boliviano para solicitar donaciones, ceder a condiciones y perpetuar el mito colonial de la *dependencia* del Norte.

La cuantificación del *crecimiento* y del *desarrollo* es una de las fuentes principales de legitimidad de la CD y de los gobiernos del Norte y Sur. En el caso de Bolivia, se pueden observar avances en las mediciones definidas como (parte del) *desarrollo*, aunque no siempre llegan a las metas establecidas por el Norte o, incluso, hay algunos retrocesos.

El incremento de las inversiones públicas, factibles por los mayores aranceles de la exportación de materias primas y, en parte, por la condonación de gran parte de la deuda externa, permitió atender con intensidad problemas estructurales de desigualdad como el analfabetismo y la electrificación del medio rural, aunque otras áreas no tuvieron mejoras tan notables. Por ejemplo, en cuanto a la subalimentación, se puede observar una mayor reducción durante la década con menos donaciones de la cooperación internacional y políticas menos neoliberales. Sin embargo, se trata solo de una aceleración leve de una tendencia positiva y cabe preguntarse en qué medida tales resultados fueron logrados gracias a inversiones previas.

El análisis de las últimas décadas demuestra, asimismo, que la ruptura con el neoliberalismo mediante una inversión pública elevada no implica el fin del modelo económico extractivista depredador, que marca el *desarrollo* de Bolivia desde la época colonial. Sin embargo, desde los años 90 del siglo XX ha habido un cambio importante: grupos sociales anteriormente excluidos han podido introducir narrativas alternas y, después de siglos, participar de pleno en el discurso hegemónico.

En el caso de Bolivia cabe concluir que el sistema de la cooperación para el desarrollo y las ONG bolivianas se encuentran en un proceso de redefinición de sus fuentes de legitimación. Esto es consecuencia de una notable pérdida de legitimidad debida a la sustitución de la narrativa neoliberal por un discurso hegemónico centrado en la autodeterminación y la alternidad a la modernidad eurocéntrica. Asimismo las ONG bolivianas han sido desplazados en el mismo tiempo breve de su rol intermediario legitimador entre el sistema de la cooperación para el desarrollo Norte-Sur y los y las *beneficiarios/as*.

Cabe destacar que he podido detectar en el conjunto de las ONG bolivianas una elevada capacidad de adaptación al cambio de las coyunturas políticas, económicas y sociales —asumiendo roles como entidades privadas, como ejecutoras de fondos y como parte de la sociedad civil organizada—. Pero también he podido observar bajo el gobierno del MAS-IPSP un aumento de su dependencia financiera y funcional hacia los donantes de la cooperación internacional.

Al inicio de la presente investigación planteé también las siguientes cuestiones relacionadas: ¿han sido y siguen siendo las ONG el principal mecanismo de legitimación para la CD?; o contrariamente ¿han sido y siguen siendo las ONG un mecanismo de legitimación entre otros más?; y finalmente ¿qué otros roles han cumplido y cumplen las ONG y para qué actores?

En base a la literatura y los a las informantes consultados queda en evidencia que en el caso de Bolivia sólo cabe dar una respuesta negativa a la primera pregunta.

Sí se observó que las ONG bolivianas, tal cómo las demás entidades modernas eurocéntricas, facilitan la legitimación del sistema de la CD mediante los mecanismos de legitimación identificados en el epígrafe 3.4., permitiendo la articulación libre tanto entre agendas oficiales divergentes en las fachadas ceremoniales de las entidades partícipes del sistema de la CD, como entre las exigencias externas de la alineación a las narrativas poscoloniales y posmodernas y la necesidad de prácticas internas modernas eurocéntricas para mantener la legitimidad al cumplir con la narrativa hegemónica contemporánea de la *eficiencia*.

Asímismo facilitan mediante la terciarización y el sociolecto propio de la cooperación la legitimidad del sistema de la CD.

Dado que la mayoría de la ONG no transgreden los mitos del universo simbólico eurocéntrico forman también parte de los mecanismo de legitimación de la creación y gestión de conocimiento legitimador y deslegitimador, revisado en el punto 3.1., donde principalmente facilitan la autolegitimación del universo simbólico moderno eurocéntrico y menor grado la legitimación del mismo a través de la deslegitimación de alteridades epistémicas. Sin embargo, cumplen una función elemental al traducir entre universos simbólicos y la re-socialización de las alteridades, siendo la inferiorización y cooptación de epistemes alternos mecanismos de legitimación implícitas.

Evidentemente participan las ONG de la práctica discursiva del *desarrollo* y de la *cooperación*, como de los demás narrativas modernas eurocéntricas subyacentes y legitimadoras del sistema de la CD y del sistema-mundo moderno eurocéntrico capitalista. Asimismo participaron de la deslegitimación de epistemes alternos al excluirlas del discurso. En este sentido las ONG bolivianas han sido partícipes de la construcción de la hegemonía de la modernidad eurocéntrica, revisada en el capítulo 3.3.

Queda evidente también que las ONG cumplieron con este rol legitimador —y no sólo para el sistema de la CD en Bolivia. El gobierno nacional y los municipios se legitiman ante su electorado utilizando los fondos de la CD y el

trabajo de las ONG para cumplir sus planes y para asistir a su población, así como también —según la narrativa hegemónica— esgrimiendo el respaldo de la CD o, en su caso, el rechazo a la CD y las ONG.

Por su parte, los gobiernos y empresas del Norte utilizan sus aportes financieros a la CD, las instituciones financieras internacionales, las ONG internacionales y las ONG bolivianas para sus propios intereses políticos y económicos, pero sobre todo para legitimarse en el Norte y el Sur. Finalmente, y aunque el sistema de la CD se legitima como los demás actores mediante los fondos ejecutados y los éxitos tangibles e intangibles logrados también por las ONG, a diferencia de las administraciones públicas actuales, la CD no busca su legitimación mediante la deslegitimación de las ONG bolivianas esgrimiendo casos de *ineficacia e ineficiencia*.



## Epílogo

La presente investigación me permitió contestar las dudas que planteé en el Prólogo. ¿Por qué en el Sur no he visto *mejores prácticas*? ¿Acaso ha cambiado meramente el discurso frente a la Europa *solidaria y justa*, pero en el Sur todo sigue igual?

Estas preguntas nacieron a partir de mi observación en 1999 de maquinaria de gran tamaño y poco uso abandonada, así como de sacos de arroz donados al lado de campos de maíz igualmente abandonados en áreas de Namibia de las cuales sus habitantes no tenían permiso para salir. A lo largo de mi investigación también observé en el Sur cambios en la narrativa hacia la *eficiencia* y la *alineación* con las demandas locales, pero los problemas descritos persisten hasta el presente con un sinfín de variaciones. Ello se debe a que el sistema de la *cooperación* para el *desarrollo* Norte-Sur (CD) requiere para su legitimidad principalmente la legitimación del Norte.

¿Es la población del Sur tan irrelevante para el Norte que no merece ser conocida —más allá de estereotipos y destinos turísticos— y puesta en relación con su propia historia? ¿Acaso el Sur no ha tenido ningún impacto notable sobre la modernidad occidental, más allá de sus recursos?.

Desde inicios del siglo XXI se introdujo de manera creciente en la academia del Norte y del Sur la literatura del enfoque decolonial. Sin embargo, queda pendiente que, mediante los y las profesionales e investigadores de los diversos campos de conocimiento, la deconstrucción de los topoi modernos eurocéntricos permee las sociedades del Norte y del Sur, por ejemplo en el ámbito de la educación formal e informal, los medios de comunicación, las artes, etc.

¿Es el voluntariado y la actividad profesional en la cooperación para el desarrollo la mejor forma para *mejorar el mundo*?

Un voluntariado puede aportar a una persona joven una inmersión en una realidad social divergente a la propia y, de esta forma, complementar su visión del mundo. A su vez, bajo la narrativa neoliberal, muchos servicios sociales imprescindibles sólo pueden ser ofrecidos por entidades privadas, lucrativas o no, con la participación de voluntarios y voluntarias, sean jóvenes o personas jubiladas.

Ello aplica tanto a un voluntariado local como en el extranjero, aunque en el segundo caso el aspecto del aprendizaje multicultural es tendencialmente mayor.

Por todo ello, opino que un voluntariado es una buena forma para aportar a los demás de manera puntual y que permite desenvolverse a lo largo de la vida de manera empática, constructiva y crítica —independientemente de si se realiza el voluntariado en la cooperación para el desarrollo o no.

En cuanto a la actividad profesional en la cooperación para el desarrollo, quiero subrayar que todas las personas entrevistadas sin duda trabajan en la CD o una ONG local por querer mejorar el mundo, su país, su ciudad o su barrio. Sin embargo, opino que ni el actual sistema de la CD, ni una nueva renovación o reforma del mismo, lo permiten —por cuanto no está constituido para reconocer plenamente las alteridades de la modernidad eurocéntrica y superar las asimetrías del sistema-mundo globalizado contemporáneo.



# Apéndices

## Apéndice 1

### Entrevistas

No.	Informante	Institución	Localización	Fecha
1	Freddie Quiste	ONG CEBIAE	Cochabamba	27.01.2009
2	Roxana Badani Levy	ONG CINEP	Cochabamba	28.01.2009
3	Helmut Vega	ONG INDICEP	Cochabamba	29.01.2009
4	Jorge Riester	ONG APCOB	Santa Cruz	05.02.2009
5	Giory Osinaga	ONG Zabalketa (País Vasco)	Santa Cruz	05.02.2009
6	Rosario León	ONG CERES, investigadora	Cochabamba	16.04., 21.y 22.12.2010
7	Yvonne Farah	Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA	La Paz	21.05.2010
8	Marco Gandarillas	ONG CEDIB	Cochabamba	10.09.2010
9	Ximena Behoteguy y Maria-Victoria Rojas	Banco FIE (ONG 1985-2010)	La Paz	17.09.2010
10	Fidel Álvarez Téllez	ONG Red ticbolivia	La Paz	30.09.2010
11	Faride Tirado Banuz	ONG Red Participación y Justicia	La Paz	13.10. y 30.11.2010
12	Gustavo Fernandez Rios	ONG IPD	La Paz	13.10. y 01.12.2010
13	Carlos Andrés Moreira	ONG CADES	Sucre	04.11.2010
14	Fernando Alvarado Castro	ONG ACLO	Sucre	05.11.2010
15	Freddy Bascopé	ONG GEA	Tarija	07.11.2010

Apéndices

16	Jaime Mendoza Nogales	ONG CERPROGEA	Tarija	08. y 09.11.2010
17	Javier Ernesto Crespo	Fundación Convivencia	Villamontes	16.11.2010
18	Julio César Miranda	ONG FunBoDeM	Santa Cruz	19.11.2010
19	Robert Rueda Villaroel	ONG ICO	Santa Cruz	22. y 23.11.2010
20	Rosa Resini	ONG CIDCruz	Santa Cruz	22.11.2010
21	Juan Demeure	ONG DESEC	Cochabamba	25.11.2010
22	Helmut Vega	ONG INDICEP	Cochabamba	25.11.2010
23	Susana Eróstegui	Red de ONG UNITAS	La Paz	08.12.2010
24	Hugo Fernandez	ex-Vicecanciller, Ex-Director UNITAS	La Paz	17.12.2010
25	Robert Delgado	ONG CEDEFOA	La Paz	15.12.2010
26	José Antonio Pérez	Consultoría CEP	La Paz	25.01.2011
27	Mari Marca	ONG CEDIM	La Paz	10. y 16.02.2011
28	Sylvia Fernández	ONUMujer	La Paz	08.04.2011
29	Vladimir Lujans	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) - Unidad de Infraestructura Rural	La Paz	19.04.2011
30	Juan de la Cruz Vilca	Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y la Sociedad Civil - Jefe de Unidad de Gestión a la demanda social, ex-Secretario Ejecutivo de la CSUTCB	La Paz	19.04.2011
31	Freddy Condor	Organización social COICABOL - Coordinador nacional	La Paz	27.04.2011
32	Edgar Rodriguez	JICA	La Paz	05.05.2011
33	Myragliha Giles	VIPFE - Directora General de Gestión de Financiamiento Externo	La Paz	06.05.2011
34	Jesús Limpías	Ministerio de Planificación del Desarrollo - Jefe de Unidad - Dirección General del Sistema de Planificación Integral Estatal	La Paz	06.05.2011
35	María Inés Santos	PNUD - Pequeñas Donaciones	La Paz	17.05.2011
36	Horst Grebe	Ex-Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ex-Director del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Ex-Investigador del BID, Ex-Ministro de Desarrollo Económico	La Paz	20.05.2011

Apéndices

37	Yoriko Yasukawa	PNUD -Coordinadora residente PNUD y Coordinadora del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia	La Paz	24.05.2011
38	Marilyn Monroy Barrón	ONG PID	La Paz	25.05.2011
39	Oscar Bazoberry Chali	Investigador, ONG IPDRS	La Paz	27.05.2011
40	Ann Chaplin	Investigadora	La Paz	30.05.2011.
41	Johnny Pérez	Embajada de Venezuela - Jefe del Área Social	La Paz	30.05.2011
42	Juan Carlos Nuñez	Fundación Jubileo	La Paz	31.05.2011
43	Ainhoa Cabezón	AECID	La Paz	07.06.2011
44	Angeles Alceza	Mundubat (País Vasco)	La Paz	09.06.2011
45	David Choquetilla	IBIS Dinamarca	La Paz	09.06.2011
46	Simon Tysor	Oxfam	La Paz	13.06.2011
47	Leyre Sánchez (FAD), Javier Cotegoso (Entreculturas), Amaia Laforga Peña (FIDE)	COEB - Coordinadora de ONG españolas en Bolivia	La Paz	14.06.2011
48	Zahir Ferrofino	Ministerio de Relaciones Exteriores - Unidad de Privilegios e Inmunidad	La Paz	28.06.2011
49	Victor Hugo Bacareza	PNUD - ODM, ex-VIPFE	La Paz	29.06.2011
50	Cynthia Prudencio	Ministerio de Relaciones Exteriores - Unidad de Culto y ONGs	La Paz	29.06.2011
51	María Galindo	Organización social Mujeres Creando	La Paz	06.07.2011
52	Walter Limache	Red de ONG UNITAS - Programa NINA	La Paz	07.07.2011
53	Javier Gómez	ONG CEDLA	La Paz	12.07.2011
54	Idoia Romano	Organización social Mujeres Creando	La Paz	12.07.2011
55	Mauricio Muñoz	Diputado nacional Convergencia Nacional	La Paz	13.07.2011
56	Elvira Parra	Fondo de desarrollo de los pueblos indígenas originarias y campesinas - directora	La Paz	13.07.2011
57	Julio Loayza	Banco Mundial	La Paz	14.07.2011
58	anónimo	USAID	La Paz	14.07.2011
59	Sergio Cardenas	FMI	La Paz	15.07.2011

Apéndices

60	Rafael Puente	Ex-Viceministro, Ex-Prefecto de Cochabamba	Tiquipaya	02.08.2011
61	Adolfo Chavez Beyuma	Organización social CIDOB - presidente ejecutivo	Santa Cruz	08.08.2011
62	Luis Tapia	Académico, Comuna	La Paz	08.08.2012
63	Raúl Prada Alcoreza	Investigador, Constituyente, ex-Viceministro de Planificación Estratégica, Comuna	La Paz	13.08.2012
64	Oscar Vega	Investigador, Comuna	La Paz	13.08.2012
65	Carlos Mesa	Historiador, Periodista, Ex-Presidente de Bolivia	La Paz	14.08.2012
66	Katya Morales Rainoff	Investigadora	La Paz	14.08.2012
67	Marco Antonio Aimaretti Aguilera	ONG CEJIS	Santa Cruz	15.08.2011
68	Jaime Garrón	VIPFE - Jefe de Unidad de Negociación del Financiamiento	La Paz	15.08.2012
69	José Blanco	ONG CEBEM	La Paz	16.08.2012
70	Hugo Celso Felipe Mansilla	Filósofo, politólogo	La Paz	22.07.2022

## Apéndice 2

### Ficha técnica - encuesta a ONG bolivianas

<b>Instrumento de recogida de datos</b>	Encuesta
<b>Tipo y número de preguntas</b>	23 preguntas cerradas (con opción de respuesta abierta) 34 enunciados tipo Escala Likert
<b>Periodo de aplicación</b>	Julio a octubre 2010 (un número reducido se incorporó hasta enero 2011)
<b>Vías de aplicación</b>	Correo electrónico con enlace a la encuesta alojada en una página web Envío masivo de la versión impresa
<b>Número de entidades localizadas</b>	604
<b>Número de entidades participantes</b>	160 (130 en la página web y 30 en la versión impresa)
<b>Tasa de participación</b>	26,5%
<b>Número de cuestionarios excluidos</b>	18
<b>Número de cuestionarios incluidos</b>	142
<b>Notas metodológicas</b>	Varios enunciados de la encuesta se elaboraron a partir de Hay (1990, en Martínez Sánchez (1998: 92) y Martín Sánchez (1998: 92-100). La escala Lickert aplicada incluía las siguientes categorías: "1. Nada de acuerdo", "2. Poco de acuerdo", "3. Algo de acuerdo", "4. Bastante de acuerdo" y "5. Totalmente de acuerdo". En el análisis realizado no se contempla a la categoría "3. Algo de acuerdo" por tener un grado reducido de expresividad. Se presentaron 34 enunciados a evaluar, de los cuales 3 eran preguntas de control, mientras otros 4 enunciados tenían que ser excluidos por presentar bajos niveles de fiabilidad.

## Apéndice 3

### Asistencia a conferencias

Consulta Nacional *Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia*. La Paz, 16 de junio 2011

Conferencia *Explotación de recursos naturales vs. el Buen Vivir en Bolivia*, Rafael Puente. Bilbao, 15 de noviembre 2011

Conferencia *Represión y resistencia en Chiapas*. Bilbao, 29 de noviembre 2011

Conversatorio *ONG*. La Paz, 08 de agosto 2012

Conferencia *Descolonización epistemológica*, Ramón Grosfoguel. Bilbao, 26 de febrero 2013

*1ª Cumbre internacional de descolonización*. La Paz, 10 de octubre de 2013

### Conversatorios y cursos

Conversatorio *ONG e investigación*. La Paz, 09 de agosto 2012

Von Freyberg, Daniel - Ponencia *El rol de las ONG bolivianas - previamente a y durante el gobierno del MAS-IPSP* (no publicado)

Blanes, José (CEBEM)

Chaplin, Ann (investigadora)

Escóbar, Silvia (CEDLA)

Miranda, Patricia (Fundación Jubileo)

Kopp, Adalberto (CESA)

Peres, José Antonio (CEP)

Wanderley, Fernanda (CIDES-UMSA)

Curso online *El Sistema de la Cooperación para el Desarrollo. Debates actuales: ¿Descolonizar la cooperación para el desarrollo? o ¿Cooperación para la descolonización?* CEBEM, La Paz. 11 de noviembre al 23 de diciembre de 2013

Docente: von Freyberg, Daniel

Coordinador académico: Aliaga, Christian

## Bibliografía

- Abrahamsen, Rita (2007). Postcolonialismo. En Griffiths, Martin (ed.) (2007). *International Relations Theory for the Twenty-First Century* (pp. 111-122). Routledge.
- Acemoglu, D., Aghion, P., Bursztyn, L. y Hemous, D. (2011). The Environment and Directed Technical Change. *The American Economic Review*, 102(1), 131–166.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A., & Yared, P. (2008). Income and Democracy. *The American Economic Review*, 98(3), 808–842
- AIPE (Ed.) (2001). *La sociedad civil y el Estado boliviano: crisis y posibles soluciones*. Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, La Paz
- Albó, X. y Medina, J. (2012). *Descolonización ¿Hacia dónde vamos?* CUECA, Cochabamba
- Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2008). *Acción colectiva y Desarrollo. El papel de las instituciones*. Editorial Complutense, Madrid
- Alonso, José Antonio (dir.) (2010). Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. *Documento de Trabajo*, 42, Fundación Carolina, Madrid
- Alvares, Claude (1992). Science. En Sachs, Wolfgang (Ed.) (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (pp.219-232). Zed Books, London
- Amin, Samir (1988) *La desconexión, hacia un sistema mundial policéntrico*. IEPALA, Madrid
- Amin, Samir (1990). *El Eurocentrismo*, Siglo XXI, México
- Andersen, L. y Evia, J. (2003). The Effectiveness of Foreign Aid in Bolivia. *Documento de Trabajo* 10/03. IISEC, La Paz
- Anderson, Mary B. (2004). La ayuda: una bendición contradictoria. En Eade, D. y Ligteringen, E. (coords.) (2004). *El debate sobre el desarrollo y el futuro de las ONG* (pp. 275-288). Intermón Oxfam, Barcelona
- Andrews, N. y Bawa, S. (2014). A Post-development Hoax? (Re)-examining the Past, Present and Future of Development Studies. *Third World Quarterly*, 35 (6), 922-938

- Anheier, H. y Salamon, L. (1998). *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*. Manchester University Press
- Apffel-Marglin, Frederique (1987). Smallpox in Two Systems of Knowledge. *WIDER Working Paper Series 017*, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER)
- Apter, David (1965). *The Politics of Modernization*. The University of Chicago Press
- Aquím Chávez, Rosario (2006). *Poder y Suplicio: las tramas del Desarrollo*. Editorial Académica Española
- Arrellano-López, S. y Petras, J. (1994), La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia, *Nueva Sociedad*, 131, 72-87
- Asociación Cuna (2010). *El rol de las ONG a la luz de la nueva Constitución Política del Estado*. Asociación Cuna, La Paz
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1970) *Power and Poverty*. Oxford University Press, New York
- Banco Mundial (1989a). Involving Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Activities. *Operational Directive 14.70*, August 28, 1989. Banco Mundial, Washington, D.C. <https://www.gdrc.org/ngo/wb-ngo-directive.html>
- Banco Mundial (1989b). World Bank Work with Nongovernmental Organizations. *World Bank Policy Research Working Paper*, 305. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1991). *World Development Report 1991: the Challenge of Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1994). *Informe sobre el desarrollo mundial 1994: Infraestructura para el desarrollo*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1995). *The World Bank annual report 1995*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-01: La lucha contra la pobreza*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2004). *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2005). *Evaluación de la asistencia a Bolivia*. Banco Mundial: Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales, Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington D.C.

Bibliografía

- Banuri, Tariq (1990). Development and the Politics of Knowledge. En Apffel Marglin, F. & Marglin, S. (eds.) (1990). *Dominating Knowledge: Development, Culture, and Resistance* (pp. 29-72). Clarendon Press, Oxford
- Baran, Paul A. (1957), *The Political Economy of Growth*. Monthly Review Press, New York
- Barrios Suvelza, Franz Xavier (1997). *El futuro de las ONG's o las ONG's del futuro - Gestión de recursos, proyectos e intervenciones*. PLURAL, La Paz
- Baum & Singh (1994), Organizational Niches and the Dynamics of Organizational Mortality, *American Journal of Sociology*, 100(2), 346-380
- Bauman, Zygmunt (2000). *Liquid Modernity*. Polity Press, Cambridge
- Bauman, Zygmunt (ed.) (1999). *In Search of Politics*. Stanford University Press, Stanford
- Baumann, G. (1999). *The Multicultural Riddle: Rethinking National, Ethnic and Religious Identities*. Routledge New York
- Bautista, Juan José (2012). *Hacia la descolonización de la ciencia social latinoamericana*. Rincón ediciones, La Paz
- Bazoberry Chali, Óscar y Ruiz, Carmen Beatriz (2010). *¿Qué esperar de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*. EED, Bonn
- Bebbington, A. y Riddell, R. (1997), Heavy Hands, Hidden Hands, Holding Hands? Donors Intermediary NGOs and Civil Society Organisations. En Hulme, D. y Edwards, M. *NGOs, States and Donors: Too close for Comfort?* (pp.107-127). Macmillian, London
- Bebbington, A., Rojas, R. y Hinojosa, L. (2002). *Contributions of the Dutch Co-Financing Program to Rural Development and Rural Livelihoods in the Highlands of Perú and Bolivia. Synthesis Report*. Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands' Co-financing Programme
- Bebbington, Anthony (2005). Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains. *World Development*, 33(6), 937-950
- Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. ( 2003). La individualización. *El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Paidós, Barcelona
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main
- Beck, Ulrich (2002). The Cosmopolitan Society and Its Enemies. *Theory, Culture & Society*, 19(1-2), 17-44

- Beck, Ulrich (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Paidós, Barcelona
- Beck, Ulrich (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona
- Berger, P. y Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. Penguin Books, London
- Bermejo Gómez de Segura, Roberto (2014). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. Hegoa, Bilbao
- Berzosa Alonso-Martínez, Carlos (1994). La cooperación en el sistema de las relaciones internacionales. En Alonso, José Antonio (ed.) (1994), *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración* (p.13-89). CIDEAL, Madrid
- Bhagwati, Jagdish (1994). Free Trade: Old and New Challenges. *Economic Journal*, 104(423), 231-246
- Bolo, J. y Thomas, G. (1997). World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization. En *American Sociological Review*, 62(2), 171-190
- Bramsen, M. Bo, & Tinker, I. (1976). *Women and world development*. Overseas Development Council, Washinton D.C.
- Buiter, Willem (2010). 'Country ownership': a term whose time has gone. En Cornwall, A. y Eade, D. (eds.) (2010). *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (pp. 223-230). Oxfam GB, Oxford
- Burns, Kathryn (2007). Desestabilizando la raza. En de la Cadena, Marisol (ed.) (2007). *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Fundación Envion, Bogotá
- Búster, G (2005). El proyecto Milenio o la globalización capitalista compasiva. En Dubois, Alfonso et. al. (2005). *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de la ONGD* (pp.125-150). PTM-Mundubat, Bilbao
- CAD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Development Assistance Committee, Paris
- CAD (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. OCDE
- CAD (2009). Aid Orphans: Whose Responsibility?. *Development Brief* 1 2009. OCDE, Paris [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/OECD\\_Development\\_Brief\\_on\\_Aid\\_Orphans.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/OECD_Development_Brief_on_Aid_Orphans.pdf)
- CAD (2011). *2011 OECD Report on Division Of Labour: Addressing Cross-Country Fragmentation of Aid*. OCDE

Bibliografía

- Cajías de aa Vega, Magdalena (2007). *ACLO 40 años: Palabra, compromiso y acción con el campesino*. Fundación ACLO, Sucre
- Castillo Gallardo, Mayarí (2012). La economía de la coca : La dimensión silenciada de la dependencia. En CLACSO (2012). *Las Relaciones Internacionales de la Pobreza en América Latina y el Caribe* (pp.329-367). CLACSO, Buenos Aires
- Castoriadis, Cornelius (1975). *La institución imaginaria de la sociedad II*. Tusquets, Buenos Aires
- CEDLA (2017). *El impuesto directo a los hidrocarburos*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz <https://cedla.org/ieye/el-impuesto-directo-a-los-hidrocarburos/>
- Chandhoke, Neera (2002). The Limits of Global Civil Society. En Glasius, Marlies et.al. (2002), *Global Civil Society*. Oxford University Press, Oxford
- Chaplin, Ann (2010), Movimientos sociales en Bolivia: de la fuerza al poder, *Community Development Journal*, 45(3), pp.346-355
- Clarke, Gerard (2001). From ethnocide to ethnodevelopment? Ethnic minorities and indigenous peoples in Southeast Asia. *Third World Quarterly*, 22(3), 413-436
- Collins, Patricia Hill (1990). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. Routledge, New York
- Colom Jaén, Artur (2008). La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿El fin del Consenso de Washington? *Revista de Economía Mundial*, 18, 79-92
- Conley, T., Ziegler, A., Moors, A., Matsick, J. y Valentine, B. (2013). A critical examination of popular assumptions about the benefits and outcomes of monogamous relationships. *Personality and social psychology review*, 17(2), 124–141
- Cooper, Frederick (2005). *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*. University of California Press
- Cornwall, A. y Eade, D. (eds.) (2010). *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (pp. 223-230). Oxfam GB, Oxford
- de Gonzalo Aranoa, I. y Urretabizkaia Gil, L. (2012). *Las mujeres baserritarras: Análisis y perspectivas de futuro desde la soberanía alimentaria: Incidencia y políticas públicas en el marco de la actividad agraria y el desarrollo local*. Baserripress, Bilbao
- De la Cadena, Marisol (ed.) (2007). *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Fundación Envion, Bogotá

- De Mevius, F. y Albarracín, I. (2008). Bolivia and the Dutch Disease: What are the Risks and How to Avoid Them? *Documento de Trabajo* 09/08. IISEC, La Paz
- Derrida (1967). *La escritura y la diferencia*. Anthropos, Barcelona
- Devisscher, Marc (2013). *Las „oenegedes“ en tiempos del Vivir Bien*. CEP, PPM-SPD, La Paz
- Djankov, S., Montalvo, J. y Reynal-Querol, M. (2008). The Curse of Aid. *Journal of Economic Growth*, 13, 169–194
- Dollar, David y Pritchett, Lant (1998). *Assessing Aid - What Works, What Doesn't, and Why*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Donati, Pierpalo (1997). El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el procesos de modernización y más allá. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 113-141
- Dreher, A., Sturm, J. y Vreeland, J. (2008). Global Horse Trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council. *European Economic Review*, 53(7), 742-757
- Driffield, N. y Jones, C. (2013). Impact of FDI, ODA and Migrant Remittances on Economic Growth in Developing Countries: A Systems Approach. *The European Journal of Development Research*, 25(2), 173-196
- Dubois, Alfonso et. al. (2005). *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de la ONGD* (pp.125-150), PTM-Mundubat, Bilbao
- Dussel, Enrique (2000). *Europa, modernidad y eurocentrismo*. CLACSO, Buenos Aires
- Easterly, William Russel (2002). *The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid*. Center for Global Development, Institute for International Economics
- Easterly, William Russel (2006). *The white man's burden: why the West's effort to aid the rest have done so much ill and so little good*, Oxford University Press, Oxford
- Edkins, Jenny (2007). Poststructuralism. En Griffiths, Martin (ed.) (2007). *International Relations Theory for the Twenty-First Century* (pp. 88-98). Routledge, London
- Edwards, M. y Hulme, D. (1996). *Non-governmental organizations-performance and accountability: Beyond the magic bullet*, Earthscan, London
- Elliot, Charles (1987). Some aspects of Relations between the North and South in the NGO Sector. *World Development*, 15, 57-68

- Errejón Galván, Iñigo (2012). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología] Biblos-e Archivo. <http://eprints.ucm.es/14574/>
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press
- Escobar, Arturo (2003). Mundos y conocimientos de otro. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa*, 1, 51-86
- Esteva, Gustavo (1992), Development. En Sachs, Wolfgang (Ed.) (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (pp. 6-25). Zed Books, London
- Eyben, R., León, R. y Hossain, N. (2007). Participatory action research into donor-recipient relations: a case study. *Development in Practice*, 17(2), 167–178
- Eyben, Rosalind (2003). Donors as political actors: fighting the Thirty Years War in Bolivia. *IDS Working Paper*, 183
- Eyben, Rosalind (2008). Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A Relational Approach. *IDS Working Paper*, 305
- Eyben, Rosalind (2010). Harmonisation: How is the orchestra conducted? En Cornwall, A. y Eade, D. (eds.) (2010). *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (pp. 215-222). Oxfam GB, Oxford
- Fanon, Frantz (1952). *Piel negra, máscaras blancas (Peau noire, masques blancs)*. Éditions du Seuil, Paris
- Fanon, Frantz (1961). *Los condenados de la tierra (Les Damnés de la Terre)*. Grove Press, Paris
- FAO (1957). *World forest resources*. FAO, Roma
- Farah, I. y Wanderley, F. (2011). El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina (Introducción). En Wanderley, Fernanda (coord.) (2011). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. (pp.9-18). CIDES-UMSA, La Paz
- Farah, Ivonne (2008). Proceso Político Boliviano y Rol de las ONG. En Chaplin, A. y Farah, I. (2008). *Fortalecimiento de la sociedad civil: metodología para la medición de impacto*. CIPCA, La Paz
- Farrington, J. y Bebbington, A. (1993). *Reluctant Partners?: non-governmental organizations, the State and sustainable agricultural development*. Routledge & ODI, London

- Ferguson, James (1990). *The anti-politics machine: 'development', depolitization and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge Press, Cambridge
- Fernandes, Rubem (1994). *Privado aunque pública*. Civicus, Río de Janeiro
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. World Bank, Washington D.C.
- Fontana, L. y Grugel, J. (2016). ¿Un nuevo rumbo para el trabajo infantil en Bolivia? Debates y polémicas sobre el Código de la Niñez. *Nueva Sociedad*, 264 <https://nuso.org/articulo/un-nuevo-rumbo-para-el-trabajo-infantil-en-bolivia/>
- Foucault (1968). *Las palabras y las cosas*. Siglo XXI, Madrid
- Foucault (1970). *La arqueología del saber*. Siglo XXI, Madrid
- Foucault (1978). *Microfísica del poder*. Las Ediciones de la Piqueta, Madrid
- Foucault (1976). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI, Madrid
- Foucault (1979). *Estética, ética y hermenéutica*. Paidós, Barcelona
- Fox, Jonathan (2010). The uncertain relationship between transparency and accountability. En Cornwall, A. y Eade, D. (coords.) (2010), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (pp. 245-256). Oxfam GB, Oxford,
- Fundación Dag Hammarskjöld (1975). *The 1975 Dag Hammarskjöld Report on Development and International Cooperation*. Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala
- Fundación Jubileo (2009), ¿Continúa la Cadena de la Deuda Externa para Bolivia? *Reporte de Coyuntura*, 8. Fundación Jubileo, La Paz
- Fundación Jubileo (2019). Con menores ingresos, se reduce la inversión y aumentan el gasto y la deuda. *Reporte de Coyuntura*, 32. Fundación Jubileo, La Paz
- Gadgil, D., Baltra Cortez, A., Hakim, G., Lewis, A. y Schultz, T. (1951). *Measures for the economic development of underdeveloped countries*. United Nations Department of Economic Affairs
- Galeano, Eduardo (1998). *Patatas arriba. La escuela del mundo al revés*. Siglo XXI, Madrid
- Galindo, M. y Sánchez, S. (2007). *Ninguna mujer nace para puta*. La vaca, Buenos Aires
- Galindo, María (2010). *Prólogo*. En Toro, Graciela (2010). *La Pobreza: Un Gran Negocio. Un análisis crítico sobre Oeneges, Microfinancieras y Banca*. Oficina Contra la Usura Bancaria y Mujeres Creando, La Paz

- Garcés, Fernando (Ed.) (2011), *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado: Sistematización de la experiencia*, UNITAS, La Paz [https://redunitas.org/wp-content/uploads/2019/04/PACTO\\_UNIDAD.pdf](https://redunitas.org/wp-content/uploads/2019/04/PACTO_UNIDAD.pdf)
- García Linera, Álvaro (2011). *El "oenegismo", Enfermedad infantil del derechismo (O cómo la "reconducción" del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz
- Geidel, Molly (2015). *Peace Corps Fantasies: How Development Shaped the Global Sixties*. University Of Minnesota Press
- George, Susan (2001). *Informe Lugano*. Icaria e Intermón, Barcelona
- Gianotten, Vera (2006). CIPCA y poder campesino indígena: 35 años de historia. CIPCA, La Paz
- Gimeno Martín, Juan Carlos (2007). Epílogo. Universidad y Descolonización del Pensamiento Pretendidamente universal. En Gimeno Martín, J., Mancha Cáceres, O. y Toledo Chávarri, A. (eds.), *Conocimiento, Desarrollo y Transformaciones Sociales* (p. 22). Sepha, Málaga
- Gómez Galán, M.y Sanahuja Perales, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL, Madrid
- Gow, D. y Morse, E. (1988). The Notorious Nine: Critical Problems in Project Implementation. *World Development*, 16(12), 1399-1418
- Graham, Carol (1992). The politics of protecting the poor during adjustment: Bolivia's emergency social fund. *World Development*, 20 (9), 1233-1251
- Grober, Ulrich (2010). *Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs*. Kunstmann, Munich
- Grosfoguel, Ramón (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 4, 17-48
- Grosfoguel, Ramón (2008). Del imperialismo de Lenin al Imperio de Hardt y Negri: «fases superiores» del eurocentrismo. *Universitas Humanística*, 65, 15-26
- Grosfoguel, Ramón (2011). La descolonización del conocimiento: Diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos. En VV.AA. (2011), *Formas-Otras. Saber, nombrar, narrar, hacer* (pp.97-108). CIDOB Ediciones, Barcelona

- Gudynas, Eduardo (2011). Desarrollo, postextractivismo y “buen vivir”. *Revista Pueblos, Especial Desarrollo, cooperación y empresas transnacionales*. 19-21
- Gutiérrez-Solana, Ander (2010). Fortalezas y debilidades en la construcción de la legitimidad social de las Naciones Unidas: Acercamiento a la cuestión tras el debate sobre la invasión de Irak en 2003. *Inguruak, Monográfico Especial: Sociedad e innovación en el siglo XXI*. VIII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política, Bilbao
- Haqq-Misra, J. y Baum, S. (2009). The ‘Sustainability Solution’ to the Fermi Paradox”. *Journal of the British Interplanetary Society*, 62(2), 47-51
- Haraway, Donna (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Cátedra, Madrid
- Hardt, M. y Negri A. (2000). *Imperio*. Paidós, Buenos Aires
- Harshe, Rajan (2014). The Limits of Globalisation: Unveiling Resilience and the Primacy of the Nation State in World Politics, *India Quarterly*, 70(1), 47–58
- Harshe, Rajen (2014). The Limits of Globalisation: Unveiling Resilience and the Primacy of the Nation State in World Politics. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 70(1), 47-58
- Herr, Sebastian (2013). Politischer Mythos, Legitimität und Ordnungskonstruktion. En Patzelt, Werner (ed.) (2013). *Die Machbarkeit politischer Ordnung. Transzendenz und Konstruktion* (pp.100-126). Transcript, Bielefeld
- Herring, Ronald (2001). Making Ethnic Conflict: The Civil War in Sri Lanka. En Esman, M. y Herring, R. (eds.) (2001), *Carrots, Sticks and Ethnic Conflict: Rethinking Development Assistance* (pp.113-139). University of Michigan Press, Ann Arbor
- Hoeffler, A. y Outram, V. (2011). Need, Merit, or Self-Interest—What Determines the Allocation of Aid? *Review of Development Economics*, 15(2), 237-250
- Hulme, D. y Edwards, M. (1997). *NGOs, States and Donors: Too close for Comfort?* Macmillan, London
- Hunt, Diana (1989). *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*. Harvester Wheatsheaf, London
- Huntington, Samuel (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York
- Illich, Ivan (1992). Needs. En Sachs, Wolfgang (Ed.) (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (pp. 88-101). Zed Books, London

Bibliografía

- Jones, Marshall (2007). The Multiple Sources of Mission Drift. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36, 290-310
- Klein, Naomi (2010). *La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós, Buenos Aires
- Kohl, B. y Farthing, L. (2007), *El Bumerán boliviano*, Plural, La Paz
- Kuhn, Thomas (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*
- Larenas, Angie (2009). La reconfiguración del humanitarismo en la postguerra fría. Un análisis de la instrumentalización política de la acción humanitaria. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 18, 1-23
- Latouche, Serge (2004). *Degrowth Economics: Why Less Should Be So Much More*. Le Monde Diplomatique, Paris
- Latouche, Serge (2007). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Icaria editorial, Barcelona
- Latour, Bruno (1993). *We Have Never Been Modern*. Harvard University Press
- Le Grand, Jan Willem (1998). Desarrollo fragmentado: discontinuidades en el ámbito de intervención. En Zoomers, Annelies (comp.) (1998). *Estrategias campesinas en el Surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí* (pp. 361-396). Plural, KIT, CEDLA, CID, La Paz
- Lensink, R. y White, H. (2001). Are there Negative Returns to Aid? *Journal of Development Studies*, 37(6), 42-65
- León, R. y Toranzo, C. (coords.) (1990). *El Chapare actual: sindicatos y ONGs*. CERES, ILDIS, Cochabamba
- Liendo, Roxana (2009), *Participación Popular y el Movimiento Campesino Aymara*, CIPCA, La Paz
- Linklater, Andrew (2007). *Critical Theory and World Politics. Citizenship, Sovereignty and Humanity*. Routledge, New York
- Lister, Sarah (2001). The Consultation Practice of Northern NGOs: A Study of British Organizations in Guatemala. *Journal of International Development*, 13, 1071-1082
- Luhmann, Niklas (1996). *Teoría de la sociedad y pedagogía*. Paidós, Barcelona
- Lukes, Steven (1974). *Power: A radical View*. Macmillian, London
- Maciá Martínez, I. y de Angelis, A. (2013). La perspectiva cultural en el discurso del desarrollo, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(2), 86-105

- Maestro Yarza, I. y Martínez Peinado, J. (2012). La cooperación al desarrollo como parte de la estructura económica del capitalismo global. *Estudios de economía aplicada*, 30 (3), 811-836
- Majdalani, Carla (2010). La agenda de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005), al Plan de acción de Accra (2008), y el camino a Seúl (2011). *Working Paper 16*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, (pp.1-15) <https://www.files.ethz.ch/isn/144946/16%20OI.pdf>
- Malacalza, Bernabé (2014). Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, Prácticas y Tensiones. *Relaciones Internacionales*, 25, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales – UAM, 53-76
- Mansilla, H.C.F. (1976). El progreso como posibilidad de regresión e irracionalismo. En Mansilla, H.C.F. (1994). *Autonomía e imitación en el desarrollo* (pp.66-86). CEBEM, La Paz (primera publicación en *Cuadernos americanos*, 27(5), 89-105)
- Mansilla, H.C.F. (1979). Crítica a las teorías de la modernización y la dependencia. En Mansilla, H.C.F. (1994). *Autonomía e imitación en el desarrollo* (pp.37-64). CEBEM, La Paz (versión en alemán en *Soziale Welt*, 25(2), pp.209-223 y primera publicación en español en *Revista Internacional de Sociología*, 37(31) (segunda época), 329-349)
- Mansilla, H.C.F. (1981a). Esbozo de una teoría crítica de la modernización: La marcha victoriosa de la racionalidad instrumental en América Latina. En Mansilla, H.C.F. (1994). *Autonomía e imitación en el desarrollo* (pp.87-114). CEBEM, La Paz (primera publicación en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, 150-152, 64-87)
- Mansilla, H.C.F. (1981b). Las metas generales de desarrollo en la conciencia colectiva latinoamericana. En Mansilla, H.C.F. (1994). *Autonomía e imitación en el desarrollo* (pp.149-166). CEBEM, La Paz (primera publicación en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, 150-152, pp.38-53)
- Mansilla, H.C.F. (1986), *Die Trugbilder der Entwicklung in der Dritten Welt*, editorial Ferdinand Schöningh, Paderborn
- Mansilla, H.C.F. (1994). Principios universales y valores particulares: El racionalismo occidental y las identidades sociales premodernas. *Autonomía e imitación en el desarrollo* (pp.115-147). CEBEM, La Paz
- Marcos, Sylvia (1995). Pensamiento mesoamericano y categorías de género: un reto epistemológico. *La Palabra y el Hombre*, 95, Universidad Veracruzana 5-38
- Marglin, Stephen (2003). El desarrollo como veneno: repensar el modelo occidental de modernidad. *Harvard International Review*, 25(1), 70–75

Bibliografía

- Martínez Peinado, Javier (1999). El capitalismo global, límites al desarrollo y a la cooperación. Icaria, Barcelona
- Martínez, Z., Casado, B. e Ibarra, P. (2012). Movimientos sociales y procesos emancipadores. *Cuadernos de trabajo Hegoa*, 57, 3-40
- Martínez Sánchez, Juan Luis (1998). *Imagen de las ONG de desarrollo: para ir dimensionando el Tercer Sector*. IEPALA Editorial, Madrid
- Masud, N. y Yontcheva, B. (2005). Does Foreign Aid Reduce Poverty?: Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid. *IMF Working Paper*, 05/100, 1-32
- Mbembe, Achille (2011). *Necropolítica*. Melusina, Madrid
- Meadows, Donella H., et al. (1976). *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Universe Books: New York
- Medina, Javier (2012, febrero 12). *Caminar acompañados: Pasos para cambiar a un sistema de vida propio y a la mano*. Círculo Achocalla, <http://circuloachocalla.org/caminar-acompanados-pasos-para-cambiar-a-un-sistema-de-vida-propio-y-a-la-mano/>
- Mesa Gisbert, C., de Mesa, J. y Gisbert, T. (2012). *Historia de Bolivia*. Editorial Gisbert, La Paz
- Meyer, J. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363
- Mignolo, Walter (2001). Colonialidad del poder y subalternidad. En Rodríguez, Ileana (ed.) (2001). *Convergencia de tiempos. Estudios subalternos/contextos latinoamericanos. Estado, cultura, subalternidad* (pp. 155-184). Rodopi, Ámsterdam
- Mignolo, Walter (2003). *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Akal, Madrid
- Mignolo, Walter (2007). Introduction. Coloniality of power and de-colonial thinking. *Cultural Studies*, 21(2-3), 155-167)
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012). *Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Editorial 2015 y más, Madrid.
- Ministerio de Hacienda (1997). *Directorio Nacional de ONG en Bolivia 1997*. Ministerio de Hacienda, Secretaria Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo, La Paz
- Mitlin, D. y Bebbington, A. (2007). Reclaiming Development? NGOs and the Challenge of Alternatives. *World Development*, 35(10), 1699-1720

- Molina, N. y Pereira, J. (2008). *Critical Conditions: The IMF maintains its grip on low-income governments*. Eurodad, Bruselas
- Morales López, H. y Bá Tiul, M. (2009). *Pueblos indígenas, cooperación internacional y desarrollo en Guatemala*. Movimiento Tzuk Kim-pop, Quetzaltenango
- Morgenthau, Hans (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, 56(2), 301-309
- Morphew, C. y Swanson, C. (2011). On the efficacy of raising your university's rankings. En Shin, J., Toutkoushian, R., Teichler, U. (eds.) (2011). *University Rankings. The Changing Academy – The Changing Academic Profession in International Comparative Perspective*, vol 3. Springer, Dordrecht
- Morrow, Raymund (2013). Defending Habermas against Eurocentrism: Latin America and Mignolo's Decolonial Challenge. En Bailey, Tom (ed.) (2013). *Deprovincializing Habermas* (pp.122-146). Routledge, London
- Moyo, Dambisa (2011). *Cuando la ayuda es el problema. Hay otro camino para África*. Gota a Gota Ediciones (Fundación Faes), Madrid
- Munasinghe, Mohan (1993). Environmental Economics and Sustainable Development. *Environmental Paper*, 3, World Bank. Washington D.C.
- Narváez, Rory et al. (2010). *Evaluación Nacional de la Declaración de París - Fase 2 - en Bolivia*. Strategy Advisors for Government Reform, La Paz
- Nicholls, Lilly (2001). ¿Aves del mismo plumaje? La implementación del Desarrollo Humano Sostenible por parte del PNUD y Ayuda en Acción (Action Aid). En Pearce, Jenny (2001). *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil* (pp.174-193). Oxfam GB, Oxford
- OECD (2000). *Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*. OECD Publishing, Paris
- OECD (2011). *Aid Effectiveness 2005-2010: Progress in implementing the Paris Declaration*. OECD Publishing, Paris
- OMC (2011). *La ayuda para el comercio en síntesis 2011: mostrar resultados*. OMC, Ginebra
- ONU (1948). *Resolución 217 A (III), titulada „Declaración Universal de los Derechos Humanos“*. ONU, New York
- ONU (1962). *Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada "Soberanía permanente sobre los recursos naturales"*. ONU, New York
- ONU (1987). *Informe de La Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo: Nuestro futuro común*. ONU, Nueva York

Bibliografía

- ONU (1995). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. ONU, Copenhague
- ONU (2000). *Resolución 55/2, titulada „Declaración del Milenio“*. ONU, New York
- Orru-Dessy, A. (2007). Transformaciones socioeconómicas y relaciones de poder provocadas por una intervención humanitaria. El enlace entre emergencia y desarrollo en el caso de Guinea Conakry, y la responsabilidad de ONG y donantes en cuanto agentes de cambio social. En Gimeno, J., Mancha, O. y Toledo, A. (eds.) (2007). *Conocimiento, desarrollo y transformaciones sociales*. Sepha, Madrid
- Oxfam International (2010). La ayuda del siglo XXI: Reconocer los éxitos, superar los fracasos. *Informe de Oxfam*, 137, Intermón Oxfam, Barcelona
- Palma, Gabriel (1981). Dependencia y Desarrollo: Una visión crítica. En Seers, Dudley (comp.) (1987). *La teoría de la dependencia: Una revelación crítica* (p.21-89), FCE, México D.F.
- Parsons, Talcott (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I. *Administrative Science Quarterly*, 1(1), 63-85
- Paudel, Ramesh (2014), Economic Growth in Developing Countries: Is Landlockedness Destiny?, *Economic Papers*, 33(4), 339-361
- Pauselli, Gino (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 72-92
- Pearce, Jenny (1997). Civil society, the market and democracy in Latin America. *Democratisation*, 4(2), 57-83
- Pearson, Lester (1969). *Partners in development: report of the Commission on International Development*. Praeger, New York
- Peres, J.A. y Casanovas, M. (1992). *Aproximación al origen, evolución y desarrollo de las ONG en Bolivia*. CEP, La Paz
- Pérez Baltodano, Andrés (2006). Cooperación Internacional y sociedad civil: el alto precio de una relación. *Envío*, 291, 20-29
- Pérez de Armiño, Karlos (2002). *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo: Objetivos, puesta en práctica y críticas*. Hegoa, Bilbao
- Petras, James (1997). El Posmarxismo rampante. Una crítica a los intelectuales y las ONG. *Viento Sur*, 31, 35-46
- Pfeffer, J. y Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper&Row, New York
- Piketty, Thomas (2014). *El capitalismo del siglo XXI*. Periferia, Buenos Aires
- PNUD (1990). Desarrollo Humano informe 1990. PNUD, Bogotá

- PNUD (1992). *Informe de Desarrollo Humano: Dimensiones globales del desarrollo humano*. PNUD, New York
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Mundi-Prensa, Madrid
- PNUD (2007). *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2007-2008*. PNUD, La Paz
- PNUD (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los Cambios detrás del Cambio: Desigualdades y movilidad social en Bolivia*. PNUD, La Paz
- Podestá Airaldi, Bruno (1994). Los agentes de la cooperación para el desarrollo. En Alonso, José Antonio (1994). *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración* (pp.331-413). CIDEAL, Madrid
- Prahalad, Coimbatore (2005). *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Wharton School Publishing, University of Pennsylvania
- Prebisch, Paul (1950). *The economic development of Latin America and its principal problems*. United Nations Department of Economic Affairs, Economic Commission for Latin America, New York
- Puente Calvo, Rafael (2011). *Recuperando la memoria. Una Historia crítica de Bolivia, Tomo II. Desde el final de la Guerra del Chaco hasta la quiebra del Estado Neoliberal que abre las puertas a la refundación del país*. Plural, La Paz
- Puerto, L. y Echart, E. (2005). Los objetivos de desarrollo del milenio. Algunos apuntes críticos. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 15, 143-153
- Quijano, Anibal (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007). *El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp.93-136). Siglo de hombre, Bogotá
- Rabella, Joaquim (2004). Las dos 'cooperaciones'. Otra cooperación es posible. En Plataforma 2015 y más (coord.) (2004). *La palabra empeñada: los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza: segundo informe anual de la Plataforma 2015 y Más* (pp. 145-154). Plataforma 2015 y más, Madrid
- Rahnema, Majid (1992). Participation. En Sachs, Wolfgang (Ed.) (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (pp. 116-111). Zed Books, London
- Ramiro, P. y Pérez, S. (2011). Sector Privado y Cooperación al Desarrollo: Empresas, Gobiernos y ONG ante las alianzas público-privadas. *Boletín de recursos de información, Centro de Documentación Hegoa*, 28, 1-9

Bibliografía

- Ramiro, Pedro (2012). Alianzas público-privadas para el desarrollo: RSC y relaciones ONGD-empresas. *Oñati Socio-Legal Series*, 2(4), 1-15
- Ravallion, Martin (2010). Poverty Lines Across the World. *Policy Research Working Paper*, 5284, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Recolons, Marcos (2000). Amor libre de las ONGD del norte: Norte y Sur, una relación demasiadas veces ambigua. *Cuarto Intermedio*, 54
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Editorial Universidad del Cauca
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Los Libros de la Catarata, Madrid
- Ritter, Henning (2013). *Die Schreie der Verwundeten. Versuch über die Grausamkeit*. Verlag C. H. Beck, München
- Rivera Cusicanqui, Silvia y equipo THOA (1992). *Proyectos de desarrollo en el norte de Potosí*. Editorial Aruwiyiri, La Paz
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2010a). *Ch'ixinakax Utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizantes*. Tinta Limón, Buenos Aires.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2010b). Pensando desde el Nayrapacha: Una reflexión sobre los lenguajes simbólicos como práctica teórica. *Pensares y Quehaceres. Revista de Políticas de la Filosofía*, 9, 9-22
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2012). Mito, olvido y trauma colonial. Formas elementales de resistencia cultural en la región andina de Bolivia. *Historia Oral. Boletín del Taller de Historia Oral Andino*, 2. Aruwiyiri, La Paz
- Rivera Cusicanqui, Silvia (2015). *Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS*. Piedra rota, Plural, La Paz
- Rivera Ríos, Miguel (2010). Teoría del desarrollo, cambio histórico y conocimiento. Un balance de enfoques analíticos y aportaciones teóricas. *Umbrales*, 21, CIDES-UMSA, La Paz
- Rodríguez Gil, Adolfo (2005). Mitos y mentiras de la cooperación al desarrollo y de las ONGD. En Dubois, Alfonso et. al. (2005). *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de la ONGD* (pp. 151-192). PTM-Mundubat, Bilbao
- Rodríguez Manzano, I. y Teijo García, C. (eds.) (2009). *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. Catarata, Madrid
- Rodríguez-Carmona, Antonio (2008). *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. Intermón Oxfam Barcelona
- Rodríguez-Carmona, Antonio (2009). *Rompiendo con el "Proyectorado": el gobierno del MAS en Bolivia*. Itaca, Madrid

- Rosa, Hartmut (2013). *Beschleunigung und Entfremdung. Entwurf einer kritischen Theorie spätmoderner Zeitlichkeit*. Suhrkamp, Berlin (primera publicación en inglés Rosa, Hartmut (2010). *Alienation and Acceleration: Towards a Critical Theory of Late-Modern Temporality (Summertalk)*. NSU Press, Northwestern State University)
- Rostow, Walt (1961). The stages of the economic growth, *Kyklos* 14(2), 234-242
- Rottenburg, Richard (2009). Far-fetched facts: a parable of development aid. MIT Press, Cambridge (primera edición en alemán Rottenburg, Richard (2002). *Weit hergeholte Fakten: Eine Parabel der Entwicklungshilfe*. Lucius & Lucius, Stuttgart)
- Ruiz Seisdedos, Susana (2009). Idas y venidas de la cooperación autonómica y local. En Rodríguez Manzano, I. y Teijo García, C. (2009), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle* (pp.203-218). Catarata, Madrid
- Sachs, Jeffrey (2005). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Editorial Debate, Barcelona
- Sachs, Wolfgang (Ed.) (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Zed Books, London
- Sachs, Wolfgang (2021). Die Ära der Entwicklung: Das Ende eines Mythos. En Pausch, Eberhard (ed.) (2021). *Kontinent der Zukunft. Friede für Afrika – nachhaltig und gerecht*. Transcript, Bielefeld
- Said, Edward (1979). *Orientalism*. Pantheon Books, New York
- Saidel, Matias (2006, noviembre 4 y 5). *Interpretaciones de la biopolítica en Foucault: Agamben y Esposito*. Jornadas Foucault, Universidad de San Martín, Buenos Aires
- Sáinz Ramos, Eva Maria (coord.) (2008). *Diálogos para la cooperación con los pueblos indígenas*. Mugarik Gabe, Bilbao
- Sampedro, José Luis (1972). Conciencia del subdesarrollo. En Sampedro, J. y Berzosa, C. (1996). *Conciencia de subdesarrollo veinticinco años después*. Taurus, Madrid
- Sampedro, José Luis (1978). Comunicación al I Congreso de Historia de Andalucía. *Estudios Regionales*, 1(1), (p.96-107). En Sampedro, José Luis (2009) *Economía humanista: Algo más que cifras*. Debolsillo, Barcelona
- Sampedro, José Luis (1982). El desarrollo, dimensión patológica de la cultura industrial. *Desarrollo, revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo*, 2, (p.351-398). En Sampedro, José Luis (2009) *Economía humanista: Algo más que cifras*. Debolsillo, Barcelona

Bibliografía

- Sanahuja, José Antonio (2013). Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101, 27-54
- Sandoval, Godofredo (1993). *Las ONG's y los caminos del desarrollo*. CEP, La Paz
- Santiso, Carlos (2001). Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), 1-22
- Santos, (1999a). El fin de los descubrimientos imperiales. En Santos, Boaventura de Sousa (2007). *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria* (pp.139-152). CLACSO, CIDES, Plural, La Paz (primera publicación en portugués: Oriente: Entre diferenças e desencontros. *Noticias do Milénio (Diário de Notícias, 8 julio 1999)*, pp. 44-51
- Santos, Boaventura de Sousa (1999b). Reinventar la democracia. En Santos, Boaventura de Sousa (2007). *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria* (pp.290-336). CLACSO, CIDES, Plural, La Paz (primera publicación en Santos, Boaventura de Sousa (1999). *Reinventar la democracia*. Sequitur, Madrid
- Santos, Boaventura de Sousa (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El otro derecho*, 28, 59-83
- Santos, Boaventura de Sousa (2007). *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. CLACSO, CIDES, Plural, La Paz
- Santos, Boaventura de Sousa (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Trilce, Montevideo
- Saxby, John (1996). ¿A quién pertenecen las organizaciones de cooperación no gubernamentales? En Sogge, David (ed.) (1996). *Compasión y Cálculo: Un análisis crítico de la Cooperación No Gubernamental al Desarrollo*. Icaria-Antrazyt, Barcelona
- Schilling-Vacaflor, Almut (2008). Indigenous identities and politico-judicial demands of CSUTCB and CONAMAQ in the constitutional change process of Bolivia., *T'inkazos*, 11 (23/24), 149-170
- Schutz, Alfred (1967). *The Phenomology of the Social World*. Northwestern University Press, Evanston
- Scott, W. Richard (1985). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, USA
- Seers, Dudley (1963). The limitations of the special case. *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 25(2), 77-98
- Sen, Amartya (1987). *Sobre ética y economía*. Alianza Editorial, Madrid.

- Sen, Amartya (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55, 14-20
- Sennett, Richard (2012). *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. Yale University Press, New Haven & London
- Serbin, Andrés (2001). Globalifóbicos vs. Globalitarios: Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente. *Nueva Sociedad*, 176, 67-88
- Sogge, David (ed.) (1996). *Compasión y Cálculo: Un análisis crítico de la Cooperación No Gubernamental al Desarrollo*. Icaria-Antrazyt, Barcelona
- 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 (ed.) (1999). *Los desafíos de la acción humanitaria* (pp. 153-182). Icaria, Barcelona
- Sogge, David (2002). *Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid?* Zed Books New York
- Sogge, David (2006). Ayuda que no ayuda: Política y pobreza ante la ayuda al desarrollo. *El Viejo Topo*, 218, 25-29
- Sogge, David (2015). Los donantes se ayudan a sí mismos. *Cuadernos 2015 y más*, 6, 5-43
- Solón, Pablo (2020). *Porque ganó Lucho & David en las elecciones de Bolivia*. Fundación Solón, La Paz
- Sonderegger, Arno (2008). Antirassismus und Antikolonialismus unter afrikanischen Intellektuellen, 1850 bis 1970: Ideengeschichtliche Anmerkungen. *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien*, 25(13), 53-74
- Sotillo Lorenzo, José Angel (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*. IUDC y Catarata, Madrid
- Spedding, Alison (2003). Quemar el archivo. Un ensayo en contra de la historia. *Temas sociales*, 24, 376-402
- Spedding, Alison (2010). ¿Somos lo que comemos? Crítica de la 'descolonización' en la alimentación. *Revista Temas Sociales*, 30, UMSA-IDIS, La Paz, 157-174
- Spedding, Alison (2011). *Descolonización. Crítica y Problematización A Partir Del Contexto Boliviano*. ISEAT, La Paz
- Spivak, Gayatri C. (1990). *The Post-colonial Critic: Interviews, Strategies, Dialogues*. Psychology Press, London
- Srinivas, Nidhi (2009). Against NGOs?: A Critical Perspective on Nongovernmental Action. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), 614-626

Bibliografía

- Stefanoni, Pablo (2013, diciembre 17). La Bolivia de Evo: 5 años después. *La línea del fuego* <https://lalineadefuego.info/la-bolivia-de-evo-5-anos-despues-por-pablo-stefanoni/>
- Stengers, Isabelle (1993). *The Invention of Modern Science*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Stiglitz, Joseph (1989). Markets, Market Failures, and Development. *The American Economic Review*, 79(2), 197–203
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus-Santillana, Madrid
- Svampa, M., Stefanoni, P. y Fornillo, B. (2010). *Balance y perspectivas. Intelectuales en el primer gobierno de Evo Morales*. Archipiélago Ediciones/Fundación Friedrich Ebert, La Paz
- Svensson, Jakob (2000). Foreign Aid and rent seeking. *Journal of International Economics*, 51, 437-461
- Sylvester, Christine (1999). Development Studies and Postcolonial Studies: Disparate Tales of the 'Third World'. *Third World Quarterly*, 20(4), 703-721
- Tandon, Yash (1991). Foreign NGOs, uses, and abuses: an African Perspective. *Ifda dossier*, 81, 67-78
- Tandon, Yash (2008). *Ending Aid Dependence*. Fahamu, Nairobi y South Centre, Ginebra
- Tapia, Luis (2004). Izquierdas y movimiento social en Bolivia. En Tapia, L. , García Linera, Á. y Prada, R (2004). *Memorias de octubre* (pp.139-179). Muela del Diablo, La Paz
- Tapia, Luis (2010). El estado en condiciones de abigarramiento. En Sader, Emir (ed.) (2010). *El Estado. Campo de lucha* (pp.97-128). Muela del Diablo, Comuna y CLACSO
- Tapia, Luis (2011). *El estado de derecho como tiranía*. CIDES-UMSA, La Paz
- Tendler, Judith (1982). Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation. *AID Program Evaluation Discussion Paper*, 12
- Thorpe J., Sahan E., Vorley W., Oxfam GB & Oxfam (2013). *Power rights and inclusive markets : public policies that support small-scale agriculture*. Oxfam GB for Oxfam International.
- Toro, Graciela (2010). *La Pobreza: Un Gran Negocio. Un análisis crítico sobre Oeneges, Microfinancieras y Banca*. Oficina Contra la Usura Bancaria y Mujeres Creando, La Paz

- Toye, John (2010). Poverty reduction. En Cornwall, A. y Eade, D. (eds.) (2010). *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords* (pp. 45-52). Oxfam GB, Oxford
- Ullrich, Otto (1992). Technology. En Sachs, Wolfgang (Ed.) (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (pp.275-287). Zed Books, London
- UN Habitat (1976). *Report of Habitat. United Nations Conference on Human Settlements*. ONU, New York
- Unceta, Koldo (2009). *Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo: Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. Carta Latinoamericana, 7, 1-34
- Unceta, K. y Yoldi, P. (2000). La Cooperación al desarrollo : Surgimiento y evolución histórica. *Cooperación al Desarrollo. Manuales de formación*, 1. Hegoa, Vitoria-Gasteiz
- Unceta, K., Martínez, M. J. y Zabala, I (2012). Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 100-116
- UNICEF (1987). *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. UNICEF, Madrid
- UNITAS (ed.) (2010). *Informe Primera Consulta Nacional. Las organizaciones de la sociedad civil como actores en el desarrollo*. UNITAS, La Paz
- UNODC (2019). *Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2018*. UNODC – Componente del Monitoreo de Cultivos de Coca del Programa BOL/Z68
- UNODC (2020). *Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2019*. UNODC – Componente del Monitoreo de Cultivos de Coca del Programa BOL/Z68
- Valderrama, Mariano (coord.) (2001). *Mito y realidad de la ayuda externa América Latina al 2002: Una evaluación independiente de la cooperación internacional*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Lima
- Van Niekerk, Nico (1992), *La Cooperación internacional y la persistencia de la pobreza en los Andes bolivianos*, UNITAS y MCTH, La Paz
- Van Niekerk, Nico (1995), Las ONG en Bolivia: Una introducción al debate sobre la definición de su nuevo rol a partir de 1985. En Wils, Frits (Ed.) (1995). *Organizaciones no gubernamentales y sus redes en Bolivia*. GOM y CEP, La Paz
- Veliz, Alejo (1990). Las ONGs se desnaturalizan. *Aquí* (14 de julio 1990), La Paz

Bibliografía

- VIPFE (2012). *Financiamiento externo desembolsado (2001 - 2010)*. VIPFE-SISFIN, La Paz
- Von Freyberg, Daniel (2011a). Las ONG bolivianas: análisis de su evolución y dimensión financiera. *T'inkazos*, 30, 79-103
- Von Freyberg, Daniel (2011b). Las ONG bolivianas: Análisis de sus principales características y percepciones. *T'inkazos Edición Virtual*, 30
- Von Freyberg, Daniel (2011c). Financiamiento de las ONG en Bolivia. En Laserne, Roberto (ed.) (2011). *Filantropía y desarrollo: Ensayos para potenciar el aporte de las ONGs en Bolivia* (pp. 3-20). Fundación Milenio, La Paz
- Von Freyberg, Daniel (2012). Movimientos Sociales y ONG locales e internacionales. Historia de un desencuentro. En Piris Lekuona, Silvia (coord.) (2012). *Movimientos Sociales y Cooperación: Ideas para el Debate* (pp.81-106 ). Hegoa, Bilbao
- Von Freyberg, Daniel (2012, agosto 9). El rol de las ONG bolivianas - previamente y durante el gobierno del MAS-IPSP. Ponencia en Conversatorio Investigación. CEP, La Paz
- Watkins, Kevin (2000). *The Oxfam education report*. Oxfam GB, Oxford
- WEF (2019, diciembre). *Corporate Governance: Manifiesto de Davos 2020: El propósito universal de las empresas en la Cuarta Revolución Industrial*
- Weisbrod, Burton (2004). The Pitfalls of Profits. *Stanford Social Innovation Review*, 2(3), 40-47
- Wils, Frits (Ed.) (1995). *Organizaciones no gubernamentales y sus redes en Bolivia*. GOM y CEP, La Paz
- Winters, M. y Martínez, G. (2014). The Role of Governance in Determining Foreign Aid Flow Composition. *World Development*, 66, 516–531
- Woods, Ngaire (2005). The shifting politics of foreign Aid. *International Affairs*, 81(2), 393-409
- Zabala, Idoye (2010). Estrategias alternativas en los debates sobre género y desarrollo. *Revista de Economía Crítica*, 1(9), 75–88
- Zapata, Claudia (2018). El giro decolonial. Consideraciones críticas desde América Latina. *Pléyade - Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 21, 49-71
- Zoomers, Annelies (comp.) (1998). *Estrategias campesinas en el Surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. Plural, KIT, CEDLA, CID, La Paz
- Zuazo, Moira (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. FES, La Paz

**Bases de datos**

Banco Mundial	<a href="https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/">https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/</a>
Climate watch (CAIT-WRI)	<a href="http://www.climatewatchdata.org">www.climatewatchdata.org</a>
Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL)	<a href="https://statistics.cepal.org/">https://statistics.cepal.org/</a>
Expansión.com	<a href="http://datosmacro.expansion.com">datosmacro.expansion.com</a>
Freedomhouse	<a href="https://freedomhouse.org/country/bolivia/freedom-world/2022">https://freedomhouse.org/country/bolivia/freedom-world/2022</a>
Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)	<a href="https://sielac.olade.org/">https://sielac.olade.org/</a>
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	<a href="https://stats.oecd.org/qwids">https://stats.oecd.org/qwids</a> <a href="https://stats.oecd.org/">https://stats.oecd.org/</a>
Reporteros sin fronteras	<a href="https://www.rsf-es.org/clasificacion-2022-tabla-de-paises/">https://www.rsf-es.org/clasificacion-2022-tabla-de-paises/</a>
UN Habitat	<a href="https://data.unhabitat.org/pages/housing-slums-and-informal-settlements">https://data.unhabitat.org/pages/housing-slums-and-informal-settlements</a>
Unión Internacional de Telecomunicaciones	<a href="https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx">https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx</a>