

Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Julio-diciembre / July-december 2014

Volumen / Volume 3

Número / Issue 2

Iberoamerican Journal of Development Studies

acerca de la revista about the journal

CUERPO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

Directores / Editors-in-chief

Begoña Gutiérrez Nieto, Universidad de Zaragoza, España
Jose María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

Consejo de editores / Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho - Universidad de Zaragoza, España
Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España
Carlos Oya, SOAS, University of London
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología - Universidad de Zaragoza, España
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica - Universidad de Zaragoza, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza

Consejo editorial / Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Italia
Christian Courtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza
Citlali Ayala, Instituto Mora, México
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España
José María Vera, Secretaría General Iberoamericana, España
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos
Roy Mersland, Agder University, Noruega
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

Secretaría Técnica / Administrative Staff

Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España
Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITAN / PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]
Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]
Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

Monográfico Administraciones Públicas y Desarrollo

6/25

La coherencia de políticas para el desarrollo en España:
desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales
Policy coherence for development in Spain:
challenges, perceptions, interests and institutional resistance
Natalia Millán Acevedo

26/49

Los estados desarrollistas en el este asiático:
aportaciones institucionales y límites históricos
East asian developmental states:
institutional contributions and historical limitations
Fernando de la Cruz Prego

50/79

Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial:
una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia
Strategic planning, local authorities and territorial development:
an experience of the Euro-Latin American co-operation in Colombia
Carlo Tassara

80/99

Evaluación con perspectiva de género:
aprendizajes de la cooperación británica y sueca
Evaluation with gender perspective:
learning from British and Swedish development cooperation systems
Julia Espinosa Fajardo

Tribuna Libre

102/129

Determinants of international migration in Argentina:
differences between european and latin american inflows
Determinantes de la migración internacional en Argentina:
diferencias entre las entradas europeas y latinoamericanas
Roxana Maurizio

130/147

**La participación de las organizaciones de la sociedad civil
en la cooperación sur-sur de Brasil:**
buscando un enfoque integral de participación
The engagement of Civil Society Organizations
in Brazilian South-South Cooperation:
towards a comprehensive approach to participation
Michele Dolcetti Marcolini

148/173

Rights of Nature and the Indigenous Peoples in Bolivia and Ecuador:
A Straitjacket for Progressive Development Politics?
Derechos de la naturaleza y los pueblos indígenas en Bolivia y Ecuador:
¿Una camisa de fuerza para las políticas progresistas de desarrollo?
Rickard Lalander

175
Objetivos
Aims

179
Normas para los autores
Author Guidelines

Monográfico
Administraciones
Públicas y
Desarrollo

La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales

Natalia MILLÁN ACEVEDO
Instituto Complutense
de Estudios Internacionales
Universidad Complutense
de Madrid (España)
natalia.millan@icei.ucm.es

Policy Coherence for Development in Spain: challenges, perceptions, interests and institutional resistance

ResumenAbstract

- 1. Introducción: Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas**
- 2. El concepto de CPD**
 - 2.1. La dimensión política de la CPD**
- 3. Marco doctrinal y político de la CPD en España**
- 4. Complejidades y resistencias en la implementación de la CPD en España**
- 5. La política «dura» de intereses «nacionales»**
- 6. Mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas**
- 7. Reflexiones finales**

Bibliografía

La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales*

Natalia MILLÁN ACEVEDO

Instituto Complutense
de Estudios Internacionales
Universidad Complutense
de Madrid (España)
natalia.millan@icei.ucm.es

Policy coherence for development in Spain: challenges, perceptions, interests and institutional resistance

Resumen

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el objeto de la acción política de un gobierno debiera orientarse a garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos para toda la ciudadanía, entendiendo ,además, que estos derechos no debieran estar restringidos o limitados por la pertenencia a un Estado en particular. En este marco, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) adquiere una relevancia fundamental en tanto pretende incorporar la perspectiva del desarrollo a toda la acción gubernamental. El presente artículo analiza la incorporación de esta agenda en España valorando, asimismo, las importantes resistencias y complejidades que se han suscitado en el seno del Gobierno español a este respecto. El artículo concluye en que el problema de la CPD en España remite más a resistencias de actores con intereses privados que a una confrontación entre los derechos de la ciudadanía local y extranjera como en ocasiones se ha argumentado desde instancias oficiales.

Palabras clave: Coherencia de políticas, desarrollo humano, cosmopolitismo, España, intereses.

Abstract

From a human development perspective, government policy should be to ensuring the free exercise of Human Rights for all citizens. Furthermore, governments must consider that those rights should not be restricted or limited by individual's nationality. In this context, Policy Coherence for Development (PCD) acquires a fundamental importance. This article aims at analyzing the PCD agenda in Spain and the bureaucratic resistance to this agenda within the Spanish Government. The article concludes that the problem of PCD in Spain refers more related to some actors's private interests than to a confrontation between local and foreign the Human Rights, at it is sometimes stated by official authorities.

Keywords: Policy coherence, human development, cosmopolitanism, Spain, interests.

- * El presente artículo se ha elaborado en base al trabajo de campo desarrollado por la autora entre 2009 y 2013 que ha incluido la realización de cuarenta y tres entrevistas en profundidad en España. Dicha investigación se ha enmarcado en la realización de la Tesis Doctoral, *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia*, presentada en diciembre de 2012.

1

Introducción: Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas

Desde una perspectiva histórica-filosófica, el cosmopolitismo se fundamenta en el ideal de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política, la comunidad cosmopolita (Kant 1784; Kant 1785; Kant 1795). Así, dentro de este enfoque teórico los derechos fundamentales se atribuyen a las personas por su mera naturaleza humana sin distinciones de nacionalidad, raza, sexo, etnia o cualquier tipo de particularidades. En consecuencia, el primer principio que debería guiar la doctrina cosmopolita reside en que las unidades últimas de preocupación moral son las personas por encima de los objetivos de los Estados o cualquier otra organización humana (Held 2005; Beck 2005; Delanty 2002; Archibugi 2005).

Tradicionalmente, la doctrina cosmopolita ha sido situada en el espacio del «deber ser» a los que pueden remitir los escritos de los estoicos griegos o del filósofo Immanuel Kant.¹ En contraposición, la doctrina basada en la primacía del Estado nación adquiere una extraordinaria relevancia con el inicio de la época moderna y la firma del tratado de paz de Westfalia en 1648. A partir de esta fecha, comienza históricamente en Europa la construcción de los modernos Estados nación, dando paso a organizaciones territoriales y poblacionales definidas en torno a un Estado que reconoce sus límites espaciales y su soberanía nacional (Climent 2001; Held y McGrew 2003). Dentro de este marco, la noción de derechos ciudadanos se asocia en forma exclusiva a la pertenencia a un Estado Nación.

Ahora bien, la visión cosmopolita —cuya perspectiva supera las fronteras de los Estados para entender la transnacionalización del desarrollo humano— parece ser una doctrina adecuada para comprender y gestionar la nueva realidad social de interdependencia e interconexión de los fenómenos políticos, sociales, económicos y medioambientales. Es necesario, pues, rechazar la suposición de que el cosmopolitismo es una elección consciente y voluntaria, porque la «cosmopolitización» describe un cambio fundamental en la estructuración de las organizaciones humanas (Beck 2005).

Dentro de este marco analítico, el concepto de «cosmopolitización del desarrollo» remite así a los procesos de desterritorialización y reanclaje (Barañano 2005) que se han sucedido en diversos ámbitos del desarrollo como consecuencia de la interrelación dinámica y cambiante entre los diversos espacios locales, nacionales y globales, la progresiva interdependencia económica, política y cultural entre los países y la creciente integración y reconfiguración de los poderes económicos y mediáticos en diversas escalas espaciales y temporales.

1 Diversas obras de Kant aluden a estos tres postulados cosmopolitas entre las que destacan: KANT, I., «Ideas para una historia universal en clave cosmopolita», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, editado en 2005, Ediciones Cátedra, Madrid, pp. 33-50, 1784; KANT, I., «Qué es la ilustración», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, Ediciones Cátedra, editado en 2005, Madrid, pp. 21-32, 1784; KANT, I., «En torno al tópico: tal vez sea correcto en teoría, pero no sirve en la práctica», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, Ediciones Cátedra, editado en 2005, Madrid, pp. 95-140, 1786; KANT, I., «Sobre la Paz Perpetua», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, Ediciones Cátedra, editado en 2005, Madrid, pp. 141-188, 1795.

Desde esta perspectiva, la naturaleza de los problemas del desarrollo se ha transformado asumiendo una doble dirección: por una parte, fenómenos como la pobreza, la vulnerabilidad humana o la exclusión social remiten a riesgos que han superado las fronteras territoriales para generar amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación (Kaul et al. 1999; Naciones Unidas 2004; OCDE 2010); a su vez, las estrategias de desarrollo y las políticas públicas que cada país desarrolla inciden cada vez más en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

Bajo este marco analítico cosmopolita, el presente trabajo analiza la importancia de la integración del concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) como un elemento fundamental para promover políticas orientadas a la construcción de un mundo más equitativo y sustentable que garantice el ejercicio de los derechos humanos a todas las personas del planeta. El artículo pretende valorar asimismo la implementación de la agenda de la CPD en España así como sus principales desafíos y resistencias institucionales. Con este propósito, después de esta introducción, el segundo epígrafe profundiza sobre el concepto de CPD y su dimensión política; el tercer epígrafe: el marco discursivo de promoción de CPD en España; el cuarto epígrafe: las resistencias e inercias institucionales que hacen compleja la implementación de políticas coherentes con el desarrollo; el quinto epígrafe: la disgregación en la agenda «dura»: y la agenda «blanda» y la identificación de esta agenda dura con los intereses nacionales; y, el séptimo epígrafe: los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El artículo concluye con algunas reflexiones sobre los desafíos más importantes que enfrenta la mejora de las políticas públicas (en términos de desarrollo humano) en España.

2 El concepto de CPD

El trabajo por la CPD podría conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental (MAEC 2009; Millán 2011). Teniendo en cuenta que las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas, la visión del desarrollo deberá incorporarse tanto en las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas

Asimismo, los fenómenos de interdependencia y cosmopolitización han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y cohe-

rentes de manera de contribuir a un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional (Millán 2012a).

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso integral y global del Gobierno en la promoción del desarrollo humano, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de implementación (Alonso et al. 2010; CONCORD 2009). Se trata, pues, de un concepto sugerente, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo humano.

El concepto de CPD desde una perspectiva cosmopolita supone trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentalizar los derechos ciudadanos. Por tanto, es necesario trascender la conceptualización entre ciudadanos del «Sur» o del «Norte» para comprender que la CPD debe orientarse a promover los derechos de la ciudadanía cosmopolita.

Por último, dentro del contexto de globalización explicado, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados. Así, y siguiendo el principio de «responsabilidades compartidas pero diferenciadas» —surgido en la cumbre de Río de 1992—, todos los países (independientemente de su estadio de desarrollo) deben asumir la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas (Millán 2012b).

2.1. La dimensión política de la CPD

La dimensión política es el elemento primordial en la promoción de la CPD; por ello, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores con capacidad de incidencia, las estrategias electorales, las cuotas de poder que ostentan los diferentes ministerios y agencias gubernamentales y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un gobierno para avanzar hacia una mayor CPD (Millán 2012).

En este sentido, el compromiso transversal con el desarrollo parece presentar sistemáticas resistencias institucionales debido a que, en diversas ocasiones, son los mismos representantes políticos los que utilizan un recurso discursivo que contraponen los llamados «intereses nacionales» con la promoción del desarrollo humano, global y sostenible. En los Estados miembros de la UE, por ejemplo, existe una diversa gama de partidos políticos que aluden al fortalecimiento del Estado y al rechazo a cualquier manifestación nacional y cultural distinta. Se trata de grupos que pretenden recuperar los valores nacionales rechazando la «imposición» de valores extranjeros (Larralde 2009). Cabe destacar que se trata de una estrategia política relativamente exitosa en el ámbito europeo;

así, la extrema derecha, abiertamente xenófoba, ha obtenido más del 10 % de representación parlamentaria en ocho países de la UE: Grecia, Hungría, Suecia, Holanda, Francia, Austria, Finlandia y Noruega.

En este marco político —especialmente en contextos de crisis— el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos en tanto puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional. En este sentido, defender y promover una visión cosmopolita que contemple derechos de otros ciudadanos (como los inmigrantes) o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con el llamado «interés nacional». Si bien esta situación no puede generalizarse como una realidad monolítica a todos los Estados, parece ser la tónica dominante en buena parte de los países del mundo que se han construido en función del concepto de Estado nación y el nacionalismo metodológico.

Dentro de este contexto, buena parte de las administraciones públicas parecen asumir que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares —y en algunos momentos corporativos— de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros Estados y personas. De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía.

Además, un elemento que vuelve más complejo el trabajo por la CPD es que la modificación de las políticas públicas —en función de la construcción de un mundo más equitativo y sostenible— puede suponer importantes conflictos y resistencias por parte de actores privados que se pueden ver perjudicados por estas acciones. Es decir, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a grupos de poder o *lobbys* empresariales, se crean instituciones y estructuras que pretenden mantener y perpetuar esos beneficios. Por tanto, no hay que olvidar que el avance en CPD supone un conflicto político, que genera importantes resistencias institucionales y que puede suponer pérdidas a corto plazo para ciertos grupos de poder.

En suma, el desafío más importante para la práctica de la CPD reside en el cambio radical de enfoque para los teóricos y diseñadores de políticas públicas dado que esta práctica supone romper con inercias burocráticas e institucionales; además, estos cambios comportan importantes resistencias por parte de grupos de poder privados —que trascienden las fronteras de los Estados para asumir un carácter transnacional— que se han privilegiado tradicionalmente de importantes decisiones gubernamentales. Hasta aquí se ha abordado de forma sucinta un marco analítico sobre la CPD; el objeto de los siguientes epígrafes será analizar la incorporación de esta agenda a la política española así como estudiar los principales desafíos y restricciones a los que se ha enfrentado en este país.

3

Marco doctrinal y político de la CPD en España

En lo que respecta al ámbito discursivo, el compromiso político que mantiene España con la coherencia es explícito y ha sido destacado por diferentes estudios internacionales (CAD 2007; ECDPM e ICEI 2007; OCDE 2008). De hecho, España junto con Austria son los únicos donantes que han incorporado el principio de CPD a su marco legislativo. Así, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en 1998, establece en su artículo 4 que los objetivos de desarrollo deben ser contemplados en la formulación de políticas públicas.

Artículo 3. Objetivos: [...] La política de cooperación internacional para el desarrollo determinará estrategias y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo.

Artículo 4. Principio de coherencia: Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.²

De este modo, la Ley de Cooperación es un hito fundamental para el trabajo por el desarrollo en tanto declara expresamente que los objetivos de desarrollo deben informar todas las políticas, lo que supone un mandato legal para el principio de CPD.

Desde 2005, el Plan Director de la Cooperación Española —documento básico de planificación y de carácter cuatrienal— ha incorporado el concepto de CPD y la necesidad de avanzar en la integración de la perspectiva de desarrollo en el trabajo de la AGE. El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) destacaba que la CPD y el trabajo por el desarrollo humano debían considerarse como una política de Estado; así, la CPD debía consistir en la integración de la perspectiva del desarrollo en las distintas políticas sectoriales (MAEC 2009). En este sentido, el anterior Plan Director (2009-2012) proponía la incorporación de diferentes instrumentos para impulsar el trabajo por la CPD de manera transversal en la AGE aunque, como se analizó en anteriores estudios, gran parte de estas iniciativas no se han llevado a cabo (Millán et al. 2012). En este sentido, se ha observado una importante brecha entre el discurso oficial que debería guiar la agenda de la CPD y las acciones reales encaminadas a promover dicha coherencia (Millán et al. 2012)

El enfoque doctrinal del III Plan Director implicaba que la coherencia debía estar orientada al desarrollo humano sobre otros objetivos de política exterior como podrían ser las agendas económicas, de seguridad, geopolítica o migratoria. Este hecho había supuesto un importante avance conceptual para el contexto general de la administración, dado que otros actores pueden entender que hay que avanzar en una mayor coherencia en la gestión pública pero orientada a promover los intereses particulares —y en ocasiones cortoplacistas— del Estado español.

2 Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Artículo 4. Principio de coherencia.

Ahora bien, este ámbito discursivo parece haber cambiado de enfoque a partir del establecimiento del IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016). Este documento estratégico conceptualiza la CPD como un principio que pretende generar sinergias entre las diferentes políticas públicas y los objetivos de desarrollo, «lo cual lo convierte en un medio complementario para incrementar la eficacia de la ayuda» (MAEC 2012: 53). Asimismo, el IV Plan Director establece que incorporar el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza en los procesos de toma de decisión pública «para defender también nuestros intereses» (MAEC 2012: 53). Esta visión sobre la CPD genera tres importantes cuestionamientos relacionados con la visión cosmopolita de promoción del desarrollo humano explicada en el epígrafe anterior.

En primer lugar, existe una distancia conceptual y teórica significativa entre comprender la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo humano en toda la acción pública española —concepto del que se parte en este trabajo y que también se establecía en el III Plan Director— y definir la CPD como un trabajo que pretende promover sinergias y mejorar la eficacia de la ayuda (MAEC 2012). Esta visión —establecida en el IV Plan Director— supone una perspectiva extremadamente restrictiva del trabajo por el desarrollo que teóricamente debería orientarse a la búsqueda de sinergias. De hecho, en la práctica esta visión había sido la predominante en la AGE entre 2008-2011 (Millán et al. 2012); así, los diferentes Ministerios y Direcciones Generales se han orientado a la búsqueda de sinergias entre políticas omitiendo la necesidad de cuestionar las propias políticas a partir de los principios de desarrollo humano. En consecuencia, se han promovido mejoras en el trabajo conjunto entre Ministerios, lo que se puede entender claramente como un trabajo de coordinación más que como un esfuerzo sistemático de transversalización del enfoque de desarrollo humano en el diseño e implementación de la acción pública española.

En segundo lugar, al definir la CPD como un medio complementario para mejorar la eficacia de la ayuda parece cuestionar el concepto de CPD como una visión transversal que afecta a todas las políticas públicas de un Gobierno. En este sentido, todavía existe la tendencia entre los diferentes Departamentos de la AGE a considerar que el trabajo por la CPD es una tarea que se le atribuye exclusivamente al MAEC y no supone una responsabilidad compartida (y a su vez) específica para cada uno de los Ministerios. Por tanto, el hecho de relacionar la CPD con la eficacia de la ayuda podría subrayar la falsa apreciación que todavía subsiste en la AGE de que la coherencia es un propósito que afecta exclusivamente al diseño de la política de AOD en lugar de ser concebida como una tarea integral del conjunto del Gobierno.

Por último, sería necesario especificar qué se entiende como «intereses españoles». En el contexto del año 2012, los «intereses españoles» parecen haberse identificado con la promoción de los objetivos comerciales y económicos —como se demuestra en la estrategia Marca España—

desatendiendo otros factores fundamentales en la promoción del trabajo por el desarrollo humano como es la redistribución de la renta, la promoción de la equidad de género, la conservación ambiental, la lucha contra la pobreza o la promoción de los derechos humanos desde una perspectiva cosmopolita (Millán et al. 2013).

Bajo este marco analítico, y a la luz de la crisis económica internacional, parece observarse cierta tendencia a entender que las políticas de desarrollo (como puede ser la AOD) deben generar beneficios tanto para el país donante como para el país receptor. Se trata de una perspectiva extremadamente cuestionable en tanto encuadra dentro de una visión «pragmática» que apela a la utilización de los fondos públicos orientados al desarrollo para promover intereses particulares de ciertos grupos de poder —con intereses privados— que inciden en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, se trata de una visión instrumental y realista —desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y, en concreto, de las Relaciones Internacionales— que se encuentra muy alejada de los consensos internacionales que deberían guiar la práctica de las políticas de desarrollo y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En síntesis, la visión sobre CPD que se presenta en el IV Plan Director de la Cooperación Española parece denotar una visión marcadamente restrictiva sobre este trabajo relacionando la coherencia con la eficacia de la AOD y asumiendo que se trata de un ejercicio básicamente de coordinación; en el mismo sentido, podría entenderse como una visión «instrumental» donde las políticas de desarrollo deben alinearse con otros objetivos y agendas consideradas «nacionales».

4 Complejidades y resistencias en la implementación de la CPD en España

En lo que respecta al trabajo por el desarrollo, es necesario destacar que el avance hacia una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere un compromiso a largo plazo que exceda el ciclo político de un Gobierno específico. Este objetivo parece complejo si se considera que el marco de incentivos de los gobernantes se suele suscribir al período legislativo de cuatro años. Por tanto, las decisiones que se toman se condicionan a que estas puedan dar réditos políticos durante los cuatro años de mandato y antes de las próximas elecciones. Este hecho vuelve muy dificultosa la modulación de políticas públicas a largo plazo, lo que es fundamental para la promoción del desarrollo y los derechos humanos. Además, la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora hacen más dificultoso, si cabe, que los responsables políticos asuman y cumplan sus compromisos a largo plazo.

La reciente crisis económica que ha afectado a gran parte de los países desarrollados —especialmente a España— parece dar cuenta de las dificultades, interferencias y presiones que se ejercen sobre los gobernantes y que limitan los espacios de toma de decisiones nacionales. En este sentido, los diversos estudios publicados sobre CPD en España parecen denotar una importante falta de voluntad política real y sostenida orientada a mejorar las políticas públicas en función del desarrollo humano (Alonso et al. 2010; Millán et al. 2012; Millán et al. 2013). Así, salvo el período comprendido entre 2004 y 2009, cuando la CPD adquirió cierto protagonismo —aunque prioritariamente discursivo— en el Gobierno socialista, el desarrollo parece conceptualizarse como un ámbito secundario e incluso prescindible de la acción pública española. En este sentido, en España se observan importantes desafíos y complejidades especialmente relevantes para el trabajo por la CPD que se explican a continuación.

Lo primero es que, en España, no parece haberse constituido un compromiso político real y sostenido con la CPD. Esta falta de compromiso político real y de base parece explicarse por diversas restricciones políticas y técnicas referidas al trabajo transversal por el desarrollo. La inexistencia de directrices sólidas y consistentes desde el más alto nivel político para que el conjunto de las políticas públicas españolas integren la perspectiva del desarrollo parece denotar la existencia de una percepción devaluada del trabajo por el desarrollo. Además, trascendiendo al gobierno, el poco margen de apoyo a políticas de desarrollo que existía en el Parlamento se ha ido debilitando como consecuencia de los cambios en la agenda política derivados de la crisis económica por la que atraviesa España (Iglesia-Caruncho 2011).

En segundo lugar, la organización pública se desarrolla en un entorno complejo donde participan múltiples actores políticos que responden a una vasta diversidad de intereses y que poseen distintas capacidades de incidencia en los procesos de toma de decisiones; cada Ministerio posee una visión diferente sobre lo que debe ser la agenda de desarrollo y lo que es el «interés nacional». En este marco, la mayor parte de los entes ministeriales conceptualiza a la agenda del desarrollo como un ámbito secundario que no debe interferir con «los intereses nacionales» españoles (Millán et al. 2012). Esta dinámica puede ser observada incluso dentro del propio MAE donde los actores de este Ministerio poseen una agenda y perspectiva diferente sobre la prioridad que debe darse al desarrollo en la política exterior. Así, más allá de los ámbitos relacionados estrictamente con la cooperación, las agendas que se entienden como prioritarias en la acción exterior se refieren principalmente a objetivos económicos y de seguridad como se analizará en el siguiente epígrafe.

En tercer lugar, la cultura organizacional que parece caracterizar a la administración española es de tipo vertical. Cada Ministerio trabaja de manera relativamente independiente en el desarrollo de sus competencias, con limitadas instancias de coordinación y consulta entre las

diferentes entidades de la AGE. En tal sentido, la autonomía con que se lleva a cabo la gestión de cada Ministerio ha sido un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en las políticas públicas. Esta cultura de tipo jerárquico y vertical es especialmente perniciosa para la promoción de la CPD, que necesariamente supone instancias de intercambio e interlocución entre los distintos ámbitos gubernamentales (Millán 2010).

Por último, la implantación de mecanismos para promover la CPD en España ha sido extremadamente escasa. Así, como se ha explicado, entre 2004 y 2010, solo se ha puesto en práctica un 25 % de los mecanismos previstos en los documentos estratégicos propuestos por la AGE y los que se han llevado a cabo han tenido serios problemas en su implementación (Millán et al. 2012) En este sentido, cabe destacar que existen muy pocos recursos humanos dedicados a la CPD en España, tanto durante el mandato del Gobierno socialista (solo una persona dedicada a medio tiempo) como en la actual legislatura del Partido Popular (dos personas a medio tiempo dedicados a la CPDD).

Ahora bien, más allá de los actores y mecanismos insuficientes para promover la CPD en España y de la práctica de esta agenda, la evidencia parece demostrar que el problema mayor remite a las percepciones y consideraciones que los actores españoles poseen acerca del desarrollo humano. Así, los actores se mueven por intereses, valores e identidades que se relacionan con factores «ideacionales» en una realidad socialmente construida (Onuf 1989; Wendt 1995; Sanahuja 2007). Sobre esta base analítica, el siguiente epígrafe analiza las percepciones de los actores sobre la agenda exterior española y sus objetivos.

5 La política «dura» de intereses «nacionales»

En España, tradicionalmente parece haberse establecido, en política exterior, una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política «dura» o alta política y la política «blanda» o la baja política. Se trata de una visión que ha estado presente en los diversos Gobiernos españoles y que parte de los siguientes postulados: la alta política remite a los intereses económicos españoles y a los temas de seguridad; los intereses económicos se relacionan principalmente con la promoción y la defensa de las empresas españolas (tanto en el ámbito nacional como internacional) y los intereses de seguridad con la provisión energética, el control de los flujos migratorios y la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional. La baja política se relaciona básicamente con los conceptos relacionados con el desarrollo humano: la promoción y protección de los derechos humanos, la promoción de la paz, el cuidado de la sostenibilidad medioambiental, la integración de la equidad de género, la lucha contra la pobreza y el impulso de la solidaridad internacional.

En este contexto de agenda dura, España es una marca que «compite» con otros países y, por tanto, su ciudadanía también se encuentra adscrita a esta dinámica. La estrategia Marca España explicita esta visión, asumiendo que el sistema internacional es un mercado donde cada «marca» —cada país— debe pujar por atraer la inversión extranjera y la atención de los consumidores internacionales (Millán 2013). Además, y desde una perspectiva crítica, la apuesta por una «marca país» puede ser cuestionable en la medida que las personas no son concebidas como ciudadanos con derechos, sino como consumidores con acceso a una determinada renta, lo que abre una ventana de oportunidad para promover procesos de mercantilización del espacio público (Millán 2013).

Esta visión competitiva ha derivado en un recurso discursivo que tiende a contraponer dos derechos ciudadanos: los derechos «nacionales» frente a los derechos «extranjeros». Se trata de discurso oficial que genera una rivalidad artificial entre ciudadanía del Norte y del Sur (Martínez et al. 2012) y que justifica la reducción progresiva de programas y políticas orientados a otros países y personas. Un ejemplo ilustrativo de este recurso retórico (y práctico) en España puede ser la reducción de las prestaciones sanitarias a los inmigrantes que no se encuentran en situación regular. Así lo ha explicado el portavoz en el Congreso del Partido Popular, Alfonso Alonso justificando esta disposición: «No veo cómo se puede justificar que un extranjero que está en situación irregular no pague y todos los españoles paguen. Eso no responde a ninguna lógica».³ Un argumento similar ha sido utilizado por el Gobierno para justificar los importantes recortes en las partidas de AOD que ya se habían reducido con el Gobierno socialista a partir de 2009. De esta suerte, se ha pasado en 2010 de 4492 millones de euros (0,43 % del PIB) a 1948 millones de euros en 2012 (0,15 del PIB) (CAD 2011; CAD 2013). Para justificar esta contracción, el ministro José Manuel García Margallo explicó en el Congreso que «recortar la cooperación para mí es una opción extraordinariamente dolorosa, pero la otra opción a lo mejor es recortar las pensiones o cerrar ambulatorios, entonces, hay que hacer una elección política».⁴

Ahora bien, este recurso discursivo —especialmente relevante en este análisis para justificar medidas incoherentes con el desarrollo humano— debe tomarse con suma cautela no solo porque puede promover visiones xenofóbicas y violentas de unos colectivos frente a otros sino porque parece remitirnos a lo que se entiende como un «falso dilema». Un falso dilema involucra una situación en la que se presentan dos opciones como las únicas alternativas posibles dentro de un espectro de posibilidades que, en la realidad, es mucho más amplio. Estas dos opciones son con frecuencia los puntos de vista más radicales y remiten a simplificaciones extremistas de la realidad (Vaz Ferreira 1983). Así se ha presentado la siguiente opción: es necesario elegir entre la promoción de los derechos de la ciudadanía española o la promoción de los derechos y el desarrollo de otras ciudadanía y sociedades. Así, lo que se comunica es que en tiempos de crisis la necesidad de desarrollar políticas de

3 «Alfonso Alonso recuerda que la Ley de Extranjería dice que los inmigrantes irregulares se tienen que ir de España». <http://www.telealmerianoticias.es/2012/alfonso-alonso-recuerda-la-ley-de-extranjeria-dice-que-los-inmigrantes-irregulares-se-tienen-que-ir-de-espana-71380.html> (24/10/2013).

4 Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación ante la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, 14 de marzo de 2012. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_051.PDFb (24/10/2013).

austeridad y de recortes sociales también remite a una elección entre «ellos» y «nosotros».

Ahora bien, analizando el proceso de recortes que se ha asumido desde el Gobierno español, la evidencia empírica parece demostrar que estas políticas han afectado principalmente a las poblaciones más vulnerables de la población, independientemente de que esta sea extranjera y española. En referencia a las palabras del ministro Margallo, cabe destacar que en España también se han recortado las pensiones y se han cerrado ambulatorios. Es decir, el proceso de recortes sociales ha afectado a toda la ciudadanía. Así, en 2012, el Comité de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU ha elaborado un informe con motivo de la supervisión por parte de Naciones Unidas del cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, vigente en el Estado español desde 1977 (CDESC 2012). El informe establece que las medidas adoptadas suponen una reducción de los derechos ciudadanos y una mayor desprotección a la ciudadanía más vulnerable (CDESC 2012). En consecuencia, los datos provisionales del INE aproximan a un 26,8 % de personas en situación de pobreza y exclusión social en 2012, según los indicadores propuestos por la UE (FOESSA 2013). Asimismo, se observa en España un significativo aumento de la desigualdad en la distribución de la renta: desde el inicio de la crisis la diferencia entre la renta del percentil 80 y el percentil 20 ha crecido casi un 30 % (FOESSA 2013). En este sentido, es significativo el informe de la OCDE de 2013 que explica que España fue el país de la OCDE donde más aumentaron las desigualdades entre 2007 y 2010 incrementándose el coeficiente Gini en 2,9 puntos porcentuales (OCDE 2013).

En este sentido, cabe destacar que los países no se han constituido como entidades monolíticas buscando un único beneficio común sino que, en el interior del Estado existen diversos actores con intereses divergentes (públicos y privados) (Allison 1971; Cox 1996; Weldes 1996); no se trata, por tanto, de plantear la problemática de la CPD como una elección entre los derechos de diferentes grupos de ciudadanos —diferenciados por nacionalidad—; sino que precisamente se necesitan generar instancias cooperativas que puedan ampliar las opciones de todas las personas dado que esta es la única manera de encontrar soluciones a largo plazo a los problemas de desarrollo (Millán 2012). Por tanto, más que remitirnos a una contraposición entre los ciudadanos del «Norte» o del «Sur», pudiera observarse intereses privados de diversos grupos de poder —que trascienden las fronteras de los Estados— que parecen erigirse en oposición a la promoción de los intereses públicos generales de la ciudadanía global (Millán et al. 2013). En definitiva, se trata de un conflicto que en realidad parece remitirnos a una contraposición entre intereses privados particulares (de determinados grupos de poder) e intereses públicos generales como se analizará en el siguiente epígrafe.

5.1. La agenda dura y de «intereses nacionales» se relaciona con los intereses privados de algunos actores y grupos de poder

En el momento de valorar las políticas públicas y su relación con el desarrollo, es posible concluir que, en el caso de España, la agenda dura analizada anteriormente más que generarse en función de los supuestos «intereses nacionales» se ha diseñado de acuerdo con los objetivos privados de algunos actores y grupos de poder (Millán et al. 2013). Este hecho es un elemento fundamental para entender los problemas relacionados con la CPD, dado que si los grupos de poder pueden influenciar en el diseño de políticas se corre el riesgo de que en vez de que estas políticas respondan al interés general se diseñen en función de intereses de grupos que pueden ser convergentes (o no) con los llamados «intereses nacionales».

La estrategia Marca España mencionada en el epígrafe anterior presenta como objetivo principal la promoción del crecimiento económico, dejando en planos de escasa significación otras variables fundamentales del desarrollo humano, como pueden ser la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la defensa de los derechos humanos. Así pues, el concepto de desarrollo económico es identificado en la Marca España (casi de manera automática) como la promoción de la internacionalización de las empresas españolas y la mejora del clima inversor en España. Se trata, no obstante, de una conceptualización cuestionable tanto por la reducción de la idea de desarrollo a la lógica del crecimiento económico, como por la identificación del interés general español con la promoción de sus empresas transnacionales (Millán 2013). Así, la estrategia Marca España ilustra la pretensión oficial es identificar el bienestar ciudadano (ámbito público) con la promoción de las empresas españolas (ámbito privado). En consecuencia, se pretende que el poder político y el aparato del Gobierno se movilicen en pos de estos objetivos dado que se trata de «intereses españoles».

Este proceso de identificación de intereses privados con «intereses nacionales» es aún más cuestionable, si cabe, si se analizan los fenómenos de «puertas giratorias» que se han suscitado en los últimos años en el seno de la Administración española. Se trata de una práctica que alude a la rotación de puestos que se produce entre los ámbitos público y privado. La «puerta giratoria» se produce cuando determinados cargos públicos, tras abandonar sus puestos, pasan a formar parte de la directiva de empresas ubicadas en sectores cuya actividad puede haber sido regulada previamente por su propia acción política. Este ha sido el caso de dos expresidentes del Gobierno español y de más de cuarenta exministros de la democracia española.

En suma, en convergencia con lo expuesto en los epígrafes anteriores, parece que se está asistiendo a un diseño institucional que se orienta a promover y defender los objetivos particulares de algunos grupos y actores privados identificándolos con el llamado «interés nacional

español». En este sentido, es necesario destacar que el avance hacia una mayor CPD puede suponer importantes resistencias por parte de algunos actores cercanos al poder; así, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a determinados *lobbies* empresariales, se crean instituciones y estructuras que pretenden mantener y perpetuar esos beneficios. Por tanto, no hay que olvidar que el avance en CPD tiene una dimensión conflictiva que genera importantes resistencias institucionales y que puede suponer pérdidas o eliminación de preferencias a corto plazo para ciertos actores.

6 Mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

En un sistema democrático, la mejora de la práctica política supone procesos sistemáticos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. La transparencia abre la información al escrutinio público para que los actores de la sociedad civil puedan acceder a ella, evaluarla, analizarla y, en su caso, pedir cuentas de sus acciones a los gobernantes. En este sentido, es imprescindible que se garantice a la ciudadanía el acceso a la información, lo que contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en la calidad de la democracia. En este aspecto España también presenta limitaciones significativas.

En este sentido, es especialmente llamativo que, desde octubre de 2010, las decisiones tomadas en política exterior entran en la categoría de «secretos oficiales». Así, un acuerdo aprobado por el Consejo de Ministros durante la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero extiende la clasificación de «secreto» y «reservado» a prácticamente todos los aspectos relacionados con la política exterior española, en consistencia con la Ley de Secretos Oficiales⁵ del franquismo todavía vigente.⁶ Asimismo, el propio acuerdo fue considerado secreto, por lo que solo fue conocido por la opinión pública dos años después (mayo 2012) gracias a la investigación de dos historiadores de la Universidad Complutense de Madrid.

Este acuerdo detalla catorce materias que se clasifican como «secretas» dado que su «revelación no autorizada puede dañar o poner gravemente en riesgo la seguridad o defensa de España o de sus aliados y amigos». ⁷ Entre ellas se destacan: las posiciones de España y sus estrategias de negociación política, de seguridad, económica y comercial; la información sobre posiciones españolas en conflictos internacionales o internos; la información relativa al despliegue de unidades de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la protección de Derechos Humanos; las cuestiones de asilo y refugio; las informaciones relativas a la aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad y defensa; los preparativos de los viajes de los Reyes y el presidente del

5 Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre. Disponible en: https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/normativa_estatal/common/pdfs/E.22-cp--Ley-9-1968-de-Secretos-Oficiales.pdf. Fecha de consulta: 24/10/2012.

6 Blog de Carlos Sanz Díaz: «El archivo más secreto del mundo y las trabas a la investigación histórica». Disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311#comment-153. Fecha de consulta: 24/10/2012.

7 Nota de prensa: «Exteriores blindo todos sus documentos». Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887_077908.html. Fecha de consulta: 24/10/2013.

Gobierno y, cuando las circunstancias lo aconsejen, de los ministros y otras autoridades del Estado.⁸ Así, desde 2010, todos los aspectos relacionados con la política exterior española pueden ser considerados como «secretos de Estado», lo que coloca a España en posesión del archivo diplomático más secreto del mundo.⁹

Además, hasta el establecimiento de la Ley de Transparencia aprobada en septiembre de 2013, no parece que se haya desarrollado en España un marco normativo orientado a promover la transparencia y la rendición de cuentas como herramienta ineludible en la mejora de la calidad democrática (Hernández 2009). En convergencia con esto, un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) acerca de la opinión de los españoles sobre la calidad de la democracia expresaba que más de dos tercios de la población se declaraba poco satisfecha con el funcionamiento de la democracia. Además, el estudio indicaba como mayoritaria la percepción de que existe un importante déficit en la rendición de cuentas y la transparencia en tanto no se conocen los fundamentos de las decisiones que se toman en el Gobierno y la ciudadanía no está en condiciones de controlarlas (CIS 2007).

Para concluir este análisis, cabe destacar que la nueva Ley de Transparencia, que ha supuesto un importante avance normativo para mejorar los procesos descritos, también conlleva importantes carencias para avanzar en este ámbito. De este modo, se trata de una ley que no reconoce como un derecho fundamental el acceso a la información, excluye diversos tipos de información (como notas, borradores o comunicaciones internas), establece un doble silencio administrativo negativo (lo que significa que si la Administración no contesta la solicitud se entenderá desestimada) y no establece un Consejo de la Transparencia independiente. En este aspecto, el proyecto *Global Right to Information Rating* ha elaborado un análisis que brinda una puntuación de 68 sobre 150 puntos, quedando España en la posición 72 de 96 países con leyes de acceso a la información de todo el mundo (*Global Right to Information Rating* 2013).

En suma, lo descrito en este epígrafe coloca a España como un país que presenta un significativo déficit en lo que respecta a transparencia y rendición de cuentas en todos los ámbitos de política exterior española (Ayuso y Cascante 2009; Jiménez 2009).

7 Reflexiones finales

Teniendo en cuenta el análisis realizado, cinco son las principales conclusiones que se pueden extraer sobre la integración de la agenda de la CPD en España:

- 8 «Acuerdo sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales». Blog de Carlos Sanz Díaz. Disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311#comment-153. Fecha de consulta: 10/10/2012.
- 9 Blog de Carlos Sanz Díaz. Disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311#comment-153. Fecha de consulta: 10/10/2012.

En primer lugar, el elemento principal que define el avance o retroceso en la promoción de la CPD remite a un ámbito eminentemente político. Así, es la voluntad y el compromiso político por parte de los gobernantes lo que permitiría modular paulatinamente las políticas públicas a favor del desarrollo humano. Sin embargo, parece existir una inercia institucional en la Administración que lleva a conceptualizar que la acción pública es exitosa en tanto promueva los intereses particulares —y en algunos momentos corporativos— de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros Estados y personas. Además, en ciertos momentos electorales —especialmente en contextos de recesión económica como es el caso de España— los gobernantes suelen tomar con cautela el trabajo por el desarrollo, en tanto este trabajo podría ser percibido como una «amenaza» para el electorado nacional. De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía.

En segundo lugar, parece existir en España una brecha muy significativa entre el ámbito discursivo y doctrinal, que ha colocado a la CPD dentro del marco jurídico español, y la práctica real de esta agenda que ha sido extremadamente escasa y con serios problemas de implementación. Así, en la etapa comprendida entre 2008 y 2012 solo se han puesto en práctica un 25 % de los mecanismos previstos para promover la CPD. Además, este ámbito discursivo ha experimentado un significativo retroceso en la última etapa correspondiente al Gobierno del Partido Popular. En este marco, se observa un importante retroceso discursivo en el ámbito de la CPD, que identifica a esta agenda como un trabajo orientado a la promoción de la coordinación entre políticas y la mejora de la eficacia de la AOD más que como un trabajo continuado y sistemático de integración de la perspectiva de desarrollo humano en la acción pública española.

En tercer lugar, cabe destacar que los factores «ideacionales» —es decir, las percepciones, valores e intereses— parecen ser los elementos básicos que explican la falta de avance hacia una acción pública orientada al desarrollo humano. Así, en España tradicionalmente parece haberse establecido en política exterior, una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política «dura» y la política «blanda». La política dura remite a los intereses económicos españoles y a los temas de seguridad; la baja política, en cambio, se relaciona con los objetivos relacionados con el desarrollo humano. Así, la agenda blanda se conceptualiza como una agenda secundaria y prescindible que solo puede avanzar en tanto no suponga un conflicto con la agenda de intereses «duros» definida como prioritaria por la Administración española.

En cuarto lugar, y estrechamente vinculado con el punto anterior, la política «dura» identificada con lo que se entiende como «intereses nacionales españoles» parece corresponder, en diversas ocasiones, a intereses privados de actores que poseen una alta capacidad de influencia

en los procesos públicos de toma de decisiones. Así, bajo el discurso de que hay que defender los «intereses de España» se desarrollan políticas orientadas a beneficiar a ciertos grupos de poder. La estrategia Marca España parece ser un ejemplo ilustrativo de lo que aquí se está argumentando en tanto, bajo esta estrategia, se asume que la acción pública debe estar orientada a promover los intereses de las empresas españolas asumiendo que estos intereses son automáticamente positivos para España.

Por último, el análisis propuesto permite realizar una reflexión más general sobre los problemas del desarrollo y la CPD. Como se ha explicado, desde diversas instancias gubernamentales se ha aducido que el trabajo por el desarrollo y los derechos humanos —es decir, la CPD— remite a un conflicto entre unos ciudadanos locales y otros ciudadanos extranjeros. Es decir, frente a un contexto de crisis, se argumenta que es la ciudadanía española la que tiene que elegir entre promover y proteger su propio bienestar o el de otras comunidades y sociedades. Este mensaje se basa en una visión realista de las relaciones internacionales donde se entiende al sistema internacional como un ámbito anárquico y hostil donde cada Estado debe velar por su propia seguridad y poder. La consecuencia lógica de este argumento es que cada ciudadano depende de la riqueza y el poder de sus respectivos Estados; así, la ciudadanía de países pobres y frágiles no podrá tener ninguna garantía de respeto hacia sus derechos.

Ahora bien, como se ha explicado, las diferentes investigaciones sobre CPD parecen brindar una explicación distinta de esta contraposición de intereses. Así, más que a una contradicción entre derechos de unos y otros ciudadanos, lo que parece encontrarse en pugna son los intereses privados de actores con capacidad de influencia en el sistema público, y los intereses públicos orientados a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, independientemente de si esta es nacional o extranjera. En este contexto, el avance hacia políticas más coherentes —en tanto pudiera reducir los beneficios de importantes grupos de poder— pudiera generar importantes resistencias institucionales.

De ahí que, aunque la perspectiva cosmopolita presentada en la introducción de este trabajo se orienta a la mejora de la acción colectiva dirigida a favorecer los intereses generales, el avance hacia una mayor CPD puede implicar un importante conflicto potencial con los grupos de poder hegemónicos. Por ello, el avance hacia una mayor CPD supone un importante cambio de mirada para la acción pública española porque implica romper con determinadas creencias y valores profundamente arraigados en la sociedad así como trascender las resistencias de los grupos más favorecidos de la sociedad.

En síntesis, es necesario trascender la visión realista de las relaciones internacionales que identifica a los Estados como entes competitivos que toman decisiones de manera unilateral y compartimentalizada. Por el

contrario, en un mundo crecientemente interdependiente, la agenda de la CPD adquiere un papel fundamental en la promoción de una gobernanza democrática global que garantice el ejercicio de los derechos humanos a toda la ciudadanía de nuestro Planeta. En este aspecto, si bien esta agenda supondría un avance compartido para los intereses generales de la ciudadanía, también implica un potencial conflicto de intereses con los grupos más favorecidos de la sociedad, que también trascienden los límites del Estado Nación.

Bibliografía

- ALLISON G (1971). *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collin Publishers, Boston.
- ALONSO J A, AGUIRRE P, MADRUEÑO R, MILLÁN N (2010). *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid.
- ARCHIBUGI D (2003). *Cosmopolitan Democracy*. In Archibugi D (coord.), *Debating Cosmopolitics*. Verso, Londres, pp. 1-15.
- AYUSO A, CASSCANTE K (2009). *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*. Exlibris Ediciones y Fundación Alternativas, Madrid.
- BARAÑANO M (2005). *Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local*. In Ariño A (ed.), *Las encrucijadas de la diversidad cultural*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 425-445.
- BECK U (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós, Barcelona.
- CAD (2007). *Spain Peer Review*. OCDE Publishing, París.
- CAD (2011). *Spain. Development Assistance Committee. Peer review 2011*. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/SpainPR.pdf> (24/10/2013)
- CAD (2013). *ODA 2013. Charts, tables and databases*. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm> (24/10/2013)
- CDESC (2012). *Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recurso electrónico: <http://www.cesr.org/downloads/Parallel%20Report%20CESCR%2048%20session%20Spain%20March%202012.pdf> (25/10/2013)
- CIS (2007). *Calidad de la democracia. Estudio CIS, número 2701*, Madrid.
- CLIMENT V (2001). *Estructura social de España y Cataluña*. Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.
- DELANTY G (2003). *Fronteras: Transitoriedad y dinámicas interculturales. La imaginación cosmopolita*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals 82-83.
- ECDPM e ICEI (2006). *EU Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development. A Scoping Study*. Askant Academic Publishers, Ámsterdam.
- FOESA (2013). *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Comité Técnico de la Fundación FOESSA, Madrid.
- GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING (2013). *Análisis del Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno*. Recurso electrónico: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/Indicadores_del_Proyecto_de_Ley_de_Transparencia_y_Buen_Gobierno.pdf (24/10/2013)
- GÓMEZ M, JAIME A (2005). *Desafíos del servicio social en el marco de las nuevas políticas sociales*. *Papers: Revista de Sociología* 78: pp. 169-193.
- HELD D (2004). *Un pacto global*. Taurus, Madrid
- HELD D, MCGREW A (2003). *Globalización, antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional*. Paidós, Barcelona.
- JIMÉNEZ E (2009). *Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*. Documento de trabajo 145/2009. Fundación Alternativas. Madrid.

- KANT I (2005 [1784]). Ideas para una historia universal en clave cosmopolita. In: Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita. Cátedra, Madrid, pp. 33-50.
- KANT I (2005 [1785]). Recensiones de las Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad. In: Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita. Cátedra, Madrid, pp. 51-76.
- KANT I (2005 [1795]). Sobre la paz perpetua. In: Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita. Cátedra, Madrid, pp. 141-188.
- KAUL I, GRUNBERG I, STERN M (1999). Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI. PNUD. Oxford University Press, Oxford
- LLISTAR D, BARBERO B (2013). CPD y política energética española. Plataforma 2015 y más. Unigráficas, Madrid.
- MAEC (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. DGPOLDE. MAEC, Madrid.
- MAEC (2012). Plan Director de la Cooperación Española 2012-2015. SGCID. MAEC, Madrid.
- MARTÍNEZ I, MEDINA J, SANTANDER G (2012). La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria. Unigráficas, Madrid.
- MILLÁN N (2010). El caso de España. In: Alonso JA (dir.), Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid, pp. 145-172.
- MILLÁN N (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. Sistema: Revista de Ciencias Sociales 220: 139-161.
- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España. Tesis doctoral.
- MILLÁN N (2013). Marca España. ¿Qué implicaciones tiene para el desarrollo humano? Cuadernos Plataforma 2015 y más. Unigráficas, Madrid.
- MILLÁN N, SANTANDER G, AGUIRRE P, GARRIDO A (2012). Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos. Plataforma 2015 y más. Unigráficas, Madrid.
- MILLÁN N, SANTANDER G, LLISTAR D, PÉREZ J, MACHÍN A, BARBERO C, MUÑOZ C (2013). Coherencia de políticas para el desarrollo en España: derechos humanos, internacionalización del desarrollo y suministro energético. Plataforma 2015 y más. En prensa.
- NACIONES UNIDAS (2004). Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. Recurso electrónico: <http://www.un.org/spanish/summit2005/documents.htm> (25/10/2013)
- OCDE (2008). Policy Brief: Policy Coherence for Development. Lessons Learned. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/41866464.pdf> (25/10/2013)
- OCDE (2010). Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf> (08/03/2011).
- OCDE (2013). Growing risk of inequality and poverty as crisis hits the poor hardest. Paris.
- ONUF N (1989). World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. University of South Carolina Press, Columbia.
- PÉREZ J, MACHÍN A, MUÑOZ C (2013). Internacionalización de la empresa española. Plataforma 2015 y más. En prensa.
- SANAHUJA JA (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. In: Freres C, Gratius S, Mallo T, Pellicer A y Sanahuja J A (eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Fundación Carolina, CeALCI, pp. 1-42.
- SANTANDER G, MILLÁN N (2013). Política diplomática y derechos humanos. Plataforma 2015 y más. En prensa.
- VAZ FERREIRA C (1983). Lógica viva. Editorial Técnica, Montevideo.
- WELDES J (1996). Constructing National Interest. European Journal of International Relations 2(3): pp. 275-318.
- WENDT A (1995). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, GERI-UAM, pp. 1-47.

Los estados desarrollistas en el este asiático: aportaciones institucionales y límites históricos

East asian developmental states: institutional contributions and historical limitations

Fernando DE LA CRUZ PREGO

Investigador Asociado a la Cátedra
de Cooperación Internacional
conIberoamérica

Doctorante en la Universidad
de Educación a Distancia (UNED)

Técnico Internacional en Centro
de Educación a Distancia para el
Desarrollo Económico y Tecnológico
fernandodelacruzprego@gmail.com

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. La Teoría Explicativa del Estado Desarrollista:
una breve aproximación**
- 3. Aportaciones de la experiencia del este asiático:
instituciones públicas y desarrollo económico**
 - 3.1. Los actores: burocracias económicas
y conglomerados industriales**
 - 3.2. Estructuras e instrumentos:
agencias piloto y políticas industriales**
 - 3.3. Las relaciones: cooperación y condicionalidad**
- 4. Las limitaciones históricas de los Estados
Desarrollistas asiáticos**
 - 4.1. Determinantes internacionales**
 - 4.2. Determinantes político-institucionales**
 - 4.3. Determinantes socio-económicos**
- 5. Conclusiones**

Bibliografía

Los estados desarrollistas en el este asiático: aportaciones institucionales y límites históricos

East asian developmental states: institutional contributions and historical limitations

Fernando DE LA CRUZ PREGO

Investigador Asociado a la Cátedra
de Cooperación Internacional
conIberoamérica

Doctorante en la Universidad
de Educación a Distancia (UNED)

Técnico Internacional en Centro
de Educación a Distancia para el
Desarrollo Económico y Tecnológico
fernandodelacruzprego@gmail.com

Resumen

El concepto de Estado Desarrollista surgió durante la segunda mitad del siglo xx como hipótesis explicativa al fenómeno de acelerado crecimiento económico de las naciones del este asiático. El argumento central atribuye al intervencionismo estatal en el patrón de inversión la responsabilidad de los exitosos procesos de transformación industrial en la región. Desde la perspectiva de la economía institucional se destacó la aportación al desarrollo económico de determinadas configuraciones de la institucionalidad pública como: la calidad y autonomía burocrática, el desarrollo de una amplia batería de instrumentos de apoyo público a los conglomerados industriales y la condicionalidad de estos incentivos públicos al desempeño privado en materia de productividad y competitividad internacional. Como contrapunto, desde enfoques históricos, se alertó sobre los límites y peligros de exportar estos modelos institucionales a otros países, al asentarse éstos sobre bases espacio-temporales con una alta carga de determinismo histórico.

Palabras clave: Estado desarrollista, industrialización, desarrollo económico, institucionalidad pública.

Abstract

Developmental State conceptualization emerged during second half of the xx century as an explanatory hypothesis for the fast growing economies in the Asian northeast. Institutional economic views attributed to state intervention the responsibility for successful industrial transformation in the region and highlighted the contribution of specific institutional public patterns as: bureaucratic quality and autonomy, public support for industrial conglomerates conditioned to competitiveness and productivity performance based incentives. In the other hand, historical views warned against exporting institutional successful models as they rest on space and time dimensions with a high degree of historic determinism.

Keywords: Developmental state, industrialization, economic development, public institutions.

1 Introducción

A partir de mediados de siglo xx, algunas naciones del este asiático, como Corea del Sur, Taiwán, Singapur o Hong Kong, mostraron sorprendentes aumentos de las tasas de crecimiento económico y de producción manufacturera. Para finales de siglo, sus economías se caracterizaban por estructuras modernas, industriales y con un importante componente tecnológico, y sus poblaciones disfrutaban de estándares de vida similares a los de las naciones más avanzadas. Esta transformación fue bautizada como el «milagro económico del este asiático», y sus impulsores fueron apodados los «dragones asiáticos» (Castells 1991).

¿Pero cuál era la razón de este éxito? ¿Qué habían hecho estas economías que no hubiesen hecho otras economías en desarrollo? ¿Cómo podían haber alcanzado un crecimiento económico de tales dimensiones y de forma tan acelerada? Desde la perspectiva de las teorías desarrollistas, dos fueron las principales contribuciones que trataron de resolver estos interrogantes: el enfoque neoclásico y el enfoque institucionalista.

La respuesta inicial fue la de los economistas neoclásicos: estos planteaban el éxito asiático como el resultado de la liberalización y la apertura al exterior de sus mercados y la especialización de sus exportaciones sobre la base de sus ventajas comparativas (Balassa 1981; Lal 1983). Además, respaldados por los enfoques anti-estadistas del *public choice*, se aseguraron de desmontar las potenciales contribuciones del Estado al crecimiento económico (Buchanan et al. 1980; Krueger 1974). Por tanto, según este enfoque fueron las fuerzas del mercado y una presencia reducida del Estado lo que permitió el espectacular despegue económico de las naciones del este asiático (Krueger 1980).

Sin embargo, esta explicación no satisfizo al conjunto de la comunidad académica, que veía cómo la evidencia empírica se amontonaba en contra de la teoría neoclásica. En concreto, se hizo cada vez más evidente que la participación estatal fue mucho más importante de lo que proponían los neoclásicos, y que, por tanto, los factores de orden institucional habían contribuido de forma determinante al milagro económico. En esta línea, surgió una corriente de análisis revisionista, que centró sus investigaciones en demostrar el papel central de la actividad estatal en la orientación del patrón industrial en estas naciones.

Esta nueva explicación institucionalista del milagro asiático fue bautizada como la Teoría del Estado Desarrollista (TED). El principal logro de esta teoría fue poner en valor la contribución de lo público al éxito económico asiático, lo que propiciaría un renacimiento de los estudios institucionalistas del desarrollo económico frente a los enfoques más economicistas. Es por tanto el propósito de este trabajo realizar un repaso sobre las principales contribuciones de las experiencias de los estados desarrollistas del este asiático al vínculo entre instituciones públicas y desarrollo económico.

Para ello, el trabajo se estructura en tres apartados. El primero presenta de forma sintética los fundamentos teóricos y metodológicos de la TED. El segundo profundiza en la estructura y funcionamiento de los estados desarrollistas del este asiático y reflexiona sobre sus aportaciones a la reflexión teórica sobre la relación entre instituciones públicas y desarrollo económico. El tercero trata de ofrecer el contrapunto al apartado anterior, mostrando las limitaciones de carácter histórico que condicionan y limitan esta relación. Por último, se resumirán las principales conclusiones de la investigación.

2 La Teoría Explicativa del Estado Desarrollista: una breve aproximación

Las reflexiones en torno a la importancia del Estado en la promoción del desarrollo económico vienen de siglos atrás, por lo que resulta extremadamente difícil identificar de forma precisa las raíces del concepto de «Estado Desarrollista». Sí está más claro, sin embargo, que este concepto alcanzó su auge académico en las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo xx. Autores como Nurkse (1953), Myrdal (1957), Baran (1957), Chenery (1960), Gerschenkron (1962) o Prebisch (1963), entre otros muchos,¹ establecieron las bases de una ecléctica visión normativa del desarrollo económico que compartía una idea común: la necesidad de un Estado que permitiera superar las limitaciones de los mercados y cuyo objetivo fuese la industrialización acelerada de los países en vías de desarrollo (Chang 1999).

No obstante, no será hasta unas décadas más tarde que se empiece a utilizar el concepto de Estado Desarrollista como categoría explicativa, en vez de normativa, es decir, como herramienta analítica para explicar *lo que es*, en vez de como concepto teórico para argumentar *lo que debería ser*. Fue entonces, en los años ochenta y noventa, cuando aparecieron los primeros estudios que trataron de explicar el acelerado crecimiento económico de las naciones del este asiático en clave institucional. Algunos de los trabajos más destacados que avanzaron la idea del Estado Desarrollista como variable explicativa del milagro económico asiático a nivel nacional fueron: Johnson (1982) para el caso japonés, Jones and Sakong (1980), Amsden (1989), Westphal (1990) y Woo (1991) para Corea del Sur, y Wade (1990) para Taiwán.

Ahí donde los neoclásicos veían la expresión más absoluta de una economía de mercado abierta, liberalizada y orientada a la exportación, los institucionalistas vieron un modelo más matizado de carácter híbrido, donde si bien el mercado jugó un papel importante, también lo hizo el intervencionismo estatal. Conceptos como «Gobernar el mercado» (Wade 1990) o «Capitalismo de Estado Desarrollista» (Johnson 1982) reflejan esta idea. Así, este nuevo enfoque se centró en describir y analizar las estructuras institucionales y burocráticas, y en cómo estas permitieron un intervencio-

1 Para mayor detalle sobre la influencia de los pioneros del desarrollo en el concepto de Estado desarrollista, véase: Chang (1999) y Wade (1990). Para una revisión histórica sobre los diferentes papeles asignados al Estado en la teoría del desarrollo económico, véase Bustelo (1998).

nismo exitoso en el patrón de inversión industrial que, en última instancia, complementarían al mercado en el proceso de innovación, internacionalización y modernización de la estructura económica (Cummings 1999).

Por tanto, el objeto de estudio de la TED se centró en la relación entre las instituciones públicas y el desarrollo económico en las economías del este asiático. Para ello, tomaron a las instituciones públicas como la variable independiente y al desarrollo económico como la variable dependiente. El análisis centraba su atención en el impacto del Estado Desarrollista en categorías vinculadas a la estructura económica (estructura industrial, comercial, impositiva, financiera, etc.) y la macroeconomía (crecimiento, productividad, competitividad, tipos de cambio, tipos de interés, etc.). Su objetivo último fue entender y explicar cómo determinados aspectos institucionales del Estado desarrollista posibilitaron una transformación de la estructura económica y el posterior aumento del PIB.

Hay que apuntar que los análisis no se circunscribieron al ámbito nacional, así otros trabajos de carácter comparado a nivel regional incidieron en la presencia de elementos institucionales comunes en estas economías y, por tanto, en el Estado Desarrollista como concepto analítico de alcance regional (Deyo 1987; White y Gray 1988; Castells 1991; Onis 1991; Aoki et al. 1998). A esta lista se fue sumando cada vez un grupo más amplio de naciones como: Hong Kong (Lee 1998), Singapur (Huff 1995), Malasia, Indonesia y Tailandia (Jomo y Chen 1997). Estas nuevas adhesiones provocaron que se empezara a hablar en términos genéricos del «milagro económico del este asiático» (Appelbaun y Henderson 1992 y World Bank 1993). Así, la versión más estricta de la TED tomó como referencias tan solo a las naciones del nordeste asiático (Japón, Corea del Sur y Taiwán), mientras que la visión más laxa incluyó también a las del sudeste asiático.²

Más allá del este asiático, el auge del concepto de «Estado Desarrollista» multiplicó los intentos por identificar nuevos Estados con estas características que encajasen en su marco analítico. En estos casos se tomaban los Estados Desarrollistas asiáticos como «modelos ideales» sobre los que comparar otros casos de estudio. Así para Evans (1995) Brasil era un Estado Desarrollista intermedio, para Herrig (1999) la India post-colonial era un Estado Desarrollista fracasado, al igual que la Turquía post-Ataturk para Bayar (1996). También se identifican casos exitosos como el referente histórico francés (Loriaux 1999), y a nivel contemporáneo la Irlanda tecnológica (Rian 2000), o las variantes emergentes como la China contemporánea (Nee et al. 2007) y la democratización sudafricana (Edighiji 2012). A medida que se expandía el alcance geográfico del concepto se planteaba con más fuerza la pregunta de si este fenómeno era de orden regional o si podía plantearse como un modelo de carácter universal (Leftwich 1996).

Hasta aquí se ha delineado el marco espacial sobre el que pivota el objeto de estudio de la Teoría del Estado Desarrollista, en lo referente a

2 Aquí centramos la atención en la versión más estricta por tratarse de los casos más paradigmáticos de Estados Desarrollistas. Como señaló el Banco Mundial (1993) las naciones del nordeste asiático fueron los casos más exitosos de intervencionismo gubernamental en la economía frente a las naciones del sudeste que se caracterizaron por un modelo más ortodoxo de libre mercado.

la línea temporal de análisis, el grueso de los trabajos toma como referencia inicial los procesos de industrialización de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta. También se encuentran trabajos de carácter más histórico que se remontan a finales de siglo, e incluso antes, en la búsqueda de las raíces del Estado Desarrollista, sin embargo estos son los menos. En cuanto al punto final, si se puede señalar un momento preciso este sería el año 1997, año de la crisis financiera que colapsó los mercados asiáticos y mundiales (Wade 1998).

A grandes rasgos existen dos grandes interpretaciones sobre las causas del colapso de los Estados Desarrollistas. Por un lado, los enfoques neoliberales se centraron en el análisis de los elementos de orden interno y fundamentalmente en la naturaleza corrupta del sistema político económico de grandes empresas y gobiernos (*capitalist cronyism*). Por el otro lado, tenemos a los institucionalistas, que centraron su atención en variables de orden externo y fundamentalmente en los desequilibrios financieros globales como causa central de la caída (Wade 1998a y 1998b). En cualquier caso, el colapso financiero masivo y la inevitable reforma del Estado puso un punto y aparte en la trayectoria ascendente de los Estados Desarrollistas asiáticos, lo que, a su vez, supuso una crisis en la teoría que se dedicaba a su análisis (Cummings 1999).

No obstante, la TED no acabó con la crisis del 97. Si bien inicialmente se observa un cierto grado de parálisis en su producción académica, frente a la efervescencia de los años previos a la crisis, dicha producción dio paso en un primer momento a trabajos que se dedicaron a hacer balance del período de auge (Beeson 2004) para, a partir de ahí, iniciar la reconstrucción de la TED a través de las nuevas incógnitas y desafíos a los que se enfrentan los nuevos Estados desarrollistas (Rodrik 2004; Radice 2008; Hayashi 2010). En esta línea surgirán también nuevos enfoques relativos a las formas que adoptaría el Estado Desarrollista en su proceso de adaptación (Kriekhaus 2002; Sindzingre 2004; Fritz y Menocal 2007). Algún ejemplo de estos nuevos enfoques han sido los conceptos de «Estado Democrático Desarrollista» en Sudáfrica (Edigheji 2010) o «Los Estados de Bienestar Desarrollistas» en Asia (Kwon 2005), que representan la evolución paralela que están sufriendo objeto de estudio y teoría.

Por último, hay que apuntar que, si bien la TED ofrece una amplia y ecléctica variedad de enfoques teóricos, todos ellos mantienen un eje común que puede enmarcarse en un punto intermedio entre la economía institucional y la economía política con aportaciones de múltiples disciplinas como la ciencia política, la sociología, las relaciones internacionales, así como diferentes variantes de la economía y el institucionalismo. En la misma línea, las metodologías utilizadas se caracterizan por el eclecticismo y la heterogeneidad de métodos, pasando de clásicos análisis macroeconómicos, revisiones histórico-institucionales o entrevistas en profundidad de altos funcionarios públicos, que permiten un interesante equilibrio entre indicadores cuantitativos y cualitativos.

En definitiva, la TED aportó una visión alternativa a la explicación del milagro económico asiático. Esta explicación introducía la variable institucional de una manera original y planteaba, en última instancia, la necesidad de replantear el papel del Estado en el marco de una teoría del desarrollo económico dominada por los enfoques neoliberales, que lo habían denostado durante casi dos décadas. A continuación, se presentan los principales aportes con los que la TED contribuyó a reabrir el debate sobre la posibilidad de una contribución positiva del Estado al desarrollo económico.

3

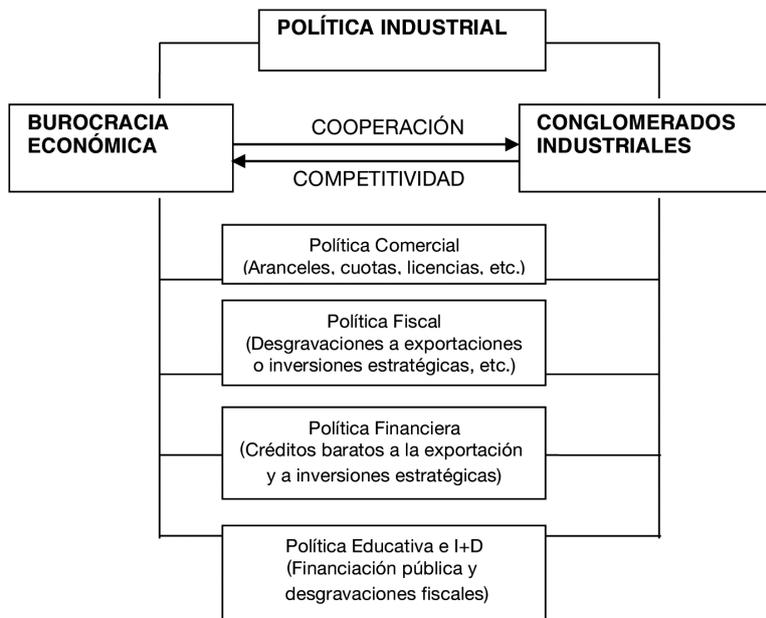
Aportaciones de la experiencia del este asiático: instituciones públicas y desarrollo económico

La sección anterior ha mostrado cómo la TED centra su reflexión en el vínculo entre instituciones públicas y desarrollo económico y en el éxito de una configuración particular de institucionalidad pública: el Estado Desarrollista. Por tanto, para entender la TED hay que entender qué es un Estado Desarrollista. La literatura especializada ofrece diversas variantes de lo que entienden y definen como Estado desarrollista, que van desde la tradicional visión económica (Slatter 2005), la elaborada perspectiva politológica de Johnson (1982), la universalista visión sociológica de Leftwich (1995), hasta la complejidad histórica de Cummings (1999). Sin embargo, lejos de pretender entrar en el debate conceptual académico, lo que interesa aquí es entender de forma sintética el funcionamiento y la estructura básica del modelo de Estado Desarrollista, aspecto sobre el que sí hay un mayor consenso (Johnson 1999).

El esquema 1 muestra aquellos aspectos comunes en cuanto a estructura y funcionamiento en la mayor parte de Estados Desarrollistas del nordeste asiático (Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990). En concreto la figura presenta tres elementos: i) los principales **agentes** del Estado Desarrollista, que son las burocracias económicas y los conglomerados industriales, ii) las **instituciones e instrumentos** que estructuran la política industrial (comercial, fiscal, financiera y de educación e I+D) y iii) la **naturaleza de sus relaciones**, que se define por un sutil equilibrio entre cooperación pública y privada condicionada a una mayor competencia entre agentes privados.

3.1. Los actores: burocracias económicas y conglomerados industriales

Las burocracias económicas fueron, sin duda, los actores centrales de los Estados Desarrollistas, ya que estas eran las encargadas de dirigir, orientar y fiscalizar todo el proceso industrializador. Dada su importancia en el éxito económico asiático, el interés de los investigadores era evi-



Fuente: Elaboración propia en base a Johnson (1982), Wade (1990) y Amsden (1989).

Esquema 1

Estructura y funcionamiento del Estado Desarrollista.

dente: ¿qué características presentaban estas burocracias económicas que tuvieron tanto éxito en su intervencionismo? Las respuestas giraron fundamentalmente en torno a dos características o rasgos distintivos de estas burocracias. Primero, las excelentes capacidades de sus recursos humanos y su acceso meritocrático al servicio civil de carrera (Johnson 1982), y segundo, la autonomía de los burócratas con respecto a los intereses de grupos particulares, junto con la coherencia y cohesión interna con respecto a lo que eran los objetivos nacionales (Evans 1995).

El primer punto hace referencia a la excelencia que caracterizó a las burocracias de los países del noreste asiático en comparación con otros países en vías de desarrollo. Como han mostrado Johnson (1982) para el caso japonés, Wade (1990) para el caso taiwanés o Chang et al (1998) para el caso coreano, estos países articularon unos cuadros burocráticos altamente competentes, compuestos por los mejores profesionales del país, captados de las mejores universidades nacionales y extranjeras. Además, para asegurar que se seleccionaba al personal más capacitado, se desarrollaron excelentes sistemas de evaluación objetiva y meritocrática, lo que reducía a su mínima expresión la discrecionalidad clientelar en la selección del personal público (Evans 1989).

Una de las ilustraciones más claras y detalladas de estos sistemas de selección es la que realiza Johnson (1982) para el caso japonés describiendo la trayectoria histórica de acceso de personal al MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional), la institución más representativa del Estado Desarrollista japonés. En concreto, los aspirantes a entrar

en el MITI debían superar exámenes extremadamente exigentes, el llamado «Examen para Altos Oficiales Públicos», que tenía una ratio de entrada de 1/41. La mayoría de los candidatos finalmente seleccionados eran abogados e ingenieros que provenían de las mejores escuelas de gestión pública de las universidades de Tokyo y Kyoto.

El otro rasgo destacado de las burocracias asiáticas es el de su autonomía o, como matiza Evans (1995), su «autonomía enraizada». El concepto de «enraizamiento autónomo» (*embedded autonomy*) se define por la siguiente dicotomía: por un lado, está la capacidad que tiene una administración pública de estar profundamente vinculada a la sociedad (especialmente con sus empresas), y por tanto tener un amplio conocimiento del funcionamiento y de los diferentes actores presentes en el contexto que pretende transformar. Este sería el enraizamiento. Por otro lado, está la capacidad de los burócratas para mantenerse aislados de influencias externas que sustituyan los objetivos nacionales por objetivos personales o de determinados grupos de interés. Esta sería la autonomía. Ambas características estaban presentes en las burocracias asiáticas de manera destacada, por lo que estas representaron la máxima expresión práctica de enraizamiento autónomo y, como tales, fueron catalogadas por Evans (1987) como un caso paradigmático de burocracias desarrollistas.

Por último, hay que señalar que si bien el papel de las burocracias económicas fue central y de la máxima importancia en el Estado Desarrollista, estas no podrían haber ejecutado su plan industrializador sin el apoyo y colaboración de otros agentes: los conglomerados industriales. Las burocracias económicas, conscientes de sus propias limitaciones de recursos, así como de las trabas e ineficiencias estatales en la gestión empresarial, decidieron sumar y aprovechar así los recursos y el *know how* de sus grandes empresas industriales. Algunos ejemplos prototípicos de conglomerado industrial fueron los famosos *chaebol* coreanos (Daewoo, Hyundai y Samsung) o los *zaibatsu* japoneses (Sumitomo y Mitsubishi). Las alianzas público privadas entre burócratas e industriales fueron el eje sobre el que pivotó toda la estrategia industrial de los Estados desarrollistas (Maxfield y Schneider 1998).

3.2. Estructuras e instrumentos: agencias piloto y políticas industriales

El siguiente paso es entender cuáles son las estructuras institucionales, los instrumentos de política pública y los mecanismos y arreglos a través de los cuales las burocracias económicas articularon sus estrategias industriales. Dos elementos destacan por encima del resto: una agencia transversal coordinadora del grueso del proceso industrial y una batería de instrumentos públicos de promoción industrial (Johnson 1982). Estas serán las dos patas sobre las que se asienta la estrategia para moldear el comportamiento de los conglomerados industriales y así orientar el patrón de inversión nacional hacia sectores industriales de alto valor añadido.

Con respecto a la agencia coordinadora, se identificó que la mayor parte de Estados Desarrollistas implantaron estructuras ad hoc que permitieran coordinar el grueso del proceso industrializador de forma integral y transversal. Para ello se les dotaba a estas instituciones de competencias en todos aquellos sectores vinculados directa o indirectamente con el proceso industrial, rompiendo así la típica lógica weberiana vertical y jerárquica de estas burocracias. Como señaló Johnson (1982), la complejidad de estas estructuras estriba en establecer la combinación justa de poderes, competencias y alcance de responsabilidad, de manera que la agencia no se vuelva excesivamente poderosa o excesivamente irrelevante. Esto exige un diseño institucional gradual y adaptativo, es decir, en función de las necesidades identificadas en cada momento.

La idea era que estas instituciones contasen con las competencias y recursos adecuados para diseñar un sistema de incentivos (precios) que orientase la inversión de los agentes privados hacia aquellos sectores industriales identificados como estratégicos, generalmente aquellos con un mayor valor añadido, orientados a la exportación y con un alto componente tecnológico.³ Para llevar a cabo esta distorsión de precios del mercado (*getting the prices wrong*) se utilizaron fundamentalmente cuatro vías, cada una con sus instrumentos asociados: la financiera, la comercial, la fiscal y la educativa y de I+D.

Con respecto a la política de financiación, esta tomaba la forma de nacionalización de bancos y de medidas que orientasen a las entidades a proveer créditos baratos para la inversión en sectores determinados, así como créditos a la exportación-internacionalización (Wade 1990). Las formas de abaratamiento del crédito adoptaban múltiples formas, extensión de los períodos de vencimiento, reducción de los tipos de interés, avales estatales, etc. Algunos de los casos más paradigmáticos sobre la utilización por parte de un Estado Desarrollista de la financiación pública en nuevos emprendimientos industriales y su internacionalización son: el japonés (Johnson 1987), el coreano (Woo 1991), el francés (Loriaux 1999) y el finlandés (Vartianen 1999), entre otros.

Con respecto a las políticas fiscales, la estructura tributaria es una de las vías a través de las cuales los Estados pueden modular el comportamiento de los agentes privados. En este sentido se desarrollaron instrumentos que favoreciesen las desgravaciones fiscales por inversiones en determinados sectores estratégicos, en proyectos de I+D y en fomentar las exportaciones de determinados productos de valor añadido. Estas medidas se complementarán con los gravámenes a la importación de determinados productos que competían con los domésticos, así como con el establecimiento de tasas que desincentivan tanto la entrada de productos exteriores como su compra interna. Para conseguir todo esto, la estructura fiscal para la promoción industrial debía estar perfectamente sincronizada con las políticas comerciales.

3 En el caso japonés, los sectores eran extremadamente variados: acero, metales, electrónica, automoción, maquinaria industrial, etc. (Johnson 1982). En el caso Taiwanés, destacan las fibras sintéticas, los plásticos, automóviles, electricidad y electrónica (Wade 1990). Corea destacó por el desarrollo de sus empresas cementeras, aeronáuticas, de aceros y de maquinaria pesada (Amsden 1989).

La política comercial se orientó básicamente a fomentar las exportaciones y a reducir las importaciones de los sectores estratégicos seleccionados. Para ello se utilizaron medidas comerciales como cuotas, licencias, aranceles y subsidios de cara a incentivar o desincentivar exportaciones e importaciones. En una primera fase, se protegieron agresivamente las «industrias nacientes», activando un muro arancelario frente a las exportaciones más competitivas. A medida que las industrias maduraban se les forzó, primero, a someterse a la competencia internacional a nivel doméstico, lo que obligó a liberalizar de forma progresiva los sectores protegidos, y, en última instancia, se desarrollaron los instrumentos macroeconómicos y monetarios necesarios para fomentar la competitividad internacional de sus exportaciones industriales.⁴

Con respecto a las políticas de I+D y educación, la formación y el aprendizaje fueron centrales en el modelo exitoso de estos países (Amsden 1989). La calidad de la formación en las universidades y su orientación técnica al mercado laboral, la selección por méritos en la administración pública, la formación permanente de los operarios privados, y la financiación de programas de atracción de talento exterior son algunos ejemplos. Sobre la I+D se generaron múltiples incentivos fiscales e instrumentos financieros que permitieron financiar emprendimientos empresariales como: crear centros tecnológicos, proyectos de innovación, *think tanks*, etc. El objetivo era contar con un capital humano altamente cualificado que pudiese desarrollar sus capacidades en entornos punteros e innovadores (World Bank 1993).

Algunos ejemplos de estas estructuras de coordinación y de la aplicación del instrumental de política industrial son el MITI japonés, la Junta de Planificación Económica coreana y el Departamento de Desarrollo Industrial del Ministerio de Economía taiwanés. Este último en concreto es uno de los casos más paradigmáticos y permite ilustrar con claridad el concepto institucional de la agencia coordinadora. A partir de los años cincuenta, la política industrial taiwanesa contó con dos grandes instituciones encargadas de su coordinación: El Consejo para Planificación Económica y Desarrollo (CEPD) y el Departamento de Desarrollo Industrial del Ministerio de Economía (DDI). El CEPD tenía funciones de asesoramiento del Gabinete Presidencial, en concreto, se dedicaba a diseñar los planes de desarrollo macroeconómico, a analizar el estado de la economía y a dar seguimiento y evaluar el rendimiento de todas las empresas públicas.

Realmente la institución clave del desarrollo industrial taiwanés fue el DDI, que se dedicaba a concretar a nivel sectorial los amplios planes del CEPD para avanzar así en los sectores industriales más dinámicos e innovadores. El DDI lo componían 180 personas, de las cuales tres cuartas partes eran ingenieros, y se estructuraba en cuatro divisiones verticales (maquinaria de metal, electricidad y electrónica, química y petroquímica, y necesidades diarias) y tres divisiones transversales (zonas industriales, regulaciones industriales e investigación industrial). Estas

4 El germen de estas ideas de nacionalismo industrial está ya presente en autores clásicos como Friederich List (1856).

tres divisiones transversales fueron las que, a través de los diferentes instrumentos técnicos de los que se dotaron, lograron incidir en el comportamiento de los inversores y coordinar así una política industrial coherente y efectiva (Wade 1990).

El DDI no aglutinaba un gran poder formal, al tratarse de una institución de segundo nivel por debajo del CEPD, no obstante, sí contaba con una batería de instrumentos variada que le permitió multiplicar notablemente su influencia política y reforzar su capacidad de persuasión sobre los conglomerados industriales. Algunos de estos instrumentos fueron la elaboración de los listados de productos con incentivos fiscales, listados de tarifas, controles de importación, control de niveles de precios y volúmenes de producción, aprobación de créditos a la exportación, etc.

Como argumenta Wade (1990), las decisiones de carácter técnico que se tomaban con estos instrumentos, como fijar unos determinados precios en unos productos o desgravar unos productos y no otros, marcaban indirectamente una política económica, o al menos las alternativas de política económica. Además, como resulta evidente esta discrecionalidad en la decisión sobre aspectos de financiación, fiscalidad o precios de un determinado producto se convirtió en una poderosa arma de negociación con la mayoría de conglomerados industriales. Por tanto, no fueron tan importantes las competencias sobre las que tenían control los burócratas, como las capacidades de estos para utilizar de una forma inteligente y en beneficio de los intereses y objetivos nacionales los diferentes instrumentos de política industrial a su servicio.

3.3. Las relaciones: cooperación y condicionalidad

Lo cierto es que el grueso de actores y estructuras que se han presentado en los apartados anteriores no difieren significativamente de los que pueden presentar otros países en desarrollo que tratan de articular sus propias políticas industriales. Por tanto, ¿en qué se diferencia este sistema de otros sistemas de cooperación y promoción industrial puestos en marcha en otros países en vías de desarrollo? ¿Por qué las políticas industriales asiáticas tuvieron éxito y no cayeron en la ineficiencia y la corrupción, como sí sucedió en otros muchos países?

Según los enfoques institucionalistas, la respuesta a la pregunta sobre el éxito del intervencionismo asiático se encuentra en el grado de disciplina aplicada por los burócratas en la concesión de los apoyos públicos (Stiglitz 1996; Rodrik 2004). Así, mientras en el este asiático se aplicaron de forma selectiva y bajo criterios estrictos y exigentes, en los casos latinoamericanos y africanos los apoyos públicos se volvieron discrecionales y masivos, generando empresas ineficientes y poco competitivas. En concreto, Jenkins (1991) plantea cuatro grandes aspectos en los cuales destaca la eficacia del intervencionismo estatal asiático con respecto a otras regiones: flexibilidad, selectividad, coherencia y promoción.

La *flexibilidad* hace referencia a la capacidad de las burocracias para dejar de financiar emprendimientos que no están generando los resultados esperados frente a políticas que insisten en financiar proyectos costosos e ineficientes. La *selectividad* asiática se refiere a minuciosas inversiones públicas que superan la identificación sectorial para profundizar en el nivel de firma en contraposición con las subvenciones sectoriales masivas e indiscriminadas. La *coherencia* subraya la importancia de la unidad y cohesión en torno a un objetivo común de las propias burocracias y del conjunto de los agentes sociales, lo que permite multiplicar los resultados y reducir los costes de transacciones y duplicidades (Chibber 2002). Por último, la *promoción* busca potenciar a los agentes privados y maximizar así las virtudes del mercado, en contraposición a los enfoques reguladores orientados a restringir la competencia entre privados.

En última instancia, estos criterios orientaban el aparato de apoyo público hacia aquellos emprendimientos que ofreciesen resultados, es decir, que fuesen eficaces en alcanzar los objetivos del Estado Desarrollista y no los de determinados grupos de interés. Estos objetivos nacionales venían definidos por la capacidad de los conglomerados industriales para mejorar su productividad y competitividad a nivel internacional. Así, aquellos emprendimientos que no fuesen capaces de generar nuevos productos con valor añadido, o de ganar cuota de mercado a nivel internacional para sus exportaciones, dejarían progresivamente de recibir los apoyos públicos.

Uno de los casos más exitosos y mejor estudiados de intervencionismo estatal en la promoción industrial es el de Corea del Sur (Amsden 1989). La estrategia de promoción industrial coreana tenía por objetivo el impulso de las exportaciones, el desarrollo de nuevos productos de valor añadido y el aumento de la inversión en I+D. Para orientar las actividades de los *chaebol* (conglomerados industriales coreanos) hacia estos objetivos, el gobierno desarrolló un sistema particular de incentivos por desempeño (*performance based incentives*). Este sistema de incentivos se estructuraba en dos niveles y se aplicaban a todo el rango de instrumentos de los que disponía el Estado (licencias, cuotas, desgravaciones, créditos, etc.) a través de concursos públicos (World Bank 1993).

Por un lado, se penalizaban los malos desempeños reduciendo los incentivos, esto es, reduciendo la financiación concesional, limitando las rebajas fiscales, etc. En casos extremos se negaban a efectuar rescates (*bail-ins*) forzando así las reestructuraciones y fusiones de grandes conglomerados. Por otro lado, se premiaba a los emprendimientos exitosos con más licencias, más cuotas y entradas en nuevas industrias. El resultado final fue un círculo virtuoso de incentivos positivos y negativos que potenció importantes dinámicas de cooperación pública y competencia entre privados, y que además limitó las dinámicas de corrupción e ineficiencia. Evidentemente, también se identificaron importantes fenómenos

de este tipo, pero en el caso coreano estos fueron más la excepción que la norma (Amsden 1989).

En el caso japonés la lógica fue muy similar, Johnson (1982) lo describió con el término *administrative guidance*. Este concepto nace en el MITI, en el marco de la liberalización japonesa de 1960. En aquel momento, dadas las limitaciones de la institución para controlar formalmente la inversión industrial y debido a la intensa competencia que se iba a derivar de los procesos de apertura internacional, el MITI articuló una red de acuerdos institucionales que cristalizaron en una altísima cooperación público privada entre burócratas, industriales y financieros (Johnson 1982). Estos acuerdos permitieron al MITI seguir manteniendo un estricto control sobre las grandes industrias y, a pesar de la liberalización, seguir imponiéndoles exigencias en materia de inversión industrial.⁵

En definitiva, los Estados Desarrollistas exitosos se caracterizaron por tener unas burocracias de alta capacidad técnica y con una idea muy clara de sus objetivos nacionales en materia de industrialización y desarrollo económico. Para ello, contaron con estructuras *institucionales* ad hoc de carácter transversal y una serie de instrumentos de promoción industrial integral con los que apoyaron a los conglomerados industriales. No obstante, este apoyo no fue incondicional, todo lo contrario, se condicionó a unos estándares altos de rendimiento en materia de producción, exportación e innovación. Fue esta combinación de actores, estructuras e instrumentos la que, a través de un enfoque de permanente adaptación, permitió a las naciones del este asiático alcanzar abultados y sostenidos niveles de crecimiento económico.

4 Las limitaciones históricas de los Estados Desarrollistas asiáticos

A medida que los éxitos de los Estados Desarrollistas se extendieron desde el nordeste al sudeste asiático, y finalmente a otras partes de la región asiática e incluso más allá, algunos autores empezaron a plantear la posibilidad de trabajar sobre la base del Estado Desarrollista como concepto teórico, es decir, desligado de su tiempo y lugar. En esta línea autores como Leftwich (1995) plantearon superar las limitaciones espaciales y temporales, ligadas al este asiático en la segunda mitad del siglo xx, y propusieron estandarizar el concepto fijando unas categorías abstractas que, en caso de ser cumplimentadas por cualquier Estado, le otorgarían a este de manera inmediata el estatus de Estado Desarrollista.

Independientemente de cuáles fuesen estas categorías, lo que ha demostrado repetidamente la historia es que el éxito institucional es difícil de trasplantar de un Estado a otro. Esta es la principal conclusión a la que llega toda una rama de la TED, que ha orientado sus esfuerzos a

5 Taiwán presenta la particularidad de que su estructura económica estaba compuesta por un mayor número de empresas de capital público por lo que la toma de decisiones resultaba más directa pudiendo, así, prescindir de otras estrategias de «persuasión» público-privadas.

profundizar en la dimensión histórica de los Estados Desarrollistas. Esta rama historicista se ha dedicado a analizar los orígenes de los Estados Desarrollistas, en vez de centrarse en los impactos económicos de estos, tomando así al Estado Desarrollista como variable dependiente, en vez de independiente. La nueva variable independiente estará conformada por los variados factores históricos que determinan la configuración del Estado y que pueden ubicarse en diversos ámbitos como el institucional, el político, el internacional, el económico, el social y el demográfico, entre otros.

Para el caso concreto de los Estados del nordeste asiático, Onis (1991) realiza una recopilación de los principales factores históricos identificados por diferentes autores, que aquí agrupamos en tres ámbitos: factores político-institucionales, factores internacionales y factores socio-económicos. Conviene apuntar que se han compartimentalizado los distintos factores de cara a una mayor claridad expositiva, sin embargo, lo cierto es que la literatura especializada en muchos casos trata estos factores de forma simultánea, es decir, se establecen relaciones multi-causales y de carácter holístico que combinan algunas (Kay 2002) o incluso todas ellas (Slater 2005).

4.1. Determinantes internacionales

Sin duda, el enfoque internacional ha sido el más utilizado. Diversos autores como Cummings (1984), Deyo (1987), Haggard (1990), Kholi (1999) o Pempel (1999) subrayaron la importancia de las dinámicas históricas en la arena internacional para entender el origen de los Estados desarrollistas asiáticos. Bajo este enfoque, estos Estados se conciben como el resultado de los procesos de colonización y descolonización que recorrieron el grueso del siglo xx, así como de las guerras mundiales y el posterior conflicto bipolar que se extendió hasta prácticamente finales de siglo. Por tanto, el foco de interés del análisis se desplaza de los factores de orden interno a los externos; es decir, sobre los intereses, objetivos y medios de las grandes potencias internacionales y regionales del siglo xx y el papel que jugaron en este marco los Estados Desarrollistas del nordeste asiático.

El primer elemento que hay que tomar en consideración para entender la génesis del Estado Desarrollista de países como Corea del Sur y Taiwán es el legado del colonialismo japonés (Cummings 1984). Hay que recordar aquí que ambos países fueron colonias japonesas durante prácticamente toda la primera mitad del siglo xx. En este contexto, la influencia del legado estatal japonés fue determinante de cara a sentar las bases de lo que más tarde serían los Estados Desarrollistas como tales. El análisis del caso japonés se verá en el siguiente epígrafe ya que este responde mejor a los determinantes de orden interno. La mejor aproximación a los determinantes históricos de los otros dos Estados Desarrollistas del norte asiático nos la ofrece el trabajo de Kholi

(1999), que sintetiza esta influencia en tres grandes aportaciones del colonialismo japonés.

Primero, los japoneses replicaron su modelo estatal e hicieron transitar al Estados coreano y al taiwanés de un modelo burocrático agrario a un sistema moderno e industrial. Para lo cual crearon una verdadera autoridad central pública que estableció objetivos de carácter nacional, por encima de las tradicionales personalidades y grupos de intereses de carácter feudalista, e institucionalizaron una burocracia disciplinada y competente frente a la tradicional burocracia politizada y con escasa formación. Segundo, desarrollaron toda una pléyade de instrumentos de planificación económica estatal, como bancos públicos, control monetario, planes económicos de largo plazo y desarrollo de nuevas tecnologías a través de subsidios públicos, etc. En definitiva, lo que anteriormente se identificó como actores e instrumentos estructurales de un Estado Desarrollista prototípico.

Y tercero y más importante, el colonialismo japonés estableció una nueva relación entre el Estado y las diferentes clases sociales, en la cual los propietarios de los medios de producción aceptaban el liderazgo del Estado en la política económica nacional, a cambio, este les aseguraba a ellos los derechos de propiedad, que hasta entonces estaban sujetos a los vaivenes políticos entre las diferentes oligarquías feudales.⁶ El resultado fue un sistema mutuamente beneficioso para ambos en términos de modernización económica y beneficios empresariales; y claramente excluyente para los otros grupos sociales que no formaban parte de la alianza Estado-propietarios. Aquí se muestra el tercer componente, el relacional, que permite articular los intereses particulares de los propietarios de los medios de producción y los intereses y objetivos nacionales del Estado en el largo plazo.

Tras las dos guerras mundiales, el colonialismo japonés fue sustituido por la independencia formal de estos países y la influencia del intervencionismo estadounidense. Tras el fin de la Gran Guerra, el bipolarismo fue el eje central de las relaciones internacionales a lo largo del resto de siglo y Japón, Taiwán y Corea del Sur quedaron inevitablemente inscritos en el área de influencia estadounidense. En este marco la política exterior estadounidense respondía a la geopolítica antisoviética y tenía dos grandes objetivos; primero, asegurar los apoyos de estos países, y segundo, promocionar su ejemplo como exitosas democracias capitalistas. A cambio, la superpotencia ofrecía jugosos beneficios económicos en forma de ayuda financiera, ayuda militar y acceso preferencial a su mercado.

Como ha señalado Pempel (1999), a lo largo del período de post-guerra las preferencias comerciales estadounidenses otorgadas a estos países hicieron que el país se convirtiese en el principal destino de las exportaciones japonesas con una cuota de entre el 30 % y el 35 %, y más aún de las coreanas y taiwanesas, con unas cuotas entre el 38 y el 45 %. El segundo destino de exportación de estos dos últimos países era Japón,

6 Sobre la importancia de los derechos de propiedad en el desarrollo económico, véase North (1990).

con una cuota de entre el 12 % y el 20 %. En definitiva, los mercados «abiertos» de Estados Unidos permitieron a las empresas de los incipientes Estados Desarrollistas iniciar el proceso de internacionalización y competición internacional en uno de los mercados más amplios y maduros del mundo.

De forma complementaria, la política exterior estadounidense nutrió a estos Estados de vastos recursos financieros, en forma de ayuda militar y ayuda oficial al desarrollo, a través de diversas instituciones, como: la agencia gubernamental de ayuda (USAID), el Departamento del Tesoro, el Departamento de Defensa y a través de sus contribuciones a los organismos financieros internacionales. Evidentemente estas ayudas fueron de mayor volumen en los casos de Corea y Taiwán, que, a lo largo de los años cincuenta y sesenta alcanzaron cuotas del 15 % y el 20 % de su PIB, respectivamente. Estos recursos ejercieron un importante empujón para las finanzas de estos países y permitieron acometer algunas de las grandes inversiones que modernizaron la infraestructura y los sistemas de producción de sus Estados Desarrollistas.

En definitiva, el colonialismo japonés de primera mitad de siglo y el intervencionismo norteamericano tras la Segunda Guerra Mundial serán factores determinantes para comprender las raíces del Estado Desarrollista. Así, mientras el primero asentó las estructuras fundamentales del Estado mediante la centralización y cualificación de las burocracias públicas y la asociación estratégica con los grandes productores, el segundo posibilitó el desarrollo y expansión de los conglomerados industriales de estos países mediante el acceso a sus mercados y a la masiva ayuda financiera.

4.2. Determinantes político-institucionales

En el apartado anterior, se mostró con claridad la evidente influencia del modelo burocrático japonés en la construcción de los Estados Desarrollistas de Corea y Taiwán. Por tanto, entender la naturaleza del Estado japonés es fundamental para comprender la esencia del Estado Desarrollista del nordeste asiático. Johnson (1982) argumenta que la esencia del éxito del Estado Desarrollista japonés se asienta en el progresivo poder político acumulado de manera informal por parte de la burocracia japonesa durante más de cuatro siglos de historia.

Así la explicación de Johnson se remonta hasta el siglo XVII, momento en el que el clan Tokugawa estableció el período de paz más largo de la historia japonesa, que duró dos siglos, hasta la Restauración Meiji que se inició en 1868. En este contexto pacífico, los samuráis, que componían la nobleza guerrera que luchaba junto al Emperador, tuvieron que reorientar su labor oficial pasando de labores militares a labores administrativas y de alta política. Esta transición a su nuevo papel administrativo se produjo de forma paulatina; no obstante, su papel estaba más vinculado a su estatus social, es decir, al carácter elitista de su posición que a

su capacidad técnica para desempeñar una función relevante en la administración imperial.

Este estatus de los samuráis, como nuevos administradores de alto rango, se institucionalizó a lo largo de toda la dinastía Meiji, período durante el cual se articularon las condiciones político-institucionales que darían luz a la estructura burocrática fundamental del Estado Desarrollista. En concreto, la paulatina inclusión y el progresivo empoderamiento de la burocracia japonesa fue el resultado del establecimiento de un sistema de gobierno de «monarquía constitucional». El sistema diseñado por la oligarquía Meiji respondía a las presiones externas e internas por un sistema más transparente y democrático, para lo cual idearon un sistema que mantuviese en la medida de lo posible su poder discrecional y limitase en lo posible la acción legislativa del nuevo Parlamento.

Para implementar esta doble estrategia, primero, retuvieron competencias centrales como el control del ejército o la supervisión del nuevo primer ministro, y segundo, trataron de limitar el poder del parlamento desarrollando una amplia y empoderada clase burocrática, que controlaría el grueso de la actividad ejecutiva del gobierno. La idea de la oligarquía Meiji era nutrir esa burocracia con personal afín a sus intereses y controlar así de forma indirecta la actividad ejecutiva y, por tanto, la legislativa. El problema fue que las oligarquías seguían siendo percibidas como profundamente corruptas, y lo mismo sucedía con los nuevos partidos políticos, que adoptaron perfiles que nunca fueron percibidos como partidos de Estado, lo que fue relegándolos a ambos grupos a un segundo plano.

En este contexto solo los altos burócratas supieron capitalizar esa ausencia de proyecto nacional y se erigieron en símbolo y portavoces del interés nacional en medio del convulso período de las guerras mundiales, que exigía líderes de masas más allá de los debates ideológicos. Mediante su trabajada aura de patriotismo místico y de nacionalismo económico radical, los «burócratas samuráis» promocionaron su exigente código ético, su sentido de elite nacional y su práctica del «camino del guerrero» (*bushido*). Todo esto les permitió construir y articular una narrativa y un sentimiento nacional profundo entre la ciudadanía, que finalmente los legitimaría como máximas autoridades políticas.

Por último, para entender la praxis política de la burocracia japonesa, es clave entender la diferencia que estos hacían, y hacen, entre el «imperio de la ley» y «la administración a través de la ley». En contraposición a la lógica weberiana anglosajona, donde el burócrata sigue al pie de la letra la normativa vigente, en el caso japonés, la normativa sirve para alcanzar unos objetivos nacionales previamente definidos. Esta lógica instrumental, que pondrá a prueba la flexibilidad legal, fue clave de cara a conseguir los objetivos de crecimiento e industrialización.

Teóricamente, al finalizar la guerra, con la caída de la monarquía constitucional Meiji, la llegada del Comando Supremo de las Autoridades Aliadas supondría el fin de la hegemonía de la burocracia japonesa. Sin embargo, paradójicamente, el nuevo sistema de gobierno instaurado por los aliados reforzaría el dominio burocrático sobre el resto de poderes fácticos. Esto se debió a que los aliados eliminaron del mapa político a los que formalmente ostentaban el poder durante el período de guerras, es decir, la oligarquía Meiji, los *zaibatsu* y el ejército. El desmantelamiento de estos tres actores estratégicos en la gestión del poder político japonés dejó a la burocracia intacta y la convirtió en el único referente en la guía económica del país.

Con respecto a los casos coreano y taiwanés, hay que apuntar que durante la primera mitad de siglo, sus sistemas de gobierno eran muy similares a los japoneses, como resultado de su estatus colonial, por lo que los determinantes de orden político siguen una argumentación similar a la del caso japonés (Kholi 1999). Además, tras la Segunda Guerra Mundial ambos países se independizaron de Japón, uno para volver a la órbita china y el otro para romperse en dos fruto del enfrentamiento bipolar. Si bien, tanto Corea del Sur como Taiwán, se convirtieron formalmente en democracias, lo cierto es que, al menos hasta los años ochenta y noventa se puede hablar de sistemas de gobierno autoritarios o semi-autoritarios (Onis 1991). Estos regímenes de naturaleza militar fueron entusiastas promotores de la industrialización y el desarrollo económico, lo que combinado con su capacidad coercitiva potenció y homogeneizó aún más los objetivos desarrollistas nacionales, eso sí, dejando tras de sí importantes lagunas democráticas.

4.3. Determinantes socio-económicos

Por su parte, los enfoques socio-económicos sostienen que las avanzadas capacidades y la efectividad de los Estados Desarrollistas se asentaron en una serie de determinantes de orden social. Los estudios muestran las particularidades de la estructura social de los países asiáticos en aspectos como la distribución agraria, el grado de emergencia de la burguesía, la organización de las clases populares-obreras y el papel del ejército (Gereff y Donald 1990; Jenkins 1991; Kay 2002; Slater 2005). Muchos de estos trabajos han optado por la metodología comparada, especialmente con el caso de la región de Latinoamérica y el Caribe, por los paralelismos iniciales y los resultados finales tan divergentes, lo que resulta especialmente ilustrativo. Se seguirá esta lógica comparada para mostrar los aspectos destacados del modelo asiático.

Uno de los argumentos más recurrentes para justificar el éxito de los países asiáticos con respecto a los latinoamericanos fue el de las diferentes reformas agrarias (Kay 2002). Así, mientras los países latinoamericanos mantuvieron tradicionalmente un mercado agrario concentrado y latifundista, los países asiáticos realizaron reformas agrarias más equita-

tivas que ponían el acento en el minifundio. Esto supuso la desaparición de los terratenientes, lo que limitó significativamente la capacidad de presión campesina, uno de los principales cuellos de botella para avanzar en procesos de industrialización, como sí sucedió, en cambio, en América Latina.

Con respecto a la burguesía industrial, actor clave en los Estados Desarrollistas, en el caso japonés, sí existía una poderosa burguesía industrial, no obstante, tras la guerra esta quedó arrasada y el grueso del esfuerzo industrial se delegó en el Estado (Jenkins 1991). Con respecto a Corea y Taiwán, el colonialismo japonés impidió la emergencia de una burguesía nacional hasta mediados de siglo xx. Entonces sí, el grueso de las estructuras industriales fueron heredadas por el Estado, que fue quien potenció la creación de poderosos grupos industriales privados (Cumings 1984). Por el contrario, en LAC las burguesías industriales surgieron a principios de siglo con los primeros pasos de la industrialización promovida desde los regímenes populistas, como en Argentina, Brasil o México. Además, la región latinoamericana contaba con una presencia mayor de multinacionales extranjeras, lo que hizo que la capacidad de influencia en el proceso industrializador del Estado fuese mucho más limitada que en el caso asiático (Evans 1987).

La tercera categoría analítica es la clase obrera. Una vez más el caso latinoamericano estaba mucho más avanzado que el asiático en términos de sindicalización, huelgas e incidencias fruto de las demandas obreras, mientras en el este asiático la articulación sindical era prácticamente inexistente y la poca actividad sindical sufría la violenta represión de regímenes autoritarios (Deyo 1989). En definitiva, en Asia el factor trabajo estuvo sometido a los objetivos de los Estados Desarrollistas, que, entre otros, se centraban en aumentar la productividad a través de bajos salarios en actividades de alto contenido técnico (Amsden 1989). Mientras en LAC la presión sindical obligó a tomar en consideración las demandas populares, lo que llevó a aumentos progresivos en los salarios sin aumentos similares en la productividad (Collier 1978).

En suma, el resultado de las diferentes estructuras sociales regionales se traduce en diferentes pesos en la negociación política y, por tanto, en un contrato social económico y político muy diferente con distribuciones de las cargas y los beneficios casi antagónicos entre ambas regiones. Así, en Asia, la ausencia de burguesía, de latifundistas y de actividad sindical permitió al Estado liderar la política económica nacional y controlar la dirección de los grupos empresariales emergentes. Mientras, en Latinoamérica, la presencia de una poderosa oligarquía exportadora, una industria más organizada, al igual que la actividad sindical, obligó al Estado a ceder a las demandas de los diferentes grupos de interés, desincentivando el tratamiento disciplinado de estos grupos y en última instancia forzó al Estado a distanciarse de los objetivos iniciales de industrialización e internacionalización.

5 Conclusiones

El concepto de Estado Desarrollista surge a principios de los años ochenta como respuesta alternativa a la hegemonía explicativa de la escuela neoclásica sobre el milagro económico del este asiático. Este enfoque alternativo se centra en subrayar el papel determinante del intervencionismo estatal en el éxito del proceso industrial, por lo que su objeto de estudio girará en torno a la relación entre instituciones públicas y crecimiento económico en las naciones del este asiático durante el siglo xx.

Las aportaciones centrales de este enfoque se organizan en tres grandes grupos. Primero, los actores centrales del Estado Desarrollista fueron las burocracias económicas, que se caracterizaron por sus altas capacidades y su autonomía enraizada. El gran aliado de estas burocracias fueron los conglomerados industriales, mientras el resto de grupos de interés quedaron excluidos del modelo. Segundo, estos Estados se caracterizaron por utilizar agencias transversales que se encargaron de dirigir y coordinar el proceso industrializador de manera integral mediante una amplia batería de instrumentos públicos pensados para moldear el comportamiento inversor de los agentes económicos. Estos instrumentos eran de naturaleza financiera, fiscal, comercial, educativa y de I+D.

La tercera aportación es la del tipo de relaciones entre los actores del Estado desarrollista. Estas relaciones se caracterizaron por la dualidad cooperación-competencia. Así, mientras los instrumentos anteriormente mencionados servían al Estado para apoyar a los conglomerados industriales y potenciar la modernización e internacionalización empresarial, también condicionaban sus apoyos en el tiempo a la consecución de resultados en términos de competitividad y productividad. La autonomía y disciplina en la aplicación de estas condiciones por parte de las burocracias fue una de las características centrales del éxito del modelo asiático.

Algunas de estas características se identificaron como modelos a replicar por parte de otros Estados. Sin embargo, estas exitosas configuraciones institucionales no podían trasplantarse de un Estado a otro sin entender los determinantes históricos que posibilitaron la cristalización del Estado Desarrollista. Es decir, según las corrientes analíticas historicistas existen una serie de limitantes o de posibilismos históricos derivados de la trayectoria histórica de los países. En concreto, esta corriente identifica tres grandes grupos de determinantes históricos: los político-institucionales, los internacionales y los socioeconómicos. La especificidad de estos determinantes en el caso de los Estados Desarrollistas asiáticos fue clave para su éxito.

En resumen, el análisis de las experiencias del este asiático ha aportado interesantes elementos de reflexión sobre el tipo de configuraciones y características de las instituciones públicas que pueden contribuir al

crecimiento económico. De manera complementaria ha señalado la especificidad de estas configuraciones, que deben responder a los retos y potencialidades concretas de cada país o región. Por lo que, si bien no se puede hablar de modelos ahistóricos o universales del Estado Desarrollista, sí puede decirse que aquellos Estados que opten por promover burocracias competentes e independientes, que desarrollen estructuras e instrumentos que permitan la cooperación público-privada en términos de mejoras de productividad y modernización de la estructura económica estarán más cerca de ser un Estado que contribuya de manera satisfactoria al crecimiento económico de su país. Evidentemente, todas estas «mejoras institucionales» quedarán determinadas por otros elementos de carácter estructural y contextual como, por ejemplo, los sistemas de gobierno, la estructura agraria, las características de la burguesía industrial o el contexto regional e internacional en el que estos Estados se desenvuelvan.

Bibliografía

- AMSDEN A H (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press
- AOKI M, KIM H K, OKUNO-FUJIWARA, M (1998). *The role of government in East Asian economic development: comparative institutional analysis*. Oxford University Press
- APPELBAUM R P, HENDERSON J W (eds.) (1992). *States and development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage Publications
- BALASSA B A (1981). *The newly industrializing countries in the world economy*. New York, Pergamon Press
- BARAN P A, SUTCLIFFE R B (1957). *The political economy of growth*. New York: Monthly Review Press
- BAYAR A H (1996). The developmental state and economic policy in Turkey. *Third World Quarterly*, 17(4):773-786
- BUCHANAN J M, TOLLISON R D, TULLOCK G (1980). *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas A and M University Press
- BUSTELO P (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis
- CASTELLS M (1991). *Four Asian Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy and Society in the Asian Pacific Rim*. Instituto Universitario de Sociología de Nuevas Tecnologías, Universidad Autónoma
- COLLIER D (1978). *Industrial Modernization and Political Change: A Latin American Perspective*. Princeton University Press
- CUMINGS B (1984). The origins and development of the Northeast Asian political economy: industrial sectors, product cycles, and political consequences. *International Organization*, pp. 1-40
- CUMMINGS B (1999). Webs with no spiders, spiders with no webs: the genealogy of developmental state. In: Woo-Cummings M (eds.) *The Developmental State*, Cornell University, pp. 61-92
- CHANG H J (1999). The economic theory of the developmental state. In: Woo-Cummings, M (eds.) *The Developmental State*, Cornell University, pp. 182-199
- CHANG H J, PARK H J, YOO C G (1998). Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics* 22(6):735-746
- CHENERY H B (1960). Patterns of industrial growth. *The American Economic Review* 50(4):624-654
- CHIBBER V (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology* 107(4):951-989

- DEYO F C (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- DEYO F C (1989). *Beneath the miracle: Labor subordination in the new Asian industrialism*. University of California Press
- EDIGHEJI O (2010). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*. *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*, Cape Town: Human Sciences Research Council, pp. 1-33
- EVANS P B (1987). *Class, state, and dependence in East Asia: lessons for Latin Americanists*. *The political economy of the new Asian industrialism*
- EVANS P B (1989). *Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state*. In: *Sociological Forum* 4(4): 561-587. Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers
- EVANS P B (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press
- FRITZ V, MENOCA A R (2007). *Developmental states in the new millennium: Concepts and challenges for a new aid agenda*. *Development Policy Review* 25(5):531-552.
- GEREFFI G, DONALD L W (1990). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton University Press
- GERSCHENKRON A (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. *Economic backwardness in historical perspective*
- HAGGARD S (1990). *Pathways from the periphery: The politics of growth in the newly industrializing countries*. Cornell University Press
- HAYASHI S (2010). *The developmental state in the era of globalization: beyond the North-east Asian model of political economy*. *The Pacific Review*, 23(1): 45-69
- HERRING R J (1999). *Embedded particularism: India's failed developmental state*. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 306-334
- HUFF W G (1995). *The developmental state, government, and Singapore's economic development since 1960*. *World Development* 23(8):1421-1438
- JENKINS R (1991). *The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries*. *Development and Change* 22(2):197-231
- JOHNSON C (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press
- JOHNSON C (1999). *The Developmental State: Oddisey of a concept*. In: Woo-Cummings (eds) *The developmental state*, Cornell University, pp. 32-60
- JOMO K S, CHEN Y C (1997). *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: industrial policy and economic development in Thailand, Malaysia and Indonesia*. Westview Press
- JONES L P, SAKONG I (1980). *Government, business, and entrepreneurship in economic development: The Korean case*. Harvard University Press
- KAY C (2002). *Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development*. *Third World Quarterly* 23(6):1073-1102
- KOHLI A (1999). *Where do hig-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's Developmental State*. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 93-136
- KRIECKHAUS J (2002). *Reconceptualizing the developmental state: public savings and economic growth*. *World Development* 30(10):1697-1712
- KRUEGER A O (1974). *The political economy of the rent-seeking society*. *The American Economic Review* 64(3):291-303
- KRUEGER A O (1980). *Trade policy as an input to development*
- KWON H J (2005). *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. *Development and Change* 36(3):477-497
- LAL D (1983). *The poverty of development economics*. MIT Press
- LEE E W (1998). *The political economy of public sector reform in Hong Kong: the case of a colonial-developmental state*
- LEFTWICH A (1995). *Bringing politics back in: towards a model of the developmental state*. *The Journal of Development Studies* 31(3):400-427
- LIST F, COLWELL S (1856). *National system of political economy*. JB Lippincott and Company

- LORIAUX M (1999). The French developmental state as myth and moral ambition. In: Woo-Cummings M (eds.) *The Developmental State*, Cornell University, pp. 235-275
- MAXFIELD S, SCHNEIDER B R (eds.) (1997). *Business and the state in developing countries*. Cornell University Press
- MYRDAL G (1957). *Economic theory and under-developed regions*
- NEE V, OPPER S, WONG S (2007). Developmental state and corporate governance in China. *Management and Organization Review* 3(1):19-53
- NORTH D C (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press
- NURKSE R (1953). Problems of capital formation in underdeveloped regions
- ÖNIŞZ (1991). The logic of the developmental state. *Comparative Politics*,24(1):109-126
- PEMPEL T J (1999). The developmental regime in a changing world. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 137-181
- PREBISCH R (1963). *Towards a dynamic development policy for Latin America*. United Nations
- RADICE H (2008). The developmental state under global neoliberalism. *Third World Quarterly* 29(6):1153-1174
- RIAIN S (2000). The flexible developmental state: globalization, information technology and the Celtic Tiger. *Politics and Society* 28(2):157-193
- RODRIK D (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*
- SINDZINGRE A (2004). *Bringing the developmental state back in: contrasting development trajectories in sub-Saharan Africa and East Asia*. George Washington University
- SLATER D (2005). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: North-east and Southeast Asia in comparative perspective. *International Organization*, 59: 327-361
- STIGLITZ J E (1996). Some lessons from the East Asian miracle. *The World Bank research observer* 11(2):151-177
- VARTIANIEN J (1999). The economics of successful state intervention in industrial transformation. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 200-234
- WADE R (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press
- WADE R (1998a). The Asian debt-and-development crisis of 1997: causes and consequences. *World development* 26(8):1535-1553
- WADE R (1998b). From miracle to cronyism: explaining the Great Asian Slump. *Cambridge Journal of Economics* 22(6):693-706
- WESTPHAL L E (1990). Industrial policy in an export propelled economy: lessons from South Korea's experience. *The Journal of Economic Perspectives* 4(3):41-59
- WHITE G, GRAY J (1988). *Developmental States in East Asia*. Macmillan
- WOO J E (1991). *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization*. Columbia University Press
- WORLD BANK (1993). *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. World Bank Group

Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia*

Carlo TASSARA
Universidad de Roma «Sapienza»
<http://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>
tassara@cisp-ngo.org

Strategic planning, local authorities and territorial development: an experience of the Euro-Latin American co-operation in Colombia

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Planificación estratégica
y desarrollo territorial en Colombia**
 - 2.1. Antecedentes y proyección**
 - 2.2. Aciertos y límites de la experiencia antioqueña**
- 3. Presentación del caso de estudio y de su contexto**
 - 3.1. Cooperación euro-latinoamericana**
 - 3.2. Programa URB AL**
 - 3.3. Proyecto EU/LA WIN**
- 4. Análisis del impacto y consideraciones finales**
 - 4.1. Participación de los actores locales
para el desarrollo local**
 - 4.2. Intercambios de experiencias y de conocimientos**
 - 4.3. Capacitación de funcionarios, administradores
y líderes comunitarios**
 - 4.4. Introducción de metodologías innovadoras**

Referencias bibliográficas

Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia*

Carlo TASSARA
Universidad de Roma «Sapienza»
<http://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>
tassara@cisp-ngo.org

Strategic planning, local authorities and territorial development: an experience of the Euro-Latin American co-operation in Colombia

Resumen

El artículo plantea una reflexión sobre la importancia de la planificación estratégica para el desarrollo territorial y el aporte de la cooperación euro-latinoamericana al fortalecimiento de las administraciones locales en Colombia. En este contexto, se presenta un estudio de caso relativo a la experiencia del Proyecto «Unión Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social», que fue realizado entre 2009 y 2013 en el marco del Programa regional de cooperación URB AL. El proyecto fue liderado por la *Regione Emilia Romagna* de Italia y se orientó a la creación de una red de autoridades locales de cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia) para el intercambio de buenas prácticas y el apoyo a políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local.

Palabras clave: Administraciones locales, Colombia, cooperación euro-latinoamericana, desarrollo territorial, planificación estratégica, políticas públicas.

Abstract

This paper reasons about the importance of the strategic planning for territorial development and on the contribution of the Euro-Latin American co-operation to the strengthening of the capacities of local authorities in Colombia. Within this context, the paper presents as case study the Project «European Union and Latin America for Welfare Integrated Policies» implemented between 2009 and 2013 under the URB AL Regional Programme. The Project, led by the Italian Region *Emilia Romagna*, has established a network of local authorities representing five countries (Argentina, Brazil, Colombia, Italy and Spain) for the exchange of best practices and the support to public policies for territorial development and local governance.

Keywords: Colombia, Euro-Latin American co-operation, local authorities, public policies, strategic planning, territorial development.

* La tercera parte del artículo retoma libremente algunos temas de la ponencia «Políticas públicas locales para el desarrollo territorial. Aportes de la cooperación descentralizada y la cooperación Sur-Sur en Colombia», que fue presentada en el 7.º Congreso del Consejo Europeo de Investigación Social de América Latina (CEISAL), que se llevó a cabo en Porto del 12 al 15 de junio de 2013.

1 Introducción

El propósito de este texto es presentar el caso de un proyecto de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia para ahondar el análisis sobre la importancia de la planificación estratégica para el desarrollo territorial y el fortalecimiento de las administraciones locales.

Con este fin, después de esta breve introducción, se presentan la proyección y la organización operativa de la planificación estratégica en Colombia y en Antioquia, señalando algunos de sus aciertos y límites. A continuación, se profundiza sobre el enfoque de la cooperación euro-latinoamericana y sus vínculos con el desarrollo territorial, por un lado, y las características del Programa URB AL y del Proyecto EU/LA WIN, por el otro. Finalmente, la última parte del texto contiene un análisis del impacto del Proyecto y algunas consideraciones finales sobre los resultados logrados por el Componente Antioquia del mismo.

2 Planificación estratégica y desarrollo territorial en Colombia

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2009: 5-6) la planificación estratégica es

una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen

y consiste en

un ejercicio de formulación [...] de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de las [...] estrategias para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la planificación estratégica es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

Al mismo tiempo, la planificación estratégica representa una herramienta clave de las administraciones locales para impulsar un desarrollo territorial integrado, participativo y orientado a la cohesión social. Se puede apreciar más claramente la centralidad de este tema si se toma en cuenta que, desde los años noventa en América Latina se asistió a una rápida descentralización de las decisiones políticas y fiscales y que «los gobiernos regionales están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y tienden a una participación democrática cada vez mayor» (Elizalde Hevia 2003: 12). Tanto es así que el porcentaje del gasto público gestionado por las administraciones locales en la re-

gión ha crecido de un escaso 8 % a principios de los noventa a más del 21 % en la primera década de este siglo (Ruiz Durán 2011: 50).

Sin embargo, en la región el ámbito sub-nacional está todavía en un proceso de formación, a pesar de caracterizarse como un espacio complejo y variado en donde confluyen distintos actores y factores: así como existen autoridades locales que solo ejecutan las directivas elaboradas en el ámbito nacional, hay otras que empiezan a formular sus propuestas de políticas públicas, a instrumentarlas, e incluso a evaluar sus resultados.

En este marco, el desarrollo territorial, o local, se puede definir como:

un proceso [...] que, mediante la utilización del potencial [...] existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o de una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar desarrollo local endógeno. [...] el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas (Caicedo Cuervo 2008: 18).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la CEPAL:

En la fase de planeación, los actores identifican el problema, diseñan la política y construyen la agenda de reforma. En América Latina esta etapa tiende a ser un proceso improvisado y en cierta medida desordenado. La rama ejecutiva tiene un cuasi-monopolio en las propuestas de política y solo ocasionalmente recibe aportes de otros actores» (OCDE/CEPAL 2011: 56).

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de fortalecer la coordinación y la concertación en los procesos de planificación estratégica, temas estos que se encuentran en las prioridades operativas del Proyecto EU/LA WIN, en particular, y de la cooperación internacional, en general.

Al respecto, el Primer Foro Mundial de Agencias de desarrollo local, que se llevó a cabo en Sevilla en octubre de 2011, evidenció cómo desde la segunda mitad de los años ochenta la cooperación internacional ha apoyado de forma consistente los procesos de desarrollo local en los siguientes ejes estratégicos: fortalecimiento del componente participativo y del enfoque integrado en la planificación estratégica; aseguramiento de continuidad en la etapa de diagnóstico, programación, ejecución y evaluación; colaboración entre el sector público, privado y sociedad civil; promoción de procesos de competitividad territorial; e integración de los grupos de riesgo en la dinámica del desarrollo local (Camilleri y Zurita 2011).

2.1. Antecedentes y proyección

Los primeros ejercicios de planificación estratégica a nivel local realizados en Colombia se remontan a los años ochenta y noventa.¹ Sin embargo, el documento «Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuestas para discusión» (DNP 2005a) fue la iniciativa pionera² que, impulsada por el Departamento Nacional del Planeación (DNP), abrió las puertas al

- 1 Entre ellos, merece la pena señalar *El Valle 2000* (1982), *El Cali que queremos* (1990), *Visión Antioquia Siglo XXI* (1997), *Estrategia prospectiva: el Occidente colombiano, la región del futuro* (1998).
- 2 Otro momento importante de este proceso fue la elaboración del Documento CONPES 91/2005 relativo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia (DNP 2005b) que, por su misma naturaleza, hizo necesaria la formulación de una planificación estratégica de largo plazo en lo referente al desarrollo social.

pleno involucramiento de los departamentos y las demás entidades territoriales. Su elaboración representó el primer ejercicio de concertación realizado a nivel nacional con el propósito de estimular «a los diversos sectores y entidades territoriales que integran el país a tomar posiciones frente al futuro, con el fin de prepararse y constituirse en constructores de un porvenir más promisorio» (DNP 2010: 5) y de alcanzar una visión compartida a través del diálogo entre las visiones nacionales, sectoriales y territoriales.³

Al respecto, el DNP ha asumido la tarea de promover la planificación estratégica del desarrollo territorial para complementar los planes de desarrollo municipales y departamentales y los planes de ordenamiento territorial con una visión de futuro a largo plazo.

En Antioquia, el antecedente más importante es el proceso promovido por la Gobernación, la Cámara de Comercio de Medellín y otros actores públicos y privados en la segunda mitad de los años ochenta. En este contexto se realizaron múltiples ejercicios de planeación estratégica territorial y se llegó en 1997 a la formulación del documento «Visión Antioquia Siglo XXI» (CdCdA 1997), que planteó la realización de un proceso de planificación-acción concertado interinstitucionalmente. Para tal propósito se creó una instancia interinstitucional denominada Consejo de Competitividad de Antioquia, que coordinó el proceso y la elaboración del plan.

Con base en la experiencia anterior, y mediante la Ordenanza 12 del 19 de agosto de 1998, la Asamblea Departamental encargó al Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia la formulación del «Plan Estratégico de Antioquia» (PLANEA), plasmado en un acuerdo entre el gobierno departamental, el sector privado, las universidades y las organizaciones sociales.

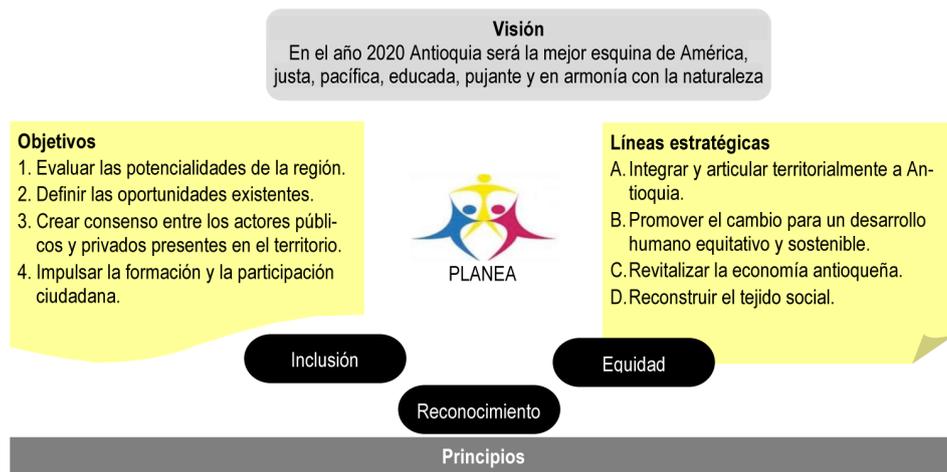
El proceso arrancó con el respaldo de unos seiscientos líderes comunitarios y el documento final, divulgado en una primera edición en 2003, fue el resultado de amplios procesos de concertación, por cuyo medio unas cuarenta instituciones y organizaciones públicas y privadas llegaron a un consenso para promover un desarrollo social sostenible, con impacto nacional y proyección internacional para el año 2020.

A lo largo de este proceso, el PLANEA se consolidó como una herramienta dinámica de planeación territorial departamental, regido por un Consejo Rector de alta representación público-privada. Entre sus propósitos están los de orientar decisiones y acciones de actores y sectores interesados para el logro de objetivos comunes y de generar nuevas formas de pensamiento, cambio de actitudes y transformaciones culturales.

El núcleo esencial del PLANEA está sintetizado en la figura 1 y se caracteriza por una Visión, cuatro Objetivos, tres Principios y cuatro Líneas estratégicas.⁴ Los Principios, que sustentan los Objetivos a la vez que establecen las pautas metodológicas, son: (i) La inclusión de todos los territorios, poblaciones y grupos sociales en la propuesta de modelo de desarrollo. (ii) El reconocimiento de la dignidad y capacidades de

3 El texto final plantea diecisiete estrategias para la formulación de políticas públicas sectoriales sobre temas como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano y desarrollo social y territorial.

4 La definición de los elementos principales que se indican a continuación fueron tomados de la página web del PLANEA: http://www.planea-antioquia.org/planea/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=2 (acceso 08.12.2013).



Fuente: Elaboración del autor con base en la siguiente página web del PLANEA http://www.planea-antioquia.org/planea/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=2 (acceso 08.12.2013).

Figura 1

Filosofía y proyección del PLANEA.

todos los habitantes del Departamento para asumir su propio desarrollo. (iii) La equidad en el acceso a las oportunidades y en la distribución de las cargas y beneficios de la vida social. En este contexto, las Líneas estratégicas señalan el rumbo en el cual es necesario trabajar y constituyen el referente para la formulación del nuevo modelo de desarrollo local y ocupación del territorio, en cuanto son las rutas planteadas para procurar la construcción de la Visión y ofrecer las pautas para la formulación de los proyectos estratégicos para Antioquia.

Finalmente, hay que mencionar la Fase I de los «Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia» (LOTA), cuya elaboración fue propiciada por PLANEA y realizada por una Comisión Tripartita⁵ compuesta por la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. El documento final propone las «pautas o criterios que permiten guiar el ordenamiento territorial y la toma de decisiones con respecto al modelo de ocupación, la gestión de usos y funciones en el territorio y la localización de proyectos de infraestructura, los cuales deben orientar los planes y acciones de los actores con intereses sobre su uso, en los tres niveles: departamental, metropolitano y municipal» (Comisión Tripartita 2008: 27).

En síntesis, se puede afirmar que el LOTA Fase I plantea una estrategia tripartita para la gestión territorial integrada y un modelo de ordenamiento y ocupación del territorio que se fundamenta en tres lineamientos estratégicos principales: (1) Aprovechamiento sostenible de la riqueza natural y consolidación del sistema departamental de áreas protegidas; (2) Fortalecimiento del sistema urbano regional integral; (3) Integración nacional e internacional de Antioquia (Comisión Tripartita 2008: 114-119).

5 «La Comisión Tripartita busca ser un modelo de integración política de alcance departamental, regional y local que rompa el ciclo histórico de fractura en estos tres niveles, y que en el marco de los lineamientos comunes señalados por los dos gobernantes y el director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha identificado temas de interés común [...] y ha señalado la necesidad de trabajar en tres grandes comisiones temáticas: (a) Planificación regional y ordenamiento territorial; (b) Agenda para la internacionalización; (c) Sistemas de información geográfica» (Comisión Tripartita 2008: 19).



Fuente: Comisión Tripartita 2008: 20.

Figura 2

LOTA Fase I

Estrategia tripartita para la gestión territorial integrada.

Finalmente, en 2009 la Comisión Tripartita lanzó la elaboración del LOTA Fase II, que está siendo ejecutado por la Universidad Nacional, la Universidad de Antioquia, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad de Medellín y la Escuela de Ingeniería de Antioquia. Con esta nueva fase se quieren integrar los lineamientos ya elaborados, identificar un instrumento más avanzado de planificación y gestión, y estructurar una política pública que garantice la integración territorial.⁶

Lo anterior proporciona elementos interesantes sobre lo que se ha avanzado en Colombia y en Antioquia en lo referente a la planificación estratégica. Sin embargo, para garantizar un nivel técnico más consistente y pasar de una etapa pionera a la inclusión orgánica de la planificación estratégica en el diseño de las políticas de desarrollo territorial, fue necesario adoptar un Sistema Departamental de Planificación.

2.2. Aciertos y límites de la experiencia antioqueña

El Sistema Departamental de Planificación (SDP) de Antioquia nace como una respuesta a la necesidad de coordinar y ampliar los procesos de planeación para consolidar las dinámicas de participación y descentralización, según lo previsto en los principios generales de la Constitución política aprobada en 1991.⁷

Todo esto se plasma en la Ordenanza 34 del 24 de noviembre de 2006, «Por medio del cual se crea, estructura e institucionaliza el Sistema Departamental de Planificación», cuyo objetivo es «fortalecer los procesos de planificación municipal, zonal, subregional y departamental en Antioquia, para el ejercicio de un buen gobierno».

Desde el principio, el SDP fue coordinado por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia, y más específicamente por su Dirección de Planeación Estratégica Integral (DPEI), según los principios y los niveles organizativos que se presentan a continuación.

6 Ver página web del LOTA Fase II: <http://ordenacionterritorialantioquia.info/proyecto/lota2.html> (acceso 03.12.2013).

7 Según el artículo 298 de la Constitución, «Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución [...] [y] ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes». Por otro lado, el artículo 340 establece que «El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planificación constituyen el Sistema Nacional de Planificación».

El SDP se inspira en la Constitución política de 1991 y en los principios definidos en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo».

Autonomía, a través de la cual las entidades territoriales ejercen libremente sus funciones con estricta sujeción a sus atribuciones.

Ordenación de competencias, para tener en cuenta los criterios de concurrencia, complementación y subsidiariedad entre las entidades territoriales.

Coordinación, a cargo de las autoridades de planeación del orden nacional, regional y municipal, para garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y, en general, con las demás instancias territoriales.

Consistencia, con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.

Prioridad del gasto público social, para consolidar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Continuidad, para asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo.

Sustentabilidad ambiental, para posibilitar un desarrollo económico-social en armonía con el medio natural.

Desarrollo armónico de las regiones, para propiciar que los planes de desarrollo promuevan la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios.

Proceso de planificación, para asegurar que la elaboración de los planes de desarrollo se caracterice como una actividad continua.

Fuente: Elaboración del autor con base en GdA 2006: 16-18 y 27-28.

Tabla 1

Principios del SDP.

Es importante evidenciar que el SDP se crea también con el propósito de hacer frente a la debilidad en la articulación de los procesos de planificación, problema que conlleva a una baja capacidad institucional en los ámbitos territoriales para orientar su desarrollo, «haciendo irracional el uso de los recursos, generando lentitud en la aplicación de las directrices para impulsar el desarrollo integral del territorio» (GdA 2006: 12).

Por ende, el SDP es un «instrumento estratégico que busca una adecuada interacción dinámica del conjunto de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, planes, políticas, programas y proyectos que intervienen en el proceso de planificación territorial del departamento de Antioquia» (GdA 2006: 24).

Por este medio, se pretende que los territorios (municipios, zonas y subregiones) se conviertan en espacios de análisis, concertación y deliberación sobre los temas globales del desarrollo y participen en la formulación de políticas, programas y proyectos para el desarrollo local. Además, el SDP es un instrumento de coordinación de acciones para aumentar la capacidad de gestión del desarrollo territorial y promover la democracia local.

Sin embargo, durante los primeros años de vigencia del sistema departamental descrito anteriormente, se detectaron algunas debilidades

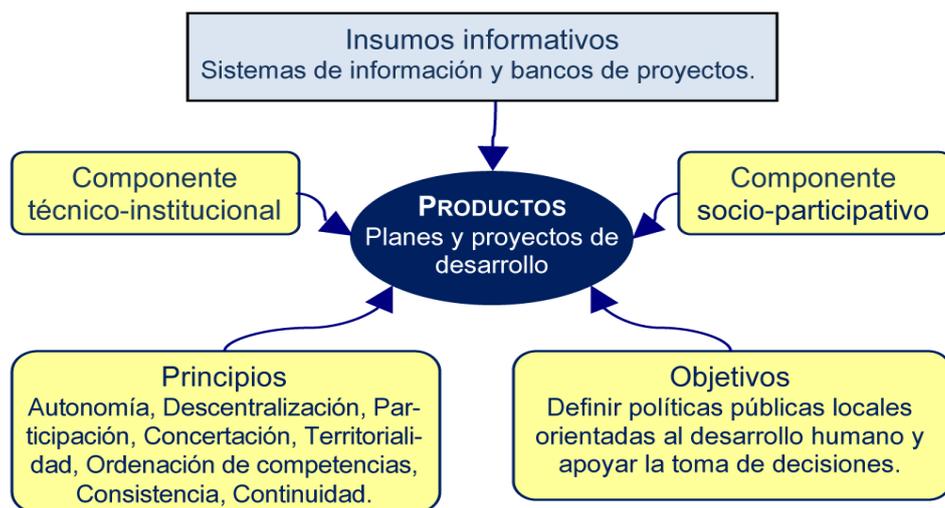
Nivel	Componente técnico-institucional	Componente socio-participativo	Productos
Nacional Regional		Sistema Nacional de Planificación	
Departamental	Consejo Rector del PLANEA. Consejo de Gobierno. Comisión Técnica Interinstitucional (Dptos. Administrativos, Secretarías y Gerencias).	Asamblea Departamental de Antioquia. Consejo Departamental de Planeación (CDP).	Políticas, directrices y lineamientos de nivel departamental. PLANEA. Plan de Desarrollo Departamental. Planes sectoriales.
Subregional	Comité Subregional de Concertación de Alcaldes. Comisión Técnica Subregional.	Asamblea Subregional. Consejo Subregional de Planeación Participativa.	Planes Estratégicos Subregionales.
Zonal	Comité Zonal de Concertación de Alcaldes. Unidad Técnica Zonal.	Consejo Zonal de Planeación Participativa.	Planes Estratégicos Zonales.
Municipal	Alcalde y Consejo Municipal. Secretaría u Oficina de Planeación.	Asamblea Municipal. Consejo Municipal de Planeación Participativa.	Plan de Desarrollo Municipal. Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Planes sectoriales y de acción.

Fuente: Elaboración del autor con base en GdA y EGPPA 2008: 14 y GdA 2011: 22-24.

Tabla 2
Organización y niveles del SDP.

relevantes, sobre todo, en la vinculación de la sociedad civil a la gestión pública y en diseño de estrategias que favorecieran la participación activa de la comunidad y, por ende, el aumento de la confianza en las instituciones públicas.

Por lo anterior, en el Plan de desarrollo 2008-2011 del Departamento de Antioquia se incluyó la línea estratégica «Desarrollo institucional», y especialmente dos componentes de la misma: (1) Descentralización y articulación institucional, y (2) Participación y asociatividad. En este contexto surgió la idea de realizar el Proyecto EU/LA WIN, que se analiza en las páginas siguientes.



Fuente: Elaboración del autor con base en GdA 2006: 26 y 29-30 y GdA 2011: 24.

Figura 3
Caracterización del SDP.

3

Presentación del caso de estudio y de su contexto

Esta parte del artículo gira alrededor de tres temas. El primero es el enfoque de la cooperación euro-latinoamericana y de sus vínculos con el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la gobernanza local. El segundo tema concierne a la filosofía y las modalidades operativas del Programa URB AL, que hace parte de la estrategia de cooperación regional euro-latinoamericana. Por último, se presenta el enfoque estratégico y la organización operativa del Proyecto EU/LA WIN y de su Componente Antioquia.

3.1. Cooperación euro-latinoamericana

Desde los años ochenta, la Unión Europea (UE) representa la principal fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), tanto para los países en desarrollo en su conjunto como para América Latina y el Caribe, en particular.

Sin embargo, con la excepción del Diálogo de San José,⁸ hay que esperar hasta los años noventa para que la cooperación europea manifieste un decidido interés por América Latina y formule una política de cooperación específica. En este contexto se señalan los siguientes elementos: (1) la importancia de diversificar los actores, con énfasis en el fortalecimiento de la cooperación descentralizada⁹ y la promoción de la sociedad civil; (2) la decisión de formular estrategias secto-

- 8 Del nombre de la capital de Costa Rica donde, en septiembre de 1984, se reunieron por primera vez los representantes de la UE y de los países centroamericanos para analizar la situación de la región. En los años siguientes, la UE desplegó una acción «finalizada al apoyo de los procesos de paz en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, al desarrollo económico y social y a la integración regional, el fortalecimiento del estado de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos» (Tassara 2013b: 125).
- 9 Además, en 1998, el Consejo de la Unión Europea adoptó un Reglamento sobre la cooperación descentralizada, que «constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los actores en el centro de la ejecución y, por lo tanto, persigue el doble objetivo de adaptar las actividades a las necesidades y hacerlas viables».

riales y geográficas diferenciadas, con el propósito de adaptar la oferta de cooperación a los escenarios y a los desafíos enfrentados por los países latinoamericanos y consolidar la coherencia y la eficacia de la ayuda; (3) la inclusión de algunos programas orientados al fortalecimiento de la integración regional (Consejo UE 1994; CE 1995; Ríos Serra 2013: 24-25).

Posteriormente, se dio inicio a un diálogo político-institucional más ambicioso que desembocó en la formulación de una estrategia de asociación birregional entre Europa y América Latina y en la celebración de cumbres periódicas euro-latinoamericanas, empezando en 1999 con la cumbre de Río de Janeiro. En este marco, la Tercera Cumbre UE-ALC (Guadalajara, mayo de 2004) identificó el tema de la cohesión social como elemento central de la asociación estratégica birregional y de la política de cooperación euro-latinoamericana.

La cooperación euro-latinoamericana ha tenido luces y sombras y hoy día, frente a la crisis que la ataña, la UE no está en condición de proponer a América Latina su modelo de integración económica y cohesión social como una experiencia exitosa de referencia. Entre otras cosas porque «existe un notable desequilibrio entre los compromisos políticos, asumidos principalmente en las Cumbres, y los recursos financieros que se ponen a disposición de los mismos» (Arenal 2010: 43).

Pero, «A diferencia de otros donantes: la Unión Europea ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe, en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social» (Morzán et al. 2011: 20). Esta apreciación sintetiza muy bien el principal valor agregado de la cooperación regional euro-latinoamericana, que desde hace muchos años es una cooperación entre pares y está basada metodológicamente en el aprendizaje mutuo de los aciertos y errores de los actores involucrados.

En este contexto, la UE ha promovido el acercamiento y la colaboración entre los países de América Latina, favoreciendo la cooperación horizontal entre ellos, a nivel gubernamental y no gubernamental, y ha impulsado la cooperación descentralizada y el desarrollo territorial a través del Programa URB AL. En síntesis, es posible afirmar que:

Experiencias como ésta abren caminos innovadores para ampliar la cohesión social e impulsar el desarrollo local y, al mismo tiempo, representan una hipótesis de *mestizaje* entre la clásica cooperación Norte-Sur y la novedosa cooperación Sur-Sur, creando también espacios para intercambios enriquecedores entre las colectividades locales y los actores organizados de la sociedad civil del Norte y del Sur del planeta» (Tassara 2012: 45-46).

El Proyecto EU/LA WIN, que se analiza más adelante, es un ejemplo de lo anterior y puede asumirse como paradigma de una cooperación Norte-Sur que opera como multiplicador de la cooperación Sur-Sur.

3.2. Programa URB AL

El Programa URB AL fue lanzado en 1995 por la UE en el marco de la estrategia de cooperación regional con los países de América Latina y se ha articulado en tres fases: URB AL I (realizado entre 1995 y 2000 con un costo total de 17 millones de euros [M€]), URB AL II (2000-2007, 65 M€) y URB AL III (2007-2013, 64,4 M€).

Su objetivo general es promover los «procesos y políticas públicas locales encaminadas a incrementar la cohesión social en los territorios» (Del Río 2011: 17) a través de la creación de redes y la realización de actividades de cooperación descentralizada entre colectividades locales y otros actores europeos y latinoamericanos, tanto a nivel municipal como regional, sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. En este marco, se da énfasis a la identificación y promoción de experiencias pilotos orientadas al fortalecimiento de políticas públicas basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática. Además, URB AL desempeña un papel importante en el fortalecimiento de las relaciones entre los países de la Unión Europea y de América Latina a través del diálogo de las colectividades locales respectivas.

Al respecto, vale la pena mencionar la definición que el Programa URB AL asumió de un documento elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP 2007: 2).

Una comunidad socialmente cohesionada — cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional— supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce en plenitud.

Entre 1995 y 2007, a través del Programa URB AL, se han realizado actividades como las siguientes:

- creación y consolidación de trece redes temáticas que agrupan a más de 2500 administraciones locales y otros actores (asociaciones, ONG, sindicatos, universidades, empresas, etc.) y trabajan conjuntamente sobre temas como: lucha contra la droga, democracia y buen gobierno a nivel local, gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, conservación de los contextos históricos urbanos, políticas sociales urbanas, ciudad como promotora del desarrollo económico, gestión y control de la urbanización, movilidad urbana, financiación local y presupuesto participativo, lucha contra la pobreza, promoción de las mujeres en las instancias de decisión, seguridad ciudadana;

- implementación de 188 proyectos piloto sobre los mismos temas, con la participación de aproximadamente mil administraciones locales;
- realización de unas cuarenta reuniones internacionales, con la participación de alrededor de diez mil personas.

En síntesis, durante sus dos primeras fases, el Programa URB AL promovió la creación de vínculos directos y duraderos entre colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas locales y operó en tres grandes ejes: intercambio de experiencias y trabajo en redes temáticas; apoyo institucional a las colectividades locales para lograr resultados sustentables; implicación directa de los participantes en la formulación, ejecución y financiación de los proyectos para garantizar una mayor apropiación.

La última fase del Programa, o sea URB AL III, se ha orientado a consolidar o promover procesos y políticas que puedan convertirse en modelos de referencia para impulsar dinámicas de cohesión social a nivel local.¹⁰ En este contexto, han sido aprobados veinte proyectos y se han introducido algunos cambios, como la cofinanciación de proyectos de mayor envergadura y complejidad, la concentración de la inversión en América Latina (al menos el 80 % del total), y la introducción de incentivos para la participación de los ocho países menos avanzados de la región. Lo anterior ha permitido involucrar a otros 160 actores institucionales e impulsar o fortalecer unas 130 políticas públicas locales (Programa URB AL III 2013: 11-12).

Hasta el momento, mediante los intercambios y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el Programa URB AL ha contribuido a: (1) reforzar la capacidad de acción de las administraciones locales en el desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos servicios públicos; (2) consolidar la capacidad de gestión mediante la formación de los recursos humanos; (3) promover la asociación y el diálogo entre administraciones locales y representantes de la sociedad civil; (4) aumentar la participación de las administraciones locales en el ámbito internacional; (5) difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas, respetando las especificidades locales.¹¹

También es importante recordar que el Programa URB AL III promueve la realización de proyectos y actividades orientados a la ampliación de la cohesión social y articulados alrededor de cinco dimensiones principales, así: productiva y ocupacional (acceso al empleo y a los beneficios del crecimiento económico con equidad), social (acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana), territorial (reducción de los desequilibrios territoriales), cívica (construcción de ciudadanía activa), e institucional (fortalecimiento institucional y fiscalidad local).

10 «Con el objetivo de contribuir a crear las condiciones favorables para la consecución del objetivo general y específico del programa, en su tercera fase, la Comisión Europea ha creado la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III, la cual está liderada por la Diputación de Barcelona en consorcio con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Municipalidad de San José (Costa Rica), la Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia), la Provincia de Santa Fe (Argentina) y la Región Toscana (Italia)» (Ruiz Durán 2011: 17).

11 Desarrollo y Cooperación Europeaid – URB AL Programa Regional de Cooperación: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm (acceso 19.12.2013).

Según Olga Del Río (2011: 18):

«la cohesión social es un fenómeno multidimensional, al cual se pueden hacer aportaciones mediante acciones, políticas y/o proyectos con objetivos en una o más de las dimensiones antes mencionadas. Dichos aportes no solo apuntan a producir avances en el sector de intervención correspondiente, sino también a desarrollar y afianzar los cinco componentes que caracterizan una sociedad cohesionada: igualdad e inclusión social, pertenencia, reconocimiento, legitimidad y participación».

La tabla siguiente analiza los cinco componentes del Programa URB AL III.

Componentes	Explicación
Igualdad e inclusión social	<p>La cohesión social supone un compromiso extendido y sistémico con la justicia distributiva y la equidad.</p> <p>Una sociedad que no garantiza igualdad de oportunidades a toda la ciudadanía genera dinámicas de distanciamiento y exclusión social que erosionan su cohesión.</p> <p>La cohesión social está fuertemente relacionada con las instituciones económicas y, de manera especial, con el mercado; por ello, puede describirse como un puente entre «lo social» y «lo económico». Las situaciones de exclusión del mercado, en especial del mercado laboral, constituyen una clara amenaza a la cohesión social.</p> <p>Sin embargo, más allá de la esfera económica, la inclusión supone la existencia de un sistema de protección social capaz de garantizar seguridad y apoyo a todas las personas ante la vulnerabilidad y posibles riesgos o necesidades específicas.</p> <p>Se trata, por ejemplo, de riesgos asociados a la enfermedad, la falta de autosuficiencia, la drogadicción, la pobreza y el aislamiento, entre otros.</p>
Pertenencia	<p>Este componente se relaciona con el despliegue de un sentido de «conectividad social», en cuyo marco los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos.</p> <p>Una amenaza a la cohesión social se asocia con el sentimiento de aislamiento que, bajo ciertas circunstancias, puede generarse entre individuos y grupos sociales.</p>
Reconocimiento	<p>Este componente atañe a la mediación positiva de las diferencias identitarias, religiosas, culturales, políticas, étnicas y de valores que caracterizan a la sociedad.</p> <p>Los ciudadanos y ciudadanas que perciben que los otros los aceptan y reconocen contribuyen a la cohesión social. Por el contrario, esta se ve amenazada por las prácticas de rechazo e intolerancia.</p>
Legitimidad	<p>La cohesión social es una construcción colectiva; no se reduce a una sumatoria de individuos yuxtapuestos.</p> <p>En este componente se reconoce la acción estratégica de las instituciones (públicas y privadas), en tanto mecanismos o espacios de intermediación que aseguran las «conexiones» entre los individuos.</p> <p>La cohesión social depende en un alto grado de la legitimidad de estas instituciones, y se ve amenazada cuando estas no son representativas.</p>
Participación	<p>La cohesión social supone la implicación amplia de los ciudadanos en las cuestiones públicas. La falta de incentivos y de causas para la participación ciudadana suele considerarse una amenaza para la cohesión social.</p>

Fuente: Del Río 2011: 19 (Síntesis del autor).

Tabla 3

Componentes del Programa URB AL III.

El Programa URB AL ha sido objeto de varias misiones de estudio y revisión. En particular, los evaluadores de la segunda fase del Programa (Chiodi y Lossio 2008: 94) señalaron que:

El impacto del Programa ha sido reconocido por todos sus participantes a raíz de los efectos duraderos de cuatro logros principales: (a) constituyó una oportunidad de relacionamiento a nivel internacional, configurándose como la principal instancia de conexión entre los gobiernos locales de Europa y América Latina; (b) estimuló el protagonismo del gobierno local como sujeto de políticas públicas; (c) permitió la difusión y promoción de enfoques innovadores; (d) reformó el modo de hacer cooperación a partir del concepto de partenariado horizontal Norte-Sur.

Por otro lado, la evaluación de la tercera fase del Programa (Red2Consultores 2013: 9-11) permitió evidenciar que:

La cooperación llevada a cabo por el Programa URB-AL III a través de proyectos territoriales se ha caracterizado por un estilo horizontal, con aprendizajes y beneficios para todas las partes. El nivel de retorno para los actores [europeos y latinoamericanos] involucrados ha sido muy alto: han aprendido, han modificado sus prácticas, se ha generado un Catálogo de buenas prácticas de cohesión social [...]. URB-AL III ha hecho una contribución decisiva al incluir [...] en la agenda de los gobiernos sub-nacionales latinoamericanos la cohesión social y territorial. Los gobiernos sub-nacionales [...] han reforzado su liderazgo en sus respectivos ámbitos locales, empoderándolos de cara a sus relaciones institucionales multinivel. Todos los consultados reconocen que han mejorado su posicionamiento ante sus interlocutores locales, y en cierta medida también ante las instituciones nacionales e internacionales.

3.3. Proyecto EU/LA WIN

El Proyecto «Unión Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social», que de ahora en adelante se mencionará como el «Proyecto EU/LA WIN»¹² o simplemente el «Proyecto», fue aprobado en octubre de 2008, empezó a principios de 2009 y terminó en junio de 2013. El Proyecto fue liderado por la *Regione Emilia Romagna* de Italia y se orientó a la creación de una red de autoridades locales de cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia) para el intercambio de buenas prácticas y la formulación de políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local.

A continuación, se presenta el listado de los socios del Proyecto, evidenciando en qué países cada uno de ellos realizó la mayoría de las actividades en las cuales participó directamente.

El Proyecto era bastante complejo y preveía la realización de múltiples actividades descentralizadas. Por esta razón, se decidió encargar a una entidad coordinadora para cada componente relativo a los tres países latinoamericanos involucrados: el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) para Colombia y la *Regione Emilia Romagna* para Argentina y Brasil.

Para el caso del Componente relativo al Departamento de Antioquia, además, se identificaron las dos Subregiones Oriente y Bajo Cauca como áreas de operaciones, y dos entidades locales con el papel de apoyar la

12 Por la sigla de su título en inglés: European Union and Latina America for Welfare INtegrated policies (EU/LA WIN).

Entidad	País	Países principales de operatividad
Regione Emilia Romagna (entidad líder del consorcio)	Italia	Argentina y Brasil
Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)	Italia	Colombia y Argentina
Gobernación de Antioquia - Departamento Administrativo de Planeación (DAP)	Colombia	Colombia
Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA)	Colombia	Colombia
Mancomunidad de la Ribera Alta (Comunidad Valenciana)	España	Brasil y Colombia
Regione Marche	Italia	Argentina y Colombia
Roma Capitale: Municipio XVII	Italia	Colombia
Provincia de Buenos Aires	Argentina	Argentina
Municipalidad de Mar del Plata	Argentina	Argentina
Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie (CESTAS)	Italia	Argentina
Estado do Paraná - Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento	Brasil	Brasil

Fuente: Elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el Proyecto.

Tabla 4

Socios del Proyecto EU/LA WIN.

realización de las actividades: la Agencia para el Desarrollo Económico de la Provincia del Oriente Antioqueño (ADEPROA), para el Oriente, y la Fundación Universitaria Católica del Norte (CN), para el Bajo Cauca. Además, también la *Regione Marche*, el *Municipio XVII de Roma Capitale* y la Mancomunidad de la Ribera Alta participaron de manera puntual en las actividades que se llevaron a cabo en Colombia.

3.3.1. Componente Departamento de Antioquia

El Plan Operativo Global (POG) relativo al Componente Antioquia fue elaborado en los primeros meses de 2009 (CISP 2009). Sin embargo, debido al atraso con el cual se recibieron los recursos, se aprovechó la primera Misión de Asistencia Técnica Internacional (MATI), que se llevó a cabo entre febrero y marzo de 2010, para revisar y actualizar el POG. En este marco, se realizó un amplio proceso participativo articulado en múltiples reuniones y tres talleres, que involucró a más de cincuenta personas y veinte organizaciones, y se elaboraron los documentos que sentaron las bases para el inicio de las actividades.

Entre estos documentos, vale la pena mencionar el DOFA socio-institucional de Antioquia, un repertorio de experiencias exitosas que representó la base para la planificación de los intercambios; el Diagnóstico de las necesidades formativas; un primer borrador del Plan operativo relativo a las actividades formativas previstas.

A continuación, se presenta la articulación estratégica y operativa del Componente Antioquia del Proyecto, con énfasis en sus Objetivos específicos, Resultados esperados y Actividades previstas.

Objetivo específico: Incrementado el nivel de participación de los actores territoriales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas para el desarrollo local.

Resultado esperado 1: Transferido a los actores territoriales el conocimiento y el saber-hacer logrados en experiencias significativas realizadas en otras regiones del país y en otros países en cuanto a desarrollo local.

Actividades respectivas

1.1. Preparación de un DOFA para identificar demanda y oferta en cuanto a experiencias de políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo y la cohesión social a nivel local.

1.2. Elaboración de un repertorio de experiencias (nacionales e internacionales) de desarrollo y cohesión social exitosas e/o innovadoras, de interés para las colectividades locales involucradas.

1.3. Selección de las experiencias de desarrollo y cohesión social de mayor interés para los actores locales.

1.4. Realización de intercambios (locales, regionales e internacionales) para conocer más en detalle las experiencias seleccionadas.

1.5. Sistematización de las experiencias conocidas a través de los intercambios.

Resultado esperado 2: Capacitados funcionarios, administradores y líderes comunitarios en temas de desarrollo de políticas públicas para la cohesión social.

Actividades respectivas

2.1. Elaboración de un diagnóstico de las necesidades formativas existentes en Antioquia.

2.2. Definición de los grupos objetivo y de los programas y organización pre-operativa de las actividades formativas.

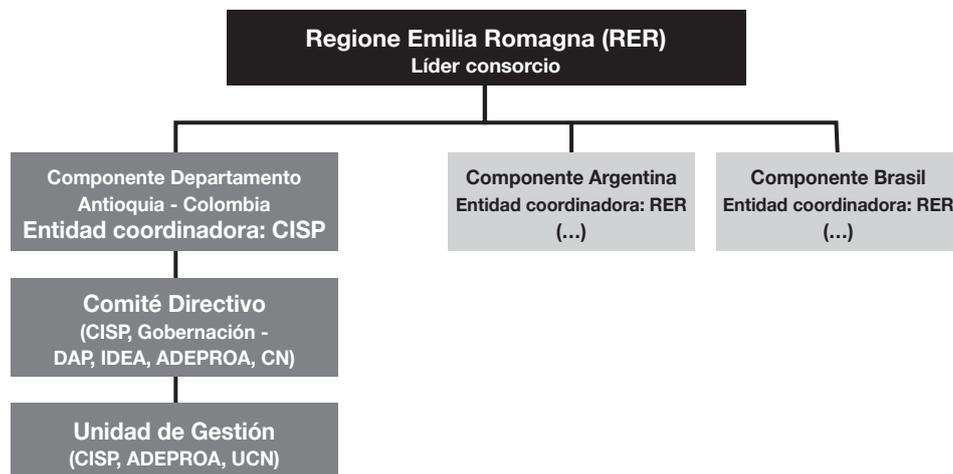
2.3. Identificación de los docentes y de los criterios para la selección de los participantes.

2.4. Realización de las primeras actividades formativas presenciales.

2.5. Virtualización de los diplomados previstos en el segundo periodo.

2.6. Sistematización de los materiales didácticos producidos.

Resultado esperado 3: Experimentadas e institucionalizadas metodologías innovadoras para la formulación y la gestión participativas de políticas públicas y planes de desarrollo local.



Fuente: Elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el Proyecto.

Figura 4

Organización operativa del Proyecto EU/LA WIN.

Actividades respectivas

- 3.1. Impresión del Plan Estratégico Subregional del Oriente (PLANEO).
- 3.2. Organización de talleres y seminarios para la retroalimentación del PLANEO.
- 3.3. Realización de actividades de apoyo a la implementación del PLANEO.
- 3.4. Elaboración del diagnóstico y otras actividades de apoyo a la formulación del Plan Estratégico Subregional del Bajo Cauca (PESUB).
- 3.5. Realización de asambleas y talleres de acompañamiento a la elaboración y aprobación del PESUB.
- 3.6. Impresión y difusión del PESUB.
- 3.7. Realización de actividades de apoyo a la implementación del PESUB.
- 3.8. Sistematización de las experiencias realizadas en el marco del Componente Antioquia.

3.3.2 Organización operativa y metodología de trabajo

Con el fin de garantizar mayor eficacia en la ejecución del 'Componente Departamento de Antioquia' del Proyecto, su organización operativa se articuló alrededor de un Comité Directivo y una Unidad de Gestión, cuyas funciones se sintetizan a continuación.

El CISP se hizo cargo de la coordinación del Proyecto en todos sus componentes: planificación y coordinación estratégica y operativa, relaciones interinstitucionales, gestión de los recursos y administración, seguimiento de las actividades realizadas, con base en un sistema de monitoreo que facilitaba el control de gestión, tanto a nivel operativo como a nivel contable y administrativo.

El Comité Directivo se reunía por lo menos dos veces al año con el propósito de definir la estrategia de acción, mientras que la Unidad de Gestión era convocada y regulada por la entidad coordinadora y desem-

peñaba las siguientes tareas principales: (i) preparar los Planes Operativos Anuales (POA) a través de un trabajo participativo; (ii) apoyar la entidad coordinadora en la preparación de los informes, la selección del personal y el monitoreo de las actividades.

El Proyecto se ejecutó de forma participativa, garantizando el involucramiento activo de las colectividades locales y de los demás actores relevantes en cada subregión en todas las fases de implementación. Con este fin, en cada subregión operaba un promotor social encargado de coordinar el trabajo y servir de enlace directo y constante entre la Unidad de Gestión y las colectividades locales involucradas.

4 Análisis del impacto y consideraciones finales

En esta parte del texto se presenta un primer análisis del impacto de las actividades realizadas en el marco del Componente Antioquia, articulando los acápites en correspondencia con su objetivo específico y sus tres resultados esperados. La presentación se apoya también en la evaluación externa del Proyecto realizada en el segundo semestre de 2012 por un consultor especializado en políticas públicas locales (Repetto 2013).

Una premisa importante. La experiencia de la entidad coordinadora, que opera en Colombia desde 1983 y en Antioquia desde 1997, viabilizaron la posibilidad de capitalizar las prácticas y proyectos anteriores y la red de relaciones del CISP. Esto se pudo apreciar en dos ámbitos. El primero fue la promoción del patrimonio metodológico relativo al Acuerdo territorial (AT)¹³ y al Presupuesto participativo, que se habían promovido exitosamente en otros proyectos implementados en la Subregión Bajo Cauca y en varios departamentos del país (Tassara 2011; Tassara y Grando 2013). El segundo ámbito tuvo que ver con las alianzas existentes en la Subregión Oriente, con especial referencia a la promoción del desarrollo local en el marco del Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño. Lo anterior, conjuntamente con la trayectoria de la entidad coordinadora en la promoción de políticas públicas locales orientadas al fortalecimiento de la cohesión y la inclusión social, acreció la efectividad de las actividades y aumentó la posibilidad de lograr un impacto significativo en el tejido social e institucional de las organizaciones y entidades involucradas.

Por otro lado, la tabla 6 señala los principales impactos y estrategias de sostenibilidad del Proyecto según el análisis presentado en una publicación del Programa URB AL III en el mes de marzo de 2013.

Finalmente, se indica que una parte de la información utilizada a continuación se basa en el trabajo realizado por un pasante de la Universidad de Pavía, que efectuó alrededor de cuarenta entrevistas a administradores, funcionarios y líderes locales y presentó su tesis de maestría sobre el Proyecto (Striano 2012a y 2012b).

13 Un AT es el resultado formal de un proceso participativo que involucra a todos los actores (públicos, privados y sociales) presentes en un territorio con el propósito de identificar sus problemas principales y las actividades necesarias para enfrentarlos. Al final del proceso, se formaliza un documento (o sea el AT) que define las prioridades y las actividades a realizar, establece el aporte de cada entidad para su implementación, e identifica a la persona responsable en representación de cada entidad.

Objetivo específico	Indicadores cualitativos	Resultados logrados
Incrementado el nivel de participación de los actores territoriales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas de cohesión social para el desarrollo local.	Ampliada la participación ciudadana y su interacción con los funcionarios y los administradores locales.	Aumentó la participación ciudadana en la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías, de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y de los Planes Estratégicos Subregionales (PES). Los ejercicios de planificación realizados en Oriente y en Bajo Cauca y las actividades de apoyo a la implementación del PESUB manifestaron niveles de participación muy altos.

Resultados esperados	Indicadores cualitativos	Resultados logrados
1. Transferido a los actores territoriales el conocimiento y el saber-hacer logrados en experiencias significativas realizadas en otras regiones del país y en otros países en cuanto a desarrollo local.	Favorecida la creación de alianzas estratégicas entre las administraciones locales y entre ellas y los actores presentes en los territorios.	Se crearon varios grupos de interés y acciones conjuntas sobre temas de políticas públicas locales, como, por ejemplo, los sistemas de gestión de los desechos sólidos, el fomento del turismo local y del mercadeo territorial, y la formación de funcionarios públicos. Se conformaron valiosas alianzas público-privadas para la promoción del comercio y la formulación y presentación de proyectos conjuntos en los sectores textil, metalmecánico y de transformación de la madera.
	Mejorado el diseño de las políticas públicas y de los procesos de planificación.	Se identificaron posibles reajustes a algunas políticas públicas departamentales. Se planteó el fortalecimiento de las agencias de desarrollo local y la reformulación de las relaciones público-privadas en la promoción de los sistemas económico-productivos. Se introdujeron algunas innovaciones técnicas en la elaboración del PESUB.
2. Capacitados funcionarios, administradores y líderes comunitarios en temas de políticas públicas y gestión del desarrollo local para la cohesión social.	Aumentada la calidad y la cobertura de oferta formativa.	Se ofreció una formación superior de alta calidad y se tocaron temas considerados prioritarios por los beneficiarios de los seminarios y diplomados. Gracias a la formación a distancia se amplió la cobertura formativa a municipios aislados y rurales, en donde vivía alrededor del 80 % de los participantes en los diplomados.
	Mejorada la calidad de los programas de gobierno y de los PDM elaborados.	Los programas de gobierno y los PDM elaborados entre finales de 2011 y principios de 2012 reflejaron las capacidades adquiridas por los candidatos a las elecciones que se llevaron a cabo en octubre de 2011. Las nuevas capacidades conseguidas contribuyeron a mejorar la calidad de algunos programas de desarrollo social elaborados por los dirigentes de las nuevas alcaldías.
	Mejorada la formulación de los proyectos de desarrollo elaborados.	Los líderes locales empezaron a formular proyectos de desarrollo de mejor calidad y abordaron temas innovadores, como por ejemplo la valorización de las marcas territoriales. Las nuevas capacidades conseguidas contribuyeron en aumentar la autoestima y el nivel de participación de los líderes, los microempresarios y las asociaciones locales.

<p>3. Experimentadas e institucionalizadas metodologías innovadoras para la formulación y la gestión participativa de políticas públicas y planes de desarrollo local.</p>	<p>Aumentados los espacios participativos en la planificación estratégica.</p>	<p>La experiencia ganada con la elaboración del PESUB y de algunos PDM contribuyó a legitimar la necesidad de una mayor interacción entre administradores, técnicos y ciudadanos en la planificación estratégica.</p> <p>La adopción de elementos propios de los Acuerdos territoriales aumentó las sinergias entre alcaldías, empresas e instituciones en la realización de proyectos de desarrollo local.</p> <p>La Gobernación asumió la orientación de ampliar los espacios de participación ciudadana en la planificación estratégica y el ordenamiento territorial.</p>
	<p>Fortalecida la interacción público-privada en la promoción del desarrollo territorial.</p>	<p>Se identificaron y se están promoviendo nuevas alianzas público-privadas para el desarrollo departamental, con énfasis en el sector turístico.</p>

Fuente: Elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el Proyecto.

Tabla 5

Análisis cualitativo de los resultados logrados.

Principales impactos

Reforzado el proceso de subsidiariedad de políticas integradas de desarrollo socioeconómico.

Impulsada la descentralización y la colaboración público-privada en la planificación e implementación de las políticas de bienestar.

Ampliada la participación ciudadana a través de la consolidación de las metodologías participativas en el diseño de los planes estratégicos y de desarrollo.

Consolidadas las competencias de los funcionarios públicos y de las organizaciones locales en la planificación de políticas de desarrollo local.

Incrementado el sentido de pertenencia al territorio y a la comunidad, contribuyendo en la individuación de soluciones concretas a las necesidades de cada territorio.

Promovida la adopción de enfoques integrales e intersectoriales en el diseño y la realización de los programas sociales.

Aportación de metodologías y sistematización de las mismas para su puesta en común con otros gobiernos locales.

Estrategias de sostenibilidad

Las reuniones interinstitucionales han incrementado la capacidad de compartir una visión común de las necesidades y de identificar los posibles niveles de integración entre las diferentes competencias institucionales que cada uno tiene.

Los Acuerdos territoriales en el Departamento de Antioquia han fortalecido las redes socioeconómicas para promover e incrementar la producción de bienes y servicios en el ámbito departamental y local, integrando recursos y competencias.

Fuente: Elaboración del autor con base en el Programa URB AL III 2013: 81.

Tabla 6

Principales impactos y estrategias de sostenibilidad del Proyecto EU/LA WIN.

4.1. Participación de los actores locales para el desarrollo local

Empezando con el objetivo específico, existen elementos consistentes para afirmar que el Componente Antioquia logró aumentar la participación de los actores locales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas de cohesión social para el desarrollo local.

Las entrevistas realizadas por Striano (2012a) detectan claramente esta percepción, tanto en lo referente a los ejercicios de planificación realizados en Oriente y en Bajo Cauca como en las actividades de apoyo a la implementación del Plan Estratégico Subregional del Bajo Cauca (PESUB). La misma fuente señala que: (a) los expertos de la consultora encargada de acompañar la elaboración de todos los Planes Estratégicos Subregionales (PES) realizados en el Departamento cuantificaron en un 30-40 % el aumento de la participación de la ciudadanía en el caso del PESUB; (b) en ocasión del proceso electoral y post-electoral, que se llevó a cabo entre mayo de 2011 y el primer semestre de 2012,¹⁴ los líderes veredales y los Secretarios de Planificación municipal se sorprendieron por la gran cantidad de ciudadanos que se involucraron en la formulación de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías y, posteriormente, de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) aprobados por los Consejos municipales después de las elecciones.

Obviamente, tratándose del objetivo específico, es de suponer que el aumento de la participación se logró gracias al efecto conjunto del cumplimiento de los tres resultados esperados previstos.

4.2. Intercambios de experiencias y de conocimientos

En este campo se propendió por la valorización de todas las buenas prácticas, tanto europeas como latinoamericanas, y se adoptó un enfoque de cooperación entre pares, basado en el aprendizaje mutuo de los aciertos y errores de todos los actores involucrados y en la interacción virtuosa entre los aportes técnicos y la participación democrática (Tassara 2013a).

En este contexto, los elementos sobresalientes fueron dos: (1) la creación de grupos de interés y acciones conjuntas sobre temas de políticas públicas locales, como por ejemplo los sistemas de gestión de los desechos sólidos, el fomento del turismo local y del mercadeo territorial, y la formación de funcionarios públicos; (2) la conformación de alianzas público-privadas para la promoción del comercio y la formulación y presentación de proyectos conjuntos en los sectores textil, metalmeccánico y de transformación de la madera.

Más en detalle, con base en el aprendizaje logrado en el marco de los intercambios y de la experiencia de las Empresas de Servicios a las Personas (ESP) de la *Regione Marche*, los funcionarios de la Goberna-

14 Las fases más relevantes fueron: formulación de los programas de gobierno, campaña electoral y elecciones (entre mayo y octubre de 2011); posesión de los candidatos ganadores (1.º de enero de 2012); elaboración de los PDM por parte de los Alcaldes elegidos y aprobación por parte de los Consejos Municipales (primer semestre de 2012).

ción de Antioquia introdujeron ajustes en las políticas públicas de atención a la infancia y a la adolescencia, así como en la lucha contra la explotación sexual de los menores de edad, por un lado, y de atención a los grupos poblacionales menos favorecidos, como los afro-descendientes, los indígenas y otras minorías, por el otro.

Otra experiencia exitosa que influyó en la agenda departamental fue el manejo de las agencias de desarrollo y para el empleo conocidas en Europa, y especialmente de la agencia *Emilia Romagna Valorizzazione Economica del Territorio* (ERVET). Lo anterior viabilizó el replanteamiento de las relaciones público-privadas en la promoción de los sistemas económico-productivos de Antioquia.

Acerca de este primer resultado esperado, en el informe final de la evaluación externa del Proyecto (Repetto 2013: 20-21), se afirma que:

Un momento emblemático de la sinergia entre ambas regiones lo constituyó la actividad de visitas, en especial desde América Latina a Europa. La buena organización de las mismas, no solo desde lo logístico sino en cuanto a la propia sustancia de la agenda prevista, fueron elementos altamente valorados por los latinoamericanos que participaron de las mismas tanto en España como en Italia, quedando en evidencia qué aspectos institucionales o de prácticas de economía social fueron adoptados en los territorios luego de dichas visitas.

4.3. Capacitación de funcionarios, administradores y líderes comunitarios

El segundo resultado esperado representaba una respuesta a algunos problemas detectados durante la formulación del Proyecto, y específicamente a la baja capacidad técnica de las administraciones locales (en particular de los municipios rurales) y a la deficiente capacidad de gestión y seguimiento de las secretarías municipales (CISP 2009). Concretamente, se realizaron ocho seminarios temáticos (con una duración variable entre 6 y 40 horas y la participación de 581 personas en total), y cinco diplomados (con una duración promedio de 180 horas y la participación de 294 personas, articuladas en diez cohortes).

Al respecto, según la opinión de los beneficiarios y de algunos observadores entrevistados, los cursos impartidos tuvieron una calidad académica muy alta y cumplieron con las necesidades formativas existentes (Striano 2012a). Además, gracias a la virtualización de los contenidos y a la utilización de la formación a distancia, se amplió la cobertura a municipios rurales (en donde vivía alrededor del 80 % de los beneficiarios) que nunca antes habían tenido acceso a este tipo de iniciativas.

El segundo elemento significativo es la evaluación muy positiva de la formación erogada.¹⁵ A manera de ejemplo, los seis módulos del primer Diplomado presencial sobre «Políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social» fueron calificados por los alumnos con puntajes entre 4,26 y 4,80 sobre un máximo de 5,00. Los beneficiarios destacaron en particular que la metodología didáctica no estuvo enfocada a la trans-

15 Todos los diplomados y la mayoría de los seminarios temáticos fueron evaluados por los beneficiarios por medio de un cuestionario, que podía ser diligenciado en forma anónima y preveía la posibilidad de calificar la calidad de la docencia (9 ítems), de sus contenidos (4 ítems) y de la metodología didáctica (4 ítems).

misión mecánica de «conocimientos teóricos» sino que apuntó a la construcción de un «saber hacer» fuertemente vinculado con la experiencia concreta y las características específicas de los territorios involucrados.

En tercer lugar, según los beneficiarios en la Subregión del Bajo Cauca,¹⁶ tanto los programas de gobiernos como los PDM elaborados por las personas que participaron en los cursos no solo fueron redactados con más propiedad y con un mejor nivel cualitativo, sino que gozaron de una amplia participación de los actores locales y de la ciudadanía en general en los procesos de elaboración. Es razonable suponer que este fenómeno estuvo relacionado con dos factores: la disposición de los candidatos a las elecciones, y por ende de los alcaldes elegidos, en capitalizar lo que aprendieron acerca de la importancia de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la cohesión social, por un lado, y la mayor autoestima de los líderes locales, por el otro.

En esta misma línea, se detectaron otros elementos importantes: (1) para muchos funcionarios la formación recibida representó un estímulo para pasar del puro asistencialismo a un enfoque integral en la elaboración de las políticas sociales; y (2) los líderes locales empezaron a formular proyectos de desarrollo de mejor calidad y abordaron temas novedosos, como por ejemplo la valorización de las marcas territoriales (ver tabla 7).

Asociación de Juntas de Acción Comunal de Zaragoza (Asocomunal)

El entrevistado, Presidente de Asocomunal, afirma que «los conocimientos adquiridos con el Diplomado “Políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social” reforzaron mi autoestima y la fuerza argumentativa de los miembros e impactaron también sobre las capacidades y las actividades de la asociación» (ver a continuación).

Adquiridas nuevas habilidades en la identificación de problemáticas, en la formulación de los proyectos y en su alineación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Introducida la técnica de la evaluación ex ante en la formulación de los proyectos y mejorados los métodos de presentación de las propuestas a las entidades financiadoras.

Mejorada la habilidad en la identificación de los actores locales que pueden ser involucrados como aliados en las estrategias de desarrollo local promovidas por Asocomunal.

Formulados dos proyectos para el mejoramiento de la movilidad estudiantil en el sector rural y de la producción agropecuaria.

Elaborada una estrategia de articulación interinstitucional para la formulación y el aprovechamiento de algunos diagnósticos participativos en las áreas rurales del municipio.

Alcaldía de Caucasia

El entrevistado, Director de Desarrollo Social y Comunitario de la Alcaldía de Caucasia y miembro de la Asociación de Directores de Desarrollo comunitario del Bajo Cauca, afirma que «los conceptos de cohesión social y mercadeo territorial fueron presentados de manera muy clara y, sobre todo, concreta. No simplemente “abstracta”, como en los cursos en los cuales participé en otras oportunidades. Por primera vez, pude entender

16 O sea, la Subregión a la cual se dirigió prioritariamente la oferta formativa del Proyecto.

sus implicaciones prácticas para mi trabajo, que fue enriquecido y mejorado por lo que aprendí». Más específicamente, el entrevistado aprovechó las capacidades adquiridas para lo siguiente.

Superar el apoyo meramente asistencial, basado en la repartición de recursos, y construir políticas sociales a partir de una perspectiva integral y colectiva, fundamentada en la creación de capacidades entre los beneficiarios.

Incluir las temáticas del diplomado en las actividades de formación realizadas por la Alcaldía dirigidas, con especial referencia a las cooperativas, las asociaciones juveniles y de la tercera edad, y a las organizaciones de mujeres.

Elaborar un documento-marco que busca aplicar el abordaje de la cohesión social y las prácticas del mercadeo territorial a la Subregión del Bajo Cauca, con el doble propósito de: (i) involucrar más decididamente a las comunidades y las entidades públicas y privadas en el desarrollo de la Subregión; e (ii) incluir estas temáticas en la agenda de la Asociación de Directores de Desarrollo comunitario del Bajo Cauca.

Fuente: Striano 2012a.

Tabla 7

Ejemplos prácticos de aprovechamiento de la formación recibida.

Finalmente, según la evaluación externa del Proyecto (Repetto 2013: 20-21):

Puede afirmarse, que tanto en la calidad promedio [...] de seminarios, cursos y posgrados, como en lo referido a la opinión de los alumnos, se registran niveles muy satisfactorios. [...] Un aspecto positivo adicional [...] lo constituye el hecho de que [...] los socios del Proyecto buscaron alianzas pertinentes con universidades o instituciones con experiencia en la formación de directivos de gobierno, fomentando en algunos casos el avance hacia la educación virtual, camino con enorme potencial para innovar y ganar en escala de personas a capacitar. [...] lo observado en la evaluación permite afirmar que en uno y otro caso se trabajó con estándares internacionales apropiados. Se suma a todo lo anterior, además, el esfuerzo consciente que han hecho los socios del Proyecto [...] por adecuar los contenidos teóricos-metodológicos-operativos a los respectivos contextos locales, algo no siempre presente en actividades de esta índole.

4.4. Introducción de metodologías innovadoras

Este ámbito estuvo especialmente relacionado con el apoyo a la elaboración de los Planes Estratégicos Subregionales (PES) del Oriente y del Bajo Cauca y a la realización de algunas de sus actividades iniciales. En el primer caso, el proceso estaba en marcha desde el año 2005, pero se había tropezado con dificultades de índole técnico y administrativo y se encontraba estancado. En el segundo caso, el Proyecto apoyó todo el proceso de elaboración del PES desde sus pasos iniciales hasta su cumplimiento.

En ambos casos, el Componente Antioquia se insertó en la implementación de políticas pre-existentes, con el doble propósito de propiciar la introducción de innovaciones orientadas a ampliar y afianzar la dimensión participativa y la eficacia de las mismas (Repetto 2013: 19):

Es claro que el Proyecto inscribió sus actividades [...] en políticas públicas pre-existentes. Esto generó un reto fundamental: mostrar amplia flexibilidad en tanto no llegaban a diseñarse e implementarse en una *tabula rasa*, sino en prácticas ya en marcha, con recursos humanos y rutinas organizacionales pre-existentes. La evaluación permitió observar signos positivos de esa capacidad adaptativa del Proyecto [...]. Un aspecto que ayudó a generar una apropiada sinergia entre las políticas públicas en marcha [...] y las actividades del Proyecto resultó ser la práctica participativa que EU/LA WIN generó [...], lo cual dio protagonismo a individuos y organizaciones ya comprometidos con sus territorios.

Volviendo al análisis del impacto, un primer elemento que vale la pena destacar es que, debido al cambio de los administradores locales, entre enero y abril de 2012 se realizaron muchas reuniones para apoyar la formulación de los Planes de desarrollo municipal y departamental y garantizar la continuidad de las acciones que apuntaban al fortalecimiento de la gestión pública. En este marco, se realizó el ejercicio de alinear los planes en curso de elaboración con las acciones que venía realizando el Proyecto EU/LA WIN en Antioquia, y especialmente con la visión y la proyección estratégica del PLANEO y del PESUB. De manera que, el cambio en las administraciones locales representó una oportunidad para consolidar la sostenibilidad del Proyecto.

Otra innovación fue la adopción de elementos propios de los Acuerdos territoriales y de las metodologías de planificación social utilizadas en la *Regione Marche* y en el Municipio XVII de *Roma Capitale*, que fueron aplicadas en la formulación del PESUB y en elaboración de algunos PDM. Esto viabilizó un mayor involucramiento de los actores locales y aumentó las sinergias con las instituciones y las empresas en la identificación y formulación de los proyectos estratégicos para el desarrollo de cada territorio. Sus implicaciones en la promoción de nuevas alianzas entre el sector público y el sector privado se concretaron en varios ejercicios realizados en el marco del Proyecto y fueron asumidas por las administraciones locales involucradas. Por ende, en la actualidad la Gobernación y Comfenalco¹⁷ Antioquia están trabajando para la creación de una alianza finalizada a la valorización de las marcas territoriales antioqueñas, la promoción de circuitos turísticos integrados (biodiversidad y bellezas naturales, agroturismo, cultura, gastronomía, deportes, sitios religiosos, etc.) y el establecimiento de un instituto de alta formación para el turismo.

Lo anterior impactó también en las metodologías de trabajo utilizadas por el DAP y se manifestó en la decisión de ampliar la presencia de las organizaciones ciudadanas en el Consejo Subregional de Planeación Participativa del Bajo Cauca. Igualmente, el aprendizaje antes mencionado dio lugar a una reflexión orientada a la adopción de los elementos necesarios para: (1) «Fortalecer la capacidad de planificación y gestión del territorio, a través de la instalación de espacios de trabajo conjunto para concertar acciones encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y planificación territorial»; (2) «Definir espacios que permitan coordinar y promover la participación, intercambio de ideas y experiencias sobre planificación territorial de los diferentes

17 Es la Caja de compensación de la seccional antioqueña de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco).

- 18 Documento de trabajo de la Dirección de Planeación Estratégica Integral (DPEI). Abril de 2013.
- 19 Además de las Subregiones, la Ordenanza 34/2006 reconoce también a las Zonas, que son territorios constituidos por algunos de los Municipios que conforman una Subregión, como otro de los niveles que configuran el SDP y permiten llegar a un nivel más detallado de análisis. Con base en dos ejercicios participativos realizados, en el mes de mayo de 2000 y en el mes de julio de 2005, bajo la coordinación de la Gobernación y respaldados por un proceso de validación con los alcaldes, los jefes municipales de planeación y los concejales, se llegó a la identificación de 26 Zonas (GdA-DAP 2006) que son objeto de Planes Estratégicos Zonales (PEZ).
- 20 Parte de la información contenida en este punto está basada en las entrevistas y los grupos focales realizados por Diego Striano en el segundo semestre de 2011. Las principales autoridades entrevistadas fueron el Subdirector del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia; el Director de Planeación Estratégica Integral (DPEI) del DAP; tres instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); varios consultores del Grupo Hábitat Territorio Medioambiente (HTM); el Director y algunos operadores del Proyecto EU/LA WIN.
- 21 Además, en el caso del PESUB se prestó especial atención a incluir en las mesas de trabajo y de negociación también a las organizaciones de los grupos sociales más vulnerables, como por ejemplo los pequeños campesinos, los microempresarios, las mujeres, los jóvenes, y las minorías étnicas.

actores del desarrollo»; y (3) «Generar espacios que permitan promover la participación, la comunicación y la socialización de experiencias en el ámbito de la planificación territorial».¹⁸

Finalmente, merece la pena profundizar el análisis relativo a la implementación del PESUB porque, coherentemente con los objetivos del SDP y la articulación de las subregiones y de las zonas,¹⁹ la elaboración de los Planes Estratégicos Subregionales (PES) y de los Planes Estratégicos Zonales (PEZ) representa una parte fundamental del proceso de planificación departamental. En este marco, la subregión es la unidad de actuación básica, tratando de conciliar la gestión administrativa y la planificación sistémica, a fin de reducir los desequilibrios existentes y elevar el grado de bienestar de la población de cada territorio. Al mismo tiempo, se asume la subregión como un referente, tanto en el diseño y la implementación de políticas supra-municipales, como en la coordinación de acciones entre municipios, y de estos con el departamento (GdA 2002).

Por consiguiente, los Planes estratégicos buscan complementar el sistema de planificación departamental con un enfoque territorial orientado a valorizar los aportes locales, trabajando con un horizonte temporal comprendido entre diez y veinte años. Desde el punto de vista metodológico, la elaboración de un Plan estratégico es el resultado de dos ejercicios, uno técnico y otro participativo, y esta constituido por once componentes articulados en cuatro fases, a saber: (a) Diagnóstico de la Subregión; (b) Definición de la estrategia; (c) Elaboración del Plan; (d) Seguimiento, evaluación y ajustes del mismo (GdA 2009).

Aclarado lo anterior, se presentan a continuación los elementos innovadores que caracterizaron la elaboración del PESUB, aprovechando el trabajo realizado por Striano²⁰ (2012a).

Un primer factor de innovación fue la adopción de la metodología de los Acuerdos Territoriales (AT), que contribuyó en caracterizar la intervención pública de manera más integral y menos asistencialista, abriendo también espacios para la iniciativa y el protagonismo de las comunidades involucradas en la formulación de propuestas para el desarrollo de sus territorios. Entre otras cosas, lo anterior: (i) facilitó el intercambio de las bases de datos entre las instituciones, con el resultado de una caracterización diagnóstica más exhaustiva de los territorios; (ii) permitió incluir las problemáticas veredales en el espacio de concertación subregional, generando una dinámica interinstitucional que arrancó «desde abajo» y logró involucrar también a las instituciones departamentales.

Otro elemento relevante fue el pleno involucramiento de las autoridades y los demás actores locales en todas las mesas de trabajo que acompañaron la elaboración del Plan,²¹ lo cual generó una visión más articulada sobre las potencialidades y oportunidades de desarrollo de la Subregión y un mayor apoderamiento de las entidades y las organizaciones involucradas. Tanto fue así que, según los técnicos entrevistados, el PESUB se carac-

terizó como el PES que registró los niveles más altos de participación en Antioquia. En el corto plazo, lo anterior contribuyó a revitalizar varias asociaciones veredales, algunas Juntas de Acción Comunal y la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y Bajo Nechí (AMBACAN). A este respecto, es decisivo tener en cuenta el posible impacto en el mediano plazo sobre el fortalecimiento del tejido social e institucional, que resultaría especialmente valioso tratándose de un territorio caracterizado por un alto nivel de conflicto y confrontación armada por parte de grupos al margen de la ley.

En comparación con otras experiencias similares, un tercer factor de innovación fue la capacidad de involucrar más decididamente al sector privado en la construcción del Plan, logrando aumentar la disposición de los agentes económicos en cofinanciar algunos de los proyectos estratégicos formulados en el marco del Plan.

Vale la pena resaltar también un par de innovaciones interesantes desde el punto de vista técnico. La primera fue que la formulación de cada perfil de proyecto estratégico fue acompañada por la redacción de una ficha operativa, generando así un sustancial valor agregado para su posterior implementación. La segunda concierne la inclusión del tema del fortalecimiento institucional en el diseño del Plan.

Finalmente, es oportuno destacar unos resultados que contribuyen en caracterizar el PESUB como una buena práctica. El primero es intangible, pero muy revelador. Porque consistió en la percepción de una disminución de las dinámicas conflictivas y de un reconocimiento mutuo entre actores tradicionalmente enfrentados entre ellos. Un caso relevante fue el de la minería, ya que las grandes y medianas empresas y los pequeños mineros se sentaron en la misma mesa temática y lograron llegar a unos primeros acuerdos, demostrando así que los procesos participativos pueden facilitar la composición de intereses fuertemente contrastantes.

Otro resultado fue la consolidación del sentido de pertenencia a la Subregión que se dio a lo largo del proceso de elaboración del Plan, en particular a través de los talleres para la construcción de la visión subregional. Por ejemplo, fue estimulante comprobar que muchas personas empezaran a utilizar un «lenguaje subregional», a identificar el «alcance subregional» de algunos servicios públicos y a reflexionar sobre las conexiones con otras regiones a partir de su «identidad subregional».

Referencias bibliográficas

- ARENAL C (2010). Balance de la Asociación estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe. En: Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones. Fundación Carolina. Madrid, pp. 25-55
- CAICEDO CUERVO C J (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Desarrollo Territorial n.º 3

- CAMILLERI G, ZURITA A (2011). Desarrollo local y cooperación internacional: reflexión para el debate. Ponencia presentada en Primer Foro mundial de agencias de desarrollo local, Sevilla, 4-7 de octubre de 2011. Manuscrito no publicado
- CdCdA (1997). Visión Antioquia Siglo XXI. Consejo de Competitividad de Antioquia (CdCdA), Medellín
- CE (1995). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. UE, América Latina: Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación [COM (1995) Final]. Comisión Europea (CE), Bruselas
- CEPAL (2009). Manual de planificación estratégica e Indicadores de desempeño en el sector público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile
- CHIODI F, LOSSIO R (2008). Evaluación del Programa URB AL II. Comisión Europea, Bruselas
- CISP (2009). Plan Operativo Global (POG) del Componente Departamento de Antioquia. Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP). Manuscrito no publicado, Medellín
- COMISIÓN TRIPARTITA (2008). Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA). Propuesta pública para discusión. Comisión Tripartita, Medellín
- CONSEJO UE (1994). Europa y América Latina: una cooperación para la acción. Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina. Consejo de la Unión Europea (Consejo UE) [aprobado en la reunión del 31.10.1994 en Luxemburgo]. Revista Iberoamericana de Educación. Educación y Democracia 7(1): enero-abril 1995 <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie07a08.pdf>
- DEL RÍO O (2011). Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Guías metodológicas 01. Diputación de Barcelona, Barcelona
- DNP (2005a). Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuestas para discusión. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá
- DNP (2005b). Documento CONPES 091: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015. DNP, Bogotá
- DNP (2010). Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial. DNP: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Bogotá
- ELIZALDE HEVIA A (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. CEPAL-ILPES: Serie Gestión Pública, 29, Santiago de Chile
- FEMP (2007). Cohesión social: ¿qué definición? Acción local y nacional. Documento presentado en el Foro de colectividades locales Unión Europea-América Latina y el Caribe. París, 29.11.2007. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Madrid. <http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Doc%20cohesion%20social%20FEMP%20ESP.pdf> (acceso 20.12.2013)
- GdA (2002). Sistema Subregional de Planificación (SSP). Las subregiones y el desarrollo territorial de Antioquia: una estrategia para el montaje y puesta en marcha del Sistema Departamental de Planificación (...). Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación (GdA-DAP), Medellín
- GdA (2006). Sistema Departamental de Planificación (SDP). GdA-DAP, Medellín
- GdA (2008). Plan de desarrollo 2008-2011. Antioquia para todos. ¡Manos a la obra! GdA, Medellín
- GdA (2009). Planes estratégicos subregionales: Formulación, ejecución, evaluación y ajustes. Guía metodológica. GdA-DAP, Medellín
- GdA (2011). Plan Estratégico Zonal Nus 2010-2020. GdA-DAP, Medellín
- GdA, EGPPA (2008). Elementos básicos de planificación zonal y subregional en el Departamento de Antioquia. GdA-DAP y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia (EGPPA), Medellín
- MORAZÁN P, SANAHUJA J A, AYLLÓN B (2011). Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Parlamento Europeo: Dirección General de Política Exterior, Bruselas

- OCDE/CEPAL (2011). *Perspectivas económicas de América Latina. Transformación del estado para el desarrollo*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), OECD Publishing, París
- PLANEA (2006). *El desarrollo local y regional para Antioquia*. Planea, Medellín
- PROGRAMA URB AL III (2013). *Principales resultados e impactos del Programa URB AL III*. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Diputación de Barcelona, Barcelona
- RED2RED CONSULTORES (2013). *Informe final de la evaluación [...] externa del Proyecto Lote 2 OCO del Programa URB-AL III*. Manuscrito no publicado, Madrid
- REPETTO F (2013). *Proyecto EU/LA WIN*. Documento final de evaluación externa. Manuscrito no publicado, Buenos Aires
- RÍOS SERRA J (2013). *La Unión Europea y América Latina: tiempos de crisis, oportunidades de cambios*. En: Agudelo Taborda J (ed.). *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015*. Editorial Bonaventuriana, Cartagena, pp. 16-50
- RUIZ DURÁN C (2011). *Financiación y fiscalidad locales en América Latina*. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social 02. Diputación de Barcelona, Barcelona
- STRIANO D (2012a). *Recopilación de buenas prácticas y experiencias exitosas del Proyecto EU/LA WIN*. Informe final de la pasantía. Manuscrito no publicado, Medellín
- STRIANO D (2012b). *The EU/LA WIN Strategy to support Local Development*. Tesis magistral (Maestría en Cooperación y Desarrollo), Istituto Universitario di Studi Superiori (IUSS) de la Università di Pavia
- TASSARA C (2011). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia*. *Investigación y Desarrollo* 19(2): 414-451
- TASSARA C (2012). *Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones*. In: Said Hung E (ed.). *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*. Editorial Universidad del Norte, Barranquilla, pp. 1-51
- TASSARA C (2013a). *Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento?* En: Agudelo Taborda J (ed.). *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015*. Editorial Bonaventuriana, Cartagena, (pp. 51-78)
- TASSARA C (2013b). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Ediciones UNAULA, Medellín
- TASSARA C, GRANDO L (2013). *Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo*. En: Marín Aranguren E M, Romero Amaya M C (eds.). *Cuando el sur piensa el sur. Los giros de la cooperación al desarrollo*. Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Bogotá, pp. 281-331

Evaluación con perspectiva de género: aprendizajes de la cooperación británica y sueca*

Julia ESPINOSA FAJARDO
Universidad Complutense
de Madrid (España)
jespinos@ucm.es

Evaluation from a gender perspective: learning from British and Swedish development cooperation systems

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Los contenidos de género en los procedimientos y metodologías de evaluación**
- 3. Las cuestiones de género en la práctica evaluativa**
 - 3.1. La igualdad de género en la práctica evaluativa británica**
 - 3.2. La igualdad de género en la práctica evaluativa sueca**
- 4. A modo de conclusión: algunas lecciones aprendidas con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en evaluación**

Referencias bibliográficas

Documentos oficiales e informes de evaluación analizados

Glosario

Evaluación con perspectiva de género: aprendizajes de la cooperación británica y sueca*

Julia ESPINOSA FAJARDO
Universidad Complutense
de Madrid (España)
jespinos@ucm.es

Evaluation from a gender perspective: learning from British and Swedish development cooperation systems

Resumen

La igualdad de género comenzó a incorporarse como tema clave en la evaluación de la ayuda internacional hace dos décadas. Durante estos años, diferentes han sido las experiencias evaluativas que han incluido los contenidos de género destacando, en el contexto europeo, la cooperación oficial británica y sueca. El presente artículo analiza la práctica evaluativa de ambas cooperaciones durante el período 2000-2010 y cómo estos donantes han incluido la igualdad de género en la evaluación. En concreto, revisa la incorporación de los contenidos de género en sus procedimientos, metodologías y prácticas evaluativas. A partir de este análisis, además, presenta algunos aprendizajes para incluir la igualdad de género como un contenido clave en evaluación de cara a alimentar futuros ejercicios de evaluación que contribuyan a la mejora y rendición de cuentas de las políticas públicas de cooperación internacional.

Palabras clave: Evaluación, igualdad de género, políticas de cooperación para el desarrollo.

Abstract

Gender equality was introduced into international development evaluation two decades ago. Over these years, there have been different experiences in incorporating gender issues into the evaluative exercises. In this paper, we analyze the evaluative experience of British and Swedish development cooperation systems —two of the most outstanding in relation to gender and evaluation— during the period 2000-2010 and we study how they have included gender equality in evaluation. We especially explore the incorporation of gender issues in their political commitment, evaluation procedures, methodologies and practices. And, according to this analysis, we present some learning in order to enlighten next evaluation exercises and to contribute to the improvement and accountability of the development cooperation policies.

Keywords: Evaluation, gender equality, development cooperation policies.

* El presente artículo se nutre del trabajo de investigación realizado para la tesis doctoral «La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española», defendida en 2011 en la Universidad Complutense de Madrid.

1 Introducción

La igualdad de género ha comenzado a ser incluida como un tema clave en la evaluación de la ayuda al desarrollo de forma relativamente reciente. De hecho, la gran mayoría de las prácticas de evaluación relacionadas con la igualdad de género se remonta a hace veinte años. Esto se debe a dos razones principales: el avance realizado hacia una concepción más multidimensional del desarrollo y, en consecuencia, la integración de las cuestiones de género en la agenda internacional en tanto que pre-requisito para el desarrollo (Espinosa 2011; Ruiz-Bravo y Barrig 2002 y OCDE 1998).

Sin embargo, durante este período, la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de evaluación no ha sido una tarea fácil. A pesar de que la igualdad de género es ahora un compromiso internacional, éste se ha debilitado durante la práctica del desarrollo debido, sobre todo, a la pérdida de importancia política de la igualdad de género dentro del actual orden internacional marcado por la libre economía de mercado y a los problemas surgidos durante el proceso de *mainstreaming* de género (Rao y Kelleher 2005 y Benería 2003). En este contexto, algunas organizaciones de Naciones Unidas —como ONU Mujeres o el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés)— y algunas agencias de desarrollo así como evaluadoras de las cuestiones de género y activistas feministas han ido reclamando cada vez más un análisis de las cuestiones de género en los ejercicios de evaluación. En este sentido, la evaluación ha comenzado a ser considerada como una herramienta clave para la rendición de cuentas, el aprendizaje y la mejora en relación con la igualdad de género (Batliwala 2011; ONU Mujeres 2011; UNEG 2011; OIT 2007; Banco Mundial 2005; Ruiz Bravo y Barrig 2002 y CIDA 2001).

No obstante, a pesar de la mayor demanda de análisis de género en los ejercicios evaluativos, el vínculo entre el género y la evaluación no está suficientemente desarrollado. Ambos son temas relativamente recientes y, con frecuencia, de baja prioridad en las prácticas de desarrollo. Por lo tanto, el número de referencias académicas sobre este tema es limitado. Aunque hay algunos artículos clave sobre evaluación feminista, la mayoría de las contribuciones provienen de metodologías de evaluación en general, de marcos de planificación con enfoque de género y de estudios de meta-evaluación.

El presente artículo —basado en una revisión de las orientaciones políticas, los procedimientos de gestión, las metodologías y las prácticas de evaluación de la cooperación británica y sueca durante el período 2000-2010— tiene por objeto contribuir a un mayor conocimiento sobre la incorporación de las cuestiones de género en los procesos evaluativos de las agencias internacionales de desarrollo. Específicamente, persigue identificar factores institucionales y procedimentales que facilitan la inte-

gración del enfoque de género en evaluación así como algunas cuestiones clave para medir y valorar los resultados de género a través de la evaluación. Así, en primer lugar, se presenta cómo se ha abordado la igualdad de género en los procedimientos de gestión de evaluaciones y en las metodologías del Departamento de Evaluación (EvD) del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), en el caso de Reino Unido, y el Departamento de Evaluación (UTV, por sus siglas en sueco) de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (SADEV, por sus siglas en inglés),¹ en el caso de Suecia. Seguidamente, se analiza cuáles han sido las principales características de las evaluaciones estratégicas que se han centrado en la igualdad de género.² El análisis de estas evaluaciones estratégicas de género proporciona ideas fuerza sobre cómo evaluar el cambio de género tanto en programas específicos como en programas de cooperación en general.

En tanto que la cooperación británica y la cooperación sueca constituyen referentes internacionales en materia de evaluación de la ayuda y de igualdad de género, el estudio de sus experiencias persigue identificar elementos para potenciar una práctica evaluativa sensible al género y, de este modo, mejorar la calidad, la eficacia y el impacto de las políticas públicas de cooperación al desarrollo.

2 Los contenidos de género en los procedimientos y metodologías de evaluación

La igualdad entre mujeres y hombres, tanto en la cooperación británica como en la sueca, ha emergido como tema clave en la evaluación dada su centralidad en la lucha por la erradicación de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este marco, en el período 2000-2010 se desarrolló en ambas cooperaciones un discurso político en evaluación sensible a las cuestiones de género, se definieron orientaciones metodológicas de diferente índole y se asignaron, aunque escasos, recursos humanos específicos. En la cooperación británica, además se dispuso de procedimientos de gestión para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en evaluación.

Si se centra el análisis de forma específica en la cooperación británica, la política de evaluación sostiene que la igualdad de género debe considerarse de forma transversal en todos los trabajos de evaluación y que su inclusión constituye, de hecho, un estándar de calidad (DFID 2009a). En el período de análisis, el Departamento de Evaluación (EvD) reconocía, además, la centralidad de una mirada evaluativa sensible al género para obtener evidencias que mejoraran la práctica de la ayuda. Y, para ello, se consideraba necesario valorar los efectos diferenciados de las intervenciones sobre mujeres y hombres así como el desigual acceso

- 1 En la cooperación sueca existen dos grandes unidades responsables de las evaluaciones estratégicas: el Departamento de Evaluación (UTV) y la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (SADEV). EL UTV es el responsable del trabajo de evaluación generado desde la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Por su parte, la SADEV es una agencia externa a ASDI que depende directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- 2 Este estudio se basa en un análisis documental de los procedimientos, metodologías y prácticas evaluativas de ambas cooperaciones así como en un total de 12 entrevistas con personal técnico y directivo de sus respectivas unidades de evaluación. Con respecto a la práctica evaluativa en concreto, el estudio analiza las evaluaciones estratégicas centradas en igualdad de género: diez evaluaciones en el caso de Reino Unido y tres en el caso de Suecia. Toda la documentación analizada se recoge al final del presente artículo.

de ambos a los recursos. Por su parte, el *Gender Equality Action Plan 2007-2009* estableció también medidas para fomentar la rendición de cuentas sobre igualdad al tiempo que definió acciones para mejorar las capacidades de los países socios en esta área (DFID 2007).

Empero, esta apuesta por incluir las cuestiones de género en evaluación no tuvo el mismo peso en toda la década pasada sino que comenzó a tomar fuerza partir de 2005. En esta fecha, la guía de evaluación del DFID recogió por primera vez la pertinencia de integrar el enfoque de género de modo transversal en todas las evaluaciones junto con la necesidad de desarrollar evaluaciones temáticas de género y analizar el impacto de género (DFID 2005). En esta misma línea, en 2006 se llevó a cabo la primera revisión de género y evaluación en el seno del DFID y se estableció una lista de verificación específica para integrar esta perspectiva de análisis. Dos años más tarde, se publicó la guía *How to Note on Integrating Gender within Evaluation* que recoge otra lista de verificación para incorporar el enfoque de género en desarrollo (GED) en las distintas fases evaluativas (DFID 2008). Esta guía además vino acompañada de una identificación de necesidades de la plantilla en materia de género y de talleres formativos en esta materia. La máxima expresión de este interés se encontró, no obstante, en el *Evaluation Department Gender Equality Action Plan* que estableció, para el período 2010-2013, acciones prioritarias, responsabilidades y plazos para alcanzar este objetivo (DFID 2010a). Este plan reforzó además la inclusión de la perspectiva de género en las listas generales de verificación de la calidad evaluativa —una para el momento de valoración de las propuestas técnicas y otra para revisar el informe final— que se establecieron en 2009.

Ahora bien, pese a estos avances, en el período 2000-2010 la inclusión de la perspectiva de género de forma efectiva en la evaluación hizo frente a diferentes dificultades. Así, de acuerdo con las entrevistas realizadas, fueron escasos los recursos —tiempo, conocimiento, financiación y personal— para evaluar en clave de género. Y, además, la inclusión del enfoque de género solo se hizo de forma selectiva y parcial. A grandes rasgos, las cuestiones de género tendieron a marginalizarse y se impusieron otros intereses evaluativos en competencia.

Con respecto al caso sueco, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) recoge la necesidad de evaluar las acciones de promoción de la igualdad, junto con aquellas otras vinculadas también a la reducción de la pobreza, ya en su política de evaluación de 1999 (ASDI 1999). Sus «Sida's Evaluation Guidelines», de 2010, no especifican líneas concretas en esta área aunque los últimos planes de evaluación del Departamento de Evaluación (UTV) en el período 2000-2010 sí recogen la evaluación de iniciativas concretas de género. En esta misma línea, en el marco temporal analizado, el Departamento de Evaluación (UTV) reconocía la desigualdad como un contenido central vinculado a la pobreza y a los derechos humanos y que debía analizarse en su relación con otras formas de desigualdad.

El manual de evaluación de ASDI, por su parte, subraya la pertinencia de la incorporación del género en todo proceso evaluativo para mejorar las acciones de igualdad, en concreto, y el diseño e implementación de todas las acciones de cooperación, en general. En esta línea, para corroborar la inclusión de esta perspectiva, el manual propone revisar un conjunto de aspectos en todas las fases de la evaluación (ASDI 2004).

En este marco, el personal directivo y técnico entrevistado reconocía la centralidad de incorporar la igualdad de género en la delimitación de la evaluación junto con otros temas centrales como los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, se insistía en que el diálogo entre las y los agentes críticos constituía el modo habitual de decidir si se incluía o no el enfoque de género y se subrayaba que se carecía de procedimientos específicos para asegurar la incorporación del mismo. Por lo tanto, su inclusión dependía de la población usuaria de la evaluación así como del propósito y tema de análisis. Además, las personas entrevistadas subrayaron que la desigualdad entre mujeres y hombres no siempre se identificaba como un factor central de discriminación sino que otros como la etnia, por ejemplo, se consideraban de mayor relevancia en los países del Sur. En este punto, no obstante, el Departamento de Evaluación manifestaba la necesidad de avanzar en el abordaje analítico de las desigualdades múltiples en la praxis evaluativa.

En términos generales, en el período 2000-2010, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional mantuvo un fuerte compromiso con la igualdad que se reflejó en sus evaluaciones de género de referencia internacional objeto de nuestro análisis. Sin embargo, esta apuesta por la igualdad se evaporó a la hora de transversalizar la perspectiva de género en la evaluación en su conjunto. En este punto, se hizo frente a una falta de recursos y actividades concretas así como a una carencia de líneas de base con datos desagregados y de herramientas específicas. Además, se puso de manifiesto una dificultad y una necesidad específica en relación con instrumentos para los ejes transversales, entre ellos, la igualdad de género. Como resultado de esta situación, la inclusión del enfoque de género se redujo, en ocasiones, a una cuestión de lenguaje y dependió, con frecuencia, de que hubiera una experta en la materia implicada en el proceso.

En cuanto a la Agencia Sueca para la Evaluación del Desarrollo (SADEV), esta reconocía en el período analizado la igualdad de género como eje central de su trabajo evaluativo en línea con el gobierno liberal de la Alianza por Suecia que creó esta agencia en 2006. En esta dirección, se dotó de un programa específico de evaluación de género. Empero, no desarrolló procedimientos ni dispuso de fondos específicos para asegurar la inclusión sistemática de la perspectiva de género en todas sus evaluaciones. En este sentido, como en el caso anterior, su incorporación dependía de la presencia de una experta en género en el ejercicio concreto. En este punto, el personal directivo y técnico entrevistado subrayó la dificultad de conjugar los diferentes intereses evaluativos con la

transversalización de la igualdad de género cuando ni los ODM ni la Agenda de París la priorizan. Además, expuso la necesidad constante de mostrar el valor añadido de esta práctica y de potenciar una mejor planificación de género que facilitara la medición de los cambios en esta área.

Grosso modo, tanto en el caso británico como en el caso sueco se pone de manifiesto la existencia de una política y discurso de evaluación sensible al género así como de evaluaciones específicas de género en nuestro período de estudio. Sin embargo, solo la cooperación británica dispuso de mecanismos de gestión para impulsar la integración de esta perspectiva en evaluación si bien en ninguno de los dos casos se logró incorporar este enfoque de forma transversal en el período 2000-2010.

A este respecto, se corrobora que el desarrollo de procedimientos y metodologías para impulsar la evaluación sensible al género constituye elementos clave pero no suficientes. Desde el ámbito de la toma de decisiones, se precisa de una apuesta política decidida en esta dirección que ponga en el centro de las políticas de cooperación y su evaluación la igualdad entre mujeres y hombres. En cuanto a cuestiones más operativas, la incorporación de la perspectiva de género requiere también una clara asignación de recursos —humanos, temporales y económicos— y de una formación específica en la materia (ONU Mujeres 2011 y UNEG 2011).

3

Las cuestiones de género en la práctica evaluativa

Desde finales de los noventa, tanto la cooperación británica como la sueca han llevado a cabo evaluaciones de iniciativas específicas de promoción de la igualdad de carácter estratégico. Esta experiencia, como se ha subrayado con anterioridad, sitúa a estos dos donantes como referentes clave en materia de evaluación y género. Una vez revisados las orientaciones políticas, los procedimientos de gestión y las metodologías de evaluación en ambos casos, a continuación, se realiza un análisis de su praxis evaluativa en esta materia.

En concreto, siguiendo las diferentes fases de los ejercicios de evaluación, se revisan los contenidos de análisis analizados y los criterios de evaluación, los indicadores, el diseño metodológico y las técnicas aplicadas así como la difusión y uso de las evaluaciones. Con respecto a los contenidos de análisis, siguiendo la literatura existente sobre género y evaluación, se estudia las dimensiones de género y los tipos de cambio en relación con el género analizados así como se revelan otros temas críticos que han sido considerados clave en cada uno de los casos. Las diferentes dimensiones de género examinadas ponen de mani-

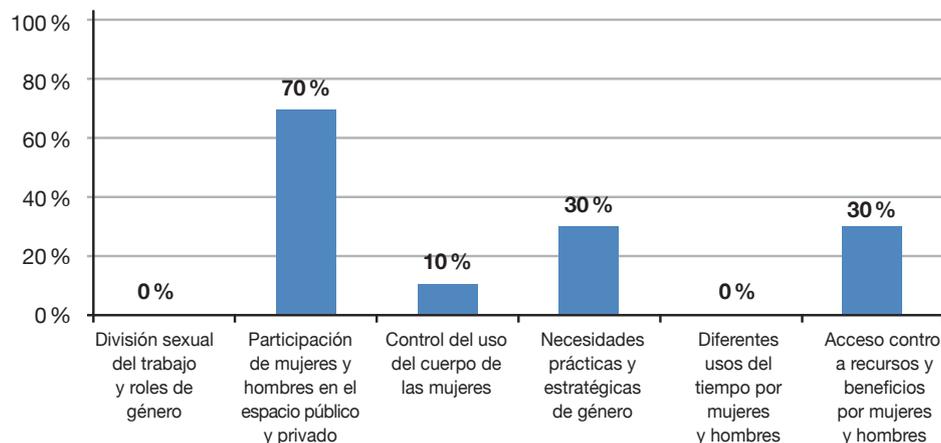
fiesto si el abordaje de las cuestiones de género ha estado más próximo a un enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) —centrado en la inclusión de las mujeres en el desarrollo— o bien a un enfoque de Género en el Desarrollo (GED) —orientado a promover un cambio del orden desigual de género— (De Waal 2006; Hunt y Brouwers 2003; Ruiz-Bravo y Barrig 2002 y FIDA 1995). Por su parte, el análisis de los distintos tipos de cambio en relación con el género refleja hasta qué punto las evaluaciones tienen una aproximación integracionista —si se preocupa sobre todo por asegurar que el género entra en la agenda política— o transformadora en relación al género —si el foco se encuentra en las diferentes áreas donde sucede el cambio—. Asimismo, este análisis revela hasta qué punto se analizan las dimensiones individuales o sociales del cambio (Espinosa 2013c; Batliwala y Pittman 2010; y Rao y Kelleher 2003).

3.1. La igualdad de género en la práctica evaluativa británica

En el período 2000-2010, el Departamento de Evaluación del DFID desarrolló dos grandes procesos evaluativos centrados en la igualdad de género. Estos procesos, interconectados entre sí, se tradujeron en un total de diez evaluaciones que constituyen el 6,76 % de toda su labor evaluativa, según datos disponibles, para el período 2004-2010.³ Ambos procesos, desarrollados entre 2004 y 2006, fueron fruto de un contexto internacional marcado por Beijing +10 y por el examen de los ODM en 2005. El segundo proceso, con su mirada a las nuevas modalidades de ayuda, respondió también a la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las líneas de trabajo marcadas por la Agenda de París. Los dos procesos, por otra parte, fueron resultado de una política británica de cooperación que reconoce la igualdad de género y el empoderamiento como factores clave en la erradicación de la pobreza, el respeto de los derechos humanos y el alcance de los ODM. De igual forma, se vincularon con la necesidad de examinar el alcance de la *Target Strategy Paper. Poverty Elimination and the Empowerment of Women* del año 2000.

Si dirigimos la mirada a las dimensiones de género abordadas en esta práctica evaluativa, como puede verse en el gráfico 1, tres fueron las más analizadas: el papel de las mujeres en la toma de decisiones y en los puestos de liderazgo, el acceso y control sobre recursos y beneficios y las necesidades prácticas y estratégicas de género.⁴ De acuerdo con estas dimensiones, el análisis de la desigualdad de género se vincula en gran medida a la limitada participación femenina en los espacios públicos y a su diferente tenencia de recursos. Se muestra, por consiguiente, una mayor preocupación por la incorporación de las mujeres en el desarrollo, en línea con el enfoque MED, que por una redefinición de los roles y responsabilidades de ambos sexos en el ámbito privado y público, más propio del enfoque GED.

- 3 No existen datos disponibles para el período 2004-2010 en el caso británico.
- 4 En el marco de la teoría sobre género y desarrollo, el concepto de necesidades de género emerge a mediados de los ochenta con la obra de Molyneux y se encuentra actualmente fuertemente consolidado. Dos son los tipos de necesidades que se identifican: las «necesidades prácticas de género» (NPG), que emanan de las responsabilidades y roles que tienen ambos sexos en una sociedad determinada y las «necesidades estratégicas de género» (NEG), que hacen referencia a la situación de subordinación de las mujeres con respecto a los hombres y derivan de la toma de conciencia de las mujeres de esta situación y de la posibilidad de cambiarlas (Moser 1995: 67-70). Mientras que las primeras se vinculan con la condición o estado material de las personas, las segundas se asocian a su posición económica, política y social en la sociedad (Johnson 2005).

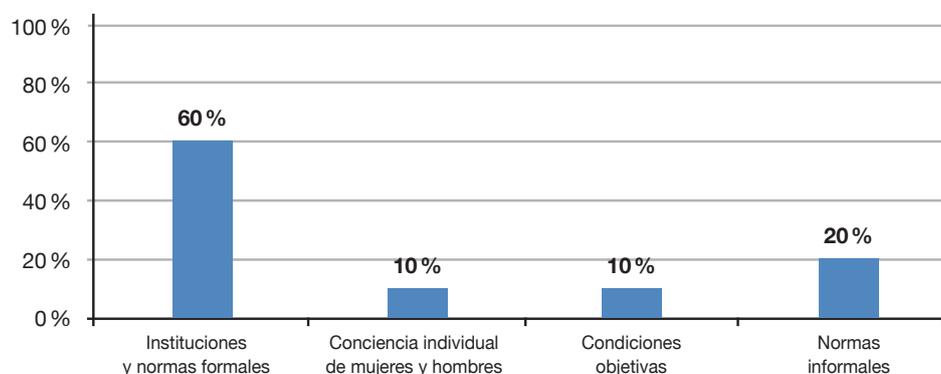


Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1

Dimensiones de género en los diez informes de evaluación británicos (% informes que incluye cada dimensión).

En relación a cómo se analiza el cambio en las relaciones de género, de acuerdo con el gráfico 2, se pone un mayor énfasis en las instituciones y normas formales. Este foco mayoritario manifiesta también un enfoque de carácter integracionista preocupado, principalmente, por la incorporación del género en las políticas y en las instituciones. Las transformaciones de género, por tanto, se analizan de un modo muy limitado sin considerar otros posibles cambios en el conocimiento individual, en la condición objetiva de las personas y en las normas informales.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

Tipos de cambio estudiados en los diez informes británicos de evaluación (% informes que incluye cada tipo de cambio).

No obstante, estas evaluaciones realizan también aportes de interés para futuros análisis de las acciones de género al subrayar la relevancia de estudiar la conceptualización de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los derechos de las mujeres, las masculinidades alternativas y la sensibilidad masculina hacia las necesidades de las mujeres. Estos te-

mas críticos abren nuevas vías de análisis no recogidas en los modelos revisados de evaluación sensible al género (Batliwala 2011; ONU Mujeres 2011; UNEG 2011; Batliwala y Pittman 2010; OIT 2007; Banco Mundial 2005; González y Murguialday 2004; Ruiz Bravo y Barrig 2002 y CIDA 2001).

Por otra parte, ninguna de las evaluaciones utiliza los criterios clásicos del CAD —eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y pertinencia— sino que establecen otras dimensiones de análisis más apropiadas para su propósito y objeto de evaluación. En concreto, centradas en la evaluación de *mainstreaming* de género, ponen el énfasis en criterios de evaluación relativos a la coherencia con el marco internacional en materia de desarrollo y género y a los progresos en la integración de la perspectiva de género en evaluación (COWI 2006a, 2006b y 2006c; Johnston 2005; Pinder 2005; Rose y Subrahmanian 2005; Waterhouse y Neville 2005; Watkins 2004). En las evaluaciones de Macdonagh (2005) y Grellier (2005), además, toman como criterios directamente los avances en términos de participación de las mujeres en la toma de decisiones; los progresos en la respuesta a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres; y los logros en materia de acceso a recursos y beneficios del desarrollo por parte de las mujeres. Los principios de la Declaración de París,⁵ por otra parte, tampoco se incorporan en la única evaluación realizada tras su aprobación aunque sí se observa un especial interés en analizar la eficacia de la ayuda en clave de género.

En materia de indicadores, cabe resaltar que los ejercicios británicos no recogen de forma sistemática indicadores vinculados a los criterios y preguntas de evaluación. En general, en el caso británico, se subraya su importancia para la institucionalización del *mainstreaming* de género y para el desarrollo de evaluaciones de calidad. Así, se resalta la necesidad de mejorar los sistemas de seguimiento, que se caracterizan por su ceguera al género; de establecer indicadores para medir el impacto diferenciado de género; y de elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos para recoger tanto los cambios que son cuantificables como aquellos que no lo son.

En relación con el diseño metodológico y las técnicas aplicadas, la cooperación británica opta por un enfoque interpretativo con diferentes matices participativos. Así, recurren al contraste de fuentes y utilizan técnicas cualitativas, participativas y, en menor grado, cuantitativas. En concreto, se utilizan técnicas fundamentalmente de tipo cualitativo siendo el uso de técnicas cuantitativas y herramientas participativas más limitado. En concreto, el primer proceso evaluativo, de carácter exploratorio, se apoya en una revisión y análisis documental que se acompaña, principalmente, de entrevistas semi-estructuradas y consultas a la plantilla. Una de las nueve evaluaciones analizadas incluye también la aplicación de un cuestionario. El segundo proceso, más sistemático y profundo, añade el desarrollo de grupos de discusión así como el uso de la herramienta de valoración y graduación del cambio (CAST)⁶ y de la herramienta del cambio más significativo (MSC),⁷ ambas de carácter participativo. Estas dos herramientas se consideran de gran utilidad para identificar lecciones sobre procesos, considerando los cambios en el

5 Los cinco principios o criterios de gestión de la Declaración de París son la apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y la gestión por resultados.

6 La herramienta CAST (*Change Assessment and Scoring Tool*) proporciona una visión general de los cambios tal y como son percibidos por los grupos implicados en la intervención evaluada. La comparación de los resultados obtenidos con esta herramienta diferenciando por grupos —de mujeres y hombres, por ejemplo— puede facilitar información clave sobre sus diversas percepciones (Mikkelsen, 2005: 313).

7 La herramienta MSC (*The «Most Significant Change» Technique*) revela los efectos y resultados de una intervención permitiendo valorar el impacto global de la misma. Para ello, se identifican los principales cambios de acuerdo con la información proporcionada por los diferentes agentes implicados en la intervención y en pequeños grupos se debate la importancia de cada uno de estos cambios (Davies y Dart, 2005).

modo de trabajar del DFID, y para vincular los resultados de las intervenciones con los efectos en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, en ninguno de los informes se especifica quién aplica las técnicas —mujeres u hombres— ni si estas se adecúan a los posibles diferentes horarios, espacios y modos de comunicación de mujeres y hombres.

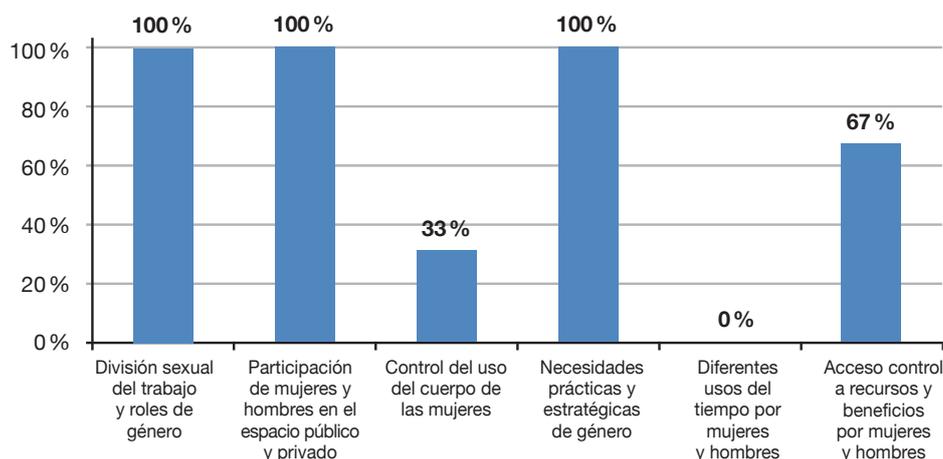
Con respecto a la difusión de los resultados, las evaluaciones británicas son difundidas utilizando los mismos formatos: a través de publicación en papel, que se remite a cualquier agente interesado; y la publicación electrónica en la web del DFID y en la del *DAC Evaluation Resource Centre* (DEReC). La comunicación del informe final se realiza en reuniones con los principales agentes con interés en la materia. No existe una especificación, sin embargo, de su difusión a lo largo del proceso evaluativo aunque se expone que el segundo proceso fue comunicado de forma constante al *Senior Management*, responsable de la toma de decisiones estratégicas, y a las diferentes divisiones del DFID.

En cuanto a su uso, el primer proceso evaluativo sirvió de base para el segundo y alimentó la toma de decisiones en cada una de las áreas temáticas revisadas. Ambos procesos, además, se reconocen como el «gran hito» en materia de género y evaluación en tanto que pusieron en evidencia la inconsistencia entre práctica y discurso y trajeron consigo que el DFID aumentara su atención a las cuestiones de género. En concreto, alimentaron el *Gender Equality Action Plan 2007-2009. Making Progress to Gender Equality*. En el seno del EvD impulsaron la formación en esta materia y la elaboración del *How to Note on Integrating Gender within Evaluation* y el *Evaluation Department Gender Equality Action Plan*. No obstante, ninguna de las dos evaluaciones sirvió de insumo para rendir cuentas a la ciudadanía sobre avances y retos en el área de igualdad. El interés se centró más en valorar los procesos para impulsarla que en los avances efectivos en esta dirección. No se tuvo presente que el progreso en el *mainsstreaming* de género no trae de forma directa mejoras en la igualdad.

3.2. La igualdad de género en la práctica evaluativa sueca

El Departamento de Evaluación de ASDI ha gestionado tres grandes evaluaciones en esta materia, que conforman el 12 % de su trabajo entre 2000 y 2010, y SADEV estaba terminando a finales de 2010, dentro de su programa específico de género, dos evaluaciones que se sumarán a las 19 ya publicadas hasta 2010. Todas estas evaluaciones se producen en dos momentos diferenciados: a comienzos y a finales del decenio pasado. Responden, por una parte, al efecto post-Beijing, que impulsó en otros donantes ejercicios similares; y, por otra, a la revisión de Beijing+15. En el caso de las evaluaciones más recientes, estas se enmarcan también en un contexto nacional muy interesado por generar conocimiento sobre género con la finalidad de mejorar la eficacia de la ayuda.

Atendiendo a las principales dimensiones de género analizadas, como se observa en el gráfico 3 y a diferencia de la cooperación británica, en el caso sueco se pone de manifiesto un análisis de la desigualdad cercano a un «enfoque GED». Así, en las evaluaciones se vincula este problema con las diferentes responsabilidades y roles de género, con sus distintas necesidades específicas —prácticas y estratégicas—, con el escaso liderazgo y participación de las mujeres en el ámbito público así como con el diferente acceso y control de los recursos por parte de ambos sexos.

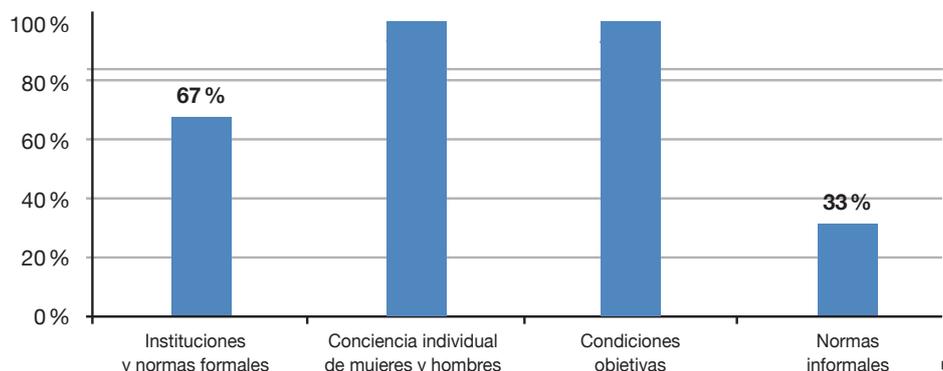


Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3

Dimensiones de género en los tres informes de evaluación suecos (% informes que incluye cada dimensión).

De forma paralela, la recurrencia a analizar los cambios de género atendiendo a las transformaciones en el conocimiento y en la condición objetiva de las personas —tal y como se pone de manifiesto en el gráfico 4— muestra una mayor atención a los cambios individuales que otros de cariz social.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4

Tipos de cambio estudiados en los tres informes británicos de evaluación suecos (% informes que incluye cada tipo de cambio).

En relación con los nuevos temas que estas evaluaciones ponen sobre la mesa, destacan el diálogo sobre igualdad entre agentes críticos, la relación entre pobreza y género, las concepciones sobre la igualdad de género, la calidad y tipo de participación de mujeres y hombres y la definición de las mujeres como actoras.

Por otra parte, al igual que en el caso británico, los criterios del CAD no se consideran de forma generalizada como ejes de análisis sino que se desarrollan dimensiones más adecuadas a cada uno de los objetos y propósitos evaluativos. Solo la evaluación de Byron et al. (2010a), se centra en el estudio de tres de estos criterios: pertinencia, eficacia y sostenibilidad. Por su parte, la evaluación de Mikkelsen et al. (2002a) —centrada en la estrategia de *mainstreaming* de género— analiza la definición de la igualdad de género como objetivo, la integración de la perspectiva de género y los cambios en materia de igualdad de género, entre otras cuestiones. En la misma línea, la evaluación de Farnworth (2010) —relativa a la integración del enfoque de género en los programas agrícolas— dirige la mirada al grado de incorporación de este enfoque en el diseño e implementación de este tipo de actuaciones así como a los resultados en esta materia. Los principios de la Declaración de París, sin embargo, sí se incorporan en una de las dos evaluaciones realizadas tras su aprobación analizando, de forma específica, el alineamiento y la armonización.

En relación con los indicadores, las evaluaciones suecas verbalizan la escasez de indicadores de género en la fase de diseño y la dificultad, por tanto, de medir avances en esta dirección. Asimismo, se critica que los indicadores de género existentes solo son cuantitativos y hacen referencia a *inputs* pero no a procesos ni a resultados. Se afirma, a este respecto, que los indicadores no solo han de presentar datos sino que han de contar también historias.

En la única de las tres evaluaciones que desarrolla indicadores de género, por otro lado, se señala la dificultad de capturar la complejidad de la igualdad de género de un modo sencillo y suficientemente preciso. Los indicadores, en este sentido, se identificaron de forma preferente por las y los principales agentes implicados combinando indicadores cuantitativos y cualitativos.

Con respecto al diseño metodológico y a las técnicas aplicadas, al igual que la cooperación británica, la cooperación sueca también opta por un enfoque interpretativo con diferentes matices participativos. Sin embargo, en las evaluaciones suecas ha existido un mayor uso de herramientas participativas o técnicas cualitativas grupales en combinación con otras técnicas cualitativas y alguna cuantitativa. Esto responde a la voluntad de la cooperación sueca de que las evaluaciones sean hechas propias por las y los agentes críticos. De igual modo, se debe al reconocimiento de la dificultad de medir los cambios de género con los métodos tradicionales y con escasos datos desagregados por sexo. Así, junto con el análisis documental y la entrevista, se han desarrollado grupos de

discusión y diferentes talleres participativos —taller DAFO (Debilidad, Amenaza, Fortaleza y Oportunidades)⁸ y herramienta de valoración y graduación del cambio (CAST)—. A la vez, se ha aplicado la encuesta en una de las evaluaciones.

En cuanto a la aplicación de las técnicas, en dos de las tres evaluaciones se explicita la participación de mujeres y hombres en el desarrollo del trabajo de campo para reducir el sesgo de género, vinculado al acceso y comunicación con personas de diferente sexo, en la recolección de la información. No existe, sin embargo, aclaración sobre si se tuvo en cuenta en la aplicación las posibles diferencias en los horarios y espacios más apropiados para mujeres y hombres.

Con respecto a la difusión de los resultados, las evaluaciones suecas se han publicado en formato papel y electrónico y están disponibles en página web de ASDI y de DEReC. Junto a ello, se difundieron boletines informativos con las principales conclusiones y recomendaciones y se realizaron seminarios con los agentes interesados. La comunicación, como se recoge en los informes, fue constante durante todo el proceso evaluativo implicando a diferentes actores críticos para potenciar la apropiación de los resultados.

En relación a su utilización, dado que dos de los tres informes salieron a la luz en 2010, solo es posible valorar el impacto del primero de ellos. Durante el desarrollo de este informe, de 2002, se influyó en las *Draft Guidelines for Country Strategies in Swedish Development Cooperation* (2001) que incluyeron, por primera vez, el género como elemento central en el análisis de la pobreza. También alimentó el *Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation 2005-2010*. Además, constituyó un insumo importante para posteriores evaluaciones de género, estudios sobre *mainstreaming* y un informe sobre cuestiones metodológicas a considerar en las evaluaciones de género.

4

A modo de conclusión: algunas lecciones aprendidas con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en evaluación

La experiencia evaluativa en materia de género de la cooperación británica y sueca refleja algunos aspectos de interés a considerar en futuras evaluaciones de las políticas de cooperación, en concreto, y de las políticas públicas, en general. A continuación, se recogen los principales aprendizajes a este respecto con la finalidad de —a través de evaluaciones de mayor calidad— avanzar hacia una Administración Pública y unas políticas públicas que potencien en mayor medida la igualdad entre mujeres y hombres en tanto que requisito previo para el desarrollo.

8 Mediante la utilización de matrices DAFO, se analizan las debilidades y fortalezas presentes de la institución o contexto analizado así como las amenazas y oportunidades a futuro.

En cuanto a las orientaciones políticas y los procedimientos de gestión, como ya se ha señalado, resulta clave que exista una clara voluntad política así como instrumentos específicos para incorporar el enfoque de género en evaluación. Ahora bien, estos han de venir acompañados de recursos específicos para ello y de formación concreta al personal técnico responsable de esta actividad.

Dirigiendo la mirada a la praxis evaluativa, se pone de manifiesto que se precisa repensar los contenidos de análisis atendiendo a los temas críticos de género. En concreto, es necesario redefinir estos contenidos atendiendo a las diferentes dimensiones de género y tipos de cambio en relación con el género teniendo siempre en cuenta las características específicas del objeto de evaluación así como el contexto y la población implicada en el programa.

A este respecto, las experiencias analizadas revelan que no existen modelos cerrados para el abordaje de las cuestiones de género y subrayan también como cuestiones clave a analizar la conceptualización de la igualdad de género, el diálogo entre agentes críticos sobre igualdad, los derechos de las mujeres, las masculinidades alternativas y la definición de las mujeres como actoras, entre otras. Así, la apuesta se vincula con una definición específica de lo que es pertinente evaluar en cada caso. Esta definición debe valorar, no obstante, el conocimiento ya generado tanto por la experiencia como por la teoría sobre género y desarrollo.

Con respecto a los criterios de análisis, los criterios del CAD parecen no considerarse los más apropiados en los casos estudiados para evaluar programas específicos de género y se tienden a definir dimensiones de análisis de acuerdo con el propósito y objeto de la evaluación. Aunque estos criterios son de utilidad para enfocar las evaluaciones y unificar su formato y facilitar la comparación, las experiencias analizadas hacen plantearse si un énfasis excesivo en estos puede limitar el foco sobre lo que es necesario evaluar como ya subrayan otros estudios (Ligero 2011 y Ligero et al. 2014). En efecto, adoptar los cinco criterios del CAD supone no incluir otras dimensiones que pueden ser de interés dependiendo de los contenidos —en este caso, la igualdad de género— así como de los diferentes agentes críticos. En este sentido, esta delimitación de los criterios puede reducir la utilidad de los resultados evaluativos en tanto que no sean los más adecuados para evaluar todos los contenidos y puesto que no se asegura que se responda siempre a necesidades informativas de los y las agentes. De acuerdo con las evaluaciones revisadas, no se trataría de redefinir los criterios de evaluación sino de apostar por incluir nuevos criterios dependiendo del objeto analizado y los intereses específicos en la evaluación.

En cuanto a los indicadores, se apuesta por el desarrollo de indicadores de procesos y resultados definidos de forma participativa. A este respecto, las evaluaciones subrayan la necesidad de contar con indica-

dores en la formulación y el seguimiento para valorar los resultados de las intervenciones. Estos indicadores, además, han de proporcionar información tanto sobre los *inputs* como, fundamentalmente, sobre los procesos y resultados.

Ahora bien, ante la complejidad de medir ciertos cambios relativos a la igualdad de género, como el empoderamiento de las mujeres, las evaluaciones proponen la construcción de indicadores de forma participativa con los distintos agentes implicados. El equipo de evaluación no puede definir todos los indicadores durante el trabajo de gabinete sino que debe estar atento a los cambios vividos por las personas atendiendo a cómo estas los expresan. Para ello, debe asegurarse que las voces de ambos sexos se escuchan en similar grado.

En relación con los métodos y las técnicas, la práctica estudiada pone de manifiesto la utilización de métodos mixtos, la combinación de técnicas y la utilización de herramientas participativas. Esta decisión metodológica responde, por una parte, a la complejidad ya señalada de dimensionar las transformaciones en las relaciones de género y a los escasos datos desagregados por sexo. Por otra, se asocia también con una voluntad de promover una mayor implicación de la población en la toma de decisiones así como una mayor apropiación de los resultados evaluativos.

Por último, la difusión y uso de sus resultados como elementos clave en las evaluaciones analizadas. A este respecto, los informes de evaluación son difundidos a través de diferentes medios a las personas e instituciones interesadas en sus conclusiones y recomendaciones. La finalidad es promover que la evaluación sea apropiada y utilizada. Asimismo, todas las evaluaciones examinadas tienden a vincularse a procesos de revisión de políticas o áreas estratégicas de acción y los resultados evaluativos son utilizados para alimentar nuevos ejercicios de toma de decisiones. La evaluación se comprende, por tanto, como un ejercicio estrechamente ligado a los ejercicios de planificación.

A grandes rasgos, la experiencia de la cooperación británica y sueca pone de manifiesto áreas específicas donde seguir mejorando la praxis evaluativa de la Administración Pública de cara a una mayor cultura de transparencia y una mayor atención a las necesidades e intereses de ciudadanas y ciudadanos. Asimismo, revela que mirar a la desigualdad de género en la evaluación contribuye a poner en el centro de la política a las personas, reconocer su diversidad y atender a sus diferentes puntos de partida para avanzar hacia una sociedad más equitativa.

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2005). Gender Issues in Monitoring and Evaluation in Rural Development: A Tool Kit. Washington. World Bank
- BATLIWALA S (2011). Strengthening Monitoring and Evaluation for Women's Rights: Thirteen Insights for Women's Organizations. Toronto, AWID
- BATLIWALA S, PITTMAN A (2010). Capturing Change in Women's Realities. A Critical Overview of Current Monitoring and Evaluation Frameworks and Approaches. Toronto, AWID
- BENERÍA L (2005). Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas. Barcelona, Hacer Editorial
- BERGSTÉN S (2001). Sida's Gender Policy and Evaluations in relation to contemporary academic thinking. Tesina, Gotemburg Universtiy
- DAVIES R, DART J (2005) The Most Significant Change (MSC) Tecnique. A Guide to Its Use. Reino Unido, CARE International
- DE WAAL M (2006). Evaluating Gender Mainstreaming in Development Practices. In: Development in Practice, 16 (2):209-214
- ESPINOSA J (2013a). La evaluación sensible al género: Una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda. Cuadernos de género. Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2:113-124
- ESPINOSA J (2013b). Moving towards gender-sensitive evaluation? Practices and challenges in international development evaluation. Evaluation 19(2):171-182
- ESPINOSA J (2013c). Promoting Human Rights and Gender Sensitive Evaluations: Key Ideas for Evaluating Gender Equality Results. Discussion paper presented at UN Women Expert Group Meeting on Gender Mainstreaming Approaches in Development Programming: Being Strategic and Achieving Results in an Evolving Development Context. Santo Domingo, 29-4 a 3-5. 2013
- FIDA (1995). Directrices Básicas para la Evaluación de las Cuestiones de Género. Roma, FIDA
- GONZÁLEZ L, MURGUIALDAY C (2004). Evaluar con enfoque de género, Cuadernos Bakeaz, 66, Bakeaz, Bilbao
- HUNT J, BROUWERS R (2003). Review of Gender and Evaluation, Final Report to DAC Network on Development Evaluation, DAC Evaluation Series. OCDE
- JOHNSON R (2005). Not a Sufficient Condition: The Limited Relevance of The Gender MDG to Women's Progress. In: C. Sweetman (ed.), Gender and the Millenium Development Goals, Oxford, Oxfam GB, pp. 56-66
- LIGERO LASA J A (2011). Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. Serie CECOD. Madrid, CEU Ediciones
- LIGERO LASA J A, ESPINOSA FAJARDO J, MORMENEO C, BUSTELO M (2014). Aproximaciones a hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos para el desarrollo. Madrid, MAEC. http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/diferentes_aprox_on-line_definitivo.pdf
- MIKKELSEN B (2005). Methods for Development Work and Research. A New Guide for Practitioners. Nueva Delhi, Sage
- MOSER CON (1995). Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación. Lima, Red Entre Mujeres y Flora Tristán Ediciones
- OIT (2007). Guía para la evaluación. Consideración del género en el seguimiento y evaluación de proyectos. OIT
- ONU MUJERES (2011). Manual de ONU. Mujeres sobre la evaluación con enfoque de igualdad de género y Derechos Humanos. ONU Mujeres. http://unifem.org/evaluation_manual/es/index.html, acceso, 30 de diciembre de 2013
- RAO A, KELLEHER D (2005). Is there life after gender mainstreaming?». Gender and Development, 13(2):57-69
- RUIZ-BRAVO LÓPEZ P, BARRIG M (2002). Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos. PREVAL II
- UNEG (2011) Handbook for Integrating Human Rights and Gender Equality Perspectives in Evaluations in the UN System. UNEG. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/IOS/temp/HRGE%20Handbook.pdf>, acceso, 30 de diciembre de 2013
- WOODFORD-BERGER P (2000). Gender Equality and Women's Empowerment. A DAC review of agency experiences 1993-1998. Estocolmo. ASDI

Documentos oficiales e informes de evaluación analizados

Cooperación oficial británica

- COWI (2006a). Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Volume I. Synthesis Report, Glasgow, Evaluation Department
- COWI (2006b). Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Country Case Studies. Volume II. India, Nigeria and Western Balkans, Glasgow, Evaluation Department
- COWI (2006c). Evaluation of DFID's Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Thematic Studies. Volume III. Gender and Budget Support. Gender Equality through Justice and Rights-Based Policies and Programmes. DFID's Efforts to Address Gender Equality Goals in International Partnerships. Summary of Research in Gender and DFID's Support to Pro-poor Growth, Glasgow, Evaluation Department
- DFID (2000). Target Strategy Paper. Poverty Elimination and the Empowerment of Women
- DFID (2005). Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff
- DFID (2007). Gender Equality Action Plan 2007—2009. Making faster progress to gender equality
- DFID (2008). How to Note on Integrating Gender within Evaluation
- DFID (2009a). Building the Evidence to Reduce Poverty. The UK's Policy on Evaluation for International Development
- DFID (2009b). Forward Work Programme 2009/10 and List of Evaluations Topics Proposed for 2010/12
- DFID (2010a). Evaluation Department Gender Equality Action Plan 2010
- DFID (2010b). Quality Assurance: Template for Entry level
- DFID (2010c). Quality Assurance: Template for Exit level
- EDBROOKE J, PETERS C (2005) Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Gender Violence, Glasgow, Evaluation Department
- GRELLIER R (2005). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Modules HIV and AIDS, Glasgow, Evaluation Department
- JOHNSTON N (2005). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Conflict and Post Conflict Reconstruction, Glasgow, Evaluation Department
- MACDONAGH S (2005). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Maternal Mortality, Glasgow, Evaluation Department
- MURISON S (2005). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Migration and Development, Glasgow, Evaluation Department
- PINDER C (2005). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Enabling Environment for Growth and Investment, Glasgow, Evaluation Department
- ROSE P, SUBRAHMANYAN R (2005). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Education, Glasgow, Evaluation Department
- WATERHOUSE, Rachel and NEVILLE, Sally (2005). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. Phase II Thematic Evaluation: Voice and Accountability, Glasgow, Evaluation Department
- WATKINS F (2004). Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment. DFID's Experience of Gender Mainstreaming: 1995 to 2004, Glasgow, Evaluation Department

Cooperación oficial sueca

- ASDI (1999). Sida's Evaluation Policy, Estocolmo, Sida
- ASDI (2004). Looking Back, Moving Forward. Sida Evaluation Manual
- ASDI (2005). Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation (2005-2010)»
- ASDI (2006). Sida's Evaluation Plan 2007
- ASDI (2007). Sida's Evaluation Plan 2008
- ASDI (2009a). Gender Equality in Practice. A Manual for Sida
- ASDI (2009b). Sida's Evaluation Plan 2009
- ASDI (2010). Sida's Evaluation Guidelines and Evaluation Plan 2010
- BYRON G, ÖRNEMARK C, NYAMWEYA P, WOLDEMARIAM M (2010a). Gender Equality in Swedish Development Cooperation. Final Report, A Sida Evaluation Report 2010:1
- BYRON G, WOLDEMARIAM M (2010b). Gender Equality in Swedish Development Cooperation. Annex IV: Ethiopia Country Report, UTV Working Paper 2010:1
- FARNWORTH C R (2010). Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes: A study of Sida-supported Agricultural Programmes, A Sida Evaluation Report 2010:3
- FARNWORTH C R, GUTEMA T H (2010). Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes, Ethiopia Country Report: A special study of the Sida-Amhara Rural Development Programme (SARDP III) and the work of selected agencies in Ethiopia, UTV Working Paper 2010:4
- FARNWORTH C R, MUNACHONGA M (2010). Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes - Zambia Country Report Working, Paper 2010:8
- FARNWORTH C R, OBUYA M (2010). Gender Aware Ap Gender Aware Approaches in Agricultural Approaches in Agricultural Programmes - Kenya Country Report: A special study of the National Agriculture and Livestock Extension Programme (NALEP II), UTV Working Paper 2010:5
- FORSS, K, VEDUNG E, KRUSE S E, MWAISELAGE A, NILSDOTTER A (2008). Are Sida Evaluations Good Enough? An Assessment of 34 Evaluation Reports. Sida Studies in Evaluation 08/01
- FREEMAN T, BARAHONA M, BONDE A, FORTI S, MIKKELSEN B y SALINAS G (2002). Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country Report Nicaragua, A Sida Evaluation Report 2002/01:1
- FREEMAN T, MIKKELSEN B et al. (2003) Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality. Sida Studies in Evaluation 03/01
- GALLINA A (2010). Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes, International Literature Review, UTV Working Paper 2010:3.
- GALLINA A, CHIDIAMASSAMBA C (2010). Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes, Mozambique Country Report: A special study of the National Agricultural Development Programme (ProAgri II), UTV Working Paper 2010:6
- GALLINA, Ambra y OCÓN, Lola (2010). Enfoques de género en los programas de agricultura: El caso del programa Fondo de Desarrollo Agropecuario (FondeAgro), UTV Working Paper 2010:7
- GRÖNVALL M (1998). A Brief Presentation of Swedish Work and Policies on Gender Equality
- KELLER B, FORTI S, MIKKELSEN B, POSSING S, SCHOEMAN K, SEROTE, R (2002). Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country Report South Africa, A Sida Evaluation Report 2002/01:3
- MIKKELSEN, Britha, FREEMAN, Ted, KELLER, Bonnie et al. (2002a). Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries, A Sida Evaluation Report 2002/01
- MIKKELSEN B, FREEMAN T, HUDA M , LEOWINATHA S y RAHMAN J (2002b). Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country Report Bangladesh, A Sida Evaluation Report 2002/01:2
- ÖRNEMARK C, NYAMWEYA P (2010). Gender Equality in Swedish Development Cooperation. Annex V: Kenya Country Report, UTV Working Paper 2010:2
- UGGLA F (2007). Mainstreaming at Sida: A Synthesis Report, Sida Studies in Evaluation 07/05

Glosario

ASDI: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

DFID: Department for International Development

EvD: Evaluation Department of the Department for International Development

GED: Género en Desarrollo

MED: Mujeres en Desarrollo

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

SADEV: Oficina de Planificación y Evaluación

UTV: Departamento de Evaluación de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA)

Tribuna libre

Determinants of international migration in Argentina: differences between european and latin american inflows

Roxana MAURIZIO
Universidad Nacional
de General Sarmiento
Argentina
roxanadmaurizio@gmail.com

Determinantes de la migración internacional en Argentina: diferencias entre las entradas europeas y latinoamericanas

ResumenAbstract

- 1. Introduction**
- 2. The long-term evolution of international migration to and from Argentina**
- 3. Determinants of international migration**
 - 3.1. Theoretical aspects of the determination of international migration**
 - 3.2. Econometric models**
 - 3.3. Results**

4. Conclusions

References

Determinants of international migration in Argentina: differences between european and latin american inflows

Roxana MAURIZIO
Universidad Nacional
de General Sarmiento
Argentina
roxanadmaurizio@gmail.com

Determinantes de la migración internacional en Argentina: diferencias entre las entradas europeas y latinoamericanas

Abstract

This paper studies, from a long-term perspective, the determinants of immigrant flows to Argentina from Europe and South America. Different econometric models are estimated for both the European waves —during the period from 1870 to 1950— and the Latin American waves —during the period from 1945 to 1976—. Results indicate a shift in the order of importance of the determinants of the entry rates, where the income gap, more than opportunities of employment differentials, appears to be the variable that generates the greatest reaction in the regional migratory flows. On the contrary, European flows seem to have been triggered by the second factor.

Keywords: Argentina, international migration, determinants of migration, income gaps.

Resumen

Este artículo estudia, desde una perspectiva de largo plazo, los determinantes de los movimientos migratorios a Argentina desde Europa y América del Sur. Se estiman diferentes modelos econométricos tanto de las llegadas desde Europa —de 1870 a 1950— como desde América Latina —de 1945 a 1976—. Los resultados indican un cambio en el orden de importancia de los factores determinantes en las tasas de entrada, donde la diferencia salarial, más que en las oportunidades de empleos diferenciales, parece ser la variable que genera la mayor reacción en los movimientos migratorios regionales. Por el contrario, los movimientos europeos parecen haberse desencadenado más por el segundo factor.

Palabras clave: Argentina, migración internacional, determinantes de la migración, diferencias salariales.

1 Introduction

International migration is a phenomenon of growing importance worldwide, given that movements of people produce significant economic, social, demographic and cultural effects in both sending and receiving countries. Sharp disparities in levels of economic development and unequal employment opportunities between countries, political instability and social violence are the most important expulsion and attraction factors influencing migration throughout the world.

In the analysis of international movements of people, Argentina is a relevant case, not only because international migration has been a central component of Argentine nation-building and development, but also because the country switched from being a net recipient of migratory flows from the late 19th Century until the mid-1950s to becoming an expeller in the last quarter of the 20th Century. This flow reversal was associated with the downturn in the Argentine economy following World War II — which set Argentina back in relation to other, better-performing economies — jointly with strong political instability.

This paper studies the dynamics of migratory inflows to Argentina since the end of the 19th Century. Its main contribution is the estimate of the quantitative importance of diverse factors — GDP level, labor market and social conditions, political influence, among others — in the entry flows to Argentina in a long-term perspective. For this, different econometric models are performed separately for both the European waves — during the period from 1870 to 1950 — and the Latin American waves — during the period from 1945 to 1976 — in order to evaluate if there were changes in the relevance of those factors affecting the inflows of people to Argentina.

The document follows with a description of the long-term evolution of international migratory flows to Argentina. Section 3 presents the theoretical framework and discusses the results obtained from different econometric models. Section 4 concludes.

2 The long-term evolution of international migration to and from Argentina

Since the mid-19th Century, international migration flows have occurred in well-differentiated phases. The «First Wave of Globalization,» from 1870 to 1913, was characterized by a growing volume of international trade facilitated by the development of transportation and communication technologies, lowered tariffs and the gold standard system (Eichengreen 1996).

During this «Age of Mass Migration» (Hatton and Williamson 1998), the international mobility of goods, as well as production factors, both capital and labor, was significant. There were large international movements of people, especially from countries in Europe to countries in the Americas, such as Argentina, the United States, Canada and Brazil, and to other countries, such as New Zealand and Australia. The situation in these receiving countries, characterized by an abundance of natural resources and a scarcity of workers, was the inverse of the situation in some of the Old World countries, where there was an abundant supply of labor but limited opportunities for employment.

This dynamic period of global integration was followed by another period, from 1914 to 1945, which was characterized by the two world wars, the economic crisis of the 1930s and major political instability. As a consequence of these factors, the process of globalization and the mobility of factors ceased, and migration policies became more restrictive. Contrary to the positive relationship between globalization and migratory flows observed between 1880 and 1913, the «Second Wave of Globalization,» which took place during the last quarter of the 20th Century, was accompanied by restrictive immigration policies, especially in developed countries.¹ Although the international mobility of highly educated people and/or people who own a large stock of financial capital is high and relatively unrestricted, the same cannot be said for poor, less educated workers, who frequently face situations of exclusion and marginalization, resulting in highly segmented international labor markets.

As mentioned, in this context, Argentina is an interesting case from the perspective of the international migratory movements. The great migratory inflows from Europe occurred between 1870 and 1929.² The crisis of the 1930s and World War II had a negative impact on the volume of these flows. After the war ended, there was a second —and last— wave of European migration, but not as intense as the first. Lattes and Recchini de Lattes (1995) estimate that about 5.3 million people arrived in Argentina between the end of the 19th Century and 1970, representing almost 40 % of the net total migration of Latin America and the Caribbean during that period.

Since the mid-20th Century, along with the decline in flows from abroad, the composition of the foreign resident population in Argentina also changed, with natives of neighboring countries becoming the majority. Despite the long tradition of these migratory flows in Argentina³ —fundamentally in the border zones—, they became more visible in the 1960s as they headed toward the large urban centers, particularly the Buenos Aires Metropolitan Area.⁴

While this process was turning Argentina into the «nucleus of a regional subsystem of Southern Cone migration» (INDEC 1997), the flow of Argentines leaving the country —especially skilled workers— was also growing, the majority going to the United States, Spain, Italy and Canada.

1 Baldwin and Martin (1999), Sutcliffe (1998), Wellish and Walz (1997).

2 According to the National Population and Housing Censuses, in 1914 the percentage of foreign-born residents in relation to the total population reached its highest value, when it represented almost one third of the total Argentine population. Around 90 % of these foreign-born people were Spanish or Italian.

3 Benencia (2007), Marshall and Orlansky (1983), Maurizio (2008), OIM (2012).

4 Includes the City of Buenos Aires and surrounding municipalities in Buenos Aires Province.

These migratory outflows were associated with the downturn in the Argentine economy following World War II, which implied a setback in relation to other better-performing economies. These different stages of development were also accompanied by severe political instability under alternating military and democratic governments, which also made a significant impact on the direction and intensity of the migratory flows. According to della Paolera and Taylor (2003) «At the beginning of the twentieth century, Argentina was an affluent society, the most dynamic country in the global system attracting an unprecedented volume of foreign investment and massive flows immigrants. By the end of the century, the former bread basket of the world had become a basket case».

These migratory trends can be separated into five distinct stages, as described below.

1870 to 1913

The period that begins with the consolidation of the Argentine Nation-State was characterized by a great influx of financial capital and immigrants from Europe. During those years, Argentina enjoyed a vigorous cycle of economic growth based on the agro-export model. GDP growth rates rose, reaching an annual average of 6% —one of the highest in the world— and 3% per capita (table 1).

During the «Belle Époque» (Díaz Alejandro 1975) Argentina received large amounts of foreign capital, mainly from England, and a massive influx of European immigrants, primarily from Mediterranean Europe —Italy and Spain—, which together in 1914 represented 92% of the total foreign resident stock in Argentina (INDEC 1997).

The richness of land, the scarcity of workers, and the vigorous growth of agricultural production and commodity exports contrasted sharply with the situation in Spain, Italy and other European economies, which offered scarce economic opportunities.⁵ As a consequence, the greatest positive net migration flows in the history of Argentina were registered throughout this period (figure 1).

The average net entry rate in relation to residents was 15‰, reaching as high as 20‰ between 1900 and 1913, which corresponds to an average annual net entry rate of approximately 67,000 people, reaching a maximum of 200,000 in the final years of this period (table 2).

As mentioned above, the rapid expansion of agricultural and livestock production, as well as urban-support activities, was made possible by the rise of the agro-export model. Given the relative scarcity of local workers, large volumes of foreign workers were required. Thus, rapid economic growth brought major employment growth in both rural and urban areas, along with a rapid evolution of earnings, in real terms as well as in relation to the European countries.

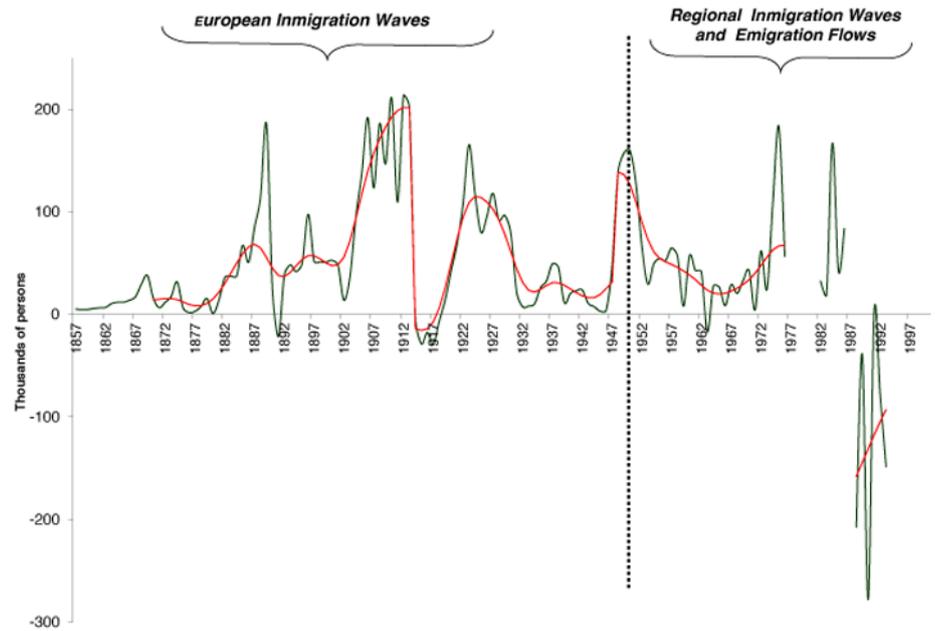
5 Hatton and Williamson (1998).

Year	GNP *	Annual growth rate	Per capita GNP*	Annual growth rate	Year	GNP *	Annual growth rate	Per capita GNP*	Annual growth rate	Year	GNP *	Annual growth rate	Per capita GNP*	Annual growth rate
1870	2 326	...	1 236	...	1901	14 036	8.5%	2 880	4.5%	1932	43 678	-3.3%	3 522	-5.1%
1871	2 456	5.6%	1 269	2.6%	1902	13 746	-2.1%	2 717	-5.7%	1933	45 712	4.7%	3 621	2.8%
1872	2 461	0.2%	1 237	-2.5%	1903	15 722	14.4%	2 992	10.2%	1934	49 344	7.9%	3 845	6.2%
1873	2 677	8.8%	1 309	5.8%	1904	17 407	10.7%	3 191	6.6%	1935	51 524	4.4%	3 950	2.7%
1874	2 824	5.5%	1 344	2.6%	1905	19 703	13.2%	3 479	9.0%	1936	51 873	0.7%	3 912	-1.0%
1875	2 812	-0.4%	1 301	-3.2%	1906	20 691	5.0%	3 518	1.1%	1937	55 650	7.3%	4 125	5.5%
1876	2 988	6.3%	1 344	3.3%	1907	21 127	2.1%	3 459	-1.7%	1938	55 883	0.4%	4 072	-1.3%
1877	3 052	2.1%	1 335	-0.7%	1908	23 190	9.8%	3 657	5.7%	1939	58 004	3.8%	4 148	1.9%
1878	3 367	10.3%	1 431	7.2%	1909	24 353	5.0%	3 699	1.1%	1940	58 963	1.7%	4 161	0.3%
1879	3 198	-5.0%	1 321	-7.7%	1910	26 125	7.3%	3 822	3.3%	1941	61 986	5.1%	4 304	3.4%
1880	3 338	4.4%	1 339	-2.4%	1911	26 590	1.8%	3 746	-2.0%	1942	62 712	1.2%	4 284	-0.5%
1881	3 274	-1.9%	1 276	-4.7%	1912	28 770	8.2%	3 904	4.2%	1943	62 218	-0.8%	4 182	-2.4%
1882	3 326	1.6%	1 260	-1.2%	1913	29 060	1.0%	3 797	-2.7%	1944	69 280	11.4%	4 579	9.5%
1883	4 188	25.9%	1 542	22.3%	1914	26 038	-10.4%	3 302	-13.0%	1945	67 042	-3.2%	4 356	-4.9%
1884	4 695	12.1%	1 679	8.9%	1915	26 183	0.6%	3 244	-1.8%	1946	73 029	8.9%	4 665	7.1%
1885	5 027	7.1%	1 746	4.0%	1916	25 428	-2.9%	3 091	-4.7%	1947	81 136	11.1%	5 089	9.1%
1886	5 895	17.3%	1 988	13.9%	1917	23 364	-8.1%	2 790	-9.7%	1948	85 641	5.6%	5 252	3.2%
1887	5 918	0.4%	1 937	-2.6%	1918	27 665	18.4%	3 248	16.4%	1949	84 478	-1.4%	5 047	-3.9%
1888	6 320	6.8%	2 001	3.3%	1919	28 683	3.7%	3 308	1.8%	1950	85 524	1.2%	4 987	-1.2%
1889	7 334	16.0%	2 246	12.2%	1920	30 775	7.3%	3 473	5.0%	1951	88 866	3.9%	5 073	1.7%
1890	8 045	9.7%	2 382	6.1%	1921	31 559	2.5%	3 471	-0.1%	1952	84 333	-5.1%	4 717	-7.0%
1891	7 381	-8.3%	2 115	-11.2%	1922	34 059	7.9%	3 636	4.7%	1953	88 866	5.4%	4 874	3.3%
1892	6 984	-5.4%	1 936	-8.4%	1923	37 837	11.1%	3 898	7.2%	1954	92 528	4.1%	4 980	2.2%
1893	8 342	19.4%	2 237	15.5%	1924	40 772	7.8%	4 055	4.0%	1955	99 125	7.1%	5 237	5.2%
1894	8 837	5.9%	2 292	2.4%	1925	40 597	-0.4%	3 919	-3.4%	1956	101 856	2.8%	5 285	0.9%
1895	10 188	15.3%	2 575	12.4%	1926	42 544	4.8%	3 994	1.9%	1957	107 087	5.1%	5 461	3.3%
1896	11 295	10.9%	2 775	7.7%	1927	45 567	7.1%	4 156	4.0%	1958	113 655	6.1%	5 698	4.3%
1897	12 495	10.6%	2 952	6.4%	1928	48 414	6.2%	4 291	3.3%	1959	106 303	-6.5%	5 242	-8.0%
1898	10 136	-18.9%	2 326	-21.2%	1929	50 623	4.6%	4 367	1.8%	1960	114 614	7.8%	5 559	6.1%
1899	10 992	8.4%	2 455	5.5%	1930	48 531	-4.1%	4 080	-6.6%	1961	122 809	7.2%	5 862	5.4%
1900	12 932	17.6%	2 756	12.2%	1931	45 160	-6.9%	3 712	-9.0%	1962	120 833	-1.6%	5 677	-3.1%

Year	GNP *	Annual growth rate	Per capita GNP*	Annual growth rate	Year	GNP *	Annual growth rate	Per capita GNP*	Annual growth rate
1963	117 927	-2.4%	5 456	-3.9%	1983	220 016	3.5%	7 383	1.9%
1964	130 074	10.3%	5 926	8.6%	1984	224 491	2.0%	7 425	0.6%
1965	141 960	9.1%	6 371	7.5%	1985	209 641	-6.6%	6 834	-8.0%
1966	142 919	0.7%	6 320	-0.8%	1986	224 985	7.3%	7 224	5.7%
1967	146 755	2.7%	6 399	1.2%	1987	230 797	2.6%	7 299	1.0%
1968	153 002	4.3%	6 578	2.8%	1988	226 438	-1.9%	7 056	-3.3%
1969	166 080	8.5%	7 037	7.0%	1989	212 373	-6.2%	6 523	-7.6%
1970	174 972	5.4%	7 302	3.8%	1990	212 518	0.1%	6 436	-1.3%
1971	183 458	4.8%	7 530	3.1%	1991	233 770	10.0%	6 980	8.5%
1972	189 183	3.1%	7 635	1.4%	1992	254 575	8.9%	7 497	7.4%
1973	200 720	6.1%	7 962	4.3%	1993	269 341	5.8%	7 827	4.4%
1974	213 739	6.5%	8 334	4.7%	1994	291 696	8.3%	8 367	6.9%
1975	211 850	-0.9%	8 122	-2.5%	1995	282 653	-3.1%	8 005	-4.3%
1976	211 327	-0.2%	7 965	-1.9%	1996	295 090	4.4%	8 253	3.1%
1977	224 084	6.0%	8 304	4.3%	1997	318 698	8.0%	8 803	6.7%
1978	214 233	-4.4%	7 807	-6.0%	1998	334 314	4.9%	9 123	3.6%
1979	229 547	7.1%	8 227	5.4%	1999	322 947	-3.4%	8 711	-4.5%
1980	232 802	1.4%	8 206	-0.3%	2000	320 364	-0.8%	8 543	-1.9%
1981	219 434	-5.7%	7 603	-7.4%	2001	308 510	-3.7%	8 136	-4.8%
1982	212 518	-3.2%	7 243	-4.7%	...	...	...	...	...

Source: Own elaboration based on Maddison (2003).

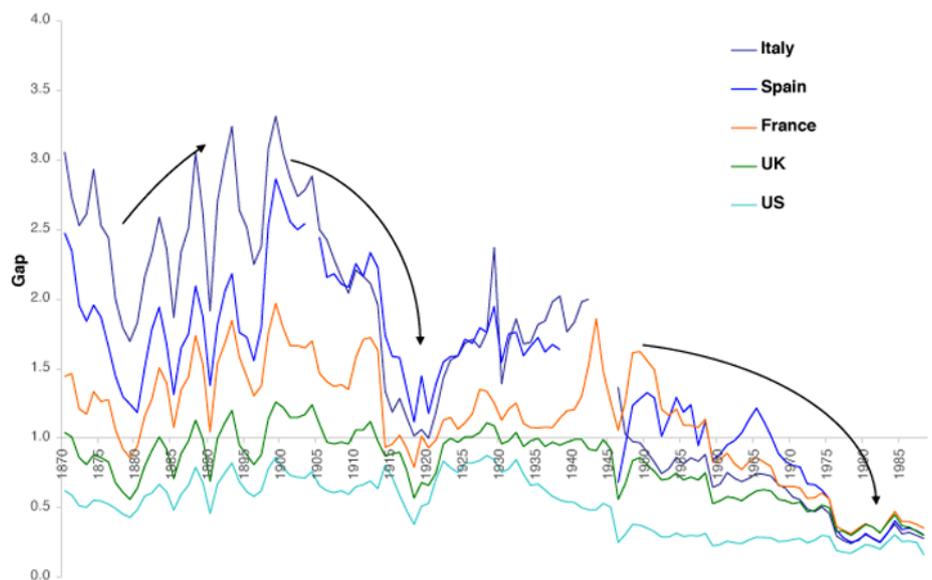
Table 1
Evolution of the GNP and per capita GNP of Argentina, 1870-2001.



Source: Own elaboration based on Ferreres (2005).

Figure 1

Net migration flows: level and trend in the long term, 1857-1993.



Source: Own elaboration based on Williamson (1995).

Figure 2

Wage gaps

Argentina in relation to selected countries, 1870-1988.

Year	Entries	Exits	Balance	Net migration rate	Year	Entries	Exits	Balance	Net migration rate	Year	Entries	Exits	Balance	Net migration rate
1870	45.2	29.3	15.9	8.4	1901	160.6	112.7	47.9	9.8	1932	329.0	321.6	7.4	0.6
1871	26.1	19.6	6.5	3.4	1902	135.2	121.4	13.8	2.7	1933	286.0	278.0	8.0	0.6
1872	43.0	31.3	11.7	5.9	1903	155.2	119.4	35.8	6.8	1934	326.1	315.9	10.2	0.8
1873	72.4	55.0	17.4	8.5	1904	200.0	105.4	94.6	17.3	1935	359.5	333.7	25.8	2.0
1874	71.0	39.4	31.6	15.0	1905	276.7	139.5	137.2	24.2	1936	404.5	371.9	32.6	2.5
1875	45.9	39.5	6.4	3.0	1906	366.3	174.5	191.8	32.6	1937	406.2	356.9	49.3	3.7
1876	37.5	35.8	1.7	0.8	1907	329.1	205.7	123.4	20.2	1938	414.1	368.3	45.8	3.3
1877	42.8	39.9	2.9	1.3	1908	379.6	193.5	186.1	29.3	1939	404.9	393.5	11.4	0.8
1878	52.6	45.1	7.5	3.2	1909	357.6	210.8	146.8	22.3	1940	431.9	411.8	20.1	1.4
1879	62.6	47.3	15.3	6.3	1910	421.6	210.4	211.2	30.9	1941	445.2	422.3	22.9	1.6
1880	49.6	48.7	0.9	0.4	1911	374.1	264.6	109.5	15.4	1942	328.4	304.7	23.7	1.6
1881	59.3	45.9	13.4	5.2	1912	478.1	264.9	213.2	28.9	1943	308.8	298.0	10.8	0.7
1882	64.1	28.4	35.7	13.5	1913	469.3	267.9	201.4	26.3	1944	293.4	286.0	7.4	0.5
1883	78.3	41.1	37.2	13.7	1914	282.0	286.7	-4.7	-0.6	1945	300.1	297.1	3.0	0.2
1884	96.1	58.6	37.5	13.4	1915	139.6	168.6	-29.0	-3.6	1946	351.4	347.7	3.8	0.2
1885	126.5	59.3	67.2	23.3	1916	164.2	182.0	-17.8	-2.2	1947	452.3	406.2	46.1	2.9
1886	114.5	63.7	50.8	17.1	1917	110.5	140.0	-29.5	-3.5	1948	611.2	473.0	138.2	8.5
1887	141.7	56.9	84.8	27.7	1918	116.6	123.4	-6.8	-0.8	1949	641.9	484.7	157.2	9.4
1888	177.2	62.8	114.4	36.2	1919	150.8	136.6	14.2	1.6	1950	692.5	532.6	159.9	9.3
1889	288.9	103.9	185.0	56.7	1920	191.2	148.9	42.3	4.8	1951	594.9	466.6	128.3	7.3
1890	138.3	113.9	24.4	7.2	1921	213.4	144.5	68.9	7.6	1952	405.1	337.9	67.2	3.8
1891	73.6	95.4	-21.8	-6.2	1922	303.5	195.8	107.7	11.5	1953	242.9	213.3	29.6	1.6
1892	93.5	55.2	38.3	10.6	1923	349.3	183.9	165.4	17.0	1954	328.3	279.3	49.0	2.6
1893	110.2	62.1	48.1	12.9	1924	277.2	159.4	117.8	11.7	1955	426.0	371.6	54.4	2.9
1894	107.1	65.5	41.6	10.8	1925	299.8	219.7	80.1	7.7	1956	638.4	585.7	52.7	2.7
1895	100.6	50.7	49.9	12.6	1926	344.9	249.5	95.4	9.0	1957	726.7	662.0	64.7	3.3
1896	164.2	66.6	97.6	24.0	1927	397.2	279.2	118.0	10.8	1958	767.8	711.4	56.4	2.8
1897	130.6	78.9	51.7	12.2	1928	383.1	290.9	92.2	8.2	1959	849.3	841.3	8.0	0.4
1898	128.1	77.1	51.0	11.7	1929	447.7	351.3	96.4	8.3	1960	926.4	869.3	57.1	2.8
1899	145.7	94.7	51.0	11.4	1930	363.2	283.6	79.6	6.7	1961	910.6	868.0	42.7	2.0
1900	133.5	80.9	52.6	11.2	1931	358.7	337.2	21.5	1.8	1962	821.0	779.7	41.3	1.9

Year	Entries	Exits	Balance	Net migration rate	Year	Entries	Exits	Balance	Net migration rate
1963	743.5	760.6	-17.1	-0.8	1979	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1964	905.6	878.4	27.3	1.2	1980	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1965	966.1	939.6	26.5	1.2	1981	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1966	967.7	959.2	8.5	0.4	1982	8 270.7	8 238.3	32.4	1.1
1967	1 038.0	1 008.9	29.0	1.3	1983	8 836.7	8 817.4	19.3	0.6
1968	1 136.9	1 116.4	20.5	0.9	1984	11 415.9	11 249.0	166.9	5.5
1969	1 292.7	1 259.8	32.8	1.4	1985	9 641.6	9 599.0	42.6	1.4
1970	1 414.6	1 372.0	42.6	1.8	1986	10 142.2	10 058.5	83.7	2.7
1971	1 343.1	1 338.9	4.2	0.2	1987	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1972	1 376.1	1 314.4	61.7	2.5	1988	n.a.	n.a.	-207.7	-6.5
1973	1 418.3	1 394.0	24.3	1.0	1989	n.a.	n.a.	-39.1	-1.2
1974	1 859.8	1 750.7	109.1	4.3	1990	n.a.	n.a.	-278.1	-8.4
1975	2 089.8	1 906.7	183.2	7.0	1991	n.a.	n.a.	2.1	0.1
1976	2 044.8	1 988.4	56.4	2.1	1992	n.a.	n.a.	-77.6	-2.3
1977	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1993	n.a.	n.a.	-148.8	-4.3
1978	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	...	...	...	...	...

Source: Own elaboration based on Maddison (2003).

Table 2
Evolution of the GNP and per capita GNP of Argentina, 1870-2001

Cortés Conde (1979) estimates that the real wages of unskilled urban and rural workers rose at an annual rate of 2.5% between 1883 and 1899, accompanied by a sharp increase in the productivity of workers in the agricultural and livestock sectors. In a relatively integrated labor market, this also resulted in higher pay for urban jobs (Beccaria 2006). As a result, wages paid in Argentina were higher in relation to wages paid in European countries, especially in Italy, Spain and, to a lesser extent, France. figure 2 shows the wage gap favorable to Argentina that lasted

until the mid-1950s. During the period 1880-1899, average Argentine wages were around 2.5 times higher than wages in Italy and 2 times higher than wages in Spain.

Argentina's favorable economic situation during this period is also reflected in GDP per capita differentials with respect to Europe. An initial phase of income gap growth can be observed from the mid-1880s until approximately 1910, period in which Argentina's GDP per capita was about 47 % higher than Italy's and about 54 % higher than Spain's (figure 3).

The economic incentives offered by Argentina were reinforced by migration policies favorable toward foreigners entering the country. In 1876, National Law N.º 817 for the Promotion of Immigration, known as the «Avellaneda Law», was passed. The central feature of this law was the promotion of European immigration to Argentina, in harmony with the prevailing spirit of the first National Argentine Constitution of 1853. The State even went so far as to set up immigration agencies in Europe with the objective of advertising Argentina's comparative advantages and attracting workers to continue the development process already underway (Vázquez Presedo 1971).⁶

1914 to 1918

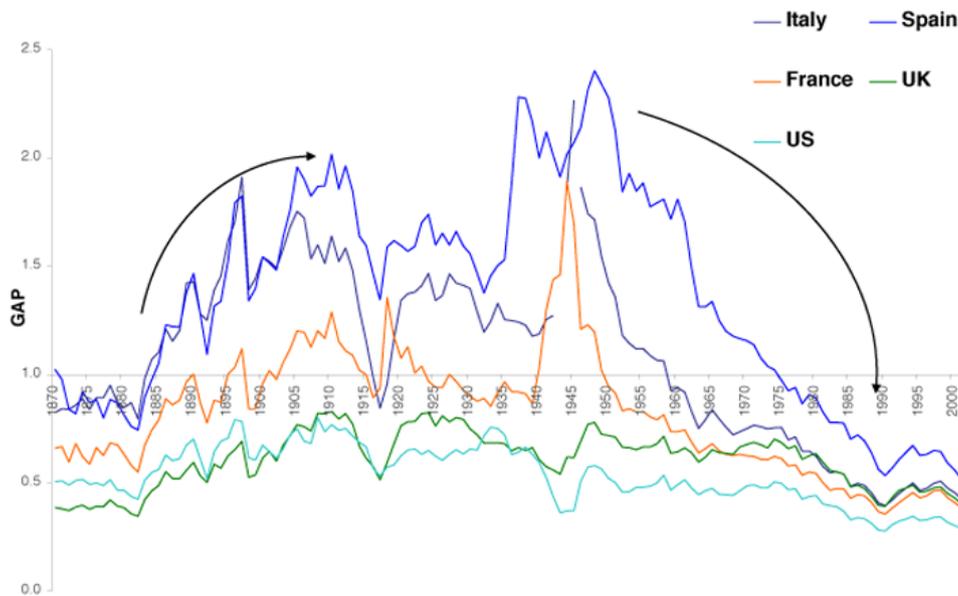
The outbreak of World War I interrupted the process of globalization and integration that had been developing worldwide during the previous period. The war made a strong impact on Argentina, where net migration rates were negative during all these years, at an average of about 2 % annually. Both inflows and outflows of migrants dropped sharply, but especially the former. In 1918, the gross flow of immigrants was only 25 % of that observed in 1913, while emigration was reduced by half (table 2).

The collapse of the global capital market also had a negative effect on Argentina, given the decline in flows of capital, labor and manufactured goods coming from Europe. The total value of Argentine imports declined between 40 % and 50 % with respect to pre-1914 levels due to the redeployment of resources in Europe to the production of military equipment and also to difficulties in transport caused by the war.⁷ World War I also had a negative affect on the grain trade, owing particularly to the scarcity of warehouses for transoceanic transport, a situation that was compounded by recurring poor harvests, primarily of corn, due to unfavorable climactic conditions.

All of these factors combined to greatly deepen the economic crisis in Argentina. Domestic product declined by about 10 % in 1914 and reached stagnation the next year, followed by new downturns in 1916 and 1917 of about 3 % and 8 %, respectively (table 1). This unfavorable economic performance also brought about a reduction in the income gap with respect to European countries (figure 3). Wages evolved in a similar fashion, with phases of stagnation and even sharp declines, such as oc-

6 It is important to note that almost all immigration countries (except the US) established immigration agencies in Europe before World War I.

7 For more detail, see Della Paolera and Taylor (1997).



Source: Own elaboration based on Maddison (2003).

Figure 3

GDP per capita gaps *

Argentina in relation to selected countries, 1970-2001

*Measured in constant 1990 Geary-Khamis international dollars.

occurred in 1917 and 1918, years in which nominal values remained constant while domestic prices rose on a par with the evolution of international prices. Other indicators also appear to reflect labor difficulties in Argentine during this period. In particular, Bunge (1929) estimated that during those years the unemployment rate rose to 19% in the city of Buenos Aires.

1919 to 1923

After the war, Argentina's average annual growth rates rose again to about 8%, and the income and wage gaps relative to Italy and Spain recovered, but remained below their pre-war values (figure 2). Average wages, in particular, were about 25% higher than in Italy and about 43% higher than in Spain, while the GDP per capita differential was 33% and 62%, respectively.

The establishment of immigration quotas in the United States in 1921 and 1924 further encouraged migratory flows to Argentina. Throughout these years, an average of approximately 80,000 people entered the country per year, representing a net rate of almost 8‰ (table 2). However, this sub-period was very short and lasted until 1923, when the net migration rate was very high, around 17‰. From that year onward Argentina did not record such high rates of net migration.

1924 to 1946

The economic decline suffered by Argentina throughout most of this period, along with the international armed conflict unleashed in 1939, provoked a sharp contraction in the European migratory flows, which, nevertheless, continued to be positive. The average net immigration rate during these years was about 4 ‰, but above a clearly decreasing trend (table 2).

During the early 1930s, Argentina's poor economic performance is demonstrated by the negative average annual GDP per capita growth rate of about 7 % during the first three years of the decade. This meant that the wage and income gaps shrunk in relation to both Italy and Spain (figures 2 and 3).

In general terms, the lack of jobs and the decline in wage levels characterized the labor market during these years. The cost of living, in particular, rose while nominal earnings remained constant or even declined. The National Labor Department estimated that the budget for a typical family in 1933 was 10 % higher than the average wage which, along with the lack of jobs, indicated the difficult social situation affecting the population as a whole. In this context, the decree known as the «Defense of Argentine Workers» was proclaimed, ordering Argentine consuls abroad to suspend disembarkation permits for immigrants who did not have a guaranteed occupation (Rapoport 2003).

During World War II, Argentina experienced again low and fluctuating growth rates, which led to stagnation and even drops in the GDP per capita. Additionally, the war severely restricted the mobility of both goods and production factors, including workers. As a result, net entry rates dropped to 0.88 ‰ during those years.

1947 to 2000

The devastating effects of the war in Europe created conditions for a sizeable group of Europeans to decide to leave their countries in search of better opportunities. Argentina then became a natural destination for those people, given what was known about the country through networks established by earlier migratory waves. In this way, Argentina received a new (and last) wave of overseas immigrants between the mid-1940s and early 1950's with a net annual entry rate of about 7.5 ‰ between 1947 and 1951.

However, rapid economic reconversion in Europe at the end of the 1940s, along with the incipient setback in the Argentine economy, resulted in a process of diminishing incentives to migrate to Argentina. By the second half of the 20th Century, Argentina's advantage over Spain and Italy in terms of per capita income had begun to systematically reverse (figures 2 and 3), while European immigration practically halted toward the end of the 1950s. In 1960, average Italian wages were 50 %

higher than average wages in Argentina, whereas the gap in favor of Spain was about 13 %. These differentials were further heightened in the periods that followed, becoming somewhat stabilized in the 1990s. In 1988, in particular, average wages in Italy and Spain were almost 4 and 3 times higher than in Argentina.⁸

Macroeconomic instability, economic setback, military regimes, political persecution and the deteriorating social situation in Argentina throughout this period led to the disappearance of the old attraction factors that had been in effect during the first half of the 20th Century and the appearance of elements that drove natives to leave the country.

One of the characteristic features of the post-war period in Argentina has been severe political instability, which has influenced both the gross immigrant entry rates and the rates of Argentine emigration abroad. The imposition of military regimes, with the suppression of civil liberties and academic freedoms, were a major cause of the emigration of professionals and scientists from the 1950s through the early 1980s.

As noted by Oteiza (1969), although certain emigration flows of researchers, scientists and high skilled people (such as doctors or engineers) were registered in the 1940s and 1950s, these flows increased significantly as a result of political repression under the Onganía dictatorship (1966-1970).⁹ Throughout the period beginning then and lasting until the return to democracy in 1983, the so-called brain drain grew at an unprecedented rate. This situation became even more dramatic, however, under the last military dictatorship, which took over in 1976¹⁰ and unleashed a massive persecution of intellectuals, professionals and students as part of a process of wholesale repression. As persecution and repression ceased with the return to democracy in 1983, fewer scientists and intellectuals left the country and some returned.¹¹

Therefore, throughout this post-war period, political and economic performance combined in such a way as to create conditions for both the expulsion of natives and the attraction of new flows of immigrants, no longer Europeans but from neighboring countries. Since the mid-1950s, and parallel to the developments mentioned above, a new process began in Argentina characterized by an increase in the entry rates of immigrants from neighboring countries, especially Paraguay, Chile and Bolivia. These flows, however, were not new; historically, contingents of these immigrants had settled in rural areas of the Argentine provinces bordering on their home countries and taken up many of the jobs left by natives of these provinces who moved to the cities as part of the process of import substitution industrialization. In a second phase, these immigrants began to reorient their destination within Argentina, moving toward urban areas, especially toward the City of Buenos Aires and its metropolitan area. As Grimson (2005) points out, the first cross-border migratory waves were fundamentally rural-rural in nature, later becoming urban-rural and, finally, urban-urban. As a result, throughout this period, immi-

8 Latest comparable available data.

9 See, also, Houssay (1966), Oteiza (1965) Oszlak and Caputo (1973).

10 On March 24, 1976, a *Junta Militar* formed by the Commanders of the Armed Forces, Lieutenant General Jorge Rafael Videla, Admiral Emilio Eduardo Massera and Air Force Brigadier Orlando Agosti, took over the government.

11 Accurate information about the number of scientists who returned to Argentina during this period is not available.

gration from neighboring countries became gradually more «visible,» partly due to its greater weight in proportion to the total number of foreigners living in Argentina, but due also to this movement from the border provinces to the urban centers.

The migratory dynamic of these groups has also been directly linked to the different stages of economic development and changing political situations in their countries of origin.

Rates of Bolivian immigration in Argentina have been high since the beginning of the 20th Century, especially among sugar cane harvesters working in northern Argentina. According to OIM (2011a):

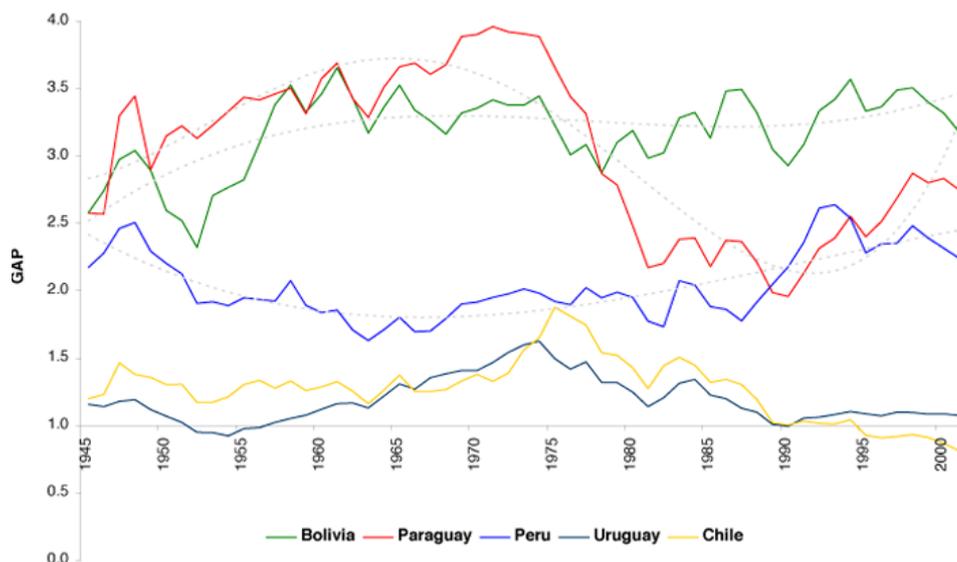
«Bolivia is a country with negative net migration where around 706 thousand Bolivians reside outside the country, 6.8 per cent of the total population. Argentina is the primary country of destination, followed by Spain and the United States. Structural factors contributing to low levels of human development explain in large part emigration from Bolivia, together with recruitment systems operating within the country designed to attract the young and relatively inexpensive workforce to destination countries, particularly for employment in the textile industry. Migrant social networks which connect communities of origin and destination also facilitate the emigration of Bolivians».

The civil war in Paraguay between 1945 and 1949, along with the 1954 military coup, created conditions for emigration, which were reflected in the sharp increase in flows to Argentina, especially of political exiles, some of whom later returned to Paraguay.¹²

The political crisis in Uruguay that led to the 1973 military coup and ensuing economic difficulties resulted in a significant increase in emigration, a high percentage of which went to Argentina. Filgueira (1990) points out that the general worsening of living conditions throughout the 1970s produced growing dissatisfaction in the population that, along with the deteriorating political situation, led to a sizeable exit flow of natives going abroad. During those years, the economic situation in Argentina was favorable, with low unemployment rates and GDP growth rates of between 5 % and 6 %, which, along with its geographic proximity, made it one of the most important destinations for these flows, which continued —at a slower rate— through the 1980s, despite Argentina's worsening macroeconomic situation (Pellegrino 2000, 2003).

The case of Peru contrasts with this general overview, as Peruvian immigration to Argentina has increased noticeably since the 1980s, part of the more global process characterized by a large emigration of Peruvians, especially to the United States, certain European countries, Argentina and Chile. Altamirano (2003) suggests that the political and economic situations in Peru are the most important factors driving emigration. In particular, the 1980s initiated a period of heavy political violence in Peru, followed by Fujimori's rise to power and the virtual disappearance of the rule of law. This process, combined with the deteriorating economic context, created an overall situation favoring emigration. According to Cer-

12 For further details about Paraguayan emigration see OIM (2011b).



Source: Own elaboration based on Maddison (2003).

Figure 4

GDP per capita gaps*

Argentina in relation to selected Latin American countries, 1945-2001

* Measured in constant 1990 Geary-Khamis international dollars.

rutti (2005), within the economic determinants, very low income would appear to be more important than the lack of jobs.

These flows could have also been affected by migration policy in Argentina. Under the military government (1976-1983) major modifications were made restricting the entry of foreigners. The Migration Law of 1981 discouraged migration from non-European countries, prohibited neighboring country immigrants from engaging in economic activity and restricted their access to public social services. Since then, and even after the return to democracy in December 1983, the orientation of legislation has not been well-defined: amnesties were declared (in 1984, for example) but so were new restrictive instruments (as in 1985 and 1987); another amnesty was decreed in 1992-1993, and bilateral agreements were signed with Peru and Bolivia. Along with these measures, control policies were implemented, including decrees deporting illegal immigrants (Novick 2001).

However, beyond certain socio-economic junctures that may favor or retract the flows entering Argentina, for some countries in the region, emigration to Argentina has been a recurring phenomenon at higher or lower rates depending on different phases of political, social and economic development, as already mentioned. Income gaps between Argentina and other countries in the region have created structural conditions that explain the persistence of migrant flows from within the region, fundamentally from Bolivia and Paraguay, even during recessive phase of the cycle, such as

the second half of the 1990s. The consolidation of a regional labor market, the existence of networks set up during previous flows, and development differentials favoring Argentina seem to be the most important attraction factors that have made Argentina —along with Venezuela— one of the major migrant receiving countries in Latin America (CELADE 1998).

In this regard, Solimano (2003b) arguments that income differentials between countries in Latin America seem to be directly responsible for the large movements of people observed in the region. During the period from 1950 to 2000, Argentina's GDP per capita more than doubled the GDPs of Bolivia, Paraguay and Peru, source countries for the largest flows of immigrants entering Argentina in these years. Although the gap is positive in most cases, it has been smaller in relation to Chile, Uruguay and Brazil (figure 4).

3

Determinants of international migration

3.1. Theoretical aspects of the determination of international migration

From the analysis of the migratory dynamic examined in the preceding section, this section identifies a set of factors associated with the decision to migrate and the destination of the migratory flows described above.

One of these determinants of international movement of people is the expectation of a higher income in the receiving country compared to the country of origin. It is assumed that net migration is positively associated with income gaps between both countries: the higher the income earned in the receiving country compared to the source country, the higher the inflows and the lower the outflows to and from the destination country. These income differentials, in general, are estimated by the real income per capita and/or wage gap between countries.

Another factor directly linked to the foregoing is the general labor market context in the receiving country compared to the source country in terms of the likelihood of obtaining employment and cashing in on the wage differential. In particular, as mentioned above, high unemployment contexts, low economic growth rates and sluggish job creation in the destination country discourage immigration. Therefore, at a specific moment in time, not only income gaps seem to be relevant but also the phase of the economic cycle in which the source country and the receiving country find themselves. According to Solimano (2003b), seen from a dynamic perspective, the relevant variable should be the actual value of the differential between expected income flows in the receiving country and the source country.

Another aspect —of a non-economic nature— which influences the dynamic of these flows is migration policy in the receiving countries. In principle, the most restrictive contexts are expected to slow the entry rate of foreigners. It is also argued that these policies usually affect not only numbers of entries but also, and mainly, the labor market situation faced by immigrants. In particular, illegal workers are forced to accept precarious, low-paying and more intensive working conditions.

Migratory flows, especially the direction of these flows, are also associated with the existence of networks of family and friends in the destination country. The presence of these networks not only helps potential migrants obtain information about the economic and labor situation in the receiving country, but also function as an important support system upon their arrival and as they are settle in. The second wave of European immigrants arriving in Argentina after World War II seems to have been influenced not only by economic factors but also by the existence of networks of compatriots resulting from earlier migratory flows. These processes generate certain persistence even after the favorable economic conditions that attracted the first waves of immigrants have changed.

As also noted in the preceding section, political factors are also important determinants of the decision to migrate. In Latin America, these seem to have been particularly relevant, at least during the second half of the 20th Century.

Finally, other factors that probably have more influence on the election of a destination country than the decision to migrate itself are the different customs, language and general culture, geographic distance and migration costs. At the international level, migratory flows are higher between neighboring countries than between more distant countries. Also, the weight that the migrant assigns to each of these factors may change, depending on the geographic distance between the source country and the destination country.

3.2. Econometric models

Taking into account the economic and non-economic determinants just analyzed, a set of econometric estimates were made using different specifications of both the dependent variable and the covariates.

The general analytical framework is based on Hatton and Williamson (1998) and Taylor (1994) which propose an extension of traditional models. In particular, the first econometric models used to explain this phenomenon were Todaro's (1969) and Harris and Todaro's (1970), in which it was argued that migration is related to wage differentials and expectations of obtaining better employment in the receiving country compared to the country of origin. For this reason, the model we will call «traditional» can be expressed in the following way:

$$\frac{M}{P_t} = \beta_0 + \beta_1 \log\left(\frac{E^*_t}{E_t}\right) + \beta_2 \log\left(\frac{W^*}{W_t}\right) + \varepsilon_t \quad [1]$$

where:

P: total population of the receiving country

M/P: gross immigrant entry rate in the receiving country

W*/W: wage gap between the receiving country (W*) and the country of origin (W)

E*/E: employment opportunities in the receiving country (E*) compared to the country of origin (E)

This specification is derived from a set of assumptions about the decision to migrate. The first of these suggests that the potential migrant compares expected income in the country of origin and the country chosen as a possible destination based on real differentials in earnings and the possibilities of bridging these differentials by getting a job. The inclusion of these probabilities in the model acknowledges the uncertainty component associated with the decision to migrate, since the individual must take into account which is the probability that he or she will be employed in the destination country compared to the possibility of employment in the country of origin.

According to Taylor (1994), it is assumed that the individual has a convex utility function which depends on income. Therefore, migration will be a function of the expected utility differential based on income in each of the two scenarios: to migrate or not to migrate. A logarithmic function for utility is suggested, so that the individual decision to migrate is expressed in the following way:

$$d_i = E[\log(y_{id})] - E[\log(y_{io})] + z_i \quad [2]$$

where:

d_i is the expected utility differential

z_i is a term of specific individual preference

y_{io} is the individual's income in the country of origin, and y_{id} is income in the destination country

A more attractive expression from an analytical perspective results from substituting expected income for the variables on which it depends, that is, actual wages (w) and the probability of getting a job (e). Therefore, we can incorporate this information in (3.2) disaggregating expected income in the country of origin and in the receiving country in both components. By reordering terms, we can express d_{it} as:

$$d_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 \log\left(\frac{w_{dt}}{w_{ot}}\right) + \alpha_3 \log\left(\frac{e_{dt}}{e_{ot}}\right) + z_i \quad [3]$$

where:

w_{dt} : wage in the destination country

w_{ot} : wage in the country of origin

e_{dt} : probability of obtaining employment in the destination country

e_{ot} : probability of obtaining employment in the country of origin

As expressed in [3], the individual will decide to migrate if d_{it} is positive. The d_{it} variable could be interpreted as a «latent» variable, unknown to the researcher but, depending on the value it acquires, results in the decision to migrate or not to migrate (in this case the minimum threshold would be zero), which as an aggregate decision would be reflected in emigration rates from the source country and in gross entry rates in the receiving countries.

Using this general framework, Hatton and Williamson (1998) extend the traditional model in three directions:

1. Given the assumption that the potential migrant is adverse to risk and that the probabilities of getting a job may be different between the destination country and the country of origin, they propose incorporating separately the terms reflecting job opportunities in each place, instead of jointly estimating the relationship between both variables.
2. It is assumed that migrants evaluate the entire path of expected future income in their own country as well as abroad. To make this expectation, they use the only information available to them, which is what has happened in the past. This justifies the incorporation of lag variables in the model as proxies for the past.
3. Finally, it is assumed that migrations may be influenced by short-term variations in the explanatory variables, speeding up or slowing down the migratory flow in response to change. Therefore, covariates in first differences are incorporated as a means of capturing these reactions.

In order to incorporate all these effects, a more complex lag structure than that utilized in the traditional model is required. One of the methods that satisfies these requirements is the FOEC (*first order error correction*) type method.

The latter method is also compatible with Taylor's (1994) interpretation, which assumes that the individual not only evaluates the possibility of migrating but also, and simultaneously, the best moment to migrate. In this way, the decision to migrate could be delayed even with positive d_{it} if potential migrant consider that waiting will accrue benefits in the future (for example, if he/she assume that there will be favorable changes in migration policy in the receiving country). Therefore, the FOEC type model can capture all of these effects. In our particular case, the model would be:

$$\begin{aligned} \frac{M}{P}_{(t)} &= \beta_0 + \beta_1 \Delta \log(E^*_{(t)}) + \beta_2 \Delta \log(E_{(t)}) + \beta_3 \Delta \log\left(\frac{W^*}{W}_{(t)}\right) + \\ &+ \beta_4 \log(E^*_{(t-1)}) + \beta_5 \log(E_{(t-1)}) + \beta_6 \log\left(\frac{W^*}{W}_{(t-1)}\right) + \\ &+ \beta_7 \frac{M}{P}_{(t-1)} + \varepsilon_{(t)} \end{aligned} \quad [4]$$

Short-term behavior is quantified by estimating the coefficients β_1 , β_2 and β_3 corresponding to the variables in first differences, while equilibrium relationship can be evaluated by the long-term elasticity of the variables in levels.

A final alternative for approaching the migration model is adopting an intermediate model between the traditional and the FOEC models, in cases where the latter does not obtain a good fit. This alternative model can be expressed as:

$$\frac{M}{P}_t = \beta_0 + \beta_1 \log(E^*_t) + \beta_2 \log(E_t) + \beta_3 \log\left(\frac{W^*}{W}_t\right) + \beta_4 \frac{M}{P}_{t-1} + \varepsilon_t \quad [5]$$

It is important to note that there is a direct relationship between the FOEC model, the traditional model and the intermediate model, because the last two are specific cases of the first. For example, the traditional model is equivalent to the FOEC under the following restrictions:

$$\beta_1 = \beta_4; \beta_2 = \beta_5; \beta_3 = \beta_6 \text{ and } \beta_7 = 0$$

From expression [4] different estimates were done in order to estimate inflows of European (from Spain and Italy)¹³ and South American migrants (from Bolivia, Chile, Paraguay and Uruguay). Specifically, models were estimated separately for:

- the first wave of migration during the period from 1870 to 1950, and the subperiod from 1870 to 1930 (the period with the highest entry rates), and
- the second wave of migration during the period from 1945 to 1976¹⁴

Two alternative specifications were used to explain the income differentials between countries: the wage gap and the product per capita gap. Given the lack of information about the evolution of employment in Argentina and in the countries of origin throughout the period under consideration, employment perspectives were proxied by business cycle.¹⁵

3.3. Results

Table 3 presents estimates for the periods 1870-1950 and 1870-1930, with both specifications for the income variable.¹⁶ The estimates of the four FOEC models indicate significant coefficient of short-term variables (although not in all cases) with the expected signs; however, the same is not true for the variables in levels, for which not even the sign is the one expected in all cases.¹⁷

13 We decided to consider only these two countries in these estimates because they represent the most important portion of European inflows to Argentina and they showed similar trends during this period.

14 Due to the lack of complete information for subsequent years, economic estimates could only be made for this particular period of time.

15 Taylor (1994) makes this estimate assuming compliance with the Okun Law.

16 Before making these estimates, a Johansen test was performed to determine the existence of cointegration of first order. Results are not included in this paper but they are available upon request.

17 Other dependent variable specifications were used, for example, the logarithm of the gross and net entry rate, but the model did not obtain a good fit.

Variables / Periods	1870-1950		1870-1930	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Constant	7.571 (2.62)	5.502 (1.66)	8.723 (2.5)	3.155 -0.77
$\Delta \log \text{employment}_{\text{arg}}$	292.87 (2.36)	389.049 (3.58)	293.075 (1.86)	395.439 (3.09)
$\Delta \log \text{employment}_{\text{Europa}}$	-100.154 (-0.49)	-275.15 (-1.34)	-151.455 (-0.57)	-306.844 (-1.33)
$\Delta \log \text{product gap}_{\text{pc}}$	5.822 (0.35)	-	9.206 (0.41)	-
$\Delta \log \text{wage gap}$	-	23.878 (2.81)	-	24.579 (2.65)
$\log \text{employment}_{\text{arg}(-1)}$	-13.81 (-0.12)	24.419 (0.2)	-79.852 (-0.54)	-24.708 (-0.17)
$\log \text{employment}_{\text{Europe}(-1)}$	32.976 (0.2)	20.293 (0.11)	-21.925 (-0.09)	-22.515 (-0.10)
$\log \text{product gap}_{(-1)}$	3.984 (0.97)	-	7.1002 (1.22)	-
$\log \text{wage gap}_{(-1)}$	-	6.007 (1.43)	-	9.932 (1.87)
GIER(-1)	0.732 (8.69)	0.733 (1.43)	0.691 (6.39)	0.719 (7.32)
R-squared adjusted	0.593	0.622	0.582	0.631
Durbin-h	0.034	-0.163	0.034	-0.042
F-statistical	17.419	17.657	12.74	15.418
Prob (F-statistical)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Source: Own elaboration based on Sánchez Alonso (1995), Willcox (1929), Ferreres (2005), Maddison (2003) and Williamson (1995).

Table 3

First Order Error Correction Model

Dependent variable: Gross immigrant entry rate (GIER)

Periods: 1870-1950 and 1870-1930*

*Absolute value of t statistic in parentheses.

These results suggest that the traditional model would be a better option than the FOEC model. Therefore, we next tested the following simultaneous restriction hypothesis:

$$H_0: \beta_1 = \beta_4; \beta_2 = \beta_5; \beta_3 = \beta_6 \text{ and } \beta_7 = 0$$

where

β_1 : $\Delta \log \text{employment}_{\text{arg}}$

β_2 : $\Delta \log \text{employment}_{\text{Europe}}$

β_3 : $\Delta \log \text{product per capita gap}$

β_4 : $\log \text{employment}_{\text{arg}(-1)}$

β_5 : $\log \text{employment}_{\text{Europe}(-1)}$

β_6 : $\text{product per capita gap}_{(-1)}$

β_7 : $\text{gross entry rate}_{t-1}$

Variables / Periods	1870-1950		1870-1930	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Constant	9.4249 (3.22)	7.3919 (2.18)	11.0388 (3.09)	4.3858 (1)
log employment _{Arg}	163.1309 (1.63)	225.2749 (2.15)	144.9841 (1.13)	219.7974 (1.73)
log employment _{Europe}	23.9147 (0.15)	-51.5863 (-0.29)	-3.1088 (-0.01)	-73.2142 (-0.35)
log product gap _{pc}	5.237 (1.24)	-	10.1733 (1.7)	-
log wage gap	-	8.9901 (2.14)	-	13.6011 (2.52)
GIER(-1)	0.6612 (7.89)	0.6159 (6.96)	0.5962 (5.51)	0.6029 (6.07)
R-squared adjusted	0.56	0.566	0.54	0.566
Durbin-h	0.132	0.179	0.198	0.189
F-statistical	26.086	24.477	18.296	20.21
Prob (F-statistical)	0.000	0.000	0.000	0.000

Source: Own elaboration based on Sánchez Alonso (1995), Willcox (1929), Ferreres (2005), Maddison (2003) and Williamson (1995).

Table 4

Traditional model with autoregressive term
 Dependent variable: Gross immigrant entry rate (GIER)
 Periods: 1870-1950 and 1870-1930*
 *Absolute value of t statistic in parentheses.

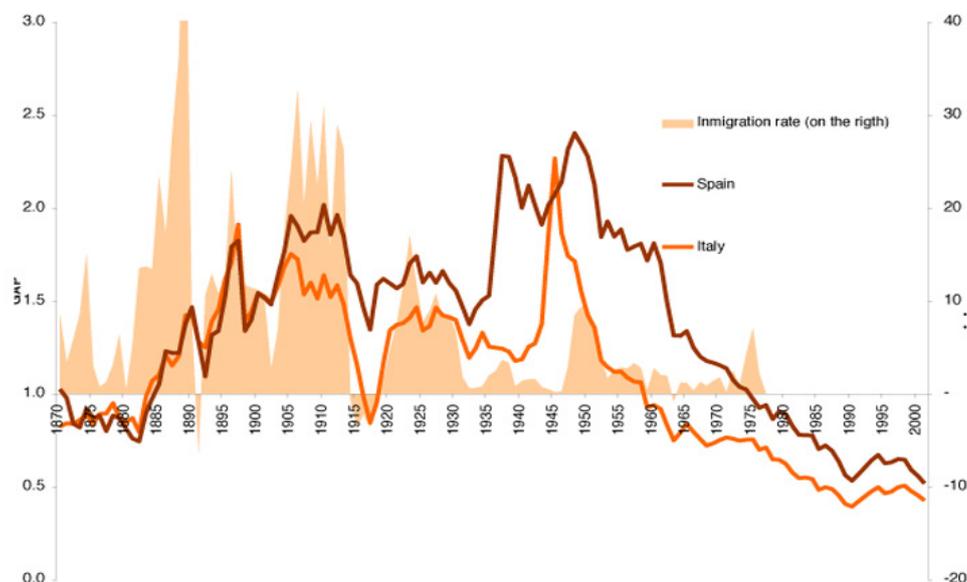
The test results indicate the non-significance of the traditional model. However, the traditional model was significant when an autoregressive term was added.¹⁸ This result could be interpreted as a factor that controls for unobserved or unmeasured variables, for example, the existence of previous social networks that could influence the direction of migratory flows, as discussed above.

Table 4 shows the results of estimates using this specification. As expected, the traditional model with the autoregressive term performs better than the previous models, with expected signs in all the model coefficients, with the exception of the variable associated with the likelihood of employment in Europe (Spain and Italy) in Model 1, although this variable was not significant in any of the cases.¹⁹ Model 2 appears to obtain the best fit which provides a stronger basis than the others for deducing that the path of employment growth, estimated by business cycle, seems to be the principal determinant of the migratory flow toward Argentina between 1870 and 1950, having a greater effect than the wage gap. The asymmetry in the weight of employment opportunities in the source and destination countries in determining migratory flows should also be noted: the results show that an increase in employment opportunities in Argentina was more important than a reduction of the same magnitude in the country of origin.²⁰

18 The restriction tests were estimated using a Wald test, rejecting the null hypothesis of validity of traditional model. For this reason, the FOEC was selected as the most appropriate model. Results are not included in this paper but they are available upon request.

19 Possible autoregressive structures were tested using the Durbin Watson H Statistic. No evidence of structures of a higher order over the residuals was found. Results are available upon request.

20 These results are compatible with those obtained by Taylor (1994).



Source: Own elaboration based on Ferreres (2005) and Maddison (2003).

Figure 5

GDP Gaps (Argentina versus Spain and Italy*) and net migration rate, 1870-2001

*Measured in constant 1990 Geary-Khamis international dollars.

The long-term relationship between the wage gap and the gross entry rate is stronger in the shorter time period. Whereas the gross rate rose by 3.42 per thousand residents between 1870 and 1930 because a 1% increase in the wage gap, that value drops to 2.34 when the period is extended to 1950. This pattern is repeated in the model that incorporates product per capita gaps where this value drops from 2.51 to 1.55, respectively. This is an expected result observing the evolution of these variables throughout this period (figure 5). As the previous analysis showed, after 1930 the gross entry rate drops significantly compared to the previous period, even though income gaps remained high, which would be reflecting a weakening in the relationship between these variables.

The same analysis was applied to regional migration during the period between 1945 and 1976.²¹ Given the period under study, a dummy variable was incorporated into the models as a proxy for the political situation in Argentina, assigning the value 1 for democratic regimes and 0 for authoritarian regimes.

Table 5 shows the results of these estimates. All the coefficients have the expected signs, although the product per capita gap is not statistically significant in any of the estimated models. Dummy variable for political regime neither was significant which represents an important difference with respect to the results obtained by Solimano (2003a) for net migratory flows between 1929 and 1960, a period during which authoritarian regimes appear to have exerted a negative influence on immigration to Argentina.

21 Only product per capita estimates could be made, since comparable wage series for all the countries considered for the whole period were unavailable.

Variable	Model 1	Model 2
Constant	-40.18 (-1.24)	-33.48 (-1.00)
$\Delta \log \text{product gap}_{pc}$	-14.36 (-0.50)	-14.72 (-0.51)
$\Delta \log \text{employment}_{Reg}$	-5.18 (-2.28)	-5.75 (-2.43)
$\Delta \log \text{employment}_{Arg}$	12.82 (92.7)	12.18 (2.53)
Log product gap _{pc} (-1)	33.24 (2.63)	31.66 (2.47)
Log employment _{Reg} (-1)	-4.11 (-1.55)	-5 (-1.76)
Log employment _{Arg} (-1)	5.42 (1.35)	5.41 (1.34)
Political regimen	-	1.78 (0.89)
GIER(-1)	0.74 (7.13)	0.73 (6.96)
R-squared adjusted	0.91	0.91
Durbin-h	0.041	-0.094
F-statistical	46.94	40.81
Prob(F-statistical)	0.000	0.000

Source: Own elaboration based on Ferreres (2005), Maddison (2003) and Williamson (1995).

Table 5

First Order Error Correction Model

Dependent variable: Gross immigrant entry rate (GIER)

Period: 1946-1976*

*Absolute value of t statistic in parentheses.

However, that variable is no longer statistically significant (and has the opposite of the expected sign) during the period from 1960 to 1999.²²

A comparison between this model and the model corresponding to the first migration wave highlights the better performance of the FOEC model for regional inflows in terms of the statistical significance of the explanatory variables and their signs. However, the variables associated with expectations of employment measured in levels were not significant, nor was the effect of wage gap growth. As in the previous case, the possibility of a better fit using the traditional model was tested, with unfavorable results.

Therefore, continuing with the estimation strategy adopted for the first migratory wave, the model was estimated using the traditional model with the autoregressive component. The results are shown in table 6. Once again, the signs are those expected and the model obtained better overall fit; the political regime variable remained non-significant.

22 Solimano (2003a) arguments that this strange result might be influenced by two factors: on the one hand, lack of information about emigration from Argentina under the military regime during the second half of the 1960s, and on the other, the fact that the percent of years with authoritarian governments during the period 1960-1999 is too low to have an influence on the entire period under consideration.

Variable	Model 1	Model 2
Constant	-50.03 (-1.94)	-40.63 (-1.49)
log product gap _{pc}	28.46 (2.57)	26 (2.3)
log employment _{Reg}	-3.94 (-1.95)	-4.76 (-2.20)
log employment _{Arg}	7.22 (2.22)	6.85 (2.1)
Political regime	- -	2.04 (1.06)
GIER(-1)	0.8 (10.27)	0.79 (10.2)
R-squared adjusted	0.92	0.92
Durbin-h	0.1176	0.0287
F-statistical	82.42	66.48
Prob(F-statistical)	0.000	0.000

Source: Own elaboration based on Ferreres (2005), Maddison (2003) and Williamson (1995).

Table 6

Traditional model with autoregressive term

Dependent variable: Gross immigrant entry rate (GIER)

Period: 1946-1976*

*Absolute value of t statistic in parentheses.

An initial result of comparing the estimates using this model with the estimates obtained using the same model for the first migratory wave would indicate a shift in the order of importance of the determinants of the entry rate. The income gap, more than opportunities of employment differentials, appears to be the variable that generates the greatest reaction in the regional migratory flows. Once again, the response of these flows to an increase in employment in Argentina and reduced employment in the country of origin was asymmetrical, being higher in the former case. Finally, the long-term relationships estimate that a 1 % increase in the product gap implies an increase of 14.25 immigrants for every 1000 inhabitants, a clearly higher reaction than that found for the European waves.

Before concluding this section, it must be noted that due to the absence of more detailed information, it was not possible to conduct an analysis of the short- and long-term determinants distinguishing the country of origin of migrants entering Argentina. It seems to be more important in the case of Latin American migratory flows, since the evolution of the total volume of entries averages dissimilar situations, depending upon country of origin.

4 Conclusions

The international movement of people is an increasingly relevant phenomenon that makes a social, demographic and economic impact in the country of origin as well as in the destination countries. Growing inequality in the degree of development achieved by countries and in the level of well-being of their population, together with political and social conflicts, generate expulsion and attraction factors leading to a sharp increase in migration worldwide.

This paper has studied, from a long-term perspective, the determinants of immigrant flows to Argentina from Europe and South America. Different econometric models were estimated for both the European waves —during the period from 1870 to 1950— and the Latin American waves —during the period from 1945 to 1976.

Results show that in the period 1870-1950, the path of employment growth seems to be the principal determinant of the movements of Europeans to Argentina, having a greater effect than the wage gap. An asymmetrical response to shifts in employment opportunities in the sending and receiving countries is also confirmed, showing that an increase in employment opportunities in Argentina was more important than a reduction of the same magnitude in the country of origin.

When a similar econometric analysis is applied to flows from other South American countries, some of the results change significantly. In regional migration, the wage gap, more than employment differentials, seems to be the variable that produces the greatest reaction in the migratory flows. An asymmetrical response of these flows to an increase in employment in Argentina and a decrease in the country of origin is also confirmed once again, the response being higher in the former than in the latter.

However, beyond certain socio-economic junctures that favor or constrain immigration to Argentina, economic and social gaps with respect to other South American countries have created structural conditions that explain the persistence of migrant flows coming from countries in the region, fundamentally Bolivia and Paraguay, even during recessions such as that experienced by Argentina in the mid-1990s. The consolidation of a regional labor market, the existence of networks created during earlier flows and development differentials favorable to Argentina seem to be the most important attraction factors that have made the country one of the most important receiving countries for regional migrants in Latin America.

This relatively better situation compared to the migrants' countries of origin does not imply, however, that the workers from other South American countries, as a whole, do not face serious difficulties in terms of insertion in the Argentine labor market. On the contrary, occupational

segregation and wage discrimination can be observed, where most of migrant people work in a narrow set of productive sectors (Marshall 1977; Marshall and Orlansky 1983; Cortés y Groisman 2004; Cerrutti 2005; Maurizio 2013).

The situation of illegality in which a percentage of them find themselves favors acceptance of unprotected working conditions and earnings below the legal established minimums. The structural conditions that determine the non-native population's more precarious insertion in the labor market also explain the high levels of hardship experienced by that group as a whole. Of course, the degree of well-being achieved by these contingents differs somewhat by nationality and region of settlement within Argentina, but that analysis is outside the scope of this document.

References

- ALTAMIRANO T (2003). Los nuevos flujos de capital humano y las remesas: contexto trasnacional, Paper presented at Primer Coloquio Internacional Migración y Desarrollo, Mexico
- BALDWIN R, MARTIN P (1999). Two Waves of Globalization: Superficial Similarities and Fundamental Differences. NBER Working Paper 6904, Cambridge MA
- BECCARIA L (2006). El mercado de trabajo argentino en el largo plazo: los años de la economía agroexportadora. Serie Estudios y Perspectivas 33, Buenos Aires, CEPAL
- BENENCIA R (2007). La inmigración limítrofe. In: Torrado S (comp.). Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX, tomo I, Buenos Aires, Ensayo Edhasa
- BUNGE E (1929). Revista de economía argentina 127, año 11, Buenos Aires
- CELADE (1998). Boletín Demográfico 62, Chile
- CERRUTTI M (2005). La migración peruana a la ciudad de Buenos Aires: su evolución y características. Población de Buenos Aires 2(2):7-28
- CORTÉS CONDE R (1979). El progreso argentino. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- CORTÉS R, GROISMAN F (2004). Migraciones, mercado de trabajo y pobreza en el Gran Buenos Aires. Revista de la CEPAL 82:173-191
- DELLA PAOLERA G, TAYLOR A (1997). Finance and development in an Emerging Market. Argentina in the Interwar Period, NBER Working Paper 6236
- DELLA PAOLERA G, TAYLOR A (eds.) (2003). A New Economic History of Argentina. Cambridge, Cambridge University Press
- DÍAZ ALEJANDRO C (1975). Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires, Amorrortu Editores
- EICHENGREEN B (1996). Globalizing Capital: A history of the international monetary system. Princeton, Princeton University Press
- FERRERES O (2005). Dos siglos de economía argentina (1810-2004): Historia Argentina en cifras. Buenos Aires, Fundación Norte Sur
- FILGUEIRA C (1990). El éxodo oriental. Cuadernos de Marcha, Montevideo
- GRIMSON A (2005). Un duro camino para los bolivianos de Argentina. NACLA
- HARRIS J, TODARO M. (1970). Migration, unemployment and development: A two sector analysis.. American Economic Review 60:126-142
- HATTON T, WILLIAMSON J (ed.) (1994). Migration and the international labor market. 1850-1939, New York, Routledge

- HATTON T, WILLIAMSON J (1998). *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*. New York, Oxford University Press
- HOUSSAY B (1966). La emigración de los científicos y técnicos de la Argentina. In: *Ciencias Interamericanas* 7:4-12
- INDEC (1997). La migración internacional en Argentina: sus características e impacto. *Serie Estudios* 29:1-47
- LATTES A, RECCHINI DE LATTES Z (1995). Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires. In: Jorrat J, Sautú R (comps.), *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 176-196
- MADDISON A (2003). *The World Economy. Historical Statistics*, OECDent Cent
- MARSHALL A (1977). Inmigración, demanda de fuerza de trabajo y estructura ocupacional en el área metropolitana argentina. *Revista Desarrollo Económico* 17(65):3-37
- MARSHALL A, ORLANSKY D (1983). Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980. *Revista Desarrollo Económico* 23(89):35-58
- MAURIZIO R (2008). Migración y desarrollo. El caso de Argentina. In: Solimano A (coord.), *Migraciones internacionales en América Latina. Booms, Crisis y Desarrollo*, Sección de Obras de Economía, Chile, Fondo de Cultura Económica, pp. 75-180
- MAURIZIO R (2013). Migration and labour market precariousness in Latin America: A cross country comparative analysis. In: Pajnik M, Anthias F (eds.). *Work and the challenges of belonging: Migrants in globalizing economies*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing (forthcoming)
- NOVICK S (2001). Un país ¿receptor? Políticas migratorias nacionales. *Encrucijadas*, 1 (7): 26-31, UBA, Buenos Aires
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES-OIM (2011a). Perfil migratorio de Bolivia, Buenos Aires, OIM
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES-OIM (2011b). Perfil migratorio de Paraguay, Buenos Aires, OIM
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES-OIM (2012). El impacto de las migraciones en Argentina. *Cuadernos Migratorios* 2, Buenos Aires
- OSZLAK O, CAPUTO D (1973). La emigración de personal médico de América Latina a Estados Unidos. Una interpretación alternativa. Buenos Aires, Organización Mundial de la Salud
- OTEIZA E (1965). La emigración de ingenieros argentinos dentro del contexto de las migraciones internacionales: un caso de *brain drain* latinoamericano. *Revista Internacional del Trabajo* 72:6-10
- OTEIZA E (1969). La emigración de personal altamente calificado en la Argentina: un caso de *brain drain* latinoamericano. Buenos Aires, ITDT Working Paper 41
- PELLEGRINO A (2000). El perfil de los uruguayos censados en la Argentina en 1991. International Organization for Migration, Buenos Aires
- PELLEGRINO A (2003). Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay. International Migration Program, ILO, Geneva
- RAPOPORT M (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000*. Buenos Aires, Ediciones Macchi
- SÁNCHEZ ALONSO B (1995). *Las causas de la emigración española, 1880-1930*. Madrid, Alianza Universidad
- SOLIMANO A (2003a). *Development Cycles, Political Regimes and International Migration. Argentina in the Twentieth Century*, Discussion Paper 2003/29, WIDER
- SOLIMANO A (2003b). Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL* 80:55-72
- SUTCLIFFE B (1998). Freedom to Move in the Age of Globalization. In: Baker D, Epstein G, Pollin R (eds.). *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press
- TAYLOR A (1994). Mass migration to distant southern shores. Argentina and Australia, 1970-1939. In: Hatton T, Williamson J (ed.). *Migration and the international labor market, 1850-1939*, New York, Routledge
- TODARO M (1969). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *American Economic Review* 59(1):138-148
- VÁZQUEZ PRESEDO V (1971). *El caso argentino*. Buenos Aires, EUDEBA

- WELLISH D, WALZ U (1997). Why Do Rich Countries Prefer Free Trade Over Free Immigration? The Role of the Modern Welfare State. *European Economic Review*, 42:1595-1612
- WILLCOX W (1929). *International Migrations. Volume I, Statistics*, NBER Books, Cambridge, National Bureau of Economic Research
- WILLIAMSON J (1995). The Evolution of Global Labor Markets in the First and Second World Since 1830: Background Evidence and Hypotheses. *Explorations in Economic History* 32: 141-196

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación

Michele DOLCETTI MARCOLINI
FLACSO-Ecuador
micheledolc@gmail.com

The engagement of Civil Society Organizations in Brazilian South-South Cooperation: Towards a comprehensive approach to participation

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Organizaciones de la sociedad civil, desarrollo y cooperación**
- 3. La participación de las OSC en la cooperación Sur-Sur de Brasil**
 - 3.1. Ambientes domésticos de participación: tejiendo redes transnacionales de OSC**
 - 3.2. Cooperación no gubernamental y Cooperación activista Sur-Sur**
- 4. Conclusiones**
 - 4.1. Los actores de la sociedad civil; claves para el desarrollo**
 - 4.2. La relevancia del factor doméstico**
 - 4.3. Marcos de interpretación alternativos y propios desde el Sur**

Referencias

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación

Michele DOLCETTI MARCOLINI
FLACSO-Ecuador
micheledolc@gmail.com

The engagement of Civil Society Organizations in Brazilian South-South Cooperation: Towards a comprehensive approach to participation

Resumen

Las dinámicas de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular aportaron interpretaciones novedosas y ganaron un espacio propio en las agendas de investigación del desarrollo y de la cooperación internacional. Recientemente, se asistió a la emergencia de voces críticas desde la sociedad civil, buscando influir en la cooperación para el desarrollo de países del Sur. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) proponen principios y prácticas alternativas y se reapropian de discursos de participación tradicionalmente elaborados por OSC del Norte. Al día de hoy, no existen estudios estructurados describiendo estas dinámicas. Con este artículo se quiere propiciar su investigación, a través de la experiencia de articulación de la sociedad civil en la CSS de Brasil y privilegiando la construcción de marcos de acción alternativos e interpretaciones desde el Sur.

Para ello, se analizan las modalidades mediante las cuales las OSC brasileñas han tratado de incrementar su papel en la formulación, la implementación y la fiscalización de la CSS de Brasil, a través de su articulación en ambientes domésticos de participación y mediante acciones autónomas de cooperación.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur; desarrollo; organizaciones de la sociedad civil; Brasil.

Abstract

Dynamics of South-South (SSC) and Triangular Cooperation provided challenging interpretations and gained an autonomous space in the agendas of development and international cooperation's research. Recently, we observed the emergence of critical contributions from civil society, trying to impact the development cooperation of southern countries. Civil Society Organizations (CSOs) suggest alternative principles and practices, re-appropriating their interpretations about participation, which were traditionally elaborated from northern CSOs. Nowadays, there are no structured studies describing these dynamics. This article, through the experience of civil society articulations in Brazilian SSC, tries to propitiate this research, encouraging the formulation of alternative action frames and the rise of interpretations from the South.

To do so, we analyze how Brazilian CSOs try to enhance their role in formulation, implementation and accountability of Brazilian SSC, with their articulation in domestic spaces of participation and through autonomous cooperation actions.

Keywords: South-south cooperation; development; civil society organizations; Brazil.

1

Introducción

El objetivo central de este artículo es propiciar el estudio de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) brasileñas en la Cooperación Sur-Sur (CSS) de Brasil. El supuesto fundamental en el que se basa, explicitado en su primera sección, es que la habilitación de un diálogo continuado y transversal entre los poderes públicos y las OSC es una prerrogativa indispensable para la construcción de entendimientos y prácticas de cooperación para el desarrollo que quieran propiciar el cambio social.

A continuación, se reflexionará sobre estas cuestiones y se ofrecerá una definición operativa para el análisis del objeto de estudio. En la segunda sección del artículo, tras introducir los rasgos principales de la CSS ofrecida por Brasil, se estudiarán más detenidamente las estrategias utilizadas por las OSC brasileñas para influir en ella, diferenciando entre su articulación en ambientes domésticos de participación y su puesta en práctica de verdaderas experiencias de cooperación activista Sur-Sur, desvinculadas de los marcos gubernamentales de cooperación.

En las conclusiones de este texto, será posible reflexionar acerca de los impactos diversificados que las OSC brasileñas consiguieron en la formulación, la implementación y la fiscalización de la CSS de su país, debido, en particular modo, a factores inherentes a las estructuras de oportunidades políticas domésticas. Finalmente, y a la luz de las consideraciones anteriores, se razonará acerca de la importancia de construir interpretaciones alternativas y propias desde el Sur sobre la participación, el desarrollo y la cooperación, para propiciar una CSS que sea coherente con sus principios de horizontalidad y reciprocidad.

2

Organizaciones de la sociedad civil, desarrollo y cooperación

Los estudios del desarrollo y de la cooperación internacional han dedicado especial atención al papel de las OSC (Martínez 2001: 16). Sin embargo, en los diversos proyectos y entendimientos sobre el desarrollo, el «principio participativo» se construyó «con fuentes diversas y a menudo en conflicto» (Milani 2008: 168-169), de tal manera que habría que explicitar el origen y el contexto normativo de los discursos sobre la participación y el desarrollo, manteniendo claro que cada uno de ellos se inscribe en un modelo político-ideológico determinado y relevante. De esta forma, se abren posibilidades de investigación de los procesos de generación de consensos y discursos entre OSC de diversos orígenes, contemplando sus divergencias y relaciones de poder (Milani 2008: 164).

En base a estos elementos, en el presente artículo se distinguen dos grandes grupos de acercamientos sobre la participación de las OSC en la cooperación, que se detallarán a continuación.

Una primera aproximación consiste en el estudio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en su papel de ejecutoras de proyectos de desarrollo; esto es, un entendimiento instrumental de su participación, además de una restricción de los sujetos sociales estudiados, que se inspira en particular modo en el papel destacado que tuvieron las ONG occidentales, en las «décadas de oro» de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en ejecutar proyectos de desarrollo con financiación de países del Norte o de organismos internacionales.

Se trata de lo que, desde una perspectiva constructivista, se puede observar sobre la evolución del concepto de participación en los entendimientos del desarrollo que han primado en la definición de las agendas internacionales. A este respecto, considérense todos aquellos procesos según los cuales los organismos internacionales de desarrollo, a lo largo de la década de los noventa, se han «apropiado» del concepto de participación, reduciéndolo a una mera función instrumental de las OSC. Es el caso del entendimiento de apropiación promovido desde 1995 por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), y de otros conceptos tan diversos como «descentralización, desarrollo local, asociaciones estratégicas entre los sectores público y privado, actuación del Tercer Sector, programas de reducción de la pobreza y microcréditos», que emergieron en el mismo período y que, reflejando un determinado entendimiento hegemónico del desarrollo, contribuyeron a perpetuar asunciones sesgadas, en cuanto al «conjunto de narrativas e ideologías construidas que denotan una visión del mundo, y se reflejan sobre un dato de la realidad social» (Milani 2008: 167).

El concepto de participación se asimiló, entonces, al paradigma de la democracia representativa, y a la liberalización de espacios políticos y económicos domésticos que, en la experiencia histórica de los programas multilaterales de desarrollo impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en América Latina, fueron promovidos en la forma de condicionalidad atada a la financiación. Su asimilación, y reproducción por parte de las OSC del Sur en contexto actual, podría producir efectos dispares, al encontrarse con el legítimo recelo de los países en desarrollo. Estos, ahora, buscan entendimientos y prácticas de desarrollo alternativos y emancipadores.

En el segundo grupo, se encuentran aquellos estudios teóricos que quisieron investigar la cooperación en sentido amplio; entendida como «proyecto social» (Cordeiro 2012: 143) y discutiendo sus fundamentos en cuanto a las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Estos enfoques, desde una perspectiva politológica más amplia, y pensando, más allá de las ONG de Desarrollo (ONGD), en todos los agentes políticos que influyen en la evolución de la CID, estudian el papel de las OSC

como agentes de la apropiación democrática (Dubois 2001: 105). La importancia de la participación de las OSC se daría, según ellos, en todos los «momentos» de la cooperación para el desarrollo: en su formulación y discusión en arenas políticas domésticas e internacionales; en su implementación mediante acciones y proyectos; en su control y rendición de cuentas por parte de la ciudadanía.

Además, entendiendo el desarrollo como paradigma resultado de la intersección de consensos intersubjetivos, su papel sería relevante en tanto agentes que participan de la formulación de entendimientos colectivos del mismo y de las formas para conseguirlo (Dubois 2001: 106).

Sustentados en interpretaciones subjetivas de las relaciones de poder, estos enfoques permiten apreciar las relaciones existentes entre el mismo y la participación; facilitan el estudio de las oportunidades dadas a las OSC para participar, diferenciando entre aquellos espacios por los que se busca la mera consulta o acción afirmativa, y aquellos otros en los que se permite que las OSC ofrezcan discursos propios y alternativos (Martínez 2001). En otras palabras, permiten cuestionar la real «apropiación de la participación», para evitar su manipulación e instrumentalización (Milani 2008: 172-176) y para propiciar la construcción de enfoques ajustados a los contextos sociales, históricos y geográficos en los que se ubican los estudios de caso (Dubois 2001: 121; Milani 2008: 176).

No obstante, no se pueden obviar los cuestionamientos que se hicieron a la calidad democrática de las OSC. Diversas líneas de investigación, desde los años noventa del siglo pasado, bajo el lema del «control del controlador» (Lavalle y Castello 2008: 67) se dedicaron a buscar fallas en la calidad democrática interna de las OSC. Muchas de ellas generalizaron una crítica basada en la falta de representatividad, que deslegitimaría su acción en campos de participación democrática e influencia en políticas públicas. Este debate fue importante por haber arrojado luz sobre procesos organizativos hasta entonces oscuros, y por haber impulsado mayores esfuerzos de las propias OSC para aumentar sus niveles de transparencia y relación con las bases. Sin embargo, como reconocen Lavalle y Castello, el mismo se sustenta en una comparación de modelos de democracia y participación muy distintos entre ellos: un primero, de representación electoral, con otro que aportan las OSC, buscando «innovaciones institucionales participativas» sin arrogarse ninguna *constituency* ni autorización representativa, diversamente de otros actores como los partidos políticos y los sindicatos. En consecuencia, la crítica a la democracia de las OSC sería falaz, o cuanto menos superficial en su calidad apriorística, en cuanto no daría cuenta de que la legitimidad de las OSC se basa en su función, y no en un acto de consentimiento propio de una dinámica de democracia representativa (Lavalle y Castello 2008: 69).

Dicho esto, es preciso explicitar la interpretación de sociedad civil que se utiliza para la elaboración de este texto. Siendo que existen múltiples aproximaciones distintas al respecto, se optará aquí por el enfoque elabo-

rado por Cohen y Arato (2000), en el que la sociedad civil es entendida «como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado», y se diferencia de la «sociedad política de partidos, de organizaciones políticas y de públicos políticos», así como de «una sociedad económica compuesta por organizaciones de producción y distribución» (Cohen y Arato 2000: 8). Este entendimiento resulta relevante si aplicado al estudio de aquellas organizaciones que se movilizan para influir en el debate sobre la cooperación para el desarrollo, entendida como política pública. Se considera como imprescindible un diálogo constante y abierto entre las instituciones del Estado y las OSC, para la profundización constante de la democratización de las estructuras de decisión (Cohen y Arato 2000: 462).

En este texto, se estudian como OSC todas aquellas articulaciones colectivas de matriz pública y con finalidad no lucrativa, que demuestran el propósito de influir en la CSS de Brasil y que, para ello, elaboran información e incentivan el debate, o bien articulan actividades directas de cooperación. Bajo este punto de vista, se observan los principales mecanismos mediante los cuales estas se movilizan, articulando sus actividades en espacios domésticos de participación y llevando a cabo acciones de cooperación no gubernamental, desvinculadas del Estado y a través de lazos con OSC de otros países cooperantes.

Todo ello, reconociendo la particular dificultad de analizar este específico objeto de estudio. Esto se debe, por un lado, a cierto estancamiento del debate sobre la participación de la sociedad civil en el sistema de la CID y, por otro, a los atributos específicos de la CSS. Como habrá ocasión de evidenciar a continuación, la CSS es elaborada desde países en desarrollo como un esfuerzo de reapropiación soberana de la cooperación, y su formulación se caracteriza por altos grados de monopolización por parte de los núcleos decisorios del Estado. Finalmente, una de sus características centrales es su vinculación a enfoques por demanda, lo cual amplía el nivel de discrecionalidad de los ejecutivos en el establecimiento de los márgenes de participación para con sus sociedades civiles.

3

La participación de las OSC en la cooperación Sur-Sur de Brasil

La CSS ha sido, en la última década, uno de los temas más novedosos en la agenda de investigación sobre el desarrollo y la cooperación. En un contexto de crisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), dictada por las dificultades presupuestarias y por respuestas políticas pro-cíclicas en contexto de crisis económica por parte de los gobiernos del Norte, se concretó en la Academia un discurso prolífico en torno a la emergencia de nuevas potencias mundiales y a la revitalización del papel de los países en desarrollo en las relaciones internacionales (Ayllón y Surasky 2010). El estudio de la CSS también contribuyó a esta agenda de investigación, como

elemento que ayudaría a describir un papel más asertivo por parte de los países en desarrollo en buscar alianzas para su emancipación (Ayllón y Ojeda 2013). Los especialistas de CSS tuvieron un papel determinante en propiciar su aumento cuantitativo y fortalecimiento institucional, en cuanto reconocieron en ella una *dimensión política* (Ayllón 2013: 46); un potencial papel desafiante con respecto a las jerarquías de la sociedad internacional y a los vicios de una CID que, históricamente, fue víctima de las condicionalidades y de los intereses de un restringido club de donantes, representados en el CAD-OCDE (Da Sousa 2008).

En el caso de Brasil, la CSS fue impulsada con determinación durante los dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva y por el siguiente de Dilma Rousseff; entendida desde el principio como herramienta para promover coaliciones entre países en desarrollo y para fortalecer su papel en espacios de gobernanza global (Gonçalves 2010), además que como un instrumento para propiciar formas de cooperación para el desarrollo que fuesen alternativas a las relaciones de dependencia entre donantes y receptores de AOD. Es con estas bases que el ejecutivo brasileño y los formuladores de políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE/Itamaraty) se apoyaron en un entendimiento de la cooperación caracterizado por: ser una forma alternativa, horizontal, orientada a la apropiación del desarrollo y a la búsqueda de intereses recíprocos e igualmente legítimos de los actores involucrados (Inoue y Vaz 2012; Mawdsley 2011). Esta terminología alternativa a la utilizada en el contexto del CAD-OCDE, característica de la CSS, permitió que se evitara hablar de donantes y receptores de ayuda, y optar por múltiples relaciones entre «socios del desarrollo», incluyendo, además de la AOD, otras prácticas que involucran la actividad de actores públicos y privados.

Las iniciativas llevadas a cabo por Brasil bajo el paraguas de la CSS y de la Cooperación Triangular son múltiples aunque, en su mayoría, se centran en la cooperación técnica en áreas de experticia de los actores brasileños, como la agricultura, la investigación, la educación y la formación técnica, y siguen patrones de afinidad cultural y proximidad geográfica, matizados por un nuevo y determinado impulso a la cooperación con socios africanos (Ribeiro 2009). Destacan los grandes proyectos de cooperación técnica en agricultura según esquemas de triangulación con potencias del Norte, como el ProSavana, implementado en el Corredor de Nacala de Mozambique gracias al apoyo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, en su acrónimo inglés), promoviendo el eficaz pero criticado modelo de desarrollo que se implementó en las zonas áridas y semiáridas del Cerrado brasileño¹ (Cabral et al 2012).

Se trataría, entonces, de una cooperación relativamente incipiente² y caracterizada por un alto grado de monopolización de su formulación por parte de un núcleo decisorio compuesto por el ejecutivo y el MRE, por lo cual la cuestión de la participación de las OSC, hasta hace poco, no había entrado en el debate académico. La discusión emergió, sin embargo, a partir del año 2012, y a raíz de algunas críticas que fueron levantadas so-

- 1 La ecorregión del Cerrado brasileño fue objeto del programa Prodecer de cooperación entre Brasil y Japón, implementado a partir de 1978 con el objeto de fomentar la producción de *commodities* de alta demanda internacional.
- 2 Aunque exista una tradición de cooperación entre países en desarrollo, sobre todo a raíz del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), fue necesario entrar en una fase de cambio estructural de la sociedad internacional y del sistema de la CID para que se reconociera su relevancia en las principales agendas de investigación.

bre los impactos sociales y medioambientales y sobre la ausencia de concertación pública de algunos grandes proyectos de CSS para el desarrollo promovidos por Brasil en socios africanos, como el citado ProSavana.

Desde enfoques de Relaciones Internacionales que buscaron problematizar la dimensión retórica de los supuestos de horizontalidad insertos en los principios de la CSS brasileña (Pecequilo 2008; Gonçalves 2010; Leite 2012), se planteó la recuperación del discurso sobre la participación de las OSC en la política exterior de Brasil, explorando las posibilidades de que se concretasen formas alternativas de relacionamiento entre el Estado y las expresiones de la sociedad civil, y que se limitara la exclusividad de la influencia del sector privado en la formulación de políticas. En esta sección se abordarán estas posibilidades, identificando los principales casos prácticos en los cuales las OSC brasileñas se activaron para influir en la CSS de su país, bajo el lema de «país cooperante, sociedad cooperante» (Abong 2011a) y pudiéndose identificar dos grandes áreas de actuación: en la política doméstica, en relación con el más amplio debate sobre la influencia de la sociedad civil en la política exterior; y en formas autónomas de cooperación no gubernamental y cooperación activista, por las que se registran casos destacados muy relevantes.

3.1. Ambientes domésticos de participación: tejiendo redes transnacionales de OSC

Se observa que, en el caso brasileño, la participación de las OSC en la CSS del país fue articulada bajo la agenda más amplia de lucha para la democratización de la política exterior, entendida como política pública. Lejos de haber movilizaciones específicas de las OSC para influir en la CSS de Brasil, este debate fue estructurado en el contexto más general de la crítica a que la política exterior del país es formulada e implementada por un núcleo cerrado compuesto por el ejecutivo y el MRE. Se trata de un monopolio de la elaboración de la política exterior marcado por la forma constitucional del país y que, sin embargo, viene siendo relativizado en la práctica política por la movilización de diversos sectores y actores de la sociedad civil. Los cuales, en función de los cambios societales y de mentalidades relacionados con los procesos de globalización (Milani 2012: 40), y de un aumento del interés ciudadano por las prácticas de Brasil más allá de sus fronteras, están contribuyendo a la «oxigenación» de aquella «caja negra» que era su burocracia de exteriores (Pinheiro y Milani 2012: 16-21).

Destacan las acciones de influencia en relaciones estratégicas (Gonçalves 2013), y de actores institucionales y privados como los diversos ministerios federales, grandes empresas públicas y privadas e instituciones de investigación o de representación de intereses. Sin embargo, en los últimos años también se asistió a una mayor articulación de otros actores, como las ONG y los movimientos sociales, que pretenden ser expresión de la opinión pública y de sectores más marginados de la política doméstica.

Estos últimos se movilizaron al respecto, en particular en torno a una iniciativa de proposición del Partido dos Trabalhadores (PT) durante la campaña electoral de 2010: la creación de un consejo gestor nacional de política exterior (Franco 2010; Gandra 2012). Respaldando la proposición, que seguía la línea planteada por los gobiernos de Lula de apertura de la burocracia del MRE hacia una mayor transparencia y diálogo con los actores de la sociedad civil afines a la línea de gobierno (Mello 2012), diversos conglomerados de OSC, como la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (Abong) y la Red Brasileña para la Integración de los Pueblos (Rebrip), respaldaron activamente la iniciativa (Rebrip 2010a; Rebrip 2010b; Inesc 2012: 52).

Desde entonces, las OSC han estado muy activas y han intentado influir en la articulación de la política exterior de Brasil, destacando actividades de producción de información y *lobbying* acerca de negociaciones intergubernamentales, pero también sobre determinadas políticas de CSS para el desarrollo.

Entre las motivaciones que subyacen a este tipo de movilizaciones, destaca la denominada «crisis de la ayuda» tradicional, que en la visión de las OSC brasileñas implica la retirada o desviación de la financiación occidental a OSC dependientes (Balbis 2011: 43; Cordeiro 2012: 154-157; Abong 2011b; Mendonça 2013), en razón de un cambio en la agenda hacia una mayor concentración de AOD en países de renta baja y para la disminución de la pobreza extrema. Es decir, problemas priorizados por los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que alejarían a las ONGD de Brasil (Inesc 2012: 12). Las preocupaciones de las OSC brasileñas a este respecto son evidentes, ya que se están movilizandando para reconfigurar su estructura de captación de fondos hacia instituciones domésticas.

Por otro lado, también motivan la acción diversos motores inmateriales, en cuanto las OSC brasileñas están tratando de dialogar con las instituciones para aportar entendimientos alternativos sobre la política exterior y la CSS. Se citó anteriormente la retórica empleada de la política exterior como política pública, que impregnó el discurso de las OSC a este respecto, tratándose de un entendimiento de política exterior como «perteneciente a la sociedad, debatida por la opinión pública» (Mello 2012: 7), en la que la CSS debería ser un tipo de cooperación altamente fiscalizada y orientada en todo caso a la promoción del desarrollo con equidad, en el respeto de los derechos humanos (De Oliveira 1999: 131).

Se critican la discrecionalidad y el pragmatismo del MRE en la formulación de proyectos y en la selección de los actores sociales con los que dialogar (De Oliveira 1999: 133-135); dinámicas que, desde el ejecutivo, se legitiman por las modalidades del enfoque por demanda, y se propone una cooperación que busque ante todo el desarrollo social y la apropiación democrática. Se piden transparencia y rendición de cuentas sobre los proyectos de desarrollo promovidos por Brasil, junto con el reconocimiento del papel que podrían tener las OSC brasileñas a través

de la cooperación no gubernamental, si se aseguraran un «ambiente habilitante» y un marco legal y de financiación propicios (Abong 2011b), que permitieran «el diseño, la coordinación y la implementación de una estrategia efectiva de cooperación» evitando «soluciones administrativas improvisadas», la corrupción y la ineficacia del sector (Inesc 2012: 50).

Se denuncia, además, la excesiva injerencia del sector empresarial en la formulación e implementación de la CSS de Brasil. Sin rechazar en su totalidad la presencia de intereses económicos, legitimados por el entendimiento brasileño de la CSS como de un juego de aproximación de intereses mutuos (Ayllón y Leite 2010), sin embargo, se pide apertura a todos los intereses y visiones de la sociedad (Hazard 2012), y que se acabe con la exclusividad y la opacidad de los canales privados de influencia (Mello 2012: 8).

En suma, se propone un concepto amplio y alternativo de desarrollo; «tanto de sus fundamentos económicos, políticos y tecnológicos, como del mismo en tanto imaginario e ideal social a ser alcanzado» (Grzybowski 2012: 52).

La respuesta desde las instituciones no fue uniforme a este respecto, dependiendo en gran medida de las estructuras de oportunidades políticas y del ciclo político doméstico, en conjunción con las capacidades de articulación de estrategias y de marcos de acción por parte de las OSC interesadas. Según Gonçalves (2013), la CSS brasileña seguirá marcada por una tensión «entre participación y centralización», al igual que otras cuestiones de política exterior, cuyas perspectivas de apertura y democratización siguen estando sujetas al recelo de los sectores que monopolizan su formulación.

El estudio de algunos casos empíricos ayuda a entender los principales ejes según los cuales las OSC brasileñas han actuado para influir en la CSS del país. Principalmente, se observan mecanismos de producción y difusión de informaciones para ejercer el control ante la opinión pública sobre la formulación y la implementación de programas de CSS, aprovechando los lazos existentes con OSC de países cooperantes y la presencia de plataformas transnacionales del Norte, cuyo mayor impacto amplía el efecto de los mensajes emitidos.

Es el caso de la movilización de Abong en asociación con la Unión Nacional de Campesinos de Mozambique (UNCM) en relación con los proyectos de cooperación para el desarrollo implementados en el país (Justiça Ambiental y Unac 2011; Amanor et al 2012: 41; Abong 2012), que arrojó luz sobre las intrincadas relaciones de los mismos con intereses políticos y comerciales de grandes empresas extractivas y constructoras de Brasil (Cabral y Shankland 2012: 15). Abong sirvió de altavoz para trasladar una crítica movida por la UNCM en torno al modelo extensivo centrado en la creación de grandes infraestructuras aplicado al programa Pro-Savana. La crítica formulada por estos actores se centró en la falta de interlocución con los representantes de la agricultura familiar y en las con-

secuencias del programa sobre la estructura productiva y social del país. Esto es, una crítica a modelos de desarrollo centrados en la expansión del agronegocio para afrontar problemas tan complejos como el hambre y la pobreza, y un llamamiento para revalorizar la importancia de la sociedad civil en las experiencias de desarrollo (Campolina 2012: 29).

Según estos actores, más allá de la retórica de la «emergencia» de Brasil, el país sigue siendo víctima de grandes fracturas estructurales, como la tensión existente entre la agricultura familiar y el agronegocio y un discutible modelo de desarrollo basado en la extracción y en la producción agrícola con fines de exportación, que no resuelve las dependencias del país y lo sujeta al riesgo de *double-dip recession*; tensiones que, a través de la CSS, podrían ser «exportadas» a otros países mediante formas que recuerdan los tan criticados esquemas paternalistas de la tradicional Cooperación Norte-Sur (Benzi y Lo Brutto 2012; Cabral y Shankland 2012: 16; Celiberti 2012: 64; Dolcetti 2013; Leite et al 2013). En el largo plazo, el impacto de estas voces críticas en la evolución de la agenda de CSS de Brasil es evidente, ya que el debate se condensó en la política doméstica brasileña y tuvo repercusiones en los grandes medios de comunicación, impulsando su discusión en la comunidad nacional de la cooperación para el desarrollo (O Globo 2013; Esteban 2013; Rossi 2013).

A raíz de estas acciones, algunas ONG transnacionales empezaron a interesarse en la actuación de Brasil y de sus empresas en el exterior, aumentando de manera considerable el alcance de las críticas de las OSC locales. Un ejemplo de ello es la crítica elaborada por *Human Rights Watch* (2013) sobre la actuación de la empresa *Vale do Rio Doce* en Mozambique, reforzando la denuncia que, con su «Carta abierta para detener y reflexionar de forma urgente sobre el programa ProSavana», decidió emprender la citada *Rebrip* (2013), articulación de OSC brasileñas que se dedica a la fiscalización de la política exterior y de los procesos de integración regional. Se trató de una interesante experiencia de articulación de redes de OSC, que abre espacio para vehicular mecanismos eficaces de rendición de cuentas, poniendo en comunicación activistas y opiniones públicas de países cooperantes y aumentando el nivel de información sobre las acciones de CSS que se están llevando a cabo (Amanor et al 2012: 42).

Finalmente, se destaca el potencial de articulaciones menores entre países cooperantes, como la Plataforma de ONG de Lengua Portuguesa, recientemente fortalecida por sus miembros, que se encuentra en una fase de rediscusión de planes de acción comunes y organización de estrategias compartidas (Plataforma de ONG de Língua Portuguesa 2005; Plataformas Nacionais de Organizações Não Governamentais dos Países de Língua Oficial Portuguesa 2008). Esto permite centrar la atención sobre la existencia de estructuras domésticas de oportunidades políticas en relación con los lazos culturales de afinidad entre sociedades civiles y a los marcos de interpretación elaborados por las OSC, para que los actores influyentes de las comunidades epistémicas involucradas asuman el reto de una agenda del cambio impulsada por la sociedad civil.

3.2. Cooperación no gubernamental y cooperación activista Sur-Sur

Finalmente, se quieren considerar casos de cooperación no gubernamental, o de actores no estatales (Ziglio 2008), en los cuales las OSC brasileñas participan como ejecutoras de proyectos de cooperación para el desarrollo; dentro del cauce institucional, o bien por los que autónomamente llevan a cabo acciones de cooperación con finalidades de solidaridad desvinculadas de los canales oficiales de la CID.

En los primeros casos, se entiende que el papel de las OSC es bastante limitado al de ejecutoras de proyectos y, aunque se contemple su participación en la formulación o su autonomía en la elección de las modalidades de cooperación, estas serán encauzadas por las preferencias gubernamentales y limitadas en su potencial creativo.

Por otro lado, se pueden considerar diversas experiencias en las cuales las OSC llevan a cabo actividades de cooperación de manera desvinculada de las estructuras institucionales. Es el caso de las acciones de «cooperación activista» (Bringel et al 2008) llevadas a cabo por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST). Siendo que el concepto elaborado por Bringel et al fue pensado para la descripción de modalidades en las que el MST, recibiendo apoyo desde entidades de otros países, ejecuta sus actividades de desarrollo en contexto brasileño, aquí se considera poder aplicarlo a un caso pionero de cooperación activista del MST «hacia fuera»: la *Brigada Dessalines* operante en el contexto rural de Haití (Gomes 2012; Taddeo 2012); tratándose de acciones de CSS entre sociedades civiles de países cooperantes.

Desde 2008, un grupo de activistas del MST está cooperando con comunidades y redes de campesinos del país para desarrollar proyectos agrícolas en áreas carentes de infraestructuras y difícilmente integradas con el mercado agrícola, sacudido por el efecto devastador del seísmo de 2010. Todo ello, buscando la apropiación democrática de las tecnologías y del desarrollo y privilegiando la práctica sobre la elaboración de grandes principios de actuación.

Si, por un lado, gracias a la experiencia adquirida en Brasil y a su nivel local de actuación, estos grupos pueden ser vistos como potenciadores del desarrollo y formas de monitoreo de la acción de los actores transnacionales del sector privado (Inesc 2012: 53), se cree además que su aportación sea relevante por construir entendimientos propios y críticos del desarrollo y de sus interpretaciones tradicionales (Rist 2002: 279; citado en Bringel et al 2008: 198). Cuando se analizan las actividades de cooperación llevadas a cabo por movimientos sociales de este tipo, se puede apreciar su capacidad de «tejer nuevas horizontalidades, sociabilidades, territorialidades y subjetividades colectivas, deconstruyendo en su acción cotidiana un tipo concreto de desarrollo que ha llevado a la expropiación material, cultural y, en muchos casos, a su propia desterritorialización»; se observa una CSS desvinculada de lo institucional y lo

estatal, que abre espacios reales para la edificación de «solidaridades para el desarrollo» (Bringel et al 2008: 198-199).

Estrategias emancipadoras, como la construcción de redes transnacionales de organizaciones y movimientos sociales campesinos (la Vía Campesina), que fueron impulsadas por el MST y son ahora una referencia importantísima para los estudios de movimientos sociales, demuestran que los conceptos de cooperación y desarrollo significan mucho más que los proyectos elaborados desde instancias gubernamentales. La CSS impulsada por Brasil es y debe de contemplar más articulaciones transnacionales de su propia sociedad civil.

4 Conclusiones

4.1. Los actores de la sociedad civil; claves para el desarrollo

En primer lugar, y como idea que informa la elaboración de este artículo, se quiso reivindicar la importancia de los actores de la sociedad civil, sean ellos ONG o movimientos sociales, para el desarrollo y la cooperación. Esto es, reconocer que, tanto en la teoría como en la práctica política, las OSC son actores fundamentales del desempeñarse de las sociedades; manifestaciones legítimas de los sectores más comprometidos de las mismas y contribuciones relevantes para consolidar nuestros entendimientos de la realidad. El desarrollo, entendido como proyecto social, y las acciones políticas emprendidas para realizarlo, no pueden prescindir de ellas.

En cuanto a la naturaleza de las OSC, se citó la existencia de enfoques contrapuestos. Si, por un lado, hay quienes ven en ellas expresiones democráticas de la sociedad, entendida como un todo, también existen opiniones extremadamente críticas, denunciando la falta de democracia interna y casos destacados de corrupción. Contra el «abuso de abstracción teórica» (Lavalle et al 2006: 46), dando cuenta de los elementos subjetivos se reconoció el papel legítimo de las OSC como articulaciones de intermediación entre la política, la burocracia internacional, e individuos y colectivos activistas particularmente interesados o expertos en una cuestión. Estos enfoques reivindican la búsqueda de nuevas sinergias entre Estado y sociedad, apreciando sus múltiples conformaciones y en el respeto de su diversidad. Contrariamente a los modelos de oposición entre sociedad civil y poder institucionalizado, se buscan formas cooperativas para la transformación social (González 2012: 123), apreciando la coexistencia de conflicto y cooperación; confrontación y colaboración, como expresiones de la participación (Neto 2013: 30).

En el caso de las OSC brasileñas, se observaron sus esfuerzos para influir en la formulación y en la implementación de la CSS del país.

A través del estrechamiento de los lazos existentes con OSC de países cooperantes y, sobre todo, de su movilización en los espacios domésticos de participación, consiguieron elaborar un discurso coherente para ampliar su diálogo con las instituciones e incentivar la democratización de la cooperación ofrecida por Brasil.

Como se pudo observar, la influencia de las OSC en la formulación y en la implementación de la CSS de Brasil es aún limitada. Esto se debe, en particular modo, a los ámbitos principales de cooperación brasileña, por los que prima el papel de empresas privadas y de entidades de investigación. Sin embargo, resultan relevantes los esfuerzos de las OSC del país para ampliar los espacios existentes de interlocución con las instituciones. Los avances más importantes en esta agenda se dieron en los ámbitos de fiscalización de la CSS, por los que las OSC del país catalizaron las inquietudes de una opinión pública que empieza a interesarse por la acción de su país más allá de las fronteras nacionales.

Los resultados de estas estrategias quedan por ser evaluados y dependerán, en buena medida, de su capacidad de fortalecer las relaciones con OSC aliadas de otros países, además de la respuesta de las instituciones y de la opinión pública nacionales ante el cambiante papel internacional de Brasil.

4.2. La relevancia del factor doméstico

Por otro lado, es preciso destacar que, frente a enfoques idealistas que ven en las OSC expresiones manifiestas de una sociedad civil global, que avanzaría más allá de las fronteras en la concreción de un ideal humanista de democratización, la comprensión del entrelazamiento entre los procesos internos y externos es «condición *sine qua non* para un entendimiento adecuado de la acción colectiva en las relaciones internacionales» (De Oliveira 1999: 12). Conceptos como «ambiente habilitante» y «estructura de oportunidades políticas» ofrecen un cauce adecuado para contemplar las recíprocas interacciones entre las transformaciones internacionales de la agenda de la cooperación y la movilización de fuerzas sociales que tienen fuertes raíces nacionales y cuyo éxito está fuertemente marcado por las fluctuaciones del ciclo político doméstico (Milani 2012: 65).

En el contexto actual de América Latina, y de Brasil en particular, se entiende que está teniendo lugar un proceso de reconfiguración del relacionamiento entre OSC y poderes públicos, que se enmarca en un giro político de alcance subregional, cuyos resultados quedan por ser evaluados y dependerán del juego de fuerzas entre los actores involucrados. Tales resultados, en los que también influye la capacidad de las OSC de responder y adaptarse con un discurso eficaz, serán esenciales para determinar su influencia en el rumbo de la política exterior de Brasil.

4.3. Marcos de interpretación alternativos y propios desde el Sur

Finalmente, la atención por la acción de los movimientos sociales, destacando la experiencia del MST en Haití, proporciona una evidencia de la importancia de los marcos de interpretación. Un enfoque centrado en los entendimientos intersubjetivos puede arrojar luz sobre estas cuestiones, indicando que, más allá del entusiasmo por la existencia de modalidades internacionales y regionales de articulación de la acción social, como son los casos del *Open Forum* y de *Better Aid*, el éxito de sus campañas depende de su compatibilidad con la cultura política y la estructura social domésticas.

Los conceptos elaborados en el seno de instancias internacionales de participación, posiblemente dominadas por OSC de países más desarrollados, si no fueran compatibles con el contexto de movilización social y de interlocución con los poderes y las instituciones brasileñas, puede que no susciten los efectos esperados, por ejemplo, si son interpretados como imposición de condicionalidades al desarrollo.

Estas consideraciones enseñan mucho sobre la persistencia de complejas geografías internacionales (materiales e ideacionales), que los enfoques de sociedad civil global no aprecian. Desde una perspectiva de OSC, identificar esta complejidad es el primer paso para auspiciar la construcción de entendimientos y modelos políticos alternativos y realmente desafiantes con respecto a las jerarquías internacionales, sin reproducir de manera acrítica entendimientos que pertenecen a modelos hegemónicos de participación social (Cordeiro 2012: 159), y sin excluir *a priori* la identificación de sinergias con actores gubernamentales afines.

El estudio de estas dinámicas puede ofrecer inspiraciones valiosas para construir teorizaciones emancipadoras desde el Sur, en un contexto de reconfiguración de hegemonías y del pensamiento (Martínez et al 2012: 9), para que los entendimientos generados sobre la CSS como dinámica de horizontalidad tengan credibilidad y contribuyan realmente a modificar las actuales jerarquías de la sociedad internacional, en vez de servir como meros aparatos retóricos ocultando la reiteración de modelos de desarrollo todavía fuertemente jerarquizados.

Las OSC pueden contribuir para «producir y construir nuevas categorías teóricas a partir de una polifonía crítica» (Celiberti 2012: 62); influyendo en el inacabado proceso de estructuración e institucionalización de la CSS (Ayllón 2013), que todavía puede ser orientado en direcciones muy diversas: hacia la horizontalidad y la apropiación democrática, o hacia el pragmatismo y la primacía de los intereses privados (Grzybowski 2012: 54).

Menospreciar estas aportaciones es renunciar a una agenda transformadora del desarrollo y de la cooperación, en cuanto la CSS, si quedara vaciada de los elementos emancipadores de horizontalidad y reciprocidad que están en su origen, acabaría siendo un mero modismo intelectual.

Referencias

- ABONG (2011a). Declaração de Organizações da Sociedade Civil Brasileira sobre a Cooperação Internacional e a Eficácia do Desenvolvimento: País Cooperante, Sociedade Cooperante. 25/11/2011
- ABONG (2011b). É preciso repensar a forma como nos organizamos e construir uma agenda política consistente, defende Lesbaupin. 29/07/2011
- ABONG (2011c). Nota pública: Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa. 29/09/2011
- ABONG (2012). Camponeses moçambicanos condenam programa de estímulo ao agrogócio. 24/10/2012
- AMANOR K, CHICHAVA S, CHINSINGA B, MUKWEREZA L (2012). Towards an Evenhanded and Effective Africa-Brazil Exchange for Agricultural Development: African Perspectives. In: IPC-IG. Poverty in Focus 24. The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. IPG-IC, Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNPD, Brasília DF, pp. 41-43
- AYLLÓN B (2013a). La cooperación Sur-Sur y triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional? Quito, Editorial IAEN
- AYLLÓN B (2013b). Nuevos horizontes en la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación. In: Ayllón B, Ojeda T (coords.). La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras. IUDC-UCM, Los libros de La Catarata, Madrid, pp. 64-86
- AYLLÓN B, LEITE IC (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior. In: Ayllón B, Surasky J (coords.). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad. IUDC-UCM, Los libros de La Catarata, Madrid, pp. 69-102
- AYLLÓN B, SURASKY J (2010). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad. IUDC-UCM, Los libros de La Catarata, Madrid
- AYLLÓN B, OJEDA T (coords.) (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras. IUDC-UCM, Los libros de La Catarata, Madrid
- BENZI D, LO BRUTTO G (2012). La cooperación internacional en América Latina y el Caribe a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente). In: Aceves L (coord.). ¿Volver al desarrollo o salir de él? Potencialidades y límites de los cambios desde América Latina. Facultad de Economía (BUAP), Puebla (En prensa)
- BRINGEL B, LANDALUZE J, BARRERA M (2008). Solidaridades para el desarrollo: la política de «cooperación activista» con el MST brasileño. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 21:195-209
- CABRAL L, SHANKLAND A (2012). Brazil's agriculture cooperation in Africa: new paradigms? III Conferência Internacional do IESE «Moçambique: acumulação e transformação em contexto de crise internacional», Conference Paper 23
- CABRAL L, SHANKLAND A, LOCKE A, DURAN J (2012). Mozambique's Agriculture and Brazil's Cerrado «Model»: Miracle or Mirage? *GREAT insights* 1(10)
- CAMPOLINA A (2012). Brazilian South-South Cooperation in Agriculture: a Civil Society Perspective. In: IPC-IG. Poverty in Focus 24. The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. IPG-IC, Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNPD, Brasília DF, pp. 29-31
- CAROLINA, ALOP, CCONG (2011). Memoria de investigación. La eficacia de la Ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: Una mirada al caso latinoamericano. Serie Avances de Investigación, 55, Fundación Carolina, Madrid, pp. 23-32
- CELIBERTI L (2012). Sociedade Civil na América Latina: conjuntura atual e perspectivas. In: ABONG. Por um outro desenvolvimento. Abong, São Paulo, pp. 61-66
- COHEN J, ARATO A (2000). Sociedad civil y teoría política. Fondo de Cultura Económica, México
- CORDEIRO R M (2012). De receptor a doador: os desafios da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira sob a ótica da relação estado/sociedade civil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 1(2):140-163
- DA SOUSA S L J (2008). Brazil as a development actor: South-South cooperation and the IBSA initiative. *FRIDE Comment*. Fríde

- DE OLIVEIRA M D (1999). Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs. Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, Brasília DF
- DOLCETTI M (2013). La panacea agroenergética de Brasil. Promoción de agrocombustibles y cooperación Sur-Sur. Serie Documentos de Trabajo, 24, IUDC-UCM, Madrid
- DUBOIS A (2001). Participación y desarrollo. In: Grau P, Ibarra E (coords.). Anuario de Movimientos Sociales 2001. Participando en la red. Icaria Editorial, Barcelona, pp. 104-127
- ESTEBAN L (2013). África: la última frontera de Brasil. El análisis de Infolatam, tablón de noticias, 21/05/13
- FRANCO B M (2010). PT planeja criar conselho de política externa. O Globo, 08/02/2010
- GANDRA A (2012). Sociedade civil quer participar da formulação da política brasileira de cooperação internacional. Agência Brasil, 09/05/2012
- GOMES T (2012). Brigada da Via Campesina no Haiti completa Três anos. MST, 02/02/2012
- GONÇALVES FCNI (2010). Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento e sua dimensão estratégica na política externa do governo Lula. II Seminário Nacional Sociologia & Política, Anais do evento, 4
- GONÇALVES FCNI (2013) A atuação de atores não governamentais na cooperação sul-sul brasileira: entre a centralização e a participação. I Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Brasília DF
- GONZÁLEZ J (2012). Cooperación política para la transformación social. Algunas propuestas. In: PIRIS LEKUONA S. Movimientos sociales y cooperación. Ideas para el debate. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 122-137
- GRZYBOWSKY C (2012). Cidadania ativa, democratização e «crise civilizatória». In: ABONG. Por um outro desenvolvimento. Abong, São Paulo, pp. 49-60
- HAZARD D (2012). As ONGs no Brasil e a cooperação internacional. ABONG, 14/05/2012
- HUMAN RIGHTS WATCH (2013). What is a House Without Food? Mozambique's Coal Mining Boom and Resettlements. Human Rights Watch, New York
- INESC (2012). Presente e Futuro: Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas. INESC, Christian Aid, Brasília DF
- INOUE C Y A, VAZ A C (2012). Brasil as «southern donor»: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? Cambridge Review of International Affairs 25(4)507-534
- JUSTIÇA AMBIENTAL, UNAC (2011). Os Senhores da Terra. Análise preliminar do Fenômeno de Usurpação da Terra em Moçambique. Justiça Ambiental, UNAC, Maputo
- LAVALLE A G, HOUTZAGER P P, CASTELLO G (2006). Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. RBCS 21(60):44-66
- LAVALLE A G, CASTELLO G (2008). Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. Caderno CRH 21(52):67-86
- LEITE I C (2012). Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observador On-Line 7(3)
- LEITE I C, SUYAMA B, POMEROY M (2013). Africa-Brazil co-operation in social protection. Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development. WIDER Working Paper 2013/022
- MARTÍNEZ Z (2001). Participación, sociedad civil y administraciones públicas: el caso de las políticas de cooperación internacional. In: Grau P, Ibarra E (coords.). Anuario de Movimientos Sociales 2001. Participando en la red. Icaria Editorial, Barcelona, pp. 15-33
- MARTÍNEZ Z, CASADO B, IBARRA P (2012). Movimientos sociales y procesos emancipadores. Cuadernos de Trabajo 57. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao
- MAWDSLEY E (2011). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. Transactions of the Institute of British Geographies 37(2):256-272

- MELLO F (2012). Democratização do processo decisório na formação da política externa brasileira. *Brasil no Mundo*. <http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3795>. Consultado el día 12 de mayo de 2013
- MENDONÇA P M E (coord.) (2013). Pesquisa arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil. Apresentação e resumo executivo. Articulação D3, CEAPG, FGV, São Paulo
- MILANI C R S (2008). Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: Brasil. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 22:61-182
- MILANI C R S (2012). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: Pinheiro L, Milani CRS (orgs.). *Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. FGV editora, Rio de Janeiro, pp. 33-70
- NETO F L (2013). Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções. Texto para discussão 1820, Ipea, Brasília DF
- O GLOBO (2013). Há falta de clareza sobre a essência do ProSavana. *O Globo*, 10/04/13
- PECEQUILO C S (2008). A política externa do Brasil no Século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal y vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51(2):136-153
- PINHEIRO L, MILANI C R S (orgs.) (2012). *Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas*. FGV editora, Rio de Janeiro
- PLATAFORMA DE ONG DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA (2005). *Plataforma de ONG dos Países de Língua Oficial Portuguesa; uma realidade cada vez mais visível*. Primeiro Encontro de Plataformas de ONG dos Países de Língua Oficial Portuguesa, Lisboa
- PLATAFORMAS NACIONAIS DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA (2008). Comunicado do II Encontro das Plataformas Nacionais de Organizações Não Governamentais dos Países de Língua Oficial Portuguesa. 20/03/2008
- REBRIP (2010a). Avaliação e Propostas sobre a Política Externa do Brasil
- REBRIP (2010b). Em defesa dos rumos atuais da política externa brasileira. 19/10/2010
- REBRIP (2013). Carta aberta para deter e reflectir de forma urgente o Programa ProSavana. 28/05/2013
- RIBEIRO CO (2009). A política africana do governo Lula (2003-2006). *Tempo Social* 21(2):185-209
- RIST G (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. IUDC-UCM, Ediciones La Catarata, Madrid
- ROSSI A (2013). Dez anos do Brasil na África. O Estado de São Paulo. <http://temas.estadao.com.br/dez-anos-do-brasil-na-africa>. Consultado el día 13 de noviembre de 2013
- TADDEO L (2012). Brigada Dessalines: Exploração estrangeira é a causa das dificuldades do Haiti. MST, 13/01/2012
- ZIGLIO L (2008). *Cooperação internacional de atores não estatais*. X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Universidad de Barcelona

Rights of Nature and the Indigenous Peoples in Bolivia and Ecuador: A Straitjacket for Progressive Development Politics?

Rickard LALANDER¹
Stockholm University (Sweden)
Department of Political Science
lalander@yahoo.com

Derechos de la naturaleza y los pueblos indígenas en Bolivia y Ecuador: ¿Una camisa de fuerza para las políticas progresistas de desarrollo?

ResumenAbstract

- 1. Introduction**
 - 2. Environmental Pragmatism**
 - 3. Sumak Kawsay and the Good Way of Living**
 - 4. Political Setting**
 - 5. Rights of Nature and the Indigenous Peoples: Constitutional Pragmatism?**
 - 6. TIPNIS and Yasuní**
 - 7. The Rights of Nature as a Straitjacket for Progressive Development Politics?**
 - 8. Conclusions**
- Acknowledgment**
Bibliography

Rights of Nature and the Indigenous Peoples in Bolivia and Ecuador: A Straitjacket for Progressive Development Politics?

Rickard LALANDER*
Stockholm University (Sweden)
Department of Political Science
lalander@yahoo.com

Derechos de la naturaleza y los pueblos indígenas en Bolivia y Ecuador: ¿Una camisa de fuerza para las políticas progresistas de desarrollo?

Abstract

Is it possible to justify resource extractivism to provide progressive welfare politics and still respect the constitutional rights of nature? The Indigenous concept of Sumak Kawsay on human beings living in harmony with each other and the environment is the fundamental framing of the new constitutions of Ecuador and Bolivia. These constitutional reforms embrace strengthened proper rights of nature and similarly of ethnic rights. However, the same constitutions grant the State the right to exploit and commercialize natural resources and extractivism has increased. This study revises the tensions between welfare politics, extractivism and the rights of nature and the Indigenous peoples in the new constitutional settings of Bolivia and, particularly, Ecuador. The article argues that Sumak Kawsay challenges dominating understandings of the concepts of welfare, common good and development, and likewise that a pragmatic approach is applied by national governments towards the constitutional rights of nature amidst other human values.

Keywords: Bolivia, Ecuador, development politics, environmentalism, rights of nature and the indigenous peoples, Sumak Kawsay.

Resumen

¿Sería posible justificar la extracción de recursos naturales para la provisión de políticas progresistas de bienestar y todavía respetar los derechos constitucionales de la naturaleza? La conceptualización indígena del Sumak Kawsay sobre los seres humanos en armonía entre sí y con el medio ambiente es el marco fundamental de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia. Estas reformas constitucionales incluyen un fortalecimiento de los derechos propios de la naturaleza e igualmente de los derechos de los pueblos étnicamente definidos. No obstante, las mismas constituciones también otorgan al Estado el derecho de explotar y comercializar los recursos naturales y el extractivismo ha acelerado luego de la aprobación de estas constituciones radicales. Este artículo examina las tensiones entre políticas de bienestar social, extractivismo y los derechos de la naturaleza y los pueblos indígenas en los nuevos contextos constitucionales de Bolivia y, especialmente, Ecuador. Se argumenta, por un lado, que la filosofía de Sumak Kawsay desafía a las comprensiones dominantes sobre los conceptos de bienestar, bien común y desarrollo, y, por otro lado, que los gobiernos nacionales de los dos países han practicado una aproximación pragmática hacia los derechos constitucionales de la naturaleza en medio de otros valores humanos.

Palabras clave: Bolivia, Ecuador, ambientalismo, derechos de la naturaleza y los pueblos indígenas, desarrollo, Sumak Kawsay.

* Rickard Lalander is Adjunct Professor and PhD in Latin American studies, University of Helsinki. Currently he works as researcher at the Department of Political Science, Stockholm University. He has published broadly on democracy and social movements in the Andean countries and is author of the books *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo* (2004), *Retorno de los Runakuna. Cotacachi y Otavalo* (2010), editor and co-author of *Venezuelan Politics and Society in Times of Chavismo* (2006).

1 Introduction

We women and men, the sovereign people of Ecuador... hereby decide to build a new form of public coexistence, in diversity and in harmony with nature, to achieve the good way of living, the Sumak Kawsay (Preamble, Constitution of Ecuador 2008).

The way set forth by Socialism in the 21st Century ought to better incorporate the way of life and the experience of the Indigenous peoples of the world who fundamentally defend the Mother Earth. Sisters and brothers, here are two paths. Either we follow the path of capitalism and death, or we advance down the Indigenous path in harmony with nature and life —everything to save humanity (Morales Ayma 2011:36).¹

On a global level, the Bolivian and Ecuadorian governments of Evo Morales and Rafael Correa from 2006-2007 onwards are viewed as the probably most radical defenders of the rights of the environment/Mother Nature and as an option to the climate crisis and world capitalism, as expressed in several international summits, i.e., in Copenhagen in 2010. As uttered by Bolivian President Morales on the *Day of Mother Earth* (April 22, 2009) in the UN General Assembly: «The Earth does not belong to us, we belong to the Earth:» (Morales Ayma 2011: 49). Bolivia and Ecuador have among the richest biodiversity systems of the world, which are being threatened by the pollution and deforestation caused by industrial extraction of resources.

The new constitutions of Bolivia (2009) and Ecuador (2008) are the hitherto most radical constitutions of the world, both in the field of recognizing Indigenous grievances, such as legal pluralism, territorial autonomy and collective rights, and declaring the state to be intercultural and plurinational,² and similarly the *Rights of Nature*, i.e., the constitutional protection of the environment/Mother Nature/*Pachamama*. With the recognition of proper rights of nature, the Bolivian and Ecuadorian cases similarly express a transition from an anthropocentric view on natural resources to a more bio-centric one (e.g., Gudynas 2011; Ramírez Gallegos 2012).

However, in practice powerful economic and political interests clash with Indigenous and environmental rights, and in the context of nationalization of vital industries —mainly hydrocarbons, agro-business (Bolivia) and mining— the Bolivian Constitution declares the industrialization and commercialization of natural resources to be key priority of the State, albeit taking into consideration rights of nature and Indigenous peoples and provided that revenues should be directed at the common good (art. 355). This is a central policy also of the Ecuadorian government, to a large extent backed up by the 2008 Constitution (e.g., in articles 275, 276, 277, 313, 314, 317 and 395-399), subsequent legislation and the National Development Plan, as will be briefly discussed in due course.

The governments of Morales and Correa in Bolivia and Ecuador respectively have carried out ambitious social welfare reforms; poverty re-

1 Fragment of discourse addressed by Bolivian President Evo Morales at the 7th session of the United Nations' Permanent Forum on Indigenous Issues, New York, April 23, 2008.

2 Both constitutions are strongly inspired by the ILO (International Labor Organization) Convention 169 on the Rights of the Indigenous Peoples (1989) and the United Nations declaration on the Rights of the Indigenous Peoples (2007).

duction, health, education, improved infrastructure etc., leaning greatly on the export incomes of extractive industries. Bolivia and Ecuador are —together with Colombia and Paraguay— the South American countries with highest figures regarding poverty (CEPAL 2013: 19),³ and both countries depend highly on the export incomes derived from natural resources (Acosta 2009; Wanderley 2011; Arsel & Ávila Ángel 2012; Dávalos 2013; Morales Ayma 2014 a). The development in terms of welfare policies rests on the State control and incomes of the key industrial production. Consequently, in the context of development and resource management, the strategic interests of the nation may conflict with the rights of nature and the Indigenous peoples.

Extractive activities have indeed increased in Bolivia and Ecuador during the period, as elsewhere in South American countries with Left-oriented governments. Several authors, such as social ecologist Eduardo Gudynas (2009b) and economist Pablo Dávalos (2013) refer to these changes as *progressive neo-extractivism*, characterized by a stronger role and presence of the state in extractive industries. The progressive trait and legitimation of this extractivist model is the usage of the revenues in state social programs, mainly education and health. So, even though extractive projects may threaten territorial rights, at the same time the social reforms generally benefit the Indigenous peoples and other marginalized groups.

This essay deals with the tensions and contradictions between ethno-environmental concerns and development politics in Bolivia and Ecuador. In both countries the Indigenous principle of *Sumak Kawsay* (*vivir bien/buen vivir*, right livelihood) as well as the rights of the Indigenous peoples to prior consultation (and implicitly to free, prior and informed consent when new extractive projects are planned) are constitutionally established. At first sight, it could appear as if the new constitutions would undoubtedly benefit the Indigenous and ecologist actors, since they embrace many of those concerns voiced by the ethnically defined groups. However, these constitutions accentuate new tensions and contradictions, as manifest also in the constitutional rights of nature.⁴ Legal norms constrain and enable collective action and play an important role in shaping contentious politics. Further, legal struggles in Latin America are among the most frequent contentious repertoires of Indigenous groups, particularly in the recent neo-constitutional contexts of Bolivia and Ecuador.

The aim of the study is to identify and problematize the nature and implications of the constitutional contradictions and tensions between progressive welfare politics based on extractivism and constitutionally sacred rights of nature and the Indigenous peoples in Bolivia and, particularly, Ecuador. Is it possible to justify resource extraction in the name of the common good and still respect the constitutional rights of nature? Is the Sumak Kawsay model at all imaginable without «development» (economic growth) or is development a pre-condition in the path en route for the Good Way of Living with social wellbeing for all in these nations still plagued by poverty?

3 Certainly, statistics on poverty and indigence may be considered controversial and there are different possibilities to measure these issues. The above comment refers to the figures presented by CEPAL regarding the year 2011.

It should be noted that Mexico, Central America and the Caribbean are excluded from the context presented here.

4 Of course, one could also argue that the fundamental contradictions go beyond the mere constitutions, i.e. in terms of discrepancies and gaps between the constitutions and implementation of politics. Although, I argue, also practical politics leaning on a particular constitutional article that goes against the objective of another central article —or even the model of society established in the Constitution (Sumak Kawsay)— are rooted in the original constitutional contradiction in question. Other (oppositional activist) scholars have focused on the alleged gaps and or inconsistencies between constitutional principles and politics in Ecuador and Bolivia, particularly concerning extractivism (see e.g. Acosta et al. 2013 and Prada Alcoreza 2014).

The article argues that Sumak Kawsay challenges the hitherto dominating understandings of the concepts of welfare, common good and development. Furthermore, it maintains that in practice a more pragmatic approach is applied by national governments towards environmental rights among other human values. In the problematization of the contentious scenarios emerging in the clashes between constitutional rights and extractive policies, it is valuable to address the research questions through an analysis of the discourses pronounced by the key actors involved, and similarly in the formulations in written documents. The reasoning on behalf of the national government as regards extractive activities and the constitutional rights of nature merits particular attention. This exploration will lean on theoretical debates on the rights of nature in terms of tensions between ecocentrism and environmental pragmatism.

After the contextualization presented above, the disposition of the article is as follows. First, a philosophical discussion is offered around different ethical standings towards nature, particularly in terms of ecocentrism and environmental pragmatism. Second, the *Sumak Kawsay* concept is concisely presented, followed by a brief section on the political setting in Bolivia and Ecuador. Thereafter, a few essential articles of the two constitutions are examined, emphasizing the central contradiction of the study. Next, two concrete conflicts around the theme are presented; first briefly the TIPNIS highway project in Bolivia, and thereafter more in depth the Yasuní-ITT initiative in Ecuador. Before rounding off with a few pertinent conclusions and final remarks, the article discusses analytically the constitutional challenge and examines whether the rights of nature and the Indigenous peoples in reality have evolved into an obstacle for progressive development and welfare politics.

2 Environmental Pragmatism

Since this study deals with conflictive situations emerging in the clashes between constitutional rights, welfare policies and extractive projects, it is worthwhile to briefly examine the philosophical and ethical thoughts behind environmental discourses. Political scientist Robyn Eckersley (2002) theorizes on the tensions between ecocentric theory and environmental pragmatism amidst deliberative democracy. Whereas the ecocentric approach views nature as «sacred» and promotes the idea of zero extractivism, the more pragmatic position accuses ecocentrism to be too rigid, inflexible and indifferent regarding diverse moral and cultural circumstances.

The pragmatist approach towards the environment is anthropocentric, since human beings are the only ones that can discuss on values, simply because the human perspective is the only one we can really understand. At the same time, environmental philosopher Kelly A. Parker

admits that we *can* feel or perceive the expressions of other species, e.g. trees or animals. However, that does not mean that we can «speak *in* their voices». The best thing human beings could do in this sense is to be the spokesmen of the other non-human being (Parker 1996: 33).

The intellectual debate on anthropocentrism is indeed characterized by a high degree of normativity and tendentious positions, due to its focus on values, moral and respective viewpoints.

Anthropocentrism maintains that value is *of* or *for* human beings. Biocentrism maintains that all forms of life, as such, are valuable. Ecocentrism emphasizes the value of ecological systems as a whole, including natural processes, relationships and non-living parts of the environment. An aspect of this debate concerns whether value attaches to individual entities or whether value must be seen holistically (Parker 1996: 32).

Environmental pragmatists hold that they are more effective in practical solutions of environmental problems, more open-minded as for cultural diversity and moral pluralism, and likewise more democratic regarding its justification of environmental policy deliberation by concerned actors. Ecocentric advocates, on the other hand, may claim that the pragmatic defense of moral pluralism might lead to indecisive relativism (Eckersley 2002).

However, it is frequently difficult to draw an exact boundary between the two standpoints. The ecologist anxieties of environmental pragmatists may indeed be sincere, but in political contexts other values related to human needs, i.e. poverty reduction and provision of welfare might be more pressing in the shorter perspective for the political leadership.

As mentioned previously, the recognition of proper rights of nature in the Bolivian and Ecuadorian constitutions reflect a transition from an anthropocentric view on natural resources to a relatively more biocentric one, although it would not be correct to label the entire constitution biocentric or ecocentric, considering the inherent contradictions mentioned previously. In due course, I will argue that anthropocentric values (pragmatism) tend to dominate over the more ecocentric approaches in recent Bolivian and Ecuadorian developments.

3 Sumak Kawsay and the Good Way of Living

The Good Way of Living is planned, not improvised. The Good Way of Living is a form of life that permits happiness and the durability of cultural and environmental diversity; it's harmony, equality, fairness and solidarity. It is neither question of the pursuit for wealth, nor infinite economic growth (Fragment, new Ecuadorian Development Plan for the Good Way of Living; SENPLADES 2013: 13).

The backbone of the new constitutions of Bolivia and Ecuador is the ethical and philosophical conception of *Buen-vivir/Sumak Kawsay*.⁵ *Sumak Kawsay* could crudely be translated to right livelihood or *living well*. It is important to emphasize that the idea is to live «well» and not «better», i.e. not striving for material improvement, to live better and better on an individual level, or better than the neighbors and so forth. On a national and international level the challenge would be to end the competition on the global capitalist market. In that sense, *Sumak Kawsay* emerges as an alternative to the notion of development, questioning its mere essence. Authors such as economist Alberto Acosta (2009; 2012) and Eduardo Gudynas (2009 a; 2011) actually speak of *Sumak Kawsay* and the groundbreaking constitution of Ecuador in terms of a post-development and dissolution of the notion of progress.⁶

Philosophically, the promoters of *Sumak Kawsay* suggest that development/progress as most people understand it is unnecessary. Individual as well as national economic «progress» and «wellbeing» in terms of material belongings and capital accumulation and so forth according to traditional notions of development should be compared with a life in harmony with the environment and other human beings, without the pressure of global capitalism on the nations and of consumptionism on individuals and collectives.

It merits emphasizing that among the Bolivian and Ecuadorian Indigenous peoples the aspects of territoriality and harmonic relationship with the environment are central as concern ethno-cultural rights. Identitarian elements of ethnicity, cultural practices, territoriality and nature-environment are intimately and complexly intertwined (e.g., Albro 2010; Acosta 2012). As for the Indigenous roots of the concept,⁷ one spokesperson of the Ecuadorian Indigenous movement, Amazonian Kichwa leader Mónica Chuji Gualinga, argues the following regarding the Indigenous interpretations of *Sumak Kawsay*, including its relationship with development:

In the Indigenous world, *Sumak Kawsay* (harmonious life or *Buen Vivir*) signifies having healthy and fertile land and territory. It implies cultivating only the necessary and to think about the diversity of crops. Further, to preserve, cherish and maintain the rivers, forests, the air, the mountains, etc., clean. It also means disposing a territory that is managed collectively; education based on our proper values; and a constant communication. It also signifies a commitment to an ethical code and the recognition and respect of the rights of others [...]

Sumak Kawsay [...] advocates that nature should no longer be viewed as a factor of production or as a productive force, but instead as an inherent part of the social being [...] *Sumak Kawsay* questions the theories of development, which proposed the existence of «developed», «under-developed» (or «developing») countries, and they even recommended receipts to overcome this state of underdevelopment. The core of the receipt was to extend the exploitation of nature, decrease rights and to commercialize the labor force (Chuji Gualinga 2014: 231-233).

The concept of development is complicated in the recent political scenarios of Bolivia and Ecuador. In the Ecuadorian case, for instance,

5 *Buen-vivir* (Spanish) and *Sumak Kawsay* (Kichwa) are the conceptual labels used in Ecuador, whereas in Bolivia the corresponding concepts are *Vivir bien* (Spanish) and *Suma Qamaña* (Aymara). The Ecuadorian conceptual terminology is more frequently used at international level and generally in this text I will refer to these principles in their Ecuadorian names.

6 These two, Acosta and Gudynas, are leading (non-Indigenous) intellectual authorities in the thematic field of *Sumak Kawsay* and the Good Way of Living. In fact, Acosta was previously Ecuadorian Minister for Energy and Mining and presided the Constitutional Assembly that drafted the Constitution of 2008. Gudynas was also involved in the constitutional reform in Ecuador and assisted Acosta in the Assembly.

7 Due to the limited extension of the present article, a more detailed problematization of the differing viewpoints on *Sumak Kawsay* on behalf of the Indigenous actors will not be offered here. One of the most ambitious books so far on the Indigenous understandings of *Sumak Kawsay* in Ecuador was recently presented in a collaboration project between the universities of Cuenca, Ecuador, and Huelva, Spain. The book includes analytical interpretations written by a large number of intellectual authorities of the Ecuadorian Indigenous movement (Hidalgo Capitán, Guillén García & Deleg Guazha 2014). This recommendable book is also available on-line: http://www.uhu.es/cim/documents/agenda/libro_sumak.pdf.

the State does not reject the concept as such. Rather, a problematization and more critical (and complex) usage of the concept are applied. Article 275 of the 2008 Constitution states the following regarding the development structure in relation to Sumak Kawsay and the rights of nature and the Indigenous peoples:

The development structure is the organized, sustainable and dynamic group of economic, political, socio-cultural and environmental systems which underpin the achievement of the good way of living (Sumak Kawsay). The State shall plan the development of the country to assure the exercise of rights, the achievement of the objectives of the development structure and the principles enshrined in the Constitution. Planning shall aspire to social and territorial equity, promote cooperation, and be participatory, decentralized, deconcentrated and transparent. The good way of living shall require persons, communities, peoples and nationalities to effectively exercise their rights and fulfill their responsibilities within the framework of interculturalism, respect for their diversity, and harmonious coexistence with nature.

The principles of the State transformation are presented precisely in the *National Development Plan for Good Living (Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir)* and consequently the doctrine of *Sumak Kawsay/Buen-vivir* is incorporated in the public strategies of «progress». In the Ecuadorian *National Development Plan for Good Living* the rights of nature and its protection are established, although in a more realistic than naïve or exaggeratedly romantic/utopic manner. For instance, regarding the harmonic relationship with nature it declares that:

Ethical responsibility with the current and future generations and with the rest of species is a critical foundation to prefigure human development. It acknowledges economy's dependence on nature; it admits that economy is part of a broader structure —the ecosystem— which supports life as a resource-supplier and waste drain [...] It is not about keeping our natural heritage unharmed —given the use of energy and materials by different societies and given the ecosystems' assimilation capacity, this is impossible—. It is about protecting at the adequate levels (SENPLADES 2009: 21).

4 Political Setting

The notion *21st Century Socialism* appeared gradually already in the 1990s as a reflection of the discontentment with neo-liberalism in Latin America. The novelty of the concept is expressed —not only in terms of differing historical contexts— but also in its rejection of the Soviet socialist model, considering its dictatorial traits and economic malfunction. Broadly speaking, the *21st Century Socialism* endorses increased state regulation and authority within a democratic structure and strives for a more efficient distribution of resources. Traditionally excluded actors are motivated to take a more active part in politics and economic production (e.g., Kennemore and Weeks 2011).

In Bolivia and Ecuador, the Leftist political turn in governments is the results of decades of (Indigenous) social movements' struggles against neoliberal politics. In 2005, Evo Morales Ayma was elected President of Bolivia, the first Indigenous President of Latin America, representing the political party MAS (*Movimiento Al Socialismo*) and backed up by a conglomerate of social movements. The election of Evo Morales can be viewed as the culmination of a protest movement against exclusionary political and economic structures and also as recognition of (mainly Indigenous) citizens and collectives that previously were marginalized.

The Indigenous peoples had struggled for decades for deepened autonomy and dignity as peoples, since 1989 further triggered by the ILO Convention 169. In 1990, the lowland Indigenous confederation CIDOB (*Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia*) organized a great march for Territory and Dignity from Trinidad in the lowlands to La Paz. Also highland Indigenous organizations intensified pressure during the period and the 1990s saw several legal recognitions of the ethnically defined grievances, such as the Law of Popular Participation of 1994 and the approval of Indigenous territorial units/TCO (*Territorio Comunitario de Origen*). In the awakening of the new millennium, the emerging movement around Evo Morales was in the epicenter of resource conflicts, most importantly during the so-called «water war» in 2000 and the «gas war» in 2003.

In Ecuador, in 2006 economist and radical catholic Rafael Correa Delgado triumphed in the presidential elections on the platform of the PAIS Alliance (*Alianza PAIS/Patria Altiva I Soberana/Proud and Sovereign Fatherland*). Once elected, plans to restructure the political system via a constitutional reform were initiated (as was also the case in Bolivia). The main banner of the electoral campaign of Correa in Ecuador was *¡Constituyente Ya!* («Constitutional revision right now!») and the agenda mainly included issues/demands from the Indigenous movement. Since the 1980s, the Indigenous movement, spearheaded by the CONAIE confederation (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*) has occupied an important space in the Ecuadorian political society.

There is a direct link between the advancements of the political project of Rafael Correa and the Indigenous movement. In 1995, CONAIE together with other social movements established a political party (or political movement as they prefer): *Pachakutik*, to be able to compete on the electoral arenas and there through being able to achieve representational spaces in State institutions. *Pachakutik* has since then been successful in elections, particularly at sub-national levels.

In the national elections of 2002, the Indigenous movement allied itself with lieutenant colonel and former coup leader Lucio Gutiérrez as presidential candidate. Gutiérrez triumphed and the Indigenous movement as the key ally thus reached inclusion in the national government,

including two ministerial posts for CONAIE-Pachakutik representatives. The alliance lasted only six months, though, and the Indigenous movement withdrew from government to re-establish itself in political opposition. Since this short-lived Gutiérrez alliance, the Indigenous movement has experienced a crisis, expressed most of all in deepening discontent on the part of the grassroots with the national leadership of CONAIE and Pachakutik. Nonetheless, signs of a crisis had appeared already before the Gutiérrez alliance, related among other things to the participation of Indigenous leaders in the previous governments, for example during the previous presidencies of Abdalá Bucarám (1996-1997) and Jamil Mahuad (1998-2000).

In recent times, Indigenous oppositional actors often claim that Correa has divided the CONAIE-Pachakutik and coopted many of their leaders and grassroots activists. Indeed many former leaders of the Indigenous movement today hold important positions on different political-territorial levels within the Correa government. Particularly since 2009, the relationship between the Correa government and the Indigenous movement has been hostile (antagonistic), despite sharing many principal objectives. The principal grievances during recent protest activities organized by the Indigenous organizations have focused precisely on the respect of the rights of nature (water, anti-mining, etc.) and the dignity of the Indigenous population (e.g., Lalander and Ospina Peralta 2012).

Before the Correa presidency, large scale mining was not a strategic economic activity for the Ecuadorian development model. Small-scale mining including artisan mining has developed in Southern Ecuador. In the 1990s, the mining sector experienced attraction of foreign capital investments and anti-mining protests against transnational companies increased gradually. A central protest organization has been *Acción Ecológica*. From 2002 onwards, protest activities have augmented, at times leading to social clashes and violence (Latorre Tomás 2012). On several occasions, Indigenous and environmentalist activists have been imprisoned for taking part in protest activities, both in Bolivia and Ecuador, labeled by the government as saboteurs. The oppositional Indigenous actors refer to this issue as a criminalization of social mobilization (e.g., Bebbington and Humphreys Bebbington 2010: 11; Lalander and Ospina Peralta 2012).

In Bolivia, the State-Indigenous relationship presents a similar pattern as for the political and organizational division of the Indigenous peoples. However, Bolivia does not have one Indigenous confederation of national coverage that could be compared with the Ecuadorian CONAIE, rather the Indigenous representative scenario has been divided, although the key organizations unified behind Morales in 2005 and during the first years of his administration. Among the principal ethnically defined organizations that initially backed up Evo Morales for the presidency, two of these —lowland Indigenous confederation CIDOB and the highland Aymara and Quechua Council CONAMAQ (*Consejo Nacional de Ayllus y*

Markas del Qullasuyu) are since several years in outspoken opposition to the government, particularly concerning extractivist policies.⁸ The organizations that still support the government are the *Bolivian Workers Central/COB (Central Obrera Boliviana)*,⁹ the peasant union CSUTCB (*Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*), the *Bartolina Sisa National Confederation of Peasant, Indigenous, and Native Women of Bolivia/CNMCIQB-BS (Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa)*, and the most important one (in numbers of members): the *Unionist Confederation of Intercultural Communities of Bolivia/CSCIB (Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia)*. The backbone of this last organization —the CSCIB— is the coca-growing migrants, originally from the highlands but in recent time established in broader areas in the Bolivian lowlands.

5 Rights of Nature and the Indigenous Peoples: Constitutional Pragmatism?

Now then, in order to have a better idea of the legal scenery, in this section a few of the central articles in the constitutions regarding the contradiction of the study will be emphasized. As concerns the proper rights of nature, the Ecuadorian Constitution of 2008 includes an entire chapter. Article 71 declares the following:

Nature, or Pacha Mama, where life is reproduced and occurs, has the right to integral respect for its existence and for the maintenance and regeneration of its life cycles, structure, functions and evolutionary processes.

All persons, communities, peoples and nations can call upon public authorities to enforce the rights of nature. To enforce and interpret these rights, the principles set forth in the Constitution shall be observed, as appropriate. The State shall give incentives to natural persons and legal entities and to communities to protect nature and to promote respect for all the elements comprising an ecosystem.

It is illustrative that Nature is used synonymously with Pachamama, the Indigenous concept of Mother Earth, not only in this article. As seen in the second sentence of the article, since nature (including wildlife) cannot speak directly for its own sake and rights, any citizen or collective may state demands representing nature. Further, in article 72, the rights of nature to restoration in case of damages are declared. Subsequently, article 73 states the preventive and restrictive measures that the State should apply regarding activities that might lead to the extinction of species, devastation of ecosystems or permanent change of natural cycles are articulated. Both articles 72 and 73 are thus clearly ecocentric and biocentric, as also the first part of article 71. Article 74 is more anthropo-

8 Since December 2013, CONAMAQ is divided with one faction supporting the Morales government and the other in opposition. Already by late 2010, the CIDOB divided and presently there are two CIDOBs, one pro-government and the other oppositional.

9 The relationship between the Morales government and COB has experienced tensions in recent years. In early 2012 COB withdrew its support to Morales, but later in November 2013 the workers' central decided to return to the alliance.

centric and declares the rights of individuals and collectives to benefit from nature and the environment in order to Live Well.

By merely analyzing the constitutions of the two countries, there is a more advanced (constitutional) protection of the rights of nature in Ecuador. However, partly recompensing for this difference, on October 15th, 2010, the government of Evo Morales in Bolivia launched the *Law of Mother Earth*. The law endorses harmony, peace and the abolition of all biological, chemical and nuclear weapons, and encompasses, among others, the following rights:

- maintenance of the integrity of life and natural processes,
- the non-permission of modified or genetically altered cellular structure,
- continuation of vital life cycles and processes free from human alteration,
- pure water and clean air,
- balance and equilibrium,
- to be free of toxic and radioactive pollution,
- to not be affected by mega-infrastructure and development projects that disturb the balance of ecosystems and local resident communities.

In September 2012 the law was upgraded by the National Legislative Assembly as the *Framework Law of Mother Earth and Integral Development to Live Well/Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien* (Estado Plurinacional de Bolivia 2012). The framework character of the law signifies that it is superior to other laws. For instance, the laws of mining, hydrocarbons, water etc. should correspond to the contents of the framework law. The second part of the law merits highlighting, namely the *integral development* which alludes to the objectives of the good way of living/*vivir bien* beyond the merely environmental concerns and the proper rights of nature. Even if the environmental concerns are central, the integral development component adds a more pragmatic dimension in considering human needs and rights as well. By early 2014, the impact of the *Framework Law of Mother Earth and Integral Development to Live Well* cannot be clearly evaluated, since secondary legislation in concerned areas needs to be drafted in order to adapt these laws to the new legal framework.

Returning to the Ecuadorian Constitution of 2008, below the title of the rights of communities, peoples and nations, the first part of article 57 declares that:

Indigenous communes, communities, peoples and nations are recognized and guaranteed, in conformity with the Constitution and human rights agreements, conventions, declarations and other international instruments, the following collective rights: 1. To freely uphold, develop and strengthen their identity, feeling of belonging, ancestral traditions and forms of social organization. 2. To not be the target of racism or any form of discrimination based on their origin or ethnic or cultural identity.

Furthermore, the same article 57 specifies that:

The *territories of the peoples living in voluntary isolation* are an irreducible and intangible ancestral possession and *all forms of extractive activities shall be forbidden there*. The State shall adopt measures to guarantee their lives, enforce respect for self-determination and the will to remain in isolation and to ensure observance of their rights. The violation of these rights shall constitute a crime of *ethnocide*, which shall be classified as such by law [*words in italics by author*].

The remaining parts of the same article concern Indigenous territorial rights and similarly the right to free, prior, informed consultation in situations of planned resource extraction in their lands. It likewise declares that the local Indigenous population is guaranteed compensation for possible social, cultural and environmental damages caused by extractive activities and furthermore that they should be benefitted from the incomes derived from this industry. Nevertheless, the right to prior consultation of the affected population as regards resource exploitation has thus far not been clearly established as the norm in Ecuador. However, in both Bolivia and Ecuador, the right to prior consultation is recognized through the Hydrocarbon Laws, although so far not in the field of the mining industry.

In the Bolivian Constitution of 2009, the territorial rights of the Indigenous peoples are expressed in articles 394-395:

The State recognizes, protects and guarantees communitarian or collective property, which includes rural native Indigenous territory, native, intercultural communities and rural communities. Collective property is indivisible, may not be subject to prescription or attachment, is inalienable and irreversible, and it is not subject to agrarian property taxes. Communities can be owners, recognizing the complementary character of collective and individual rights, respecting the territorial unity in common.

The lands that are taken over shall be given to rural native Indigenous peoples, intercultural Indigenous communities, Afro-Bolivian and rural communities, which do not possess them or have insufficient lands, in accordance with state policy concerned with the ecological and geographic realities, as well as the population, social, cultural and economic necessities. The endowment shall be carried out according to the policies of sustainable rural development and the right of women to access, distribution and redistribution of land, without discrimination based on civil status or marital union.

However, as mentioned in the introductory contextualization, the same constitution likewise expresses the rights of the State to explore the natural resources of the soil, as pronounced in article 355, which also indicates the destination of the incomes derived from these activities:

- I. The industrialization and sale of natural resources shall be a priority of the State.
- II. The profits obtained from the exploitation and sale of the natural resources shall be distributed and reinvested to promote economic

diversification in the different territorial levels of the State. The percentage of profits to be distributed shall be approved by the law.

- III. The processes of industrialization shall be carried out with preference given to the place of origin of the production, and conditions shall be created which favor competitiveness in the internal and international market.

In Ecuador too, even if no defined article declares exactly the same as the first point presented above, the essence of the right to exploitation and commercialization of natural resources is indeed expressed in terms of strategic interests of the nation and as a fundamental resource for the carrying out of social welfare policies (e.g., in articles 275, 276, 277, 313, 314, 317 and 395-399), as mentioned in the introduction. For instance, in article 276, the complex nature of the development objectives are reflected:

1. To improve the quality of life and life expectancy, and enhance the capacities and potential of the population within the framework of the principles and rights provided for by the Constitution.
2. To build a fair, democratic, productive, mutually supportive and sustainable economic system based on the egalitarian distribution of the benefits of development and the means of production, and on the creation of decent, stable employment [...]
4. To restore and conserve nature and maintain a healthy and sustainable environment ensuring for persons and communities equitable, permanent and quality access to water, air and land, and to the benefits of ground resources and natural assets.
6. To promote balanced, equitable land use planning, integrating and coordinating socio-cultural, administrative, economic and management activities and bolstering the unity of the State.

The article likewise emphasizes the rights of the ethnically defined peoples and the cultural heritage. Evidently, policies regarding labor/employment, economic production, social welfare, rights, democratic principles and environmental concerns are embedded in one and the same article. The following article (277) underlines the general responsibilities of the State in order to accomplish the Good Way of Living, undoubtedly leaning on visions of economic production and development in the traditional meaning, albeit respecting the constitutional rights of the peoples and Pachamama:

1. To guarantee the rights of people, communities and nature.
2. To direct, plan and regulate the development process.
3. To make and implement public policies, and to control and sanction any breach thereof.
4. To produce goods, to create and maintain infrastructure, and to provide public services.
5. To boost the development of economic activities through a legal system and political institutions that promote, foster and defend said activities in observance of the Constitution and the law.
6. To promote and bolster science and technology, the arts, ancestral wisdom and, in general, activities resulting from the creative initiative of communities, associations, cooperatives and the private sector.

TIPNIS and Yasuní

The constitutional contradictions presented in the introduction of this study –the clashes between economic development politics and the rights of nature and the Indigenous peoples– have been in the center of recent contentious politics in Bolivia and Ecuador. As for recent social clashes, in March 2012, I observed how Ecuadorian Indigenous organizations marched for 15 days until reaching Quito in thousands, claiming respect for the Constitution on environmental and ethnic rights. The two most emblematic conflicts, however, concern the cases of TIPNIS highway project in Bolivia and the Yasuní-ITT initiative in Ecuador. These two are most suitable to illustrate the central argument of the article and merit a bit more detailed presentation, particularly the Yasuní case. These two manifestations are likewise good examples of modified repertoires of the social movements as regards networking and the usage of digital media in combination with more traditional *modus operandi*, such as the protest march in itself. New blogs and cyber-networks have been created, merging activists and politicians with academics. On Facebook there are several groups around the defense of TIPNIS and Yasuní respectively.

As regards the first case, TIPNIS, in October 2011 a huge number of Indigenous and other activists marched for 65 days from the Bolivian lowlands to the capital protesting against a highway construction project through a protected area and Indigenous territories (TIPNIS/*Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure*). The 602 kilometers highway project would connect the lowland Beni department with highland Cochabamba. The protesters presented a list of 16 demands concerning respect for the territory as well as other social, economic and cultural concerns. After a few violent clashes between police forces and the marchers, President Morales agreed to all demands presented. However, after a few months the highway project was reinitiated, despite heavy resistance and international media and academic coverage (e.g., Fundación Tierra 2012; McNeish 2013).

However, the TIPNIS conflict suddenly ended in a rather strange way. During recent fieldwork in Bolivia in January 2014, I perceived how local academics and activists were surprised to say the least about some declarations quoted in the local mass media on January 4th (e.g., *Página Siete* 2014) that vice-President Álvaro García Linera has expressed in June of 2013 at a conference in Argentina, i.e., half a year before, regarding the destiny of the TIPNIS highway. García Linera had admitted several mistakes on behalf of the government toward the highway construction and the communication with affected Indigenous groups. He emphasized that the highway will be necessary but that it had to be postponed 20, 50 or 100 years and should be carefully carried through as regards protection of the environment (García Linera

2013; Página Siete 2014). During personal conversations in La Paz in January and February 2014, even government officials confirmed that the highway was cancelled. Still, it remains to be seen whether this position on behalf of the government is preserved after the presidential elections of October 2014.

In Ecuador, the government of Rafael Correa has since 2007 developed an alternative to capitalist resource management in the Amazonian territory of Yasuní, home of several Indigenous groups and with the richest biodiversity of the world, but also a territory of unexploited oil richness. With the slogan of «Leaving the oil underground» Ecuador asked the international community for 50 % of the incomes that would have been generated from oil exploitation, in order to protect the biodiversity and the Indigenous peoples of the area (some of which live in voluntary isolation), which adds to the image of Ecuador as the most progressive country in the world *vis-à-vis* the rights of the environment. For this purpose, the government together with the UNDP created the Yasuní-ITT¹⁰ trust fund to administer the donations (co-responsibility). The initial compromise of the Ecuadorian government was to leave approximately 850 million barrels of oil underground without time limits.

The initiative is a rejection of oil capitalism and dates back many years. In 1995 the Indigenous Confederation CONAIE demanded the suspension of oil drilling in the Yasuní national park, and later the proposal was developed among academics and different civil society groups of environmental concern, such as *Oilwatch* and *Acción Ecológica*. Although, it was implemented by the Correa government in 2007, that is, even before the popular approval of the new constitution in 2008. And, important to emphasize, the component of the international compensation within the initiative was invented by the Correa government.

The Yasuní Project early enjoyed worldwide praises, and academics and activists even began speaking of a «Yasunization» in other parts of the world. Yasuní-ITT became the symbol of another possible world and a rejection of extractive capitalism. As was also the case in Bolivia with the TIPNIS experience, Yasuní became a national banner of Ecuadorians all over the country, around the identification with the ecologist objectives of the project. «I am Yasuní» (*Yo soy Yasuní*) or «We are all Yasuní» (*Todos somos Yasuní*) are popular slogans in Ecuador (as also «Yo soy TIPNIS» and «Todos somos TIPNIS» in the Bolivian case).

The great majority of the Ecuadorian population supports the Yasuní-ITT initiative according to popular surveys. The Yasuní-ITT initiative, together with the rights of nature in the Constitution is undoubtedly the most important and symbolical contribution of Ecuador on a global level. Was it too good to be true? Rumors already circulated in Ecuador and beyond that it was only a question of time before oil drilling would initiate in this part of the Amazon.

10 ITT refers to three untapped oil blocks known collectively as Ishpingo-Tambococha-Tiputini. It should be mentioned that the Yasuní-ITT initiative was launched in collaboration with the international community as a pilot project under the title of *Net Avoided Emissions* within the agenda of the *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action* under the *United Nations Framework Convention on Climate Change/AWG-LCA* (UNFCCC 2011).

Finally, on August 15, 2013, President Rafael Correa officially declared the ending of the Yasuní-ITT initiative and thus gave green light for oil drilling in this natural park of the Amazon. He claimed it was his «toughest political decision ever»... «Deeply saddened, albeit with responsibility, I have signed the executive decree for the liquidation of the Yasuni-ITT trust fund and through it, end the initiative», Correa said in a televised discourse (Correa Delgado 2013) and the closure of Yasuní-ITT was similarly officially rooted via a Presidential decree.

One of the most distinguished scholars on Indigenous studies in Latin America is Bolivian-Catalan anthropologist and Jesuit priest Xavier Albó. When he heard of the closure of the Yasuní-ITT initiative he immediately wrote a short requiem, among others with the following statement:

The Yasuní-ITT initiative is the most radical and bold proposal I know of regarding the relationship between the respect of Mother Earth and development in national parks of high biological diversity and valuable natural resources in the subsoil (Albó 2013).

The arguments on behalf of the government were, above all that the international community failed them. Only 0.37 % of estimated contributions had been achieved. And, incomes are needed for social reforms, to combat poverty, build schools and hospitals, etc., especially in the Amazon. Furthermore, Correa argued that over 99 % of Yasuní will remain intact, and only 0,1 % of the Yasuní territory directly affected by the oil drilling. He emphasized that the latest technology available will be used in order to minimize the environmental impact and possible consequences for affected Indigenous peoples. Additionally, Correa argued that the oppositional ecologist activists build their discourse around a false dilemma regarding the relationship between nature and extractivism. The reality is more complicated, «the world does not function like that» according to the President, and the «minimal environmental damage» caused by the planned oil drilling should be balanced with the possibilities to improve life conditions for the people living in the Amazon. An additional important argument, similarly valid beyond the Yasuní case, concerns the national control of the extractive industries. According to this logic there is a decisive difference between foreign/transnational versus natural extractive companies and national companies are expected to be more concerned with the environmental aspects and the rights of the local affected population (Correa Delgado 2013).

The Ecuadorian and global reactions were instantaneous. A massive demoralization campaign emerged and the ecological profile of the government was seriously questioned. Correa was labeled traitor, neoliberal, enemy of nature etcetera (as has been the case also with Morales in Bolivia). Oppositional activists demanded that the government should let the Ecuadorian people decide on the future of Yasuní via a popular referendum. Later on, oppositional actors of CONAIE and environmental groups have delivered a request for a popular consultation

regarding the destiny of the national park and whether to extract or to leave the oil underground. On October 3rd 2013, oil drilling in the Yasuní-ITT was approved in the National Assembly, with 108 votes for and 25 against. This support has been confirmed beyond parliament as well.

Even if most Ecuadorians backed up the Yasuní-ITT Initiative previously, many government supporters agree with the arguments behind the decision to initiate oil drilling in a limited area of Yasuní. The Indigenous population of the Amazon is divided around this issue. Whereas the Amazonian federation CONFENIAE¹¹ and its national umbrella organization CONAIE mobilize against the government, other Indigenous groups have manifested support of Correa. For instance, on September 13th 2013, a multitude of Amazonians organized a march in Quito, spearheaded by 30 Indigenous mayors of the Amazon manifested their approval of the oil drilling in order to improve social conditions. They also approached the Constitutional Court to deliver a request for a popular consultation to approve the exploitation (El Comercio 2013). Just days before the delivery of the final draft of this study, the Yasunited network (*Yasunidos*) delivered a collection of 727.947 signatures to encourage the organization of a referendum to halt the exploitation of the three oil blocks in the Yasuní (El Universo 2014).¹²

7 The Rights of Nature as a Straitjacket for Progressive Development Politics?

Shouldn't we protect the environment? Of course we should! Our Constitution establishes that and we have approved extraordinarily avant-gardist laws in this sense. The government is concerned with balancing the necessity of wealth generation to redistribute it. We are also obliged to protect the natural fundament of the planet. But that is a decision and task of OUR state, our legislation, our government and our public policies. The Amazon is ours, of the Bolivians, neither of North Americans, Europeans, nor of companies or NGOs that pretend «teaching us how to protect it». If they wish to protect the environment, they should do it with their forests, floods and hills instead of interfering in how we decide to cherish our natural environment (García Linera 2012: 66).

This declaration by Bolivian vice-President Álvaro García Linera touches the core of the delicate challenge faced by the radical governments and the theoretical framing of the present study, i.e., the tensions between progressive welfare politics, extractivism and the rights of nature and the Indigenous peoples.

In concrete situations of development policies, in Bolivia and Ecuador the rights of nature and ethnically defined peoples have frequently caused complications, as described above, for instance considering the ongoing conflicts of TIPNIS and Yasuní-ITT. The years 2009-2013 have been characterized by processes of subsequent legislation and the crea-

11 *Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana.*

12 According to the Ecuadorian legal *Code of Democracy*, a number corresponding to 5% of the electoral base (i.e., 584 000 signatures) would be sufficient to demand before the National Electoral Council (CNE) that the referendum should be held. However, on May 6th 2014, the CNE announced that irregularities had been observed in the gathering of signatures. A number of citizens had signed several times (up to nine times) and some had signed with fictive names, such as Darth Wader (of Star Wars) and Bruce Wayne (of Batman). After the disqualification of these and other irregularities —as decided by the CNE— only 359 761 names were approved, which evidently was insufficient.

tion of new state entities to adapt to the constitutional reform (on decentralization, territorial autonomy, participation, mining, water etc.). Constitutions can thus be viewed as organic documents that change over time and depend on secondary legislation, judicial interpretation and the interplay with State development plans for their performance.

The practical possibilities established in the new constitutions regarding the rights of nature and the Indigenous peoples need to be rooted socially, and this consciousness-raising process concerning ethnic and environmental rights involve learning processes and require time as well as clarity in the judicial texts. Since there are contradictions in the legal texts, the outcome of each conflict that emerges depends on the actors' abilities to achieve support for their particular grievances.

A somewhat contradictory image of the Correa government in Ecuador emerges, regarding the rights of nature and the Indigenous peoples. On the one hand, Ecuador has the most progressive Constitution in the world as for the recognition of proper rights of the environment/Mother Earth, and likewise the rights of the Indigenous peoples. Moreover, the emblematic Yasuni-ITT project —*leave the oil underground*— is a groundbreaking approach to the climate crisis, resource management, a more solidary attitude towards the rights of nature and the Indigenous peoples, and similarly constitutes a challenge to global capitalism.

On the other hand, the new constitutional rights of nature and the Indigenous peoples have evolved into a kind of straitjacket for the national governments and environmental activists claim that these rights in practice frequently are ignored. As argued, the natural resources are needed for social reforms, infrastructure and anti-poverty policies. The extractivist politics of the Correa administration are far more intense than those of previous governments (as is the case also with the Morales administration in Bolivia). In December 2012, Correa pronounced the following regarding human-nature relations and priorities in State development policies:

Ecuador is not the same as six years ago, the environmental standards have to be higher and higher, and they are indeed, particularly in Ecuador where we have the greenest Constitution of the planet, the first and possibly unique one in recognizing the rights of Mother Earth [...] But, always [human] life first; and there is no mutually excluding relationship here, as some people pretend. On the contrary, I insist, our non-renewable natural resources will not only be used to cherish this biodiversity, our nature, but we must not forget that even if *Pachamama* has many important things (locus of reproduction and generation of life), human beings remain the most important (Correa Delgado 2012: 4-5).

The justification on behalf of the national governments of both Rafael Correa and Evo Morales clearly fall within the categorical framework of environmental pragmatism. In the quotation above the supremacy of human values *vis-à-vis* nature is openly expressed, as also the justification of legitimacy amidst progressive neo-extractivism, namely that the revenues derived from resource extractivism are needed for the common good, i.e., to improve infrastructure, health, education and poverty re-

duction. As previously stated, during the administration of Morales and Correa in Bolivia and Ecuador respectively, huge investments have been made in social programs, health, education, infrastructure, and so on, and the statistics show improvements in reduction of poverty and socio-economic equality in both countries.

Pablo Dávalos¹³ highlights that social spending, mainly in education and health, undoubtedly has increased in the Ecuador of Correa-PAIS. As an example, the relative share of the GNP invested in social welfare has increased from 6,1 % in 2005 to 14,7 % in 2011. However, what Dávalos aims to criticize is the neo-extractive argument that the incomes of the resource exploitation should be used for social welfare politics. If the expansion of state incomes from the oil industry is considered, in 2005 the State oil revenues were slightly more than 25 % of the petroleum incomes of 2011. Accordingly, as a proportion of the extractive incomes the share dedicated to social welfare shows a relative decrease, even if the amount of money invested in education and health has increased (Dávalos 2013: 192).

The practical implications of *Buen-Vivir/Sumak Kawsay* in the political debate could be better comprehended through the comparison of different interpretations and/or visions on behalf of involved actors towards the concept, as argued by economist Antonio Luis Hidalgo-Capitán and political scientist Ana Patricia Cubillo-Guevara (2014: 27-29). Roughly speaking, three categories may be identified: the Indigenous peoples; the post-developmentalism and radical ecologist movement; and finally the socialists. Whereas the Indigenous viewpoint highlights the human being as integrated with nature, the radical ecologists place the rights of nature before those of human beings in this simplified categorization. The socialists, on the other hand, view human needs as superior to the rights of nature, i.e., human beings should benefit from the resources of nature, which in this article would correspond to the standpoint of environmental pragmatism.

However, in practice there is no exact frontier between the three «categories» or viewpoints. Also René Ramírez —co-author of the Ecuadorian Development Plan for the *Buen Vivir*— who according to the above reasoning represents the socialist approach, has expressed the ambition to provide alternatives to development through the Good Way of Living.¹⁴ By the same token, neither the leftist ecologist opposition, nor the Indigenous organizations in Bolivia and Ecuador are that extreme, i.e., to continuously place nature before the human being and oppose «development» (radical ecologist vision) or to always view Pachamama as sacred (Indigenous view).¹⁵

To further problematize the analytical scenarios and the fuzzy boundary between ecocentrism and environmental pragmatism, it is important to highlight that most Ecuadorian organizations that mobilize against the extractive policies of the Correa government are not demanding the immediate suspension of all oil and mining exploitation.

13 Dávalos is today one of the toughest Leftist critics of the Correa-PAIS government. Interestingly, before Correa was elected President, while being Minister of Economy in an interim government, Dávalos served as his vice-minister. This is only one example of high-ranking leftist and environmentalist intellectuals that previously worked closely together with President Correa but later left for the oppositional Left. Other examples are Amazonian Kichwa leader Monica Chuji and previously mentioned and quoted Alberto Acosta.

14 For instance, in an interview published in 2011, he declared that: «We believe that the world does not need development alternatives but alternatives to development. It is necessary to create a completely different world» (Ramírez Gallegos interviewed in Navarette 2011).

15 Indigenous peoples have of course always taken advantages of the natural wealth provided by Mother Earth, albeit with respect and asking her (Pachamama) for permission before initiating any work or action affecting the state of nature and the environment.

Rather, they suggest that the State economic policies should be oriented towards bio-knowledge and tourism and demand that traditional artisan mining should not be replaced by a new larger-scale model of extractivism that according to them would clash with the environmental objectives of the *Buen Vivir* Development Plan (Lalander and Ospina Peralta 2012: 30).

Returning to what Correa declared regarding «human life first», before the rights of nature/Pachamama, lawyer Mary Elizabeth Whittemore (2011) provides a rather skeptical consideration regarding the impacts of the constitutional recognition of nature. Essentially, she argues that the articles on the rights of nature are vaguely formulated in the constitution and that they in practice risk losing supremacy and remain sub-ordinated to human values and needs.

It is important to reflect upon the inbuilt ambiguities and challenges within the Sumak Kawsay and Living Well concepts. To Live Well is equally associated to the politics of poverty reduction and the provision of basic rights and a minimum living standard to the population (education, health, infrastructure, electricity, water, communication, mobile phones, access to Internet, etc.). So, one may question whether Sumak Kawsay without development at all would be possible, departing in the current Bolivian and Ecuadorian social contexts?

In the preceding section, President Correa spoke about false dilemmas regarding nature-extractivism relations, and in other discourses he discusses the idea of a «responsible extractivism», «responsible mining» or «environmental-friendly extractivism». Correa justifies his environmentalist position and defends himself against the accusations of the Indigenous and ecologist opposition regarding the alleged extractivist profile of his government:

We are environmentalists; and I am capable of saying that since I worked as a teacher, among others in environmental economics. We are environmentalists, but not in the same sense as those naïve ones that consider human beings to be slightly less than an obstruction for nature. For us, and for the Revolution, the human being is not the only important thing, but still more important than Pachamama. We cannot be beggars sitting on a sack of gold. Those extremist groups do not even admit having information, not even that it is explored to eventually make informed decisions. This indicates ignorance: not even wishing to know, to decline, fear information and fear knowledge (Correa Delgado 2012: 17-18).¹⁶

Rounding off, on February 17th 2013, Rafael Correa was re-elected President and his political movement PAIS achieved a strengthened position in the National Assembly. The Indigenous and ecologist opposition backed up Alberto Acosta as a presidential candidate, although he merely achieved around 3 % of the votes. As for the probable oil drilling in the Yasuní, it is expected to initiate by the end of 2015, that is, if not halted by a public referendum.

16 For critical reflections (radical ecologist and/or post-developmental positions) regarding the tensions between extractivism and the rights of nature and the Indigenous peoples in today's Ecuador, see Acosta et al., 2013.

In Bolivia, considering the forthcoming national elections of October 2014, it will be necessary to take into consideration that the relative positioning of the central actors —and their respective strategies— may be altered depending on the outcome of these elections. In practice, political activists are already in pre-campaign and President Evo Morales aims at re-election. As for the expansion of extractive politics, in February 2014 Morales inaugurated the first large-scale Chinese-made pilot plant for the production of lithium-ion batteries for cellphones and electric vehicles. He highlighted the generous character of Mother Earth:

Evidently, Bolivia has the largest lithium reserves of the entire world, that's our Mother Earth. And this richness is concentrated in the Department of Potosí, a small part of the Department of Oruro, the Salar de Coipasa. You could not imagine how Mother Nature provides us natural resources (Morales Ayma 2014 b).

8 Conclusions

The Andean experiences with the constitutional recognition of the rights of nature examined in this essay highlight new interpretations of the notion of human and economic development in harmony with the environment. Bolivia and —particularly— Ecuador have undeniably challenged the world giving nature a proper legal voice, at least indirectly, proposing a new model of state-nature-society relations around the Indigenous concept of *Sumak Kawsay/Living Well*. Nonetheless, as has been analytically depicted in this article, the constitutional contradictions regarding the rights of nature and the Indigenous peoples versus the rights of the State to exploit and commercialize natural resources as long as the incomes are used for the common good have been in the epicenter of recent social clashes between environmental and ethnic social movements and the Bolivian and Ecuadorian governments. The recent TIPNIS and Yasuní conflicts are clear examples of this. Is the Sumak Kawsay model at all possible without «development» (economic growth) or is development a pre-condition in the road towards the Good Way of Living with social welfare for all in these countries still plagued by poverty?

Regarding the actors' discourses on these themes, a differentiation and analytical categorization between ecocentric and environmentally pragmatic positions respectively have been used, particularly leaning on examples from the Ecuadorian context. All involved actors in the conflicts portrayed above claim being defenders of the rights of nature, although the pragmatists present a more realist and relative approach towards these issues, generally placing human values as superior to those of nature. The more ecocentric actors, on the other hand, in the most extreme or utopic varieties instead consider nature as sacred, and more important than economic goals and welfare policies derived from economic growth. However, a degree of pragmatism can be observed

also within the ecologist opposition. Evidently, many oppositional ecologists do not request immediate abolition of extractivism or some level of economic development, although they propose alternative routes to reach a more ecologic society.

Of course, the question of the centrality of the constitution and the inherent constitutional contradictions amidst social conflicts could be further problematized. In other countries without progressive constitutions in the field of the rights of nature one may find similar conflicts centered in the struggle of ethnically defined rights and the protection of nature. Certainly the constitutions and secondary legislation are important pieces of the puzzle and a fundamental benchmark, but just how important remains to be seen. Constitutional protection of the environment is an important step towards a greener society, although the interplay between legal structures, state policies and societal reactions similarly forms part of the equation. Furthermore, if the constitution is vaguely articulated and/or includes contradictions, for instance as reflected in the present study, then the practical challenges will be more uncertain. Based on the material presented in this study, the more pragmatic anthropocentric view on nature tends to characterize the governments of Correa and Morales, even if their ambitions to safeguard the environment through constitutional reform, secondary legislation, state policies and improved technology and socio-cultural awareness on these issues should not be downplayed.

More research on this complex theme is warranted, also in the more philosophical dimensions and the problematization of what the concepts of *common good*, *welfare*, *progress*, *development*, *coexistence* and so forth really mean, from different angles. By the same token, the global image of Ecuador and Bolivia as the emblematic alternatives to the climate crisis and the world capitalist system is at stake precisely due to the pragmatic approach of the State in situations of conflicts regarding the constitutional rights of nature and the Indigenous peoples.

Acknowledgment

This study is a research advancement of the project *Rights of Nature-Nature of Rights. Neo-Constitutionalism and Ethno-Ecologist Resistance in Bolivia and Ecuador*, supported by FORMAS (Swedish Research Council for Environment, Agricultural Sciences and Spatial Planning) for the period 2013-2016. The author would like to thank two anonymous peer-reviewers of the journal for constructive comments on a previous draft of the article, and likewise sociologist Almut Schilling-Vacaflor and informants and colleagues in Bolivia and Ecuador during fieldwork in Bolivia and Ecuador between March and April, 2013 and January and March, 2014.

Bibliography¹⁷

- ACOSTA A (2009). La maldición de la abundancia. Quito, Abya-Yala
- ACOSTA A (2012). Buen vivir y Sumak kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos. Quito, Abya-Yala
- ACOSTA A, ET AL. (2013). El correísmo al desnudo, Quito, Montecristi Vive
- ALBÓ X (2013). Réquiem por el Parque Nacional Yasuní. Resource document. ALAI, América Latina en Movimiento; <http://www.alainet.org/active/66580>
- ALBRO R (2010). Confounding Cultural Citizenship and Constitutional Reform in Bolivia. *Latin American Perspectives* 37(3)
- ARSEL M, ÁVILA Á N (2012). »Stating» Nature's Role in Ecuadorian Development. *Civil Society and the Yasuní-ITT Initiative. Journal of Developing Societies* 28(2)
- BEBBINGTON A, HUMPHREYS B D (2010). An Andean Avatar: Post-neoliberal and neo-liberal strategies for promoting extractive industries. BWPI Working Paper 117, University of Manchester
- CEPAL (2013). Panorama social de América Latina 2013. Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL. Available at: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013.pdf>
- CHUJÍ GUALINGA M (2014). Sumak Kawsay versus desarrollo. In: Hidalgo Capitán A L, Guillén García A, Deleg Guazha N (eds.). Sumak Kawsay Yuyay. Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay. Centro de Investigación en Migraciones/CIM, Universidad de Huelva y Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable/PYDLOS, Universidad de Cuenca.
- CORREA DELGADO R (2012). Lanzamiento de la decimoprimer ronda petrolera. Presidential discourse, Quito, 28 dic. 2012; <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/2012-11-28-DECIMOPRIMERA-RONDA-PETROLERA.pdf>
- CORREA DELGADO R (2013). Cadena Nacional sobre Iniciativa Yasuní ITT. Televised speech; <https://www.youtube.com/watch?v=IFc1topfPqM>
- DÁVALOS P (2013). No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro. Las falacias del discurso extractivista. In: Acosta A et al. El correísmo al desnudo. Quito, Montecristi Vive
- ECKERSLEY R (2002). Environmental Pragmatism, Ecocentrism and Deliberative Democracy: Between Problem-solving and Fundamental Critique (Manuscript). In: Minter B A, Pepperman Taylor B (eds.), *Democracy and the Claims of Nature: Critical Perspectives for a New Century*. Maryland, Rowman et Littlefield Publishers
- EL COMERCIO (Ecuador) (2013). Grupos amazónicos apoyan la explotación, 14 September, 2013; http://www.elcomercio.com/politica/amazonicos-apoyan-explotacion-Yasuni-Ecuador_0_992900789.html
- EL TELÉGRAFO (2014). Yasunidos no alcanza firmas para consulta popular sobre Yasuní. 7 May 2014. Available at: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/yasunidos-no-alcanza-firmas-para-consulta-popular-sobre-yasuni.html>
- EL UNIVERSO (2014). Con 727 947 firmas, colectivo YASunidos espera concretar su consulta popular. 11 April 2014. Available at: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/04/11/nota/2675491/727947-firmas-colectivo-espera-concretar-su-consulta>
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2009). Constitución política del Estado. La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2012). Ley marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien. La Paz, Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional de Bolivia
- FUNDACIÓN TIERRA (2012). Marcha indígena por el TIPNIS. La lucha en defensa de los territorios. La Paz, Comunicaciones El País, S.A.
- GARCÍA LINERA Á (2012). Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista. La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional
- GARCÍA LINERA Á (2013). Los desafíos del proceso de cambio en Bolivia. Conferencia en el Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 27/06/13. Available at: <http://www.centrocultural.coop/videos/la-patria-grande-alvaro-garcia-linera--1-.html>

17 All internet sources revised in April 2014.

- GUDYNAS E (2009a). El mandato ecológico. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución. Quito, Abya Yala
- GUDYNAS E (2009b). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: VV AA (ed.), Extractivismo, política y sociedad, ed. VV AA. Quito, CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social)
- GUDYNAS E (2011). Buen vivir: Today's tomorrow. *Development* 54(4)
- HIDALGO-CAPITÁN A L, CUBILLO-GUEVARA A P (2014). Seis debates abiertos sobre el Sumak Kawsay. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales* 48. Quito, FLACSO
- HIDALGO CAPITÁN A L, GUILLÉN GARCÍA A, DELEG GUAZHA N (2014) (eds.). Sumak Kawsay Yuyay. Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay. Centro de Investigación en Migraciones/CIM, Universidad de Huelva y Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable/PYDLOS, Universidad de Cuenca. Available at: http://www.uhu.es/cim/documents/agenda/libro_sumak.pdf
- KENNEMORE A, WEEKS G (2011). Twenty-First Century Socialism? The Elusive Search for a Post-Neoliberal Development Model in Bolivia and Ecuador. *Bulletin of Latin American Research* 30(3)
- LALANDER R, OSPINA PERALTA P (2012). Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador. *Cuestiones políticas* 28(48). Universidad del Zulia, Maracaibo
- LATORRE TOMÁS S (2012). El movimiento ecologista popular anti-minero en el Ecuador. *Ecuador Debate* 87, CAAP (Centro Andino de Acción Popular), Quito
- MCNEISH J A (2013). Extraction, Protest and Indigeneity in Bolivia: The TIPNIS Effect. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 8(2)
- MORALES AYMA E (2011). The Earth does not belong to us, we belong to the Earth. La Paz, Ministry of Foreign Affairs, Plurinational State of Bolivia
- MORALES AYMA E (2014a). Presidente Evo Morales. Informe de la gestión 2013 al pueblo boliviano, 22 January 2014, La Paz, Asamblea Legislativa Plurinacional.
- MORALES AYMA E (2014b). Inauguración de la Planta Piloto de Baterías de Ión Litio. Presidential Discourse, Palca, Potosí, 17 February 2014. Available at: <http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/discursos/Discurso%20del%20presidente%20Evo%20Morales%20en%20la%20Inauguraci%C3%B3n%20de%20la%20Planta%20Piloto%20de%20Bater%C3%ADas%20de%20I%C3%B3n%20Litio%2017.02.2014.pdf>
- NAVARETTE R (2011). Seeds of «Good Living» in Ecuador? *New Left Project*. Available at: http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/good_living_in_rafael_correas_ecuador
- PÁGINA SIETE (2014). El vicepresidente descarta carretera por el TIPNIS. 04/01/2014. Available at: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/1/4/vicepresidente-descarta-carretera-tipnis-10441.html>
- PARKER K A (1996). Pragmatism and Environmental Thought. In: Light A & Katz E (eds.). *Environmental Pragmatism*. London and New York, Routledge
- PRADA ALCOREZA R (2014). Despojamiento y desposesión extractivista imperial. Las condiciones jurídicas y políticas constitucionales sobre recursos naturales y minería. *Rebelión*, 14-04-2014. Available at: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=183337&titular=despojamiento-y-desposesi%C3%93n-extractivista-imperial>
- RAMÍREZ GALLEGOS R (2012). Izquierda y «buen capitalismo». *Un aporte crítico desde América Latina*. *Nueva Sociedad* 237:32-48
- REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008). Constitución política del Ecuador (2008).¹⁸ Montecristi, Asamblea Nacional Constituyente
- SENPLADES (2009). National Plan for Good Living 2009-2013: Building a Plurinational and Intercultural State (*summarized version*). Quito, Republic of Ecuador, National Planning and Development Secretary/SENPLADES
- SENPLADES/SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2013). Plan nacional para el buen vivir 2013-2017. Quito, SENPLADES. www.buenvivir.gob.ec
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2011). Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. UNFCCC. Available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/misc02.pdf>

18 An English translation of the Ecuadorian Constitution can be found at the Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>.

WANDERLEY F (2011). The Economy of the Extractive Industries. Poverty and Social Equality. Harvard Review of Latin America. Fall 2011. Available at: <http://revista.drc-las.harvard.edu/publications/revistaonline/fall-2011/economy-extractive-industries>

WHITTEMORE M E (2011). The Problem of Enforcing Nature's Rights under Ecuador's Constitution: Why the 2008 Environmental Amendments have No Bite. Pacific Rim Law and Policy Journal 20(3)

Objetivos

Aims

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (Ibero-American Journal of Development Studies)* publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *on line* es gratuito. Los artículos enviados a evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos, y comunicarán de forma razonada su decisión editorial.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:
http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990
5. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>

Acceso abierto

Revista de acceso abierto: La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Ibero-American Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free *on line* access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:
http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990
5. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>

Open Access

Open Access Journal: *The Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberá traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown et al 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final del artículo, las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará «et al»; sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará a, b... tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo, (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 Junio 2007.

Proceso de evaluación:

El manuscrito será evaluado, en primer lugar, por el Consejo de Editores, que hará una primera evaluación en base a su adecuación a los objetivos de la Revista. Si el manuscrito encaja dentro de los objetivos de la Revista, se enviará a dos evaluadores externos anónimos, que determinarán su aceptación, rechazo o petición de cambios al autor.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista. Tampoco se admiten artículos previamente publicados o pendientes de publicación en libros con ISBN.

Nótese que los artículos enviados a evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown et al 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use «et al»; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate a, b, after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Doctoral Theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed 8 June 2007.

Review process:

The manuscript will be evaluated, in a first stage, by the Board of Associate Editors. They will assess if the manuscript is suitable within the aims and scope of the Journal. Manuscripts meeting the aims and scope of the Journal will be sent out for external double blind review. Reviewers can accept, reject or suggest changes to the author.

Manuscripts must not have been published previously or simultaneously submitted to other journals. Authors should not submit papers previously published or forthcoming in books with ISBN codes.

