

Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo

© Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo
2012

ISBN: 978-958-8422-59-6

Diseño, diagramación e impresión:
Editorial Kimpres Ltda.
PBX: 413 6884
Bogotá, D.C., Enero 2012

Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo

Jairo Agudelo Taborda
Editor



ESCUELA LATINO
AMERICANA DE
COOPERACIÓN
Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
SECCIONAL CARTAGENA



UNIVERSIDAD
DE PAVIA ITALIA



UNIVERSIDAD
DEL NORTE



Editado ELACID

Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Convenio Universidad de San Buenaventura Seccional Cartagena,
Universidad del Norte y Universidad de Pavia (Italia)

Contenido

Presentación	7
Prólogo del editor	11
Capítulo 1	
Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas	
<i>Carlo Tassara</i>	15
Capítulo 2	
Retos y Posibilidades de la Construcción de una Sociedad Global para el Desarrollo: Aportes desde la Teoría Política	
<i>Paola Miranda Morales</i>	83
Capítulo 3	
Democracia y Desarrollo Humano en América Latina. Una aproximación general	
<i>Roberto González Arana y Angela Victoria Vera Márquez</i>	103
Capítulo 4	
El papel de la Ayuda Oficial al Desarrollo: Una revisión desde la teoría económica	
<i>Gustavo Rodríguez Albor y José L. Ramos R.</i>	127
Capítulo 5	
Medición de la Pobreza y Enfoque de Género: Debates, Críticas y Propuestas	
<i>Paulina Aguilera Muñoz</i>	147
Conclusión	167

Presentación

Parece un hecho insoslayable que la cooperación internacional y el desarrollo atraviesan por uno de sus momentos más críticos; la vulnerabilidad manifiesta a la que están expuestas las economías de los países desarrollados y en vía de desarrollo como consecuencia de las tensiones-contradicciones del sistema capitalista global, hacen pensar en una era de rendimientos decrecientes o de estancamiento en la búsqueda de los objetivos que determinados organismos internacionales han propuesto como camino para el desarrollo humano.

Los riesgos globales manifiestan así la dificultad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los problemas que se presentan para que la cooperación internacional llegue a los lugares en donde se requiere con mayor urgencia su presencia, producto, justamente, de la cristalización de esos riesgos mundiales. Vivimos en una sociedad del riesgo mundial en donde la gran contradicción radica en la producción pública de riesgos globales frente a la forma de asumirlos de manera privada por los distintos individuos y sociedades.

Sin embargo, esta contradicción que puede llevar al estancamiento o a una salida individual —en donde hay unos ganadores y otros perdedores— debe llevar a la producción de debates, investigaciones y escenarios de construcción de pensamiento que son pertinentes y necesarios, de tal forma que se pueda develar el trasfondo de la actual crisis mundial y el papel que tiene la cooperación internacional, no solo como instrumento, sino como objetivo mismo en la búsqueda de soluciones profundas a la gran contradicción so-

cial de nuestros tiempos. De igual modo, pensar en los problemas actuales del desarrollo es una de las tareas prioritarias, si de lo que se trata es de alcanzar unos objetivos comunes.

El presente libro representa un esfuerzo conjunto y articulado de investigadores expertos en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo, arrojando luces y abriendo caminos investigativos sobre los problemas recurrentes a los que están sometidos los actores del sistema internacional. Especialmente está referido a la historia de la cooperación internacional, la relación entre desarrollo y democracia, los asuntos de género, entre otros temas que aborda en sus cinco capítulos. Se consideran dos aspectos centrales: la cooperación internacional y el desarrollo, en temas de vital importancia como las relaciones internacionales y las políticas y los paradigmas alrededor de la cooperación internacional, los bienes públicos globales, la democracia y el desarrollo humano, la eficacia de la ayuda y el enfoque de pobreza y género; todos ellos de particular relevancia, no sólo desde el ámbito de los países de América Latina y el Caribe, sino también desde cualquier economía emergente.

Así, en el primer capítulo, “Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas”, el experimentado asesor italiano, Carlo Tassara, nos presenta de manera sintética la evolución histórica de la cooperación internacional y de los diferentes paradigmas y enfoques que la han acompañado a lo largo de más de 60 años. En su análisis nos explica cómo, en los años cincuenta, la cooperación era concebida como una “ayuda a los países pobres” para que estos aumentaran su crecimiento, mientras que hoy en día, ésta ha pasado a concentrar sus esfuerzos básicamente en la lucha contra la pobreza. Así mismo, el investigador nos muestra cómo los primeros años del siglo XXI se han caracterizado por cambios continuos, y hasta inesperados en la economía mundial y en el sistema de las relaciones internacionales y la forma como están impactando la cooperación al desarrollo, buscando indagar sobre los desafíos que ésta debe enfrentar en el futuro.

Por su parte, en el segundo capítulo, denominado “Retos y posibilidades de la construcción de una sociedad global para el desarrollo: aportes desde la teoría política”, la investigadora, Paola Miranda Morales, realiza una reflexión

teórica sobre las posibilidades que existen para construir una sociedad global para el desarrollo, a partir de lo acordado en el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, en el cual se define la necesidad de fomentar una alianza mundial para el desarrollo. En este sentido, la reflexión se enfoca en identificar los elementos que desde la teoría política, permitan argumentar las posibilidades de alcanzar este objetivo. En este proceso, la autora revisa diversos autores y perspectivas, en las que distintas corrientes de la teoría política han analizado argumentos sobre las posibilidades sociales, económicas o ecológicas de alcanzar una sociedad supranacional o global, donde cuestiones como el derecho y la moral son determinantes de estas posibilidades. Su revisión concluye que la sociedad global tiene su principal limitación en términos democráticos, pero no necesariamente en términos políticos absolutos.

En el tercer capítulo del libro, Roberto González Arana y Angela Victoria Vera Márquez abordan el papel que han jugado los procesos democráticos en el desarrollo de una región caracterizada por altos niveles de pobreza y desigualdad como es América Latinoamericana en el aporte titulado “Democracia y desarrollo humano en América Latina. Una aproximación general”. El fin de las dictaduras y el resurgir del fenómeno político que han denominado la tercera ola democrática, no significan el establecimiento de una democracia plena en la región y exige el seguimiento constante ante los desafíos que plantea el desarrollo de los pueblos. En esta reflexión, los autores encuentran que los procesos de consolidación de la democracia en la región, si bien están avanzando, se requiere impulsar decididamente su capital social, junto a un real proyecto cultural que permee las agendas políticas y fortalezcan la estructura social de los ciudadanos de la región.

Posteriormente, los economistas Gustavo Rodríguez Albor y José L. Ramos R. nos brindan su contribución titulada “El papel de la ayuda oficial al desarrollo: Una revisión desde la teoría económica” en el cual realizan una revisión de las posturas que evalúan el papel de la ayuda al desarrollo. Este capítulo es particularmente una revisión, desde la teoría económica, de los diferentes problemas que han afectado el sistema de cooperación internacional y que hacen que se cuestione su papel y eficacia. El mensaje central que brindan los autores en esta exploración, es la necesidad de realizar una serie de arreglos

institucionales que garanticen el objetivo de los flujos de ayuda, con el fin de que este mecanismo se convierta en un instrumento relevante en la lucha contra la pobreza extrema, y en general, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por último, la Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional y Desarrollo (ELACID), con el propósito de brindarle un homenaje póstumo a la investigadora Paulina Aguilera Muñoz, decidió publicar uno de los últimos trabajos académicos realizados titulado “Medición de la pobreza y enfoque de género: debates, críticas y propuestas”. En este capítulo, esta autora chilena realiza una mirada crítica, desde los aportes de la teoría de género y feminista, a las concepciones y mecanismos de medición de pobreza en América Latina; teniendo presente las diversas consideraciones e intentando generar un “estado del arte” respecto a las tensiones y disputas conceptuales entre las nociones de género y pobreza.

Invito entonces a todos los lectores interesados en estos temas de la cooperación y el desarrollo, a recorrer las reflexiones y debates que contiene esta importante obra; a la luz de los retos que trae consigo la cada vez más agitada dinámica económica mundial.

Gabriel Orozco Restrepo
Doctor en Economía y Relaciones Internacionales
Docente Universidad del Norte
Colombia

Prólogo del Editor

Este libro ve la luz mientras concluye el año de la indignación mundial. No es que antes no hubiera indignidad, o sea, minorías que creen dignificarse privando de dignidad humana a las mayorías. Es sólo que este estado de indignidad tenía lugar geográfico y color de piel muy precisos: países en vía de desarrollo, tercer mundo, periferia. Hoy no. Hoy la indignidad llegó al corazón del sistema que la produce. Desde Atenas, la cuna de occidente, de su filosofía, del ágora y el ágape de la inclusión; hasta Wall Street, el ancla de la fobosofía, del tánatos de la exclusión.

Hasta hace poco nos indignaban, ahora nos indignamos, nos negamos a vivir en la indignidad. Por ello, esta podría ser la ocasión privilegiada para consolidar la sociedad civil mundial.

Si la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible tiene sentido y futuro, no puede ser otro que el de promover la dignidad, dignificar la vida de cada ser humano y de la entera humanidad. Tal vez para ello hay que indignarse pacíficamente.

Para ello, creo que se necesitan reglas y no la desregulación que se le ha concedido a la finanza; urge la aplicación del Derecho Internacional existente y la consolidación de su ordenamiento. La política y la economía virtuales deben dar paso a aquellas reales. ¿Cuándo perdimos la prioridad del real para ceder paso al imperio del virtual como la actual finanza letal?

Urge voluntad política mundial en torno a los grandes problemas de la humanidad no sólo irresueltos sino agravados. ¿Se requiere de un gobierno mundial? Puede ser. Lo que sí es cierto es que urge la construcción de una sociedad mundial para la dignidad en sintonía con el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Si los males mundiales se han agravado con la magnitud de una tragedia griega universal, a ello hay que anteponer con urgencia los bienes mundiales como la solidaridad, la equidad, la inclusión social, los derechos humanos de todo género, la justicia, la paz. Todo ello está contenido en la palabra *dignidad*.

Pero este año que concluye es también el año de la *primavera árabe*. Los ciudadanos de un grupo de países moros y norteafricanos le gritan al mundo que sólo las democracias nacionales y la promoción de la democracia mundial, podrán responder a la *era de la indignidad* de los males mundiales. Sólo la globalización de la democracia puede generar bienes públicos globales compartidos por todos con matices diferentes. Unidad en la diversidad y en la dignidad. Indignadamente unidos por la dignidad. A ello apunta el multilateralismo de las relaciones internacionales apoyado por la cooperación internacional para el desarrollo. Hoy más que nunca, *dignificar es humanizar*. Creo que esta sea la tarea de la cooperación internacional del siglo XXI.

Este libro con el modesto título *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo* es la continuación de “*Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y El Caribe*” publicado por la ELACID a inicios de este mismo año. Los autores de los ensayos son docentes e investigadores del postgrado en Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Lo abre Carlo Tassara con una Historia de la CID; Paola Miranda incursiona en la perspectiva de la sociedad mundial del desarrollo; Roberto González y Angela Vera examinan el estado de salud de la democracia en América Latina; Gustavo Rodríguez y José Luis Ramos se interrogan sobre la funcionalidad de la Ayuda Oficial para el Desarrollo para mejorar el mundo y Paulina hace lo propio en una perspectiva de género.

Todos ellos intentan darnos ideas esperanzadoras en este período de dudas y deudas. Tal vez nos ayuden a pasar de la anomia a la norma, del degenero al género, de la autarquía a la poliarquía, de la indignidad a la dignidad de todos. Es decir, a la construcción de un Estado Social de Derecho a escala universal. La actual crisis del Norte del mundo (USA y UE) llama al Sur a jugar un rol importante para el hoy y el mañana. Tal vez América Latina, más que cualquier otra región, esté hoy en capacidad de responder empezando por casa, con mayor cooperación Sur-Sur y mayor equidad. Con mayor dignidad. Tal vez los *países emergentes* como Brasil, India y China puedan explorar nuevas rutas distintas a la pretendida vía única del productivismo y del consumismo ilimitado. No se trata de salvar el sistema a toda costa. Un sistema que, como dice Stiglitz, rescata a los banqueros y abandona a sus víctimas, y en el que los multimillonarios como Warren Buffet, pagan en porcentaje menos impuestos que su secretaria aunque, como él, quisieran pagar más. Estos son sólo algunos indicadores de la indignidad por la que nos indignamos.

Tal vez llegó la hora de que la cooperación permee todas las esferas incluyendo la autárquica finanza. Tal vez llegó el momento de reglamentar la cooperación misma mediante una Convención específica de voluntaria ratificación pero de taxativa aplicación.

Con mucho gusto y mucha modestia, ofrecemos este producto a la comunidad académica y a los actores y las actrices de la cooperación internacional para el desarrollo.

Gracias.

Jairo Agudelo Tabora
Director Escuela de Cooperación Internacional
para el Desarrollo (ELACID)
Cartagena de Indias, Colombia
Noviembre de 2011

Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas¹

Carlo Tassara*

Introducción

La cooperación internacional al desarrollo ha modificado sus paradigmas y enfoques, a través del tiempo. Entre los años cincuenta y los años sesenta,

¹ Una versión más breve de este texto fue presentada en el XIII Congreso internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África (ALADAA) sobre el tema “El nuevo Sur. Teorías y prácticas de Asia, África y América Latina en el Siglo XXI”. Universidad Externado de Colombia - Bogotá, 23-25 de marzo de 2011. Este capítulo fue elaborado en el segundo semestre de 2011. El autor es el único responsable de las ideas que aquí se presentan.

* Sociólogo y PhD en Teoría e Investigación social, con unos 30 años de experiencia en la formulación, la gestión, el monitoreo y la evaluación de proyectos y políticas en la cooperación internacional. En la actualidad, se desempeña como profesor de Estrategias para la cooperación al desarrollo en la Universidad La Sapienza de Roma y de Monitoreo y evaluación en la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID) de Cartagena. Es también consultor en cooperación internacional y docente invitado en varias universidades colombianas (Universidad Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad EAFIT, y Universidad del Norte, entre otras). Desde el 2010 dirige un Diplomado en Políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social. Es Responsable de la Formación y Auditor interno del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) [Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos], una ONG europea que dirigió desde principios de 1996 hasta finales de 2005.

el análisis es muy simple: el subdesarrollo se debe a la baja capacidad de ahorro y de inversión. Por ende, la cooperación es fundamentalmente una “ayuda a los países pobres”, para que aumenten la producción industrial y el crecimiento².

El enfoque de la cooperación es básicamente económico y está orientado a la constitución del capital físico: su papel es dirigir el ahorro de los países industrializados hacia los países en vía de desarrollo, por un lado, y apoyar la realización de las infraestructuras necesarias, por el otro. Los Estados nacionales se ven como los únicos actores de la cooperación y las relaciones entre donantes y beneficiarios son de tipo jerárquico: no hay “diálogo entre socios” sino “aplicación de las directivas del donante por parte del beneficiario”.

Poco a poco, las cosas han cambiado de manera relevante. Hoy en día, la cooperación internacional se concentra en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el diálogo sobre las políticas globales, el interés mutuo, las alianzas, la participación activa y la apropiación (*ownership*) por parte de los actores locales, se consolidan como enfoques y criterios metodológicos cada vez más universales.

En este marco, los actores de la cooperación ya no son únicamente los estados nacionales, sino también los gobiernos subestatales (municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación y el sector privado. ¿Cómo se han producido cambios tan profundos y cómo ha influido en ellos el sistema de relaciones internacionales? ¿Cuáles han sido las fuerzas y los intereses que los han generado? El propósito de este primer capítulo es ofrecer algunos elementos para contestar a estas preguntas.

² En esta época las Naciones Unidas establecen uno de los primeros objetivos cuantitativos para el desarrollo de los países menos industrializados: lograr una tasa de crecimiento del producto interno bruto del 5% al año antes de 1970.

1.1. BREVE HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

En esta sección, se intenta brevemente delinear la historia de la cooperación internacional al desarrollo a través de la presentación de los contextos políticos, económicos y sociales de cada periodo, por un lado, y de los principales paradigmas y actores que los han caracterizado, por el otro.

1.1.1. Segunda posguerra y años cincuenta: los antecedentes

1.1.1.1. Contexto político, económico y social

Después de la Segunda Guerra Mundial se abren múltiples procesos innovadores a nivel político, económico y social. Los mismos generan cambios trascendentales en el panorama internacional y contribuyen a crear las condiciones y los escenarios propicios para el posterior arranque de las primeras actividades de la cooperación internacional.

Al respecto, es importante señalar por lo menos algunos de los eventos que incidieron en estos procesos, como son la Conferencia de Bretton Woods, la creación del sistema de las Naciones Unidas, el proceso de descolonización, el surgimiento de la Guerra Fría y, por último, el Plan Marshall.

La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas se llevó a cabo en el complejo hotelero de Bretton Woods en Estados Unidos (New Hampshire), entre el 1° y el 22 de julio de 1944, con el propósito de establecer las nuevas reglas para las relaciones comerciales y financieras internacionales, que finalmente se conocieron con el nombre de Acuerdos de Bretton Woods.

En la conferencia participaron 44 países, empezando por los países occidentales más industrializados que estaban a punto de ganar la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, etc.). Por otro lado, los países del bloque comunista, liderados por la Unión Soviética, participaron en la Conferencia, pero no ratificaron los acuerdos finales. Por último, es importante recordar que, en aquel entonces, la ma-

yoría de las naciones en vías de desarrollo aún eran colonias europeas por lo que no tuvieron representación propia, con la excepción de los países de América Latina.

El propósito común a todos los participantes era el de asegurar la estabilidad de los cambios, fomentar el crecimiento de la economía, abrir los mercados y poner fin al proteccionismo del periodo anterior (desde 1914 en adelante). Sin embargo, la conferencia se transformó rápidamente en una confrontación entre las posiciones de las dos potencias principales de la época, los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyo telón de fondo era la afirmación para la hegemonía internacional.

La propuesta de John Maynard Keynes, representante británico, planteó la creación de un órgano internacional de compensación, la *International Clearing Union (ICU)*, que sería capaz de emitir una moneda internacional (Bancor) vinculada a las divisas fuertes y canjeable en moneda local por medio de un cambio fijo. A través de la ICU, los países con excedentes financiarían a los países deficitarios a través de una transferencia de sus excedentes, logrando así el crecimiento de la demanda mundial y evitando la deflación. Este planteamiento favorecía además una corresponsabilidad global de todos los países en el mantenimiento de la estabilidad financiera. Sin embargo, prevaleció finalmente la propuesta de Harry Dexter White, representante norteamericano, que se basaba en la adopción del dólar como divisa de referencia³ para el comercio internacional y la penalización de las economías deficitarias y endeudadas. En este marco, se acordó también la creación del Banco Mundial (inicialmente denominado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), que finalmente se constituyeron a finales de 1945.

A partir del Bretton Woods, cuando los países tienen déficit en sus balanzas de pagos, deben financiarlos a través de las reservas internacionales o mediante el otorgamiento de préstamos del FMI y, para tener acceso a esos

³ Para ello se adoptó un patrón oro-divisas en el que Estados Unidos debía mantener estable el precio del oro y se le concedió la facultad de cambiar dólares por oro a ese precio sin restricciones ni limitaciones. Al mantenerse fijo el precio del dólar, los demás países deberían fijar el precio de sus monedas con relación a aquella, y de ser necesario, intervenir dentro de los mercados cambiarios con el fin de mantener los tipos de cambio dentro de una banda de fluctuación predeterminada.

préstamos, deben acordar sus políticas económicas con dicha institución. Por otro lado, el Banco Mundial surge para proporcionar los fondos necesarios para complementar la inversión pública y privada y promover los procesos de industrialización y desarrollo en los países más necesitados.

En total sintonía con los Acuerdos de Bretton Woods, en 1947 se creó el *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* que, a través de la disminución de los aranceles, promovía la liberalización del comercio internacional, y especialmente de los productos industriales. Este enfoque fue interpretado como una amenaza para los países en vías de desarrollo, que eran fundamentalmente productores de materias primas y que, además pretendían impulsar sus propios procesos de industrialización⁴. Por ende, el GATT fue percibido, con mucha razón, como un instrumento de los países ricos, dirigido a reforzar la especialización productiva entre un Norte industrial y un Sur productor de materias primas.

Por su lado, también la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dio sus primeros pasos en 1943, con la Conferencia de Teherán, celebrada por los aliados. La etapa posterior está representada por la Conferencia de Dumbarton Oaks en Estados Unidos (Washington D.C.), en donde los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China y Unión Soviética se reunieron entre agosto y octubre de 1944 para esbozar los propósitos generales y las modalidades operativas de la organización. La actual organización refleja parcialmente las conclusiones de esta conferencia, ya que los cinco miembros permanentes del Consejo de seguridad (que tienen poder de veto en cualquier resolución de la ONU) son dichos estados, o sus sucesores.

El 25 de abril de 1945 se celebró la primera Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco⁵, mientras que el 26 de junio del mismo año las 51 naciones participantes firmaron la Carta de las Naciones Unidas. La ONU comenzó a operar después de la ratificación de la Carta por parte de

⁴ La penetración de productos, manufacturados en el exterior, en los países en vías de desarrollo impediría (o por lo menos retardaría) su industrialización al no poder competir éstos con la producción más barata de los países industrializados.

⁵ Además de los gobiernos, en la conferencia participaron también algunos representantes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

la mayoría de sus miembros, estableciéndose el 24 de octubre de 1945 como fecha oficial de fundación y celebrándose el primer periodo de sesiones de la Asamblea General en enero de 1946 en Londres.

En los años siguientes, se crearon las primeras agencias especializadas. Entre ellas, además del Banco Mundial y del FMI (1945), se encuentran también la Organización Internacional del Trabajo (creada en 1919 y posteriormente integrada en el sistema ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO - 1946), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO - 1946), el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF - 1946), la Organización Mundial de la Salud (OMS - 1948), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR - 1951). Además, en 1948, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) activó un Fondo especial para el desarrollo, con las aportaciones de 54 países miembros.

Desde su creación, las Naciones Unidas se caracterizaron como una organización de gobierno global, que sucede idealmente a la Sociedad de Naciones⁶ y se orientaron a facilitar la cooperación entre los países asociados en asuntos como la salvaguardia del derecho internacional, la promoción y la tutela de los derechos humanos, la preservación de la paz y la seguridad internacional, el fomento del desarrollo económico y social, y la erogación de asistencia humanitaria a las poblaciones que la necesitan, sean desplazados por guerra, o afectados por otros desastres.

Desde un punto de vista netamente político, este periodo se caracterizó por algunos hechos históricos muy importantes, como fue el proceso de descolonización, por un lado, y el surgimiento de la Guerra Fría, con la conformación de dos bloques antagónicos, por el otro.

⁶ La Sociedad de Naciones (SDN) fue un organismo internacional, creado por el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, que se proponía establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales después de la Primera Guerra Mundial. La SDN fue disuelta el 18 de abril de 1946, siendo sucedida por la ONU.

Cuadro 1.1. Carta de las Naciones Unidas

Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios. Por lo tanto, nuestros respectivos gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco (...), han convenido en la presente Carta de las Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas.

Capítulo 1. Propósitos y Principios

Artículo 1. Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar (...) relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Fuente: ONU.

El proceso de descolonización empezó en Asia en la segunda mitad de los años 40, con la aparición de los primeros países independientes, como Filipinas (1946), India y Pakistán (1947), Birmania (1948) e Indonesia (1949). En la práctica, entre los años 1945 y 1966 accedieron a la independencia 54 países, todos ellos pertenecientes a la geografía del llamado Tercer Mundo⁷.

⁷ Para mayor detalle consultar <http://vicky-historiasaladosgrupo3.blogspot.com/search/label/Descolonizaci%C3%B3n>

Con algunas excepciones⁸, las antiguas potencias coloniales, debilitadas por los esfuerzos económicos y la destrucción causadas por la Segunda Guerra Mundial y comprometidas con el crecimiento de las economías nacionales, decidieron reconocer de forma voluntaria la independencia a sus colonias, intentando mantener una fuerte dependencia cultural, económica y comercial de estos países.

Al respecto, Unceta y Yoldi (2000: 19) comentan:

La descolonización modificó el carácter de las relaciones entre las antiguas metrópolis y los nuevos países independientes. Los fuertes vínculos (...) existentes entre ambas partes necesitarían encontrar acomodo en la nueva realidad política y administrativa surgida. Por un lado, las antiguas metrópolis seguían teniendo importantes intereses en sus ex-colonias. Por otra parte, los nuevos países recién independizados necesitaban asistencia financiera y técnica para sus propios planes de desarrollo. La cooperación internacional vendría a convertirse así en un instrumento de utilidad e interés desde ambos puntos de vista, y los Ministerios de Cooperación externa acabarían sustituyendo a los antiguos Ministerios de Colonias.

Así mismo, al final del segundo enfrentamiento bélico, se originó la división del mundo en dos bloques política y económicamente antagónicos y empezó la Guerra Fría⁹, un periodo de confrontación ideológica entre los países de occidente (bloque capitalista) y de oriente (bloque comunista), liderado por las superpotencias de la época: Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente. Esta contraposición, que terminó con la caída de la Unión Soviética¹⁰ y la disolución del bloque comunista, se dio también a nivel tecnológico, militar e informativo. Desde el punto de vista militar, los dos

⁸ Entre ellas Argelia e Indonesia, que lograron la independencia, respectivamente de Francia y Holanda, después de un conflicto armado.

⁹ Esta definición se debe al hecho de que los dos bloques nunca tomaron acciones militares directas el uno en contra del otro.

¹⁰ Que se dio entre 1989 (caída del Muro de Berlín) y 1991 (golpe de Estado en la Unión Soviética).

bloques crearon las alianzas conocidas como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), en 1948, y el Pacto de Varsovia, en 1955.

En este contexto, los países de África y de Asia, que estaban saliendo de la colonización de las potencias “occidentales y capitalistas”, y también los países de América Latina, empezaron a tener una importancia geopolítica creciente como áreas de influencia de los dos bloques. Por ende, aumentó considerablemente la atención y la importancia reconocida por las dos superpotencias a las relaciones con estas zonas del mundo. «La cooperación al desarrollo tendría también, desde esa óptica, una creciente importancia como instrumento político, lo que le daría un mayor protagonismo en la esfera internacional (...) Este y Oeste, comenzarían a desarrollar políticas orientadas a canalizar recursos financieros y asistencia técnica en el marco de programas de cooperación, además de importantes paquetes de ayuda militar» (Unceta y Yoldi, 2000: 17). Al respecto, es interesante recordar dos declaraciones de la misma época.

(...) debemos embarcarnos en un (...) programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para (...) el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una vida mejor, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo (discurso del Presidente de Estados Unidos, Harry Truman, enero de 1949).

Los países en desarrollo, aunque no pertenecen al sistema mundial socialista, pueden aprovecharse de sus logros (...) necesitan no tener que mendigar a sus antiguos opresores para lograr equipos modernos. Pueden conseguirlo en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación política o militar (Discurso del Secretario General del Comité Central, Nikita Krushev, en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS, 1956).

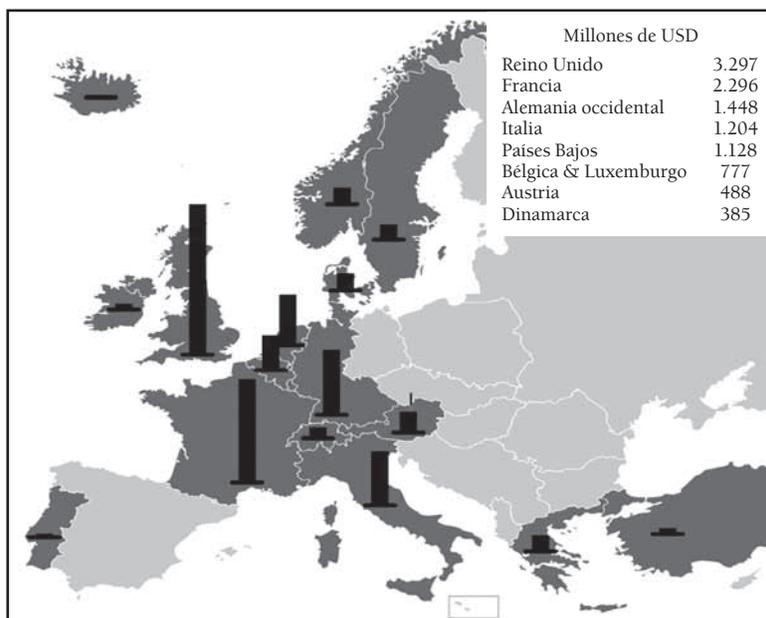
El Plan Marshall (o *European Recovery Program*) fue el principal instrumento de los Estados Unidos para lograr distintos objetivos al mismo tiempo: apoyar la reconstrucción de los países de Europa occidental arrasados por la Segunda Guerra Mundial, consolidar su hegemonía política y comercial en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética. Es importante recordarlo porque, según muchos investigadores, representa probablemente el primer ejemplo de programa de cooperación internacional al desarrollo de la historia reciente.

Este Plan se ejecutó entre 1947 y 1951, con una inversión de unos 17.000 mil millones de dólares de la época¹¹. Estos recursos fueron invertidos en los siguientes rubros principales: 26% en materias primas y productos semi - manufacturados; 25% en comida y fertilizantes; 15% en maquinaria, vehículos y equipamiento; 12% en combustible; 22% en otros ítems.

Según George Marshall, Secretario de Estado de Estados Unidos y responsable del Plan:

(...) para los próximos 3 ó 4 años, las necesidades que tiene Europa de alimento y otros productos esenciales, principalmente de América, son mucho más elevadas que su actual capacidad de pagar, y necesita una sustancial ayuda adicional para evitar un deterioro económico, social y político que podría llegar hasta un punto muy grave. Nuestra política no está dirigida hacia ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Su objetivo debería ser el revivir de una economía dinámica en el mundo, capaz de permitir la emergencia de condiciones políticas y sociales en las cuales puedan existir instituciones libres y democráticas (Discurso en la Universidad de Harvard, junio de 1947).

¹¹ Es decir, unos 200.000 mil millones de dólares de hoy. Teniendo en cuenta que esta suma se gastó en un periodo algo inferior a 4 años (50 - 60.000 mil millones de dólares al año), es interesante señalar que este monto equivale al 60 - 70% del total actual de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Figura 1.1. Recursos invertidos en el Plan Marshall

Fuente: Adaptado a partir de W. Commons (2008)

En 1948 nació la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), con la participación de 15 países europeos y de Turquía, que más tarde se transformará en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sus finalidades principales eran aprovechar mejor la ayuda del Plan Marshall, a corto plazo, y de promover la cooperación económica en la región, a mediano y largo plazo. Al cierre del Plan, en 1951, se creó también la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que dio inicio al lento proceso de integración europea y sentó las bases para la posterior creación de la Comunidad Económica Europea (1958) y de la Unión Europea (1992).

El Plan Marshall tuvo efectos positivos y negativos. Entre los primeros, vale la pena recordar los siguientes: proporcionó asistencia humanitaria a corto plazo y contribuyó a la recuperación industrial y económica a mediano plazo; además estableció las bases para la cooperación regional y redujo la influencia soviética en la zona. Sin embargo, hay que señalar también

varios efectos negativos: creó dependencia hacia Estados Unidos, volvió más lenta la transición al libre mercado, creó una brecha en Europa entre Este y Oeste, y favoreció –particularmente en algunos casos– la corrupción.

1.1.1.2 Paradigmas y actores

En los años cincuenta, el paradigma dominante se basaba en la total confianza del crecimiento económico como el único camino a través del cual los países pobres podían lograr el desarrollo. Según estos planteamientos, el “subdesarrollo” se debía básicamente al “círculo vicioso de la pobreza”: los bajos ingresos generaban una baja capacidad de ahorro, y por ende la escasez de capital de inversión; la ausencia de capitales volvía imposible modernizar la infraestructura y la base tecnológica; lo anterior mermaba la productividad y no permitía que los ingresos aumentaran, volviendo así al punto de partida (Nurske, 1953).

Según Rostow (1952 y 1959), el proceso de desarrollo es un trayecto obligado, que se logra siguiendo unas etapas inmutables¹². Para hacerlo es necesario cumplir varios requisitos relacionados con variables como las dinámicas que se dan entre los actores sociales y las relaciones que existen entre la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Por consecuencia, la cooperación internacional al desarrollo es fundamentalmente una “ayuda a los países pobres”, para que aumenten su capacidad productiva y el crecimiento económico, sin dedicarle una especial atención a las condiciones de vida de los pueblos (salud, educación, etc.) y a la equidad social.

El enfoque es básicamente económico y está orientado a la constitución del capital físico. Por ende, el papel principal de la cooperación es proporcionar capitales a través de préstamos bilaterales o internacionales, así como dirigir el ahorro y las inversiones de los países industrializados hacia los

¹² Según la teoría de las etapas del crecimiento económico, éstas son: 1. Sociedad tradicional atrasada; 2. Gestación de las condiciones previas al despegue; 3. Despegue; 4. Marcha hacia la madurez; 5. Era del alto consumo de masas.

países en vías de desarrollo para que éstos puedan dotarse de sus propias infraestructuras e industrias.

En este contexto, los estados nacionales y sus organizaciones internacionales, empezando por las Naciones Unidas, son prácticamente los únicos actores del desarrollo, ya que las autoridades públicas de los países industrializados ponen a disposición la gran mayoría de los recursos necesarios (de ahí la definición de “donantes”), mientras que las autoridades públicas de los países en vías de desarrollo asumen el esfuerzo principal en la promoción de la economía.

Entre los países donantes y los países beneficiarios las relaciones son de tipo jerárquico y paternalista: no hay diálogo entre socios (*partners*) y son los primeros que establecen qué es lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo. Además, la cooperación se encuentra “ligada¹³ o atada”, porque la gran mayoría de los bienes y los servicios necesarios se compran en los países industrializados, y especialmente en los países donantes. Desde este punto de vista, se puede decir que la cooperación se fundamenta más en los intereses de los donantes que de los beneficiarios.

A pesar del indiscutible protagonismo de los estados nacionales y de las Naciones Unidas, en esta época surgieron también las primeras Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de desarrollo. Las mismas se pueden clasificar en tres grandes grupos: confesionales, laicas y políticas. Las primeras se caracterizan por su cercanía con las iglesias (católica, protestantes¹⁴, etc.) y por sus vínculos con las misiones que ya operaban en los países en vías de desarrollo. Las ONG laicas¹⁵ proponen un planteamiento ético-civil sobre los derechos humanos de todas las personas y defienden los principios humanitarios y universales que se encuentran en los primeros documentos de las Naciones Unidas.

¹³ Tipo de ayuda basada en compromisos fijos de gastos determinados por el donante, que además está normalmente condicionada y obliga a comprar los equipos y los servicios necesarios en el país del donante.

¹⁴ Es importante recordar, por ejemplo, que el Consejo Ecuménico de las Iglesias (protestantes) fue la primera entidad que, en 1958, recomendó a los países industrializados destinar por lo menos el 1% de su producto interno bruto (PIB) a la ayuda para los países en desarrollo.

¹⁵ Entre ellas, la *Netherlands Organisation for International Development Cooperation* (NOVIB), de Holanda, que fue fundada en 1956.

Finalmente, las ONG políticas se caracterizan por su estrecha vinculación con partidos políticos y sindicatos del Norte y por su apoyo directo a los movimientos de descolonización en los países del Sur.

1.1.2. Años sesenta: la década del desarrollo

1.1.2.1 Contexto político, económico y social

Durante los años sesenta siguió avanzando el proceso de descolonización y se fue afirmando el protagonismo de los nuevos países independientes en el escenario internacional. El principal antecedente fue la Conferencia de Bandung (Indonesia), que se realizó en 1955 con la participación de 29 jefes de estado africanos y asiáticos de la primera generación postcolonial. En la conferencia se intentó establecer una agenda común sobre temas y reivindicaciones de política internacional, basada en algunos principios compartidos (el anticolonialismo, el pacifismo y la neutralidad respecto a los dos bloques existentes), y finalmente, se llegó a la aprobación de los “Diez principios de Bandung”.

Sobre esta base, se creó el Movimiento de los Países No Alineados¹⁶, que posteriormente realizó muchas cumbres. Las primeras se llevaron a cabo en Belgrado (Yugoslavia, 1961, 25 países miembros y 3 países observadores), El Cairo (Egipto, 1964, 47 miembros y 10 observadores) y Lusaka (Zambia, 1970, 54 miembros y 8 observadores). El Movimiento dio otro paso importante en mayo del 1963, con la fundación por parte de 31 países africanos independientes de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que consagraba el no alineamiento en Africa y que fue sustituida en el 2002 por la Unión Africana.

Los objetivos principales de los países no alineados se enfocaron en el apoyo a la autodeterminación, la oposición al *Apartheid*¹⁷, la no adhesión a pactos

¹⁶ Hoy en día el Movimiento tiene 118 miembros y 17 observadores. Sin embargo, ha perdido su empuje inicial y se encuentra bastante debilitado.

¹⁷ Sistema de segregación racial implantado en Sudáfrica por los colonizadores ingleses, como símbolo de una sucesión de discriminación política, económica, social y racial de las razas distintas a la “blanca”. Este sistema, que tomó fuerza de ley a finales de los años 40, después de la victoria del National Party, fue progresivamente desmantelado entre 1991 y 1994.

multilaterales militares, la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones, el desarme, la no injerencia en los asuntos internos de los estados, el fortalecimiento de la ONU, la democratización de las relaciones internacionales, el desarrollo socioeconómico y la reestructuración del sistema económico internacional.

Entre los éxitos más importantes de este movimiento, se encuentra la convocatoria a la Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD I), celebrada en Ginebra en 1964, en donde los países menos desarrollados sostuvieron posiciones comunes y se constituyeron en el llamado G-77¹⁸ o “Grupo de los 77”. Las conclusiones de la conferencia planteaban la necesidad de una política comercial más favorable a los países en desarrollo, a través de la adopción de aranceles para proteger sus productos y de financiamientos compensatorios del deterioro de sus precios. En Nueva Delhi, en 1968, se llevó a cabo la Conferencia UNCTAD II.

En este contexto se fue afirmando la definición de Tercer Mundo¹⁹, utilizada para identificar el conjunto de los países emergentes que reivindicaban con fuerza un papel en la geopolítica mundial y un mayor protagonismo en las relaciones internacionales y el desarrollo económico.

Lo anterior produjo nuevas esperanzas y expectativas en pro del desarrollo, tanto que los años sesenta fueron definidos como la “década del desarrollo” y en las Naciones Unidas, en 1961, se propuso aumentar por lo menos al 1% del producto interno bruto (PIB) la aportación neta de recursos destinados a la cooperación internacional y lograr que los países en desarrollo llegaran a una tasa de crecimiento anual del 5% antes de 1970.

Por otro lado, sin desestimar el papel de las Naciones Unidas, los países más industrializados empezaron a articular directamente sus propias organizaciones y políticas de cooperación internacional al desarrollo. Esta actitud

¹⁸ Es un grupo de países en vías de desarrollo, que hoy en día cuenta con 130 miembros, que se creó con el objetivo de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente en las deliberaciones de las Naciones Unidas.

¹⁹ Evocando el Tercer Estado de la Revolución Francesa, frente al clero y la nobleza, y evidenciando su autonomía frente a los países occidentales y capitalistas del “Primer Mundo” y a los países orientales y comunistas del “Segundo Mundo”.

se fundamentaba, entre otras razones, en la aspiración de consolidar a nivel político el liderazgo económico y en la necesidad de estrechar los vínculos con los países del Tercer Mundo y evitar que se acercaran demasiado al bloque soviético.

En 1960 los países industrializados crearon la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en principio reunió 20 países miembros²⁰ y coordinó sus políticas económicas y sociales, y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD²¹), que hace parte de la misma organización y tiene el propósito específico de diseñar las directrices de la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países que la componen. A principios de los años sesenta se constituyeron también las primeras agencias y ministerios de cooperación internacional al desarrollo. Entre ellos: la Oficina de Ayuda Externa de Canadá (1960), el Ministerio de Cooperación de Francia (1961), el Ministerio para la Cooperación Económica de Alemania (1961), la Agencia de Cooperación Técnica Extranjera de Japón (1961), la *United States Agency for International Development* [USAID] (1961).

Así mismo, en marzo de 1961, el Presidente de Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, en un discurso antes de una recepción en la Casa Blanca para los embajadores latinoamericanos, lanzó la propuesta de constituir una nueva “Alianza para el progreso”, cuyos detalles fueron discutidos en abril del mismo año, en una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Punta del Este (Uruguay). Este enfoque representaba un cambio sustancial en la política tradicional de Estados Unidos hacia América Latina y se orientaba a la promoción de mayor desarrollo y equidad social en el marco de la consolidación de los sistemas democráticos. Sin embargo, esta Alianza fue lanzada también con el propósito de contrarrestar la creciente influencia de la revolución cubana en la región. Por ende, la propuesta final fue aprobada por la OEA con el voto contrario de Cuba.

²⁰ La OCDE cuenta actualmente con 33 países miembros, que concentran el 70% del comercio y el 80% del PIB mundial, y se ha constituido en uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analizan y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente.

²¹ O DAC, por la sigla del nombre en inglés: *Development Assistance Committee*.

Finalmente, la “Alianza para el progreso” contó con un presupuesto de unos 20.000 millones de dólares²², se llevó a cabo entre 1961 y 1970 y consistió en un programa de ayuda para América Latina orientado a “mejorar la vida de todos los habitantes del continente” a través de acciones específicas en varios sectores. Sus ejes principales fueron los siguientes: consolidación de la democracia; formulación y aprobación de reformas políticas orientadas a una repartición más equitativa de la tierra y de la riqueza, por un lado, y al desarrollo económico, por el otro (control de la inflación, liberalización del comercio y atracción de inversiones extranjeras, fomento de la producción industrial y mejoramiento de la balanza de pagos); realización de inversiones para aumentar el acceso a la vivienda, a la salud y a la educación (construcción de escuelas y hospitales, erradicación del analfabetismo y fomento de la capacitación profesional, promoción de cooperativas y microempresas); modernización de la infraestructura necesaria para aumentar la producción (comunicaciones, servicios, etc.).

A pesar de algunos logros, como la construcción de centenares de escuelas y hospitales y la creación de miles de cooperativas, el balance final del programa fue bastante negativo. Entre otras, debido a las siguientes razones: la falta de un decidido apoyo político y financiero por parte de los presidentes de Estados Unidos que sucedieron a Kennedy; los cambios que se dieron en la política exterior del mismo país, que desde 1964 empezó a apoyar varias dictaduras y gobiernos autoritarios en América Latina; la fuerte resistencia de muchos gobiernos latinoamericanos en apoyar las reformas necesarias, con especial referencia a las reformas agrarias y fiscales (Taffet, 2007).

1.1.2.2 Paradigmas y actores

Los paradigmas del crecimiento económico de los años cincuenta fueron fuertemente cuestionados por la teoría de la dependencia. Esta criticaba la existencia de una dualidad entre el “centro” y la “periferia” del mundo y sostenía que la economía internacional estaba basada en un diseño que perjudicaba a los países menos desarrollados, a los que se les había asignado un rol *periférico* de producción de materias primas con bajo valor

²² Financiados con recursos del gobierno de Norteamérica, de empresas privadas y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

agregado, en tanto que las decisiones fundamentales se adoptaban en los países *centrales*, que se dedicaban a la producción industrial de alto valor agregado. Este enfoque, que influyó bastante en la agenda de las Conferencias UNCTAD I y II, fue sustentado sobre todo por autores latinoamericanos²³ y encontró un importante aliado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL²⁴), dirigida por el argentino Raúl Prebisch desde 1950 hasta 1963.

Lamentablemente, ni estos nuevos planteamientos ni el nuevo protagonismo de los países en desarrollo (Movimiento de los Países No Alineados, G-77, Conferencia UNCTAD I y II, etc.) lograron modificar los enfoques utilizados por la cooperación al desarrollo. En la práctica, durante los años sesenta no se dieron cambios sustanciales en las relaciones entre el Norte y el Sur del mundo²⁵ y tampoco se dieron avances sustanciales en la financiación internacional al desarrollo.

A pesar de ello, la teoría de la dependencia impactó notablemente sobre las políticas de industrialización de los países más avanzados de América Latina (y especialmente de Argentina, Brasil, Chile y México), que cerraron sus mercados (fomentando el mercado interno y aplicando altas tasas a las importaciones) y se orientaron hacia una industrialización por sustitución de importaciones, buscando también fomentar el crecimiento de una clase media que pudiera aumentar el dinamismo del mercado interno.

En los años sesenta tampoco se originaron cambios relevantes entre los actores de la cooperación internacional, ni se modificó sustancialmente

²³ Sobre todo argentinos, brasileños y chilenos. Entre ellos: Fernando Henrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Enzo Faletto, Celso Furtado y Ruy Mauro Marini. Otro teórico importante de esta corriente fue el alemán André Gunder Frank.

²⁴ En 1948, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) creó cinco comisiones económicas regionales con el objetivo de ayudar y colaborar con los gobiernos en la investigación y análisis de los temas económicos. La CEPAL es la Comisión responsable de promover el desarrollo económico y social de la región latinoamericana. Hoy en día tiene una sede central en Santiago de Chile y dos sedes regionales: una para América Central (Ciudad de México, abierta en 1951) y una para los países del Caribe (Puerto España, 1966).

²⁵ Esta expresión, que se popularizó con la divulgación del Informe de la Comisión Brandt (1979), fue utilizada inicialmente por Raúl Prebisch y se refiere al hecho que la mayoría de los países industrializados se ubica en el hemisferio boreal, o sea en el Norte del planeta, y la mayoría de los países en desarrollo en el Sur.

el enfoque “jerárquico” y “paternalista” de las actividades de cooperación al desarrollo impulsadas por los gobiernos. Quizás, la novedad más importante fue la aparición de las agencias de cooperación de los países industrializados, que de esta manera buscaban ampliar el campo de acción de la cooperación oficial bilateral respecto a la multilateral²⁶, y por ende, capitalizar los dividendos políticos con los países en desarrollo que podían resultar de la cooperación.

Por otro lado, vale la pena señalar que en esta época se fue consolidando el protagonismo de la sociedad civil y de sus organizaciones, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En este marco, surgieron también las ONG de “segunda generación” que se caracterizaban por un enfoque más crítico y menos asistencialista a la cooperación. “Uno de los aportes más significativos de las ONG en esta década fue, sin duda, su labor social como impulsoras de valores tales como la conciencia crítica, la preocupación por el desarrollo integral y la voluntad de constituir una alternativa real para la solución de muchos de los graves problemas de las sociedades del Sur” (Unceta y Yoldi, 2000: 43).

1.1.3. Años setenta: el nuevo orden económico y las necesidades básicas insatisfechas

1.1.3.1 Contexto político, económico y social

Los años comprendidos entre la Segunda Posguerra y los primeros años setenta fueron un período de crecimiento económico sostenido. Sin embargo, este crecimiento fue bastante dispar. Entre 1950 y 1970 el crecimiento anual del PIB de los países industrializados llegó a rozar el 4%, mientras que el mismo indicador aplicado a los países en desarrollo sólo alcanzó un 2,7%. Además, aumentó notablemente la brecha entre la producción de los países del Norte y del Sur del mundo y, en 1973, los países desarrollados, o

²⁶ Normalmente, se define como cooperación bilateral aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos u otras organizaciones de los países receptores; y como cooperación multilateral aquella en la que los donantes remiten dichos fondos a una organización multilateral, por ejemplo, una agencia de las Naciones Unidas, para que ésta los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de ésta y no de los gobiernos donantes (Pérez de Armiño, 2000).

sea el 20% de la población mundial, recibieron aproximadamente el 66% del ingreso mundial, mientras que los países en desarrollo, o sea más del 60% de la población mundial, sólo un 12% del ingreso mundial.

Tabla 1.1. Brecha relativa (*) en el PIB per cápita 1950-1970(%)

Región	1950	1960	1965	1970
África	7,1	6,7	6,0	5,7
Asia Meridional	3,6	3,5	3,0	2,8
Asia Oriental	5,5	5,8	5,5	5,8
América Latina	20,8	19,0	17,6	16,9

(*) La brecha relativa es el PIB per cápita de un país como porcentaje del PIB per cápita de los países OCDE.

Fuente: Morawetz (1979).

Obviamente, en este periodo se produjeron varios cambios positivos en los países en desarrollo, como la creación de nuevas infraestructuras (especialmente en el sector de las comunicaciones), el leve mejoramiento de los niveles de salud y educación, o el aumento de la producción agrícola de los países asiáticos. Sin embargo, profundizando el análisis, fue posible darse cuenta de que, en el mejor de los casos, se trataba de un crecimiento (bastante reducido, además) sin desarrollo: no se habían creado empleos suficientes para toda la fuerza laboral disponible y la vida media seguía siendo bastante corta. Además, se manifestaron nuevos problemas que merocaban el desarrollo en los países más pobres: la aceleración del crecimiento demográfico, el aumento del desempleo y del subempleo, la ampliación de los desequilibrios comerciales a nivel internacional, este último, hizo incrementar la necesidad de financiamientos externos, y por ende, el monto de la deuda pública de los países del Sur del planeta.

En los años setenta, se generaron otros dos acontecimientos decisivos para la economía mundial. El primero, fue el formidable crecimiento de la economía europea y japonesa, que debilitaron la hegemonía de los Estados Unidos, de esta forma, aumentó notablemente el déficit exterior de este país y afectó el dólar, que enfrentó más y más dificultades en seguir jugando el papel de pivote del sistema monetario internacional previsto por Acuerdos

de Bretton Woods. Por ende, en 1971 el gobierno de Estados Unidos declaró la no convertibilidad entre el dólar y el oro. De esta forma, se cerró un largo periodo de estabilidad monetaria y afectó el comercio internacional, que era muy sensible a la nueva incertidumbre de los tipos de cambio.

El otro elemento fue la crisis energética que, a pesar de tener raíces políticas, impactó sobre la economía mundial durante mucho tiempo. Como represalia en contra de Israel y de los países occidentales que lo habían apoyado durante la Guerra del Yom Kippur²⁷, a mediados de octubre de 1973, la Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo²⁸, decidió no exportar más petróleo a estos países durante un tiempo. Los efectos del embargo fueron inmediatos: la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP²⁹) obligó a las compañías petroleras a aumentar los precios de forma drástica y, en pocos meses, los mismos se cuadruplicaron hasta llegar casi a los 12 dólares por barril.

Los países de Oriente Medio, que habían sido durante mucho tiempo dominados por las potencias industriales, acababan de tomar el control de un producto básico. El flujo de capital se invirtió y los países exportadores de petróleo comenzaron a acumular una enorme riqueza. Parte de ésta fue distribuida entre otros países en desarrollo, cuyas economías habían quedado atrapadas entre el aumento del precio del petróleo y la disminución del precio de sus propias exportaciones de productos básicos y materias primas, a causa de la reducción de la demanda occidental. Así:

Para los países industrializados, la nueva situación se tradujo en inflación y desempleo, poniendo en primer plano los problemas de la crisis y

²⁷ Conocida también como Guerra del Ramadán, fue un enfrentamiento armado a gran escala entre Israel, Egipto y Siria dentro del denominado conflicto árabe-israelí. Empezó el 6 de octubre de 1973, en los días de la festividad hebrea homónima, con una ofensiva militar por sorpresa contra Israel, traspasando la línea de armisticio del Sinaí y de los Altos del Golán, que habían sido conquistados por Israel durante la Guerra de los Seis Días (1967). Terminó a finales del mes de octubre y fue la última guerra total, en múltiples frentes, entre Israel y sus vecinos árabes.

²⁸ Que agrupaba a los países árabes miembros de la OPEP más Egipto y Siria.

²⁹ La OPEP es una organización intergubernamental, con sede en Viena, que fue creada en septiembre de 1960 como respuesta a la baja del precio del petróleo acordada unilateralmente el mes anterior por las grandes compañías distribuidoras, en su mayoría inglesas y norteamericanas. Hoy en día cuenta con 12 países miembros, todos ellos grandes productores, y su objetivo principal es la coordinación de las políticas petroleras de los asociados.

dejando de lado las preocupaciones por el medio y largo plazo, incluida la cuestión del desarrollo. Los países del Sur tuvieron que enfrentar de manera diferente la nueva situación en función de su papel como productores o importadores de petróleo (Unceta y Yoldi, 2000: 60).

Para hacerle frente a esta crisis, en marzo de 1973 el Secretario del Tesoro estadounidense, George Shultz, propuso la realización de una reunión anual con los ministros de finanzas de los países más industrializados del planeta, que sentó las bases para la posterior creación del G-7³⁰, con el propósito de buscar soluciones comunes a los problemas detectados. Desde 1975, los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros se reúnen en una cumbre anual para analizar el estado de la política y la economía mundial y negociar consensos previos con respecto a las decisiones que se toman en las Naciones Unidas y en las otras organizaciones internacionales. A lo largo del año, los ministros sectoriales (economía, comercio, relaciones exteriores, ambiente, trabajo, etc.) se encuentran para preparar la cumbre. A partir de los años ochenta, y sobretodo de los noventa, las cumbres tocan también temas relacionados con la cooperación internacional al desarrollo.

Esta situación le dio nueva vigencia a los esfuerzos orientados a la introducción de cambios radicales en las relaciones económicas internacionales y especialmente al Movimiento de los Países No Alineados, que en la Cumbre de Argel (1973) volvieron a denunciar las asimetrías existentes entre los países del Norte y del Sur y plantearon con fuerza la necesidad de introducir nuevas reglas de juego en la economía y en la política internacional. Como resultado de estas presiones, los países industrializados aceptaron la realización de una reunión especial para debatir los problemas del desarrollo y lo relacionado al comercio internacional y a la exportación de las materias primas.

En 1974, la VI Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Declaración y el Plan de acción para el establecimiento

³⁰ A la reunión de 1973 participaron únicamente Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental, Francia y Reino Unido. En la primera cumbre de los jefes de Estado y de gobierno de 1975, en Rambouillet (Francia), participó también Italia y, en 1976, en San Juan (Puerto Rico), entró Canadá y se formó el G-7 propiamente dicho. A partir de 1998, con la integración de Rusia, se denominó G-8.

de un Nuevo Orden Económico Internacional”. Los cinco principios que la integraron pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a. Igualdad soberana de los Estados;
- b. Más amplia cooperación entre los Estados de la comunidad internacional;
- c. Plena y efectiva participación, sobre una base de igualdad, de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales en beneficio común de todos, teniendo presente la necesidad de lograr el desarrollo acelerado en todos los países en desarrollo;
- d. Derecho de cada país para adoptar el sistema económico y social que considere más apropiado para su propio desarrollo;
- e. Plena soberanía de los estados sobre sus recursos naturales y sus actividades económicas.

Entre las medidas incluidas en el Plan de acción, que en todo caso no fueron aplicadas de manera oportuna, destacan las siguientes:

1. Aprobación de una carta de derechos y deberes económicos de los estados;
2. Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación económica internacional;
3. Creación de un nuevo sistema monetario internacional;
4. Formalización de nuevas reglas para el comercio de las materias primas;
5. Creación de condiciones favorables para la transferencia de tecnologías y la industrialización de los países en desarrollo;
6. Promoción de la cooperación entre los países en desarrollo;
7. Provisión de asistencia para el ejercicio de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales.

Finalmente, si se miran las modalidades concretas con las que se realizaron las actividades de cooperación en los años setenta y el marco político de referencia, es posible evidenciar las siguientes limitantes:

- Una parte importante de la ayuda bilateral ofrecida por los países donantes de ambos bloques (occidental y oriental) fue mediatizada por

- sus intereses geoestratégicos³¹ y no tuvo mayor impacto en el desarrollo a largo plazo de los países receptores;
- Los países receptores dedicaron importantes cantidades de la ayuda recibida a inversiones improductivas, como la compra de armas o la realización de obras faraónicas sin mayor utilidad social o económica, mermando así los posibles beneficios para los más pobres y la población en general;
 - El autoritarismo y la corrupción imperantes en muchos países del Sur desviaron una parte relevante de los recursos hacia fines impropios y no representaron ciertamente el marco más propicio para que se generaran verdaderos debates y reflexiones sobre las políticas y las prioridades de desarrollo de cada país.

1.1.3.2 Paradigmas y actores

En los años setenta los paradigmas de crecimiento e industrialización fueron duramente criticados, así como los enfoques utilizados hasta el momento en la cooperación internacional al desarrollo. Más allá de las posiciones políticas tomadas por el Movimiento de los Países No Alineados y de los contenidos de la “Declaración y el Plan de acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”, el mismo Banco Mundial tomó cartas en el asunto.

En agosto de 1968, Robert S. McNamara, Director del Banco Mundial, encargó a Lester Pearson³² la realización de un estudio sobre los cambios efectivamente logrados a través de las políticas y las actividades de cooperación internacional realizadas hasta ese momento. El documento resultante, entregado a finales de 1969, se denominó “El desarrollo, trabajo común” y se conoció comúnmente como Informe Pearson.

³¹ Entre ellos, las ventajas políticas y el fomento de las exportaciones de los países industrializados mediante las ayudas ligadas o condicionadas.

³² Un economista que había ganado el Premio Nobel por la Paz en 1957 y había sido Primer Ministro de Canadá entre 1963 y 1968.

Sin desestimar la importancia de la ayuda externa, el Informe Pearson fue muy crítico con las modalidades de su concreta implementación: «Hoy día el sistema de ayuda internacional, con la gran profusión de órganos bilaterales y multilaterales, carece de dirección y coherencia; hay que hacer todo lo posible por coordinar las actividades de los donantes y de los receptores de la ayuda multilateral y bilateral» (Pearson, 1970a).

Mientras que el objetivo de la cooperación internacional debía ser:

(...) reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de manera que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres (...) La cooperación debe ser algo más que una simple transferencia de fondos, entraña una serie de nuevas relaciones que deben fundarse en la comprensión y respeto mutuo (Pearson, 1970a).

La otra contribución importante del Banco Mundial fue el reconocimiento de la pobreza como un desafío importante para las políticas de cooperación al desarrollo y la necesidad de incluir en ellas actividades orientadas a cumplir con las “necesidades básicas insatisfechas”, a través del suministro de servicios esenciales en salud y educación y el control de natalidad. Por ende, temas como la reforma agraria y la distribución de la tierra baldía o el aumento de la productividad a través del acceso de los agricultores a las nuevas tecnologías entran en la agenda de la cooperación internacional. En síntesis, para lograr el crecimiento económico es fundamental mejorar las condiciones sociales de los sectores menos favorecidos.

Por otro lado, en los años setenta se consolidó el “proyecto”, como modalidad operativa de la cooperación, y se difundió el Ciclo de proyecto y el Enfoque del Marco lógico³³, como herramientas para su gestión.

³³ El Enfoque del Marco Lógico (EML) fue la primera metodología específicamente orientada a la planificación y la formulación de proyectos, que se sigue utilizando hoy en día, mientras que la Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP) es un enfoque que plantea las acciones de cooperación relacionando las distintas fases

En esta misma época, la sociedad civil y sus organizaciones se fortalecieron, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, mientras que las ONG de cooperación y sus enfoques novedosos empezaron a ser conocidas y apreciadas internacionalmente. Entre ellos, el enfoque “Mujeres en el desarrollo”.

Dicho enfoque, que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, al principio reivindicaba el protagonismo de las mujeres como participantes activas en el desarrollo y planteaba la necesidad de reconocer el triple rol del sexo femenino (productivo, reproductivo y comunitario) y de otorgarles las mismas oportunidades que a los hombres en el acceso a la educación, al trabajo y al crédito.

A pesar de los múltiples antecedentes, que remontan hasta la Conferencia de Bandung de 1955, en los años 70 se cristalizó otra novedad importante referente a los actores, como es la consolidación del enfoque de la cooperación Sur-Sur.

Bajo la presión del Movimiento de los Países No Alineados, en 1974, el PNUD creó la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (UECSS); y en 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió a la UECSS que preparara una Conferencia sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Esta conferencia se llevó a cabo en septiembre de 1978 en Buenos Aires, donde los 138 países participantes aprobaron el “Plan de acción para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo” o “Plan de acción de Buenos Aires”. Según la definición elaborada por la misma UECSS, la cooperación sur-sur se refiere a todo aquel proceso por el cual “dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know how* tecnológico” (SEGIB, 2008).

(desde la concepción hasta la evaluación) por las que atraviesa un proyecto. Su objetivo es aprender de las acciones del pasado para mejorar las intervenciones en el futuro (Pérez de Armiño, 2000).

Cuadro 1.2. Informe Pearson

Según el Informe Pearson la ayuda al desarrollo tenía que ser una “estrategia única que integre la ayuda, el comercio y las políticas de inversión”, orientada por las siguientes acciones.

Esfera del comercio

- Los países industrializados deberían abolir los derechos de importación y los impuestos excesivos sobre el consumo de artículos de primera necesidad producidos exclusivamente por los países en vías de desarrollo (PeD). A estos últimos habría que garantizarles una oportunidad mayor de vender aquellos productos agrícolas que también produzcan los países industrializados.
- (...) Deberían abolirse las restricciones cuantitativas establecidas para la importación de productos manufacturados por los PeD. El comercio entre estos últimos debe ampliarse considerablemente (...) por medio de convenios en que hagan nuevas concesiones mutuas por lo que respecta a las tarifas de aduana.
- Se necesita crear un apoyo financiero a los depósitos de productos agrícolas que permita hacer frente a los años de malas cosechas y estabilizar los precios de aquéllos.

Inversiones del extranjero

- Los que hagan inversiones desde el exterior en los PeD deberían contribuir a la preparación de la mano de obra y al mejoramiento de la industria local.
- Los PeD no deberían concederles, en cambio, ni una protección ni una serie de concesiones excesivas, sobre todo en lo que respecta a los impuestos.

Desarrollo económico

- Todo aumento en la ayuda que se preste a los PeD debería tener por finalidad bien definida la de ayudarlos a entrar por un vía de crecimiento sostenido.

Volumen de la ayuda

- Para 1975 como máximo, se debería alcanzar la meta fijada por las Naciones Unidas para la ayuda que presten las naciones más ricas; el 1% de su PIB. En ese año, y en ningún caso después de 1980, la ayuda pública u oficial en forma de subvenciones o préstamos con baja tasa de interés debería constituir el 0,7% del PIB (...).

Exoneración de deudas

- El alivio de una deuda constituye una forma legítima de ayuda. Para evitar las futuras crisis en este sentido, los términos en que se fija la ayuda deberían ser más llevaderos y uniformes entre los grupos donantes.

Administración más eficaz de la ayuda

- Donantes y recipientes deberían reunirse en el curso de 1970 para evitar el papeleo administrativo y establecer programas trienales en vez de los presupuestos anuales de ahora.
- Tendría que haber menos obligación de la que hay por parte de los PeD de comprar mercancías en los países que les prestan ayuda, y éstos permitir que sus fondos se empleen para hacer compras en otros PeD.

Control de la natalidad

- Al planificar los programas de ayuda, tanto los países donantes como los países beneficiarios deben hacer hincapié en el control de la natalidad dentro de estos últimos.

Ayuda a la enseñanza y a la investigación

- Se debería disponer de mayores recursos para la investigación y experimentación de nuevos métodos de enseñanza en los PeD para aumentar la capacidad de éstos en el sentido de adquirir, adaptar y desarrollar conocimientos científicos y técnicos.

Ayuda multilateral

- Las organizaciones de Naciones Unidas deben ejercer una dirección más acusada de la asistencia con fines de desarrollo para hacer de ésta un esfuerzo auténticamente internacional.

Fuente: Pearson (1970b).

1.1.4. Años ochenta: el neoliberalismo y la efectividad de la cooperación

1.1.4.1 Contexto político, económico y social

En los años ochenta se profundizó la crisis económica internacional. La misma, que empezó en los países industrializados y fue acentuada por el aumento del precio del petróleo, se extendió progresivamente hasta afectar la economía mundial en su conjunto³⁴ y, por ende, las mismas relaciones entre el Norte y el Sur del planeta.

Un elemento que caracterizó esta crisis fueron los cambios en la estructura productiva internacional. En lo referente a las manufacturas, debido al estancamiento que se dio entre los países del Norte, aumentó de forma notable la producción de los países del Sur, especialmente en Asia, que contaba con una mano de obra abundante, barata y cualificada.

Tabla 1.2. Evolución de las exportaciones 1980 - 1995 (en millones USD)

Año	Región	Productos agrícolas	Materias primas	Manufacturas
1980	Norte	65	45	190
	Sur	30	160	35
1990	Norte	125	55	230
	Sur	40	70	100
1995	Norte	140	70	590
	Sur	60	110	210

Fuente: Elaboración del autor a partir de la base de datos OCDE <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

En algunos de estos países³⁵, se dio también un aumento relevante de las inversiones externas, creando así las condiciones para la definitiva con-

³⁴ La década inició con una recesión abierta, un estancamiento de la producción, un aumento muy relevante del desempleo y, por primera vez desde 1945, hubo una disminución del comercio mundial durante 2 años consecutivos.

³⁵ Como en los casos de Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

solidación de un proceso de industrialización que había empezado en los años anteriores.

Como consecuencia de los cambios tecnológicos que se dieron en la producción industrial y de la menor demanda internacional de algunas materias primas, se cayeron los precios de las mismas. En algunos casos, como los del cobre y del estaño, se originaron graves problemas adicionales a los países productores.

En todo caso, el proceso de industrialización que se dio en algunos países del Sur no originó cambios sustanciales en la distribución del ingreso. Al contrario, el crecimiento económico fue acompañado por grandes desequilibrios sociales y una relevante vulnerabilidad financiera.

Hubo cambios relevantes también en la agricultura. Los Estados Unidos y los países de la Unión Europea impulsaron una producción agrícola intensiva y tecnificada, y adoptaron al mismo tiempo una política proteccionista³⁶ para defender sus mercados de las importaciones. Lo anterior generó excedentes agrícolas y los países industrializados empezaron a competir con los de África y América Latina.

Esta situación afectó a los pequeños productores rurales y generó además un aumento relevante de la vulnerabilidad alimentaria³⁷ en los países del Sur, a pesar de la evidente incoherencia de este enfoque con los planteamientos de la política de cooperación al desarrollo, ya que ponía barreras a las importaciones y mantenía artificialmente bajos los precios, lo cual afectó negativamente los países del Sur, su acceso a los mercados, su producción local y su comercio exterior.

³⁶ Los Estados Unidos y la Unión Europea han seguido subsidiando sus productos agrícolas hasta nuestros días. La Unión Europea lo hace a través de tres mecanismos principales previstos por la Política Agrícola Común (PAC): compra de producciones a los agricultores cuando los precios son muy bajos; ayudas directas (por hectárea o cabeza de ganado); ayudas para el intercambio con terceros países (restituciones a la exportación).

³⁷ Según la FAO, la seguridad alimentaria, que es el contrario de la vulnerabilidad alimentaria, se define como una "situación en la que todas las personas tienen en todo momento acceso a alimentos seguros y nutritivos para mantener una vida sana y activa". Por otro lado, la OMS ha calculado que los adultos necesitan entre 2.200 y 3.000 calorías diarias para desarrollar una vida activa y productiva. Esta cantidad es mayor en el caso de las mujeres embarazadas y mayor aún si están en periodo de lactancia.

Peor aún es el caso de África Subsahariana, donde esta situación se sumó a un periodo de intensa inestabilidad política y violencia étnica, junto a problemas medioambientales y de sequías, abriendo así las puertas a un largo periodo de subnutrición³⁸, hambrunas y crisis humanitarias.

Tabla 1.3. Población sub-nutrida en el mundo 1970-2000 (%)

Región	1970	1980	1990	2000
África del Norte y Medio oriente	22	9	8	10
África subsahariana	36	38	35	32
América Latina y Caribe	29	13	14	10
Asia Oriental y Pacífico	45	29	16	10
Asia Meridional	38	38	26	21

Fuente: Dirección estadística FAO.

La crisis de la deuda fue otro elemento relevante de este periodo. Durante la década de los sesenta y setenta, la banca internacional acumuló una gran cantidad de capital, por lo que se ofrecieron préstamos a los países del Sur en condiciones muy ventajosas, animándoles a emprender ambiciosos proyectos de desarrollo, exigiéndoles garantías y avales mínimos. Por ende, muchos empresarios privados y gobernantes de los países del Sur empezaron a adquirir créditos bancarios a interés variable.

Al inicio de los años ochenta empezaron a subir drásticamente los tipos de interés y los costos del servicio de la deuda. Los países endeudados pidieron nuevos créditos para hacer frente a los préstamos contraídos, mientras los tipos de interés seguían aumentando hasta multiplicarse por seis. Otra de las causas de la acumulación de la deuda en los países del Sur fue la inversión en proyectos mal concebidos, que no produjeron los rendimientos esperados para amortizar la inversión. Evidentemente, esta situación implicó el aumento brutal de la deuda externa de estos países, en valores absolutos y como proporción del PIB, y afectó sobre todo a los países de África Subsahariana y de América Latina.

³⁸ Por subnutrición, la FAO entiende la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria es permanentemente inferior a las necesidades mínimas para llevar una vida activa y productiva.

Tabla 1.4. Deuda externa como proporción del PIB (%)

Región	1980	1990	1996	1997
África del Norte y Medio oriente	19	33	28	29
África subsahariana	32	74	78	71
América Latina y Caribe	35	47	38	39
Asia Oriental y Pacífico	18	36	35	32
Asia Meridional	17	33	28	25

Fuente: Elaboración autor a partir de la Base de datos OCDE: <http://stats.oecd.org/index.aspx>

Los países endeudados se vieron obligados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a nacionalizar las deudas privadas como condición para adquirir nuevos préstamos y renegociar la deuda. Al principio se pensó que la privatización de empresas públicas sería la solución, pero sólo significó cierto alivio momentáneo. De todo ello, resultó que el flujo de recursos financieros cambió de dirección y, a partir de 1982, el dinero empezó a circular de Sur a Norte.

Posteriormente, el FMI intervino para asegurar el pago de la deuda, condicionando la adquisición de nuevos préstamos a la aplicación de Programas de Ajuste Estructural (PAE), que eran medidas macroeconómicas inspiradas en el “paradigma neoliberal³⁹” y encaminadas a subordinar las economías de los países endeudados a la integración en el mercado mundial. Estas medidas perseguían simultáneamente la estabilización económica a corto plazo y reformas estructurales a largo plazo. Estas últimas se concretaron en: privatización y desmantelamiento de las empresas públicas; apertura y facilidades a las inversiones extranjeras; drástica reducción del gasto público (y especialmente el dedicado a salud, educación y seguridad social), así como a los subsidios para alimentación y consumo; devaluación de la moneda nacional y contención de la inflación; liberalización de precios

³⁹ El paradigma neoliberal tomó nuevo auge en los años ochenta, apoyado por Ronald Reagan, Presidente de los Estados Unidos (1981-1989), Margaret Thatcher, Primera Ministra del Reino Unido (1979-1990) y otros gobernantes. Este paradigma propende por la reducción de la injerencia del Estado en la economía y sostiene que la mejor manera de alcanzar la distribución de la riqueza y el bienestar de los individuos es mediante el crecimiento del PIB, que por su propia dinámica llegará a los integrantes de la sociedad.

y salarios. Lo cual significó aplicar una serie de reajustes económicos y sociales que, en muchos países en desarrollo, llevaron al estrangulamiento de la economía nacional.

Esta situación perjudicó especialmente a los grupos sociales más débiles, pues:

(...) vieron no sólo disminuir drásticamente sus ingresos reales, sino que además sufrieron de manera más significativa el deterioro de los servicios públicos. Muchos países vieron cómo, a lo largo de los años ochenta, su renta per cápita retrocedía hasta los niveles de 10 y hasta 15 años más atrás (Unceta y Yoldi, 2000: 73).

En los años ochenta, siempre por iniciativa del Banco Mundial y de las Naciones Unidas, se publicaron dos documentos que influyeron drásticamente sobre las teorías y los paradigmas de la cooperación.

En febrero de 1980 la Comisión independiente en temas de desarrollo internacional, presidida por Willy Brandt⁴⁰, entregó el informe “Norte-Sur: un programa para la supervivencia”. Sus propuestas básicas eran las siguientes: promover una transferencia de recursos hacia los países más pobres; adoptar una política energética más ahorradora y responsable; establecer un programa para incrementar la producción de alimentos de los países en desarrollo y establecer un sistema alimentario seguro a largo plazo; reformar el sistema económico y el comercio internacional, abriendo espacios también para los países del Sur.

En 1987, la Comisión mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se había creado en 1984 bajo la presidencia de Gro Harlem Brundtland⁴¹, entregó el informe “Nuestro futuro común”, que hace énfasis sobre el desarrollo sostenible, o sea un desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente.

⁴⁰ Willy Brandt (1913-1992) fue Canciller de Alemania (1969-1974), Premio Nobel por la Paz (1971) y Presidente de la Internacional Socialista (1976-1992).

⁴¹ Una política laborista que ocupó los cargos de Primera ministra de Noruega (1981 y 1986-1996) y Directora general de la OMS (1998-2003).

A nivel político, el elemento más importante que caracterizó este periodo fue el progresivo debilitamiento de la Unión Soviética y de los países comunistas⁴², y la siguiente finalización de la confrontación entre los dos bloques del Este y del Oeste.

El debilitamiento del bloque comunista, empezó a cambiar notablemente el mapa de la geopolítica internacional. Por un lado, hizo disminuir el interés estratégico de los países industrializados hacia los países en desarrollo, que en su mayoría eran muy sensibles a los planteamientos políticos y a la ayuda económica de la Unión Soviética y de los países socialistas. Por el otro, modificó radicalmente la agenda internacional sobre el desarrollo, ya que la “opción socialista” ya no era viable como modelo de sociedad alternativo y capaz de lograr un mejor bienestar de los pueblos de los países del Sur. Por ende, la sociedad y el “mercado” capitalista se consolidaron como única opción para el desarrollo de estos países. Esta situación debilitó notablemente el protagonismo del Movimiento de los Países No Alineados y otras iniciativas orientadas a consolidar las reivindicaciones de los países en desarrollo en la arena internacional.

Otro fenómeno relevante de la época fue el paulatino regreso a la democracia en muchos países en desarrollo, con especial referencia a América Latina⁴³.

1.1.4.2 Paradigmas y actores

Durante los años ochenta las políticas de cooperación al desarrollo fueron criticadas desde varios puntos de vista. En síntesis, se pueden identificar dos vertientes principales. La primera, surgió del paradigma neoliberal, según el cual la cooperación internacional interfería con el libre mercado⁴⁴ y desperdiciaba tiempo y recursos en actividades “poco efectivas” (como los proyectos en salud, educación y otras políticas sociales). Según este

⁴² La caída del Muro de Berlín se dio el 9 de noviembre de 1989, mientras que la Unión Soviética terminó de existir sólo en 1991.

⁴³ Son los casos de Nicaragua (1979), Perú (1980), Honduras (1982), Argentina (1983), Uruguay (1984), Guatemala (1986) Paraguay (1989) y Chile (1990).

⁴⁴ Por ejemplo, apoyando emprendimientos y producciones que hubieran desaparecido si no contaban con la ayuda al desarrollo.

enfoque, la cooperación tenía que dedicarse a fomentar la adopción de las políticas neoliberales y apoyar una reforma del Estado coherente con las mismas, condicionando la ayuda a la efectiva implementación de los planes de ajuste estructural en los países en desarrollo.

En el caso de América Latina, todo esto se plasmó en un documento denominado el “Consenso de Washington⁴⁵” (1989) que sintetizaba en diez puntos las medidas económicas necesarias para estos países: disciplina fiscal rigurosa; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma fiscal; liberalización de los tipos de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio internacional y de las inversiones extranjeras; privatización; desregulación; fortalecimiento de la defensa de los derechos de propiedad.

El trabajo de las ONG y los análisis del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre la OCDE, convergieron de hecho en varios puntos y generaron otra crítica, de tipo “democrático y participativo, a la cooperación internacional”. Esta se fundamentó en los siguientes temas: la excesiva orientación a los Estados nacionales y el carácter vertical de la cooperación, la falta de diálogo y la escasa participación de los actores de la sociedad civil y, por ende, la falta de apropiación de las actividades de cooperación por parte de los actores locales, la aplicación mecánica en los países del Sur de los modelos de desarrollo que fueron exitosos en los países del Norte, los altos costos de transacción de la cooperación, la falta de coherencia entre políticas económicas y políticas de desarrollo.

Además, el CAD planteó la necesidad de que los donantes coordinen mejor la ayuda (entre ellos y con los países receptores), que esta ayuda no sea atomizada sino enfocada hacia la implementación de políticas integradas (cuyas prioridades sean negociadas con los países receptores), y que se empleen mayores

⁴⁵ Este fue elaborado como documento preparatorio de una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*, con el título “*What Washington Means by Policy Reform*”. La idea de su autor, John Williamson, era que sus contenidos podían contar con el consenso del complejo político-económico-intelectual que tiene sede en Washington. Entre ellos el Banco Mundial, el FMI, el gobierno y el Congreso de los Estados Unidos, y la Reserva Federal.

esfuerzos para lograr una mejor valoración y selección de los proyectos de cooperación y la plena participación de sus beneficiarios en todas las fases de su identificación, formulación, realización, monitoreo y evaluación.

En este contexto, se establecieron las primeras mesas de donantes y grupos de consulta, apoyados entre otros por la Comisión Europea (CE), el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se empezaron a tomar otras medidas para aumentar la efectividad de la ayuda al desarrollo.

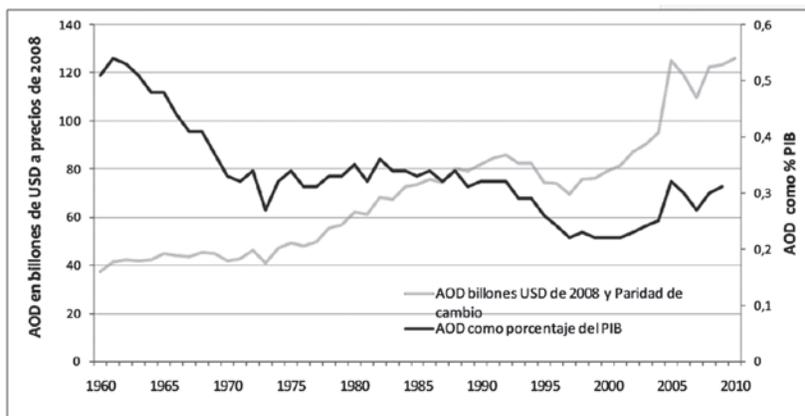
Hay que tener en cuenta también otros dos elementos. El primero es que la crisis económica contribuyó a mermar los montos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD⁴⁶), que en este periodo aumentó levemente en términos absolutos y disminuyó en relación con el PIB de los donantes (ver Figura 1.2).

El segundo elemento está relacionado con el debilitamiento del bloque socialista y la progresiva desaparición de la Unión Soviética como superpotencia mundial. Lo anterior, disminuyó el precedente equilibrio bipolar y abrió las puertas a múltiples crisis y conflictos armados “entre” y “al interior” de muchos países en distintos continentes. Por ende, empezaron a aumentar los recursos destinados a la ayuda humanitaria de emergencia a la población civil en los contextos de los conflictos armados o de las catástrofes naturales, disminuyendo todavía más la cantidad de los recursos disponibles para apoyar los procesos de desarrollo.

A pesar de las múltiples desilusiones y dificultades anteriormente evidenciadas, este fue un periodo de gran efervescencia, en el cual la sociedad civil fue cada vez más protagonista de la cooperación internacional. En los años ochenta, las ONG de desarrollo⁴⁷ aumentaron su prestigio, así como sus enfoques novedosos e innovadores se fueron consolidando día tras día.

⁴⁶ Se entiende como AOD todos los desembolsos netos de créditos y donaciones realizados según los criterios de la OCDE. Esto es, en condiciones financieras favorables y que tengan como objetivo primordial el desarrollo económico y social del país receptor.

⁴⁷ Integradas por ciudadanas y ciudadanos asociados a partir de ciertas convicciones y motivaciones compartidas a favor de la cooperación y la solidaridad internacional.

Figura 1.2. Evolución de la AOD 1960-2010

* A precios de 2008 y con ajuste de paridad de cambio.

Fuente: Stats OECD, 2011. <http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAhistory/>

Entre ellos, se destacan el *partenariado*⁴⁸, formado entre actores del Norte y del Sur, una concepción participativa del desarrollo, con la prioridad asignada a la formación y la creación de capacidades en las organizaciones de base de los países en desarrollo. Además, en comparación con las agencias gubernamentales, las ONG suelen presentar ciertas ventajas asociadas a su autonomía institucional, su funcionamiento flexible y poco burocrático, su capacidad de captar recursos (tanto públicos como privados) y su respaldo social.

1.1.5. Años noventa: el desarrollo humano y los nuevos actores

1.1.5.1 Contexto político, económico y social

Después de siete largos años de negociación, en 1993, se cerró la Ronda Uruguay⁴⁹, establecida con el propósito de llegar a nuevos acuerdos sobre la política de aranceles y la liberalización de los mercados a nivel mundial.

⁴⁸ Una alianza entre organizaciones que comparten políticas y enfoques sobre el desarrollo, formulan estrategias y realizan esfuerzos conjuntos para llevar a cabo actividades comunes (como los proyectos de cooperación) e impulsar los cambios sociales necesarios para viabilizar el desarrollo a nivel local.

⁴⁹ La Ronda de Uruguay hace referencia al proceso de negociación, que empezó en Punta del Este (Uruguay) en 1986 y concluyó en Marrakech (Marruecos) en diciembre de 1993.

En consecuencia, en abril de 1994, 117 países firmaron en Marrakech los primeros acuerdos, que preveían también la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que sustituyera el viejo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

Finalmente, la OMC –que hoy en día cuenta con 192 países miembros-- fue creada en enero de 1995 con sede en Ginebra. Esta organización, además de administrar los acuerdos comerciales firmados por sus miembros⁵⁰, desempeña otras funciones: un foro de negociaciones comerciales multilaterales; administra los procedimientos de solución de las disputas comerciales entre los países; supervisa las políticas comerciales y coopera con el Banco Mundial y el FMI con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre la política económica y comercial.

La OMC y los acuerdos respectivos fueron criticados por ser poco transparentes y favorecer sobre todo los intereses de los países más industrializados y sus multinacionales. Entre los temas más controvertidos se encuentran los siguientes: la total apertura del mercado monetario; la excepcional protección garantizada a la propiedad intelectual, que favorece los países y las empresas que invierten más en la investigación; la extrema complejidad técnica de los acuerdos, que dificulta sobremanera a los países más pobres su interpretación y aplicación; el sistema de gobernanza, que le asegura el control de la organización a los tres grandes actores del comercio internacional (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea⁵¹).

En 1993 se firmó también el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México, el primer acuerdo de integración comercial entre países del Norte y del Sur. Sin embargo, en junio de 1996 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Chile. Con esto se preparó el terreno para la negociación del primer Acuerdo de Asociación Económica (AAE) de la UE, que se firmó con el mismo país el 18 de

⁵⁰ Entre ellos, se encuentran los acuerdos que regulan los siguientes temas: Comercio y Aranceles (GATT en inglés), Comercio de Servicios (GATS); aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS); medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio.

⁵¹ Que en la OMC representa directamente todos los 27 países miembros.

noviembre de 2002 y entró en vigor el 1° de febrero de 2003. El AAE tiene diferencias sustanciales con el TLC, ya que: incorpora aspectos políticos, económicos y de cooperación; promueve la coherencia entre la política de cooperación, la política comercial y la política exterior comunitaria; incluye una “cláusula democrática”, cuyo incumplimiento autoriza a las partes a tomar medidas e incluso invalidar el acuerdo.

A lo largo de esta década, se manifestó el límite del paradigma neoliberal, cuya aplicación había hecho descuidar factores importantes para el desarrollo, como la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento institucional de las entidades y organizaciones de los países del Sur. Se registró también que los planes de ajuste estructural tuvieron un costo social altísimo: el crecimiento económico no generó redistribución del ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos sociales menos favorecidos. Al contrario, los pobres eran más pobres y los ricos más ricos. Un ejemplo para todos: en 1995 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) registró que se había llegado al nivel más alto de desempleo en la historia de la humanidad y que el 33% de la fuerza de trabajo mundial (unos 820 millones de personas) se encontraba sin trabajo.

El definitivo derrumbe de la Unión Soviética y el fin de la estabilidad internacional garantizada por la existencia de los dos bloques contrapuestos, a los cuales se hizo referencia anteriormente, contribuyó a desatar un sinnúmero de crisis, conflictos armados y guerras civiles en todo el mundo.

El conflicto armado “tradicional” más relevante de este periodo fue la primera guerra del Golfo Pérsico (1990-1991), en la que una coalición internacional de 31 países, liderada por Estados Unidos y bajo mandato de la ONU, atacó a Irak como respuesta a su invasión y anexión del emirato de Kuwait.

Entre los conflictos civiles, la comunidad internacional le reservó especial atención a las guerras que se dieron entre 1992 y 1995 en los Balcanes, después de la desintegración de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y de la secesión de la mayoría de las entidades constitutivas del país.

Desde la caída del Muro de Berlín hasta el final de los noventa, se desataron 108 conflictos armados, de los cuales menos de 20 fueron guerras tradicio-

nales entre dos o más países, mientras que la gran mayoría fueron enfrentamientos armados al interior de un solo país (guerras civiles, conflictos entre grupos étnicos o comunidades pertenecientes a distintas religiones, etc.). Entre ellos⁵², vale la pena recordar por lo menos los siguientes: Somalia (desde 1991); Argelia (1992); Tayikistán (1992); Ruanda, Zaire (hoy República Democrática del Congo) y Grandes Lagos (1994-1997).

Lo anterior contribuyó a generar una importante rearticulación de los recursos de la AOD, que se empezaron a invertir de manera mucho más pronunciada en ayudas de emergencia para hacerle frente a las crisis humanitarias generadas por conflictos armados o catástrofes naturales.

Tabla 1.5. Incidencia de la ayuda de emergencia en la AOD 1984-1994 (%)

País / Región	Ayuda destinada a emergencia (%)	
	1984	1994
Total países CAD	1,6	8,4
Comisión Europea	1,7	16,0
Alemania	1,0	9,6
Canadá	3,4	16,0
Dinamarca	6,1	9,8
Estados Unidos	1,2	15,5
Francia	0,4	1,8
Holanda	2,2	17,8
Italia	3,0	5,7
Reino Unido	1,0	14,6

Fuente: Intermón (1996).

Con la formulación del marco conceptual sobre el desarrollo humano, en los años noventa se produjo una verdadera revolución en los paradigmas de la cooperación internacional. En este proceso, desempeñaron un papel muy importante Amartya Sen, economista bengalí que planteó los elementos

⁵² Que en su conjunto causaron aproximadamente 5 millones de muertos, 6 millones de heridos y 50 millones de refugiados o desplazados (Alemany Bryz, 2000). Todos ellos en un 90% civiles.

técnicos del mismo⁵³, y el PNUD, que aplicó los resultados de sus teorías a la práctica de la cooperación y lanzó, en 1990, el primer informe sobre el desarrollo humano. Pero no hay que olvidar que este enfoque recogió, valorizó y sistematizó las innovaciones que habían empezado a darse a lo largo de los años ochenta, sobre todo gracias al trabajo y a las experiencias innovadoras realizadas por las ONG de cooperación internacional.

Según una de las primeras definiciones del PNUD, el desarrollo humano es aquel “proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos”. En otros términos, es la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano, a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano.

Una definición más reciente del PNUD, afirma que:

El desarrollo humano abarca mucho más que la variable económica: significa un estado en el que las personas puedan vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses (...). Por eso el desarrollo significa mucho más que el crecimiento o disminución del ingreso nacional per cápita, el cual constituye solamente un medio (...) para ampliar las opciones de la población. Un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana (...). Las capacidades esenciales son una vida extensa y sana, la educación y el conocimiento, el acceso a los recursos para una vida digna y la potestad de participar en la vida comunitaria. Esta manera de percibir el desarrollo contrasta con la preocupación inmediata por la acumulación de riqueza y se engloba en el concepto superior de los derechos humanos. (http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/dh2002_8.html)

⁵³ Gracias a sus trabajos sobre el desarrollo económico, y especialmente por los estudios en los cuales demostró que el hambre no es consecuencia de la falta de alimentos, sino de las desigualdades en los mecanismos de su distribución, en 1998, Sen ganó el Premio Nobel de Economía.

Por otro lado, “El desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo” (PNUD, 2010).

Desde 1990, el PNUD empezó a utilizar también el Índice de Desarrollo Humano (IDH) por país, elaborado con base en el trabajo realizado por Mahbubul Haq⁵⁴. Este indicador se basa en tres parámetros: vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer); educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria); nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA⁵⁵ en dólares internacionales⁵⁶).

Pero es necesario recordar otro aporte que influyó sobre los cambios que se estaban dando. En 1996 el CAD de la OCDE aprobó el documento “Dando forma al siglo XXI. La contribución de la cooperación al desarrollo⁵⁷”, que planteaba la lucha contra la pobreza como el objetivo principal de la cooperación y prefiguraba lo que posteriormente fueron conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A pesar de las graves dificultades económicas, que se exacerbaban en 1996 debido a los pagos atrasados de las cuotas anuales de los países miembros, los años noventa se caracterizaron también por una gran actividad de las Naciones Unidas, que llevaron a cabo un sinnúmero de Conferencias y cumbres⁵⁸.

⁵⁴ Economista pakistaní que trabajó con Amartya Sen y ofreció un aporte especialmente importante al diseño del IDH.

⁵⁵ La paridad del poder adquisitivo (PPA) es un indicador económico para comparar de una manera realista el nivel de vida entre distintos países, atendiendo al PIB per cápita en términos del costo de vida en cada país.

⁵⁶ El dólar internacional es una unidad monetaria hipotética que tiene el mismo poder adquisitivo que el dólar estadounidense tiene en los Estados Unidos en un momento dado.

⁵⁷ Ver en las Referencias: DAC, 1996.

⁵⁸ Entre ellas: Conferencia Mundial Educación para todos (Jomtiem, 1990); Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, o “I Cumbre de la Tierra”, (Río de Janeiro, 1992); Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); III Conferencia Internacional sobre y Población y Desarrollo

Finalmente, en los años noventa, la Unión Europea⁵⁹ consolidó su liderazgo como primer donante mundial de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. De hecho, durante este periodo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea rebasó el 50% de la ayuda total otorgada por los países miembros de la CAD de la OCDE. Al respecto, la siguiente tabla evidencia cómo la ayuda europea aumentó progresivamente del 45,1% hacia la mitad de los años ochenta, al 50,5% a finales de los noventa, hasta llegar a casi el 60% en 2008. Siguen a mucha distancia los Estados Unidos (21,6%) y Japón (7,7%), mientras que el conjunto de los otros países miembros del CAD llega al 12,0%.

Tabla 1.6. AOD neta de los países miembros del CAD (%)

País / Región	Participación AOD Neta (%)		
	1985 - 1986	1997 - 2001	2007 - 2008
UE (Comisión Europea y Estados miembros)	45,1	50,5	58,8
Estados Unidos	29,4	17,6	21,6
Japón	14,6	22,3	7,7
Otros	10,9	9,7	12,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos OCDE. <http://stats.oecd.org/index/asp>

1.1.5.2 Paradigmas y actores

Como se señaló anteriormente, en los años noventa el PNUD recoge y sistematiza los planteamientos novedosos que habían surgido en el decenio anterior y formaliza el paradigma del desarrollo humano. Entre las principales implicaciones operativas de este nuevo enfoque, se pueden identificar las siguientes:

(El Cairo, 1994); I Convención sobre Desertificación (París, 1994); Cumbre Mundial de Desarrollo social (Copenhague, 1995); Conferencia sobre la Mujer (Beijing, 1995); Congreso Mundial sobre Explotación sexual infantil (Estocolmo, 1996); II Conferencia sobre Asentamientos humanos (Estambul, 1996); Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996); II Cumbre de la Tierra (Nueva York, 1997); Cumbre Mundial del Clima (Kyoto, 1997).

⁵⁹ Es decir, el conjunto de la Comisión Europea (CE) y de los Estados miembros de la Unión.

- La superación de la pobreza se persigue aumentando las oportunidades y las capacidades de las personas, ya que el ingreso per cápita no es el único factor importante;
- El papel del Estado tiene que ser flexible y “acompañar los procesos”, sin imponerlos desde arriba;
- Para ser más efectivos en el desarrollo, es necesario tener en cuenta un conjunto integrado de políticas y actividades en salud, educación, desarrollo institucional, participación, derechos humanos, etc.;
- Las políticas globales (macro) tienen que conjugarse con las políticas nacionales y las especificidades territoriales (micro), valorizando las capacidades locales con enfoques participativos.

Durante este periodo, los gobiernos y las agencias oficiales aceptan (parcial o totalmente) los otros enfoques innovadores planteados por las ONG, el CAD y otros actores a lo largo de los años anteriores:

- El diálogo y la participación de los actores de la sociedad civil;
- El partenariado entre las entidades que ejecutan los proyectos y la promoción de la apropiación por parte de los actores locales;
- La necesidad de utilizar tecnologías apropiadas, tener en cuenta las variables ambientales (desarrollo sostenible), priorizar la formación y creación de capacidades en los países del Sur, adoptar un enfoque de género, disminuir progresivamente –hasta desaparecer por completo-- la cooperación “atada”;
- La búsqueda de un mayor nivel de coherencia entre políticas económicas y políticas de cooperación;
- La adecuación de los donantes a los procedimientos locales en la erogación y gestión de la ayuda.

Los cambios en los paradigmas contribuyen a modificar también el panorama de los protagonistas, y en este periodo van emergiendo nuevos actores, especialmente en lo referente a la cooperación descentralizada; a la responsabilidad social empresarial; a la cooperación al desarrollo con participación empresarial; y a la investigación aplicada y la formación superior (universidades y centros de investigación).

La cooperación descentralizada, en un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por las administraciones locales (municipios, provincias, regiones y otras denominaciones según los países). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de las iniciativas y de la relación con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países del Sur en su propio desarrollo (Pérez de Armiño, 2000).

La cooperación descentralizada se consolidó, a lo largo de los años noventa, como reacción frente a las limitaciones del enfoque excesivamente centralista y vertical con que se había manejado hasta entonces la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sus antecedentes, al interior de Europa, remontan la Segunda Posguerra⁶⁰, en los años setenta y ochenta se multiplicaron las iniciativas de colaboración entre administraciones locales del Norte y del Sur, mientras que la Comisión Europea (CE) fue el primer donante en definir y aplicar este enfoque de manera sistemática y lo incorporó en 1989 a la IV Convención de Lomé con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Finalmente, en 1992 la CE definió la cooperación descentralizada como un:

Nuevo enfoque (...) que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus capacidades de programar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de la población interesada, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo (CE, 1992).

Las empresas son cada vez más protagonistas como donantes y como receptoras de la ayuda. En el primer caso, en virtud de la reflexión sobre la teoría y la práctica de la responsabilidad social empresarial (RSE⁶¹) y de la

⁶⁰ Las primeras experiencias de cooperación descentralizada se dan en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, por iniciativa de municipios franceses y alemanes, para promover la reconciliación, el diálogo y el conocimiento mutuo entre los pueblos europeos. Estas experiencias pioneras se definen “hermanamientos” y consisten en visitas e intercambios culturales. En los años cincuenta estas actividades se difunden más allá de Europa Occidental y desembocan (1957) en la creación de la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas (FMCH), que en 1989 se convirtió en la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU).

⁶¹ Aunque la expresión surgió entre los cincuenta y los sesenta en Estados Unidos, no llegó a desarrollarse en Europa hasta los noventa, cuando la Comisión Europea la utilizó para implicar a los empresarios en

creciente dificultad de los gobiernos de financiar la AOD, las empresas van aumentando su compromiso y sus aportes a la financiación del desarrollo. Al respecto, vale la pena recordar la iniciativa que en 1999 tomó Kofi Annan, en ese entonces Secretario General de las Naciones Unidas, que en la reunión del Foro Económico Anual de Davos propuso un nuevo “Pacto global⁶²” con las empresas, para que las mismas alinearan sus estrategias y su concreto accionar a cuatro grandes áreas temáticas (ver Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3. Compromisos asumidos por las empresas en el marco del Pacto global

Derechos humanos

1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro su ámbito de influencia.
2. Asegurarse de no ser cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

Estándares laborales

3. Apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
4. Apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.
5. Apoyar la erradicación del trabajo infantil.
6. Apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación.

Medio ambiente

7. Mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.
8. Fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.
9. Favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Lucha contra la corrupción

10. Trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

Fuente: Blanco Rangel (2010).

Entre las iniciativas más conocidas, con importante participación empresarial, se encuentra el “Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis

una estrategia de empleo que generase mayor cohesión social. Para la OIT (2006) la “responsabilidad social de la empresa es el conjunto de acciones que toman en consideración las empresas para que sus actividades tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores de la sociedad que las rodean”.

⁶² Conocido también como *Global Compact*, por su nombre en inglés, su fin es promover el diálogo social para la creación de una ciudadanía corporativa global, que permita conciliar los intereses de las empresas, con los valores y demandas de la sociedad civil, los proyectos de la ONU, sindicatos y ONG. La Oficina del Pacto Global está conformada por seis agencias: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), el PNUD, la OIT, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

y la malaria”, que se estableció en 2002, después de la Sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre VIH y SIDA⁶³, realizada en junio de 2001. El Fondo Mundial es una asociación público-privada⁶⁴ dedicada a captar y desembolsar nuevos recursos para la prevención y el tratamiento de las enfermedades antes mencionadas.

Debido a la creciente importancia de la formación superior y de la investigación aplicada, también las universidades y los centros de investigación se involucran cada vez más en las actividades de cooperación internacional.

Al respecto, es importante recordar que la Comunidad Europea (CE) fue probablemente el donante más lúcido en interpretar los cambios que presentaron a nivel internacional y en modificar de manera consecuente su enfoque. A lo largo de los años noventa, la CE modificó sus políticas, amplió el abanico de los instrumentos operativos y aumentó la cantidad de actores que podían tener acceso a sus fondos. El resultado final ha sido un enfoque diversificado, que se articula según elementos multinivel, multisectorial y multiactor que permitió diseñar estrategias flexibles, según las necesidades específicas de cada país y cada región del planeta⁶⁵.

Por ejemplo, en el caso de América Latina (CE, 2010a), desde los años noventa, la política europea incluye varios niveles de cooperación (bilateral, subregional, regional), instrumentos (asistencia técnica, realización de programas y proyectos temáticos) y sectores (integración regional, seguridad alimentaria, medio ambiente y recursos naturales, migración, formación, etc.), todos ellos orientados hacia la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social.

La mayor parte de los recursos respectivos son accesibles (normalmente a través de convocatorias para la presentación de proyectos) a distintos actores,

⁶³ Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA).

⁶⁴ Entre los donantes más importantes del Fondo Mundial, que tiene un financiamiento aprobado de 19.800 millones de dólares para más de 600 programas en 145 países, se encuentra la *Bill & Melinda Gates Foundation*.

⁶⁵ En 1998, el Consejo de la Unión Europea adoptó un Reglamento sobre la cooperación descentralizada, reforzando la idea que la misma “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”.

incluyendo entre ellos las ONG, las organizaciones de la sociedad civil, las administraciones locales, las universidades y los centros de investigación, las pequeñas y medianas empresas. En este marco, existen también programas orientados especialmente a algunos actores específicos, como es el caso de “ALFA” (universidades y centros de investigación), “AL-Invest” (pequeñas y medianas empresas) y “URB-AL” (administraciones locales).

Además, algunos programas de la cooperación euro-latinoamericana, como URB AL⁶⁶, abren nuevos caminos para impulsar la cohesión social y el desarrollo local y al mismo tiempo, plantean una forma de “mestizaje” entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, abriendo espacios novedosos para intercambios enriquecedores entre las colectividades locales y los actores organizados de la sociedad civil del Norte y del Sur del planeta.

Desde este punto de vista, la cooperación europea representa una experiencia muy avanzada de inclusión de lo no gubernamental y de lo local por parte de un donante oficial. Sobre este tema, es suficiente recordar los principios comunes del documento marco “Consenso europeo sobre el desarrollo” (CE, 2005), o sea la política común de cooperación de la Unión Europea y sus Estados miembros:

1. Apropiación y Partenariado: involucramiento y asunción de responsabilidad de las instituciones locales en el ciclo del proyecto.
2. Diálogo político con los países beneficiarios: consolidación del buen gobierno, los derechos humanos, y el estado de derecho.
3. Participación de la sociedad civil en la definición de las políticas de cooperación y en la realización de las actividades.
4. Igualdad de género: un componente de género tiene que ser asegurado en el diseño de las políticas y en las actividades de cooperación.
5. Apoyo a la consolidación de las capacidades operativas de las instituciones locales.

⁶⁶ El Programa URB-AL fue lanzado en 1995 por la Unión Europea en el marco de la estrategia de cooperación regional con los países de América Latina. Su objetivo es promover la creación de redes 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 le da especial énfasis a la identificación y a la promoción de experiencias pilotos orientadas al fortalecimiento de políticas públicas basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

1.2. SIGLO XXI: NUEVOS PARADIGMAS, VIEJAS CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS FUTUROS

Los primeros años del siglo XXI han sido caracterizados por muchos cambios importantes, y en cierta medida inesperados, en la economía mundial y en el sistema de las relaciones internacionales. En esta parte del texto, se intenta analizar cómo los mismos están impactando en la cooperación al desarrollo y cuáles son los desafíos que ésta tendrá que enfrentar en el futuro.

1.2.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los cambios que se dieron a lo largo de los años noventa influyeron en la formulación y promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que constituyen los actuales principios ordenadores de la política de desarrollo y se reflejan en las estrategias y las prioridades operativas de todos los donantes internacionales.

La Cumbre del Milenio se llevó a cabo el 8 de septiembre de 2000, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, en presencia de 189 Jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de transmitir el mensaje claro que la erradicación de la pobreza a nivel mundial debía ser una prioridad para todos los países.

Este enfoque plasmó también la Declaración del Milenio, que firmaron los asistentes a la cumbre y que constituye un compromiso con los ODM.

Los primeros siete objetivos acordados hacen referencia a la erradicación del hambre y de la pobreza, la promoción de la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y maternal, la detención del avance del VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis y la promoción de la sostenibilidad del medio ambiente. El último objetivo se centra en fomentar una asociación mundial para el desarrollo, a través de la materialización de un compromiso firme que aúne recursos y voluntades en forma de alianzas entre países ricos y pobres.

En los años posteriores se ha avanzado en la dirección trazada por los ODM, a pesar de las grandes dificultades que todavía existen para lograr estos ambiciosos objetivos y de las marcadas diferencias que se registran al respecto en los distintos continentes y países del Sur.

Según el último Informe de las Naciones Unidas (2011), por ejemplo, los avances hacia el logro de los ODM están amenazados por un crecimiento económico lento, o incluso negativo; la posible reducción de los fondos provenientes de los países donantes; y la disminución de las oportunidades comerciales para los países en desarrollo⁶⁷. El documento señala también que las diferencias de progreso entre áreas urbanas y rurales siguen siendo abrumadoras y que los efectos del cambio climático, cada vez más evidentes, pueden tener un impacto negativo tanto en los países ricos como en los pobres.

En todo caso, la aprobación de la Declaración del Milenio reflejó un cambio de rumbo bastante evidente en la cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para vencer de una vez por todas a las inconsistencias y la falta de coherencia que acompañan desde hace muchos años los compromisos sobre el tema del desarrollo.

El ejemplo más fehaciente es la “Conferencia internacional sobre la Financiación al desarrollo”, que se celebró en Monterrey en marzo de 2002 y que debía ser el corolario de la Declaración del Milenio, pues su propósito era lograr acuerdos concretos respecto a la movilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM. Sin embargo, las conclusiones de la conferencia se limitaron a reafirmar viejos objetivos, como el 0,7% del PIB de los países industrializados dedicado a la AOD, además sin obligaciones imperativas ni un calendario concreto para alcanzarlo. Aún más, la conferencia reafirmó la vigencia del enfoque liberal, planteando que el comercio y la inversión extranjera constituyen las principales fuentes de recursos para el desarrollo, mientras que la AOD tiene un papel subsidiario y se justifica por las “fallas del mercado” más que por el derecho al desarrollo o a la equidad a nivel mundial (Sanahuja, 2007).

⁶⁷ En América Latina sólo Chile y Venezuela han cumplido los ODM, mientras que Cuba y Perú podrían lograrlo para el 2015.

En la “Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación al desarrollo”, que se llevó a cabo en Doha, entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 2008, tampoco se logró avanzar mucho en la habilitación de los recursos necesarios para hacer más efectiva la lucha contra la pobreza.

El documento final reafirmó los compromisos tomados en Monterrey respecto a los mecanismos necesarios para alcanzar los ODM y la promesa de destinar el 0,7% del PIB de los países industrializados para la AOD. El texto también reconoció que la promoción de la equidad de género y el empoderamiento (*empowerment*) económico de las mujeres es clave para lograr un desarrollo equitativo. Otro resultado positivo de Doha fue la convocatoria a otra cumbre, en la cual todos los Estados miembros de la ONU se reunirán para discutir soluciones a la crisis financiera y proponer cambios a la arquitectura financiera internacional. Sin embargo, en el documento final no hubo mención de la necesidad de reformular las políticas comerciales para que promuevan la acumulación de capitales y la creación de trabajos dignos en los países del Sur.

Las “Cumbres del Milenio+5 y +10⁶⁸”, celebrada en Nueva York en septiembre de 2005 y 2010, respectivamente, no lograron modificar las cosas de manera relevante. Al contrario, fue el escenario de un áspero debate y hasta el último momento la delegación de los Estados Unidos intentó eliminar cualquier referencia a los ODM en la declaración final. Sólo a última hora se logró el acuerdo para mencionar en la misma la única novedad positiva de los últimos años, o sea el compromiso asumido unilateralmente por la Unión Europea que había decidido incrementar su ayuda hasta el 0,5% del PIB en 2010, y el 0,7% en 2015. En la segunda cumbre se reafirmó el compromiso de la Declaración de 2000, pero se evidenciaron también las dificultades persistentes en hacer realidad los ODM y se reconoció que todavía había más de 1.000 millones de personas viviendo en una situación de pobreza extrema.

⁶⁸ El nombre oficial de ambas cumbres fue “Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los ODM”.

1.2.2. Eficacia y nuevas modalidades de la ayuda al desarrollo

Tras el compromiso internacional que supuso la aprobación de los ODM, la comunidad internacional comenzó una intensa reflexión sobre cómo alcanzar dichos objetivos, es decir, sobre cómo conseguir los recursos necesarios y ser más eficaces en la gestión de la ayuda al desarrollo. De manera que el periodo posterior al 2000 se caracterizó por la realización de múltiples eventos internacionales y la aprobación de varios documentos al respecto.

Cuadro 1.4. Principales eventos y documentos sobre el tema de la eficacia de la ayuda

Fecha	Lugar	Evento / Documento
Marzo 2002	Monterrey	Conferencia internacional sobre Financiación al desarrollo "Consenso de Monterrey sobre Financiación al desarrollo"
Febrero 2003	Roma	I Foro de Alto nivel sobre la Armonización de la ayuda "Declaración de Roma sobre la Armonización"
Marzo 2005	París	II Foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la ayuda / Declaración de París: "Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad".
Noviembre / Diciembre 2008	Doha	Conferencia internacional de seguimiento sobre Financiación al desarrollo "Declaración de Doha sobre la Financiación para el desarrollo"
Septiembre 2008	Accra	III Foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la ayuda "Programa de acción de Accra"
Marzo 2010	Bogotá	Evento de Alto nivel en Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de capacidades Documento de Bogotá "Hacia asociaciones para el desarrollo eficaces"
Septiembre 2010	Estambul	Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre la eficacia del desarrollo "Principios de Estambul sobre la eficacia de las OSC en el desarrollo"
Abril 2010	Dili	I Encuentro del Diálogo internacional sobre consolidación de la paz y construcción del estado / Declaración de Dili: "Un nuevo enfoque sobre la consolidación de la paz y la construcción del Estado"
Noviembre / Diciembre 2011	Busan	IV Foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la ayuda

Fuente: Elaboración del autor.

En las páginas anteriores se hizo referencia al tema de la financiación al desarrollo⁶⁹, de manera que a continuación se esbozará únicamente lo relacionado con el tema de la eficacia de la ayuda, aunque se podrá observar con mayor detalle en el capítulo cuarto.

La “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo” fue firmada el 2 de marzo de 2005 por los ministros responsables de fomentar el desarrollo de 123 países, la CE, y muchas organizaciones y agencias intergubernamentales. A esta se adhieren también la mayoría de las redes internacionales de ONG.

Los objetivos del documento son cuatro: aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo; adaptar las políticas a la situación específica de cada país; definir indicadores, calendarios y metas a largo plazo; y monitorear y evaluar la realización de las actividades. En este marco, se definen también cinco compromisos necesarios para lograrlo (ver Cuadro 1.5 y Figura 1.3) y 12 indicadores para ser medidos en cada país receptor con supervisión internacional.

Cuadro 1.5. Compromisos de la Declaración de París

Apropiación. Los países socios (del Sur, NdR) ejercen una autoridad efectiva sobre sus estrategias y políticas y coordinan las acciones de desarrollo.

Alineamiento. Los países donantes basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos de los países socios. En este marco, se le reconoce especial importancia a la: valorización de las estrategias y las políticas nacionales; adopción de sistemas de gestión y procedimientos nacionales; fortalecimiento de las instituciones locales, sobre todo en lo relacionado a la capacidad de gestión de las finanzas públicas y de los sistemas nacionales de aprovisionamiento; aumento de la ayuda no ligada.

Armonización. Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y eficaces. En este marco, se le reconoce especial importancia a la: adopción de reglas comunes y simplificación de los procedimientos; complementariedad y división del trabajo más eficaz entre los actores involucrados; fomento de las conductas orientadas a la armonización, la alineación y los resultados; suministro de ayuda eficaz a los estados frágiles; promoción de un enfoque armonizado sobre las evaluaciones de impacto ambiental.

Gestión por resultados. Mejoramiento en los procesos de administración de los recursos y de toma de decisiones.

Rendición de cuentas. Donantes y socios tienen una responsabilidad compartida en todos los frentes, con especial referencia a: promoción de la participación de los actores locales; planificación a largo plazo de los recursos para la ayuda; evaluación de los resultados logrados.

Fuente: Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005).

⁶⁹ Que fue abordado, sin mucho éxito, en las Conferencias de Monterrey, en 2002, y Doha, en 2008.

En 2005, se creó el “Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda”, o *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF), con el fin de reunir a los donantes, las organizaciones multilaterales y los gobiernos receptores para valorar el avance en la aplicación de la Declaración de París y establecer las prioridades de los siguientes foros de alto nivel⁷⁰. La Agenda de Acción de Accra (AAA), adoptada el 4 de septiembre de 2008 en el marco del III Foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la ayuda, reafirma los contenidos de la Declaración de París, reconoce las dificultades encontradas e identifica una agenda operativa para aumentar el compromiso de la comunidad internacional con la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Figura 1.3. Pirámide de la eficacia de la ayuda



Fuente: DAC, 2004.

Gracias a la presión ejercida por algunos donantes y múltiples Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el documento final incorpora un lenguaje más firme sobre los compromisos que tienen que cumplir tanto los países donantes como los receptores y enfatiza algunos elementos que se pueden considerar como avances positivos. Entre ellos: a. La ampliación democrática del principio de apropiación, haciéndose más explícita la implicación

⁷⁰ Desde 2009 el WP-EFF se abrió a la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), fundaciones y gobiernos locales. La representación de las OSCs está garantizada por el Grupo de coordinación de la Plataforma *Better Aid*, conformada por unas 1.000 organizaciones afiliadas.

de parlamentos, gobiernos subestatales y sociedad civil; b. El valor añadido representado por la cooperación sur-sur entre países en desarrollo y la valorización del papel positivo jugado por los países de renta media en este proceso; c. La importancia del trabajo realizado por las OSC en el desarrollo y el reconocimiento de su plena y total independencia frente a los gobiernos nacionales; d. El fortalecimiento del compromiso de los donantes para divulgar, pública y regularmente, una información detallada y previsible sobre el volumen, el destino y los resultados logrados con los recursos invertidos en la AOD.

Según una reciente evaluación del proceso (Wood et al., 2011) “(...) de los cinco principios, el que más avanzó fue la apropiación nacional; la alineación y la armonización progresaron de manera más desigual, y los que menos avanzaron fueron la gestión dirigida a los resultados de desarrollo y la responsabilidad recíproca. (...) los cambios introducidos por la Declaración aún no han reducido, tal como se esperaba, la carga general de la gestión de la ayuda. Sin embargo, han contribuido a mejorar la calidad de la misma, la transparencia y eficacia de las asociaciones, y a apoyar los volúmenes crecientes de ayuda. (...)”. El informe final de la misma evaluación señala también una escasez crítica de transparencia y de datos fiables sobre las formas y los flujos de cooperación distintos a la AOD.

El mismo proceso sobre la manera de aumentar el impacto y la eficacia de la ayuda ha llevado también a cambios importantes en las modalidades de la cooperación. En este marco, se utilizan cada vez menos los “enfoques basados en proyectos (*Project aid*), debido a que éstos a menudo debilitaban las políticas y las instituciones públicas, y tienden a reflejar más las prioridades del donante que las del receptor. Frente a ello, se están privilegiando modalidades de ayuda basadas en programas (*program aid*), en el marco de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza (ERP), como el apoyo presupuestario⁷¹ (*budget support*) y el enfoque sectorial (*sector wide approach* o SWAP) que sitúa el conjunto del apoyo externo en el marco de un

⁷¹ El apoyo presupuestario consiste en la transferencia de recursos de un donante al presupuesto público de un país receptor, siempre que éste respete las condiciones de pago acordadas. Los recursos financieros recibidos forman parte de los recursos globales del país receptor y, en consecuencia, se utilizan con arreglo a su sistema público de gestión presupuestal y financiero.

diseño de política general en ámbitos clave, como la salud o la educación” (Sanahuja, 2011b).

El *apoyo presupuestario* es un instrumento cada vez más utilizado por los grandes donantes oficiales. Durante el periodo 2003-2009, por ejemplo, la Comisión Europea⁷² (CE) ha destinado unos 13 billones de Euros al año para este tipo de modalidad de cooperación (aproximadamente un cuarto del importe total de sus compromisos financieros), de los cuales el 56% está destinado a los países de África Subsahariana, del Caribe y del Pacífico (ACP), el 24% a los países del Mediterráneo, del Cáucaso y Rusia afectados por la política europea de vecindad, el 8% a Asia, el 6% a América Latina y el 5% a Sudáfrica (CE, 2010b).

Esta modalidad ya ha sido objeto de evaluaciones que han confirmado su eficacia, sobre todo en lo referente al mejoramiento de la eficiencia y la calidad de la ayuda⁷³, al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones oficiales receptoras, y así como sobre el refuerzo de la responsabilidad por parte de las mismas en la rendición de cuentas. Sin embargo, hasta el momento no ha sido posible medir de forma clara el impacto del apoyo presupuestario sobre la reducción de la pobreza y la consolidación de la democracia en los países receptores. Al respecto, parece que el impacto sobre la pobreza depende fundamentalmente de la calidad de la estrategia (nacional o sectorial) a la que da apoyo y, en todo caso, sus efectos se centran en el acceso a los servicios y no en el aumento del ingreso o el empoderamiento de los pobres (IDD & Associates, 2006).

Por otro lado, el apoyo presupuestario se percibe a menudo como vulnerable a la corrupción y la mala gestión⁷⁴ por parte de representantes y funcionarios de los gobiernos receptores. Otros problemas y posibles riesgos identifi-

⁷² La CE ofrece apoyo presupuestario sólo a los países que cumplan tres criterios de admisibilidad. Que esté en vigor, o en fase de aplicación: a. una política y una estrategia nacional de desarrollo claramente definida; b. un marco macroeconómico orientado a la estabilidad; c. un marco legal creíble y modalidades adecuadas para la gestión de las finanzas públicas (CE, 2010b).

⁷³ En particular, gracias a sus efectos directos e indirectos sobre la coherencia, el alineamiento y la armonización de la misma.

⁷⁴ En su Informe anual sobre las actividades financiadas por los VIII, IX y X Fondos Europeos de Desarrollo (FED) para el ejercicio 2009 el Tribunal de Cuentas estimaba que los pagos de apoyo presupuestario se hallaban afectados por un elevado nivel de errores no cuantificables

cados en su utilización se asocian, en particular, a la falta de claridad o de consenso en torno al camino a seguir en relación con la gestión política de los recursos (particularmente, por parte de los “Estados frágiles”), el papel del diálogo político y de la condicionalidad, la programación y la coherencia con los demás instrumentos utilizados, la relación con los resultados, la mejor definición de los criterios de responsabilidad, el refuerzo de la evaluación de los riesgos.

1.2.3. Cohesión social y desarrollo territorial

A pesar de las dificultades y contradicciones antes mencionadas, en el nuevo contexto representado por los ODM, varios donantes, y especialmente la Unión Europea, le han dado importancia a factores como la cohesión y la inclusión social, sobre todo en la cooperación con los países de ingresos medios y medio-altos, y por ende, con la gran mayoría de los países de América Latina.

Al respecto, vale la pena recordar que “La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desfavorecidos, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social” (CE y BID, 2006).

Por otro lado, Julio Cotler (2006) caracteriza la cohesión social “como un proyecto destinado a crear las condiciones institucionales necesarias para promover la igualdad de derechos y oportunidades, particularmente de aquellas capas sociales de la población que, tradicionalmente, han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores excluidos”, enfatizando de esta manera la necesidad de promover políticas activas de inclusión.

Finalmente, Freres y Sanahuja (2006) evidencian que se trata de “un nuevo marco de relaciones entre la ciudadanía y el Estado, y la sociedad, el Estado y el mercado, que posibilite que todos se sientan partícipes y con igualdad

de oportunidades económicas, políticas y sociales, y permita hacer frente a las presiones y desafíos de la globalización”.

Por esta razón, una política orientada al fortalecimiento de la cohesión social implica la aceptación de algunos desafíos, como son los siguientes: consolidación y ampliación progresiva de las políticas orientadas a la universalización de la protección social; mejoramiento de la calidad y ampliación del acceso a los servicios públicos y a la justicia, en especial para los sectores más pobres de la población; políticas activas de empleo y ampliación de los derechos de los trabajadores, incluso los no formales; generación de mecanismos fiscales progresivos y solidarios; fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza⁷⁵ democrática.

Frente a estos desafíos, el papel de las políticas públicas y de los responsables de gestionarlas territorialmente de manera coherente, eficiente, democrática y solidaria, representa la base sobre la cual deberán soportarse las estrategias y las acciones de desarrollo sostenible en los ámbitos locales, en coordinación con los gobiernos subnacionales y los propios actores sociales quienes serán los beneficiarios del nuevo modelo de desarrollo al que se aspira (Delgadillo y Cortéz, 2009).

De manera que existe también una dimensión territorial de la cohesión social. Al respecto, se podría afirmar que la cohesión territorial consiste en garantizar un armonioso desarrollo de territorios con características muy diversas, transformando la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de una región (CE, 2008).

En una economía mundial cada vez más globalizada, la competitividad y la prosperidad no dependen únicamente de la capacidad de las personas y las empresas para aprovechar al máximo los activos territoriales, sino también

⁷⁵ Mientras que la “gobernabilidad” alude al poder de toma de decisiones de un Gobierno y al ejercicio de la autoridad para ponerlas en práctica, el concepto de “gobernanza” implica que no sólo el gobierno toma las decisiones y las lleva a cabo, sino que también la sociedad civil participa en las determinaciones que la afectan. “En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001).

de los vínculos que se establecen con otros territorios para garantizar la utilización de activos comunes de manera coordinada y sostenible.

En este marco, la cooperación internacional -o por lo menos, una parte de ella- se parece cada vez más a un “multiplicador” de los procesos endógenos de desarrollo económico y social, y se orienta a dar apoyo a las experiencias más avanzadas que ya se están realizando en los distintos países, valorizando al mismo tiempo los recursos humanos locales.

1.3. COOPERACIÓN AL DESARROLLO ¿DE QUIEN Y PARA QUIEN?

Durante los últimos 10 ó 15 años el mundo ha sufrido transformaciones muy importantes. En este marco, el crecimiento económico y comercial, la influencia política y el desarrollo social de algunos países tradicionalmente considerados en desarrollo, como Brasil, China e India, han logrado dimensiones y relevancias inesperadas. Por otro lado, la crisis económica más grave desde 1929 se ha originado en los Estados Unidos en 2006⁷⁶, ha tomado una dimensión internacional en 2008, y ha sido definida por los especialistas como la “crisis de los países desarrollados”, ya que sus consecuencias se observan fundamentalmente en los países más ricos del planeta.

Estos cambios, especialmente en el hemisferio sur, se han producido con mayor rapidez que en cualquier época en la historia mundial. Por consiguiente, las relaciones entre los países del Sur y entre éstos y los países del Norte han adquirido dimensiones completamente nuevas. Las cuestiones clave de la actualidad como el medioambiente y el cambio climático, energía y seguridad alimenticia, la lucha contra la pobreza a nivel mundial, el vínculo entre el crecimiento, la equidad y las migraciones, representan de-

⁷⁶ Todo empezó en el 2006 con el colapso de la burbuja inmobiliaria que, en octubre de 2007, provocó la llamada “crisis de las hipotecas *subprime*”. Sus repercusiones comenzaron a manifestarse desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense, y después al internacional, originando una profunda crisis de liquidez y de las bolsas de valores. El nuevo factor que ha profundizado la gravedad de la recesión internacional entre 2010 y 2011 ha sido la crisis de las deudas soberanas de los países de la Eurozona, o sea de los 17 países que han adoptado el Euro como moneda única y componen entre sí una unión monetaria plurinacional en el seno de la Unión Europea.

safíos globales para el conjunto de la comunidad internacional y van más allá de la concepción clásica de las relaciones entre Norte y Sur del planeta.

Por lo tanto, no es casualidad que desde 2009 el G-20⁷⁷ ha desplazado al G-8 como foro de discusión de la economía mundial, con el propósito de mantener la estabilidad financiera internacional y tratar otros temas de interés general no incluidos en el ámbito de acción de otras organizaciones de menor jerarquía.

En todo caso, más allá de las interesantes previsiones elaboradas por Goldman Sachs (2003) y Price Waterhouse Coopers (2011) sobre el futuro de la economía internacional dentro de los próximos 20 a 30 años el mundo será muy distinto a como lo hemos conocido desde la Segunda Posguerra en adelante.

Tabla 1.7. El mundo en el 2050.

Un escenario futuro de las economías de los 15 países más industrializados

País	Población (millones) [1/4]	PIB total (billones USD) [2/5/6]	PIB per cápita (USD) [3]	Crecimiento anual (%) (Promedio 2010-2050) [2]
China	1.417,0	51.180	36.117	5,9%
Estados Unidos	403,9	37.876	93.768	2,4%
India	1.613,8	31.313	19.403	8,1%
Brasil	218,5	9.235	42.263	4,4%
Japón	101,7	7.664	75.389	1,0%
Rusia	116,1	6.112	52.646	4,0%
México	129,0	5.800	44.974	4,7%
Alemania	70,5	5.707	80.946	1,3%
Reino Unido	72,4	5.628	77.772	2,3%
Indonesia	288,1	5.358	18.597	5,8%
Francia	67,7	5.344	78.974	1,7%

⁷⁷ El Grupo de los 20, o G-20, fue constituido en 1999 y es un foro de 19 países, más la Unión Europea, donde se reúnen regularmente jefes de Estado y de Gobierno, gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Los 19 países son los del G-7, más Rusia (G-8), más 11 países, algunos de ellos de reciente industrialización, de todas las regiones del mundo, así: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía. Además, desde 2010 España es invitado permanente.

Turquía	97,4	4.659	47.839	5,1%
Italia	57,1	3.798	66.555	1,4%
Nigeria	289,1	3.795	13.128	7,9%
Canadá	44,4	3.322	74.796	2,2%
Unión Europea [6]	430,0	35.288	82.065	1,8%

Fuentes: elaboración del autor en base a:

[1]ONU. World Population Prospects. The 2008 Revision[<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>];

[2]PwC. The Worldin2050;

[3]Elaboración del autor;

[4]Global Leader. World Population Prospects [<http://www.freeworldacademy.com/globalleader/population.htm>];

[5]G20GDPProjections.CountryRankings [http://www.photius.com/rankings/g20_gdp_projections_2009-2030-2050.html];

[6] Top 10 GDP Countries 200[http://www.photius.com/rankings/gdp_2050_projection.html].

Es difícil prever cómo lo anterior impactará sobre los paradigmas de la cooperación al desarrollo que, en todo caso, cambiará su proyección y prioridades. Lo más probable es que la agenda futura siga incluyendo algunos de los temas orientados a la lucha contra la pobreza⁷⁸, y al mismo tiempo, priorice cada vez más los problemas vinculados con la construcción de un futuro común de la humanidad, como el calentamiento global, las fuentes renovables de energía y el gobierno compartido de los flujos migratorios. Desde el punto de vista metodológico, se puede pronosticar que la cooperación será cada vez más multipolar y acentuará los enfoques orientados a la realización de intercambios de experiencias y buenas prácticas entre socios, con el propósito de aprender mutuamente los unos de los otros.

Por otro lado, es posible caracterizar por lo menos dos procesos que ya se están manifestando en toda su magnitud y que están generando cambios importantes en lo referente a los actores principales de la cooperación al desarrollo.

Ya se evidenció que, en los últimos años varios países del Sur han adquirido capacidades significativas a nivel técnico y financiero. Sobre esta base, al-

⁷⁸ Con el propósito adicional de ampliar el número de personas con poder adquisitivo y capacidad de compra y, por esta vía, aumentar las potencialidades de un mercado cada vez más global.

gunos de ellos se han convertido en donantes y han comenzado a transferir parte de estos recursos a otros países del Sur en el contexto de un enfoque inclusivo para la gestión de los problemas existentes a nivel mundial, creando nuevos mercados y ampliando las bases para el crecimiento de economías sostenibles. El impulso definitivo se produjo a partir del 2000, coincidiendo con una etapa en la que los países de renta media han perdido peso como receptores de AOD y se han transformado en los principales impulsores de una nueva temporada de la cooperación Sur-Sur⁷⁹.

Según algunos analistas (Grimm et al., 2009), estos “nuevos donantes” se pueden clasificar en tres categorías principales: las nuevas potencias globales emergentes, como China e India; las medias potencias regionales, como es el caso de Brasil, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica; y los países que realizan actividades de cooperación de manera todavía muy puntual, como es el caso de Chile, Venezuela, Irán y Tailandia.

Es muy difícil cuantificar exactamente el monto de los recursos otorgados por esta vía, sea porque la mayoría de estos países no son miembros del CAD, sea porque tramitan estos recursos a través de múltiples ministerios y entidades oficiales, sin contabilizarlos de manera sistemática. Sin embargo, se estima que, en el periodo 2002-2007, China invirtió unos 73 billones de dólares en actividades de alguna manera parecidas a la cooperación al desarrollo.

Finalmente, como se evidenció a la largo de la segunda parte de este texto, en el periodo comprendido entre la Segunda Posguerra y hoy, el número y la variedad de actores involucrados en la cooperación al desarrollo creció constantemente.

Este proceso tuvo una aceleración desde los años noventa en adelante, como efecto de la menor capacidad de los Estados nacionales para financiar

⁷⁹ Al respecto, es importante mencionar la experiencia del Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (GT-CSS) que, lanzado en septiembre de 2009 y constituido a principios de 2010, reúne a países receptores, en particular de renta media, donantes, miembros de la sociedad civil, academia y agencias regionales y multilaterales, bajo el objetivo común de identificar y sistematizar elementos teóricos y prácticos sobre las sinergias posibles entre los principios de la eficacia de la ayuda y la cooperación Sur-Sur. El GT-CSS, cuya creación fue auspiciada por el CAD, está liderado por Colombia y Egipto y cuenta con el apoyo activo de tres plataformas regionales en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe.

autónomamente las políticas públicas, incluidas las referidas al desarrollo y a la lucha contra la pobreza, y del consecuente desplazamiento del poder hacia los mercados y los actores no estatales.

Esto ha generado dinámicas de transnacionalización y de interdependencia cada vez más intensas, mientras que la globalización de las finanzas ha incrementado la influencia de los actores privados en la financiación del desarrollo. Como se señaló anteriormente (ver punto 1.5.2), esta situación ha contribuido a la multiplicación de los “fondos globales” y de otros mecanismos innovadores en los cuales las empresas y los otros actores no estatales juegan un papel importante. Por consiguiente, en la actualidad el panorama de los actores es sumamente articulado (ver Figura 1.4).

Figura 1.4. Actores de la Cooperación al desarrollo



Fuente: Elaboración del autor.

Según Sanahuja (2007):

En la década de los cincuenta no llegaban a media docena los países donantes, pero en la actualidad hay más de 50. A ello, hay que sumarle alrededor de 230 organismos internacionales, un creciente número de gobiernos regionales y locales (...) y numerosas ONG internacionales.

Considerando sólo los donantes oficiales, en la actualidad (...) el número promedio de donantes oficiales en cada país receptor ha pasado de 12 en 1960 a 33 en 2004, y hay más de 30 países con más de 40 donantes activos.

Si, por un lado, lo anterior enriquece el panorama y las dinámicas interinstitucionales de la cooperación al desarrollo; por el otro vale la pena preguntarse si no representa también un exceso de “descentralización” y de proliferación de procedimientos que corre el riesgo de generar nuevamente la “complejidad inmanejable” a la que se quiso poner remedio con la Declaración de París.

Referencias

- Agudelo, J. (ed.). (2011). *Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. [Cartagena, Bolívar]: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Alemany Briz, J. M. (2000). *Los nuevos conflictos armados en el mundo actual: génesis, actores y terapias*. Zaragoza: Fundación Seminario de Investigación para la Paz (mimeo).
- Banco Interamericano de Desarrollo BID [Ferroni M. y otros]. (2006). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. New York: Autor.
- Blanco Rangel, I. (2010). Responsabilidad social y cooperación para el desarrollo. La empresa como actor de cooperación. *Revista de Negocios & Gerencia*, 2, 13-36.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Comisión Europea (CE). (2010a). *Socios para el desarrollo. Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina*. Actualización 2010. Bruselas: Autor.
- Comisión Europea (CE). (2005). Comunicación de la CE al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2005) 311 del 13.07.2005]. Propuesta de declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión: La política de desarrollo de la Unión Europea “El consenso europeo”. Bruselas.

- Comisión Europea (CE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). Conferencia de Alto Nivel: Promoviendo la cohesión social: la experiencia Unión Europea-América Latina y el Caribe. Bruselas, 27-28 de marzo de 2006.
- Comisión Europea (CE). (2008). Comunicación de la CE: Libro verde sobre la cohesión territorial. *Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. CE [SEC (2008) 2550] (06.10.2008). Bruselas.
- Comisión Europea (CE). (2010b). *Comunicación de la CE: El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países*. [COM (2010) 586 final] (19.10.2010). Bruselas.
- Cotler, J. (ed.). (2006). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina. (OBREAL).
- Council of Europe [Consejo de Europa]. (2005). *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*. Brussels.
- Delgadillo Macías, J. y Cortéz Yacila, H. (2009). *Desarrollo sostenible y cohesión territorial*. Bruselas: Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.
- Development Assistance Committee (DAC). (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Development Assistance Committee (DAC). (2004). *Draft Report on Aid Effectiveness for the 2nd High-Level Forum. Review of Progress, Challenges and Opportunities*. Paris: OECD.
- Freres, C. y Sanahuja, J. A. (2006). En Cotler, Julio (ed.). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea* (pp. 29-63). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL).
- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Garofoli, G. (2009). *Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para América Latina*. Bruselas: Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.
- Goldman S. (GS) [Wilson, Dominic & Purushotham, Roopa]. (2003). *Dreaming with BRICs: the Path to 2050*. GS. Global Economics Paper N°99.

- Grimm, S., Humphrey, J., Lundsgaarde, E., John de Sousa, S. (2009). *European Development Cooperation to 2020: challenges by New Actors in International Development*. EDC 2020. Working Paper N°4.
- International Development Department (IDD) & Associates. (2006). *Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report*. Glasgow: Department for International Development (DFID).
- Intermón. (1996). *La realidad de la ayuda 1996*. Barcelona: Intermón.
- Jolly, R. et al. (2007). *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: Catarata.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). *Reforma y Democracia*, 21, Octubre 2001.
- Morawetz, D. (1979). *Veinticinco años de desarrollo económico: 1950 a 1975*. Madrid: Banco Mundial-Tecnos.
- Naciones Unidas (NU). (2011). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2011. Nueva York: Autor.
- Nurske, R. (1953). *Problems of Capital-Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2006). *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*. OIT. Ginebra.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). OECD Stat extracts 1960 - 2011. descargado el 14 de agosto de 2011: <http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAhistory/>
- Parlamento Europeo (PE). (2011). *Informe sobre el futuro del apoyo presupuestario de la UE a países en desarrollo (2010/2300(INI))*. Comisión Desarrollo (Ponente: Charles Goerens). 31.05.2011. Bruselas-Estrasburgo: Autor.
- Pearson, L. B. (1970a). *El desarrollo: una empresa común*. Madrid: Tecnos.
- Pearson, L. B. (1970b,). El desarrollo, empresa común. *El Correo*, Año XXIII, 4-17.
- Pearson, L. B. (Chairman and Editor) [World Bank]. (1969). *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*. Praeger. New York. /PallMall Press. London.

- Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Pricewaterhouse Coopers (PwC). (2011). *The World in 2050. The accelerating shift of global economic power: Challenges and opportunities*. London: PwC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre Desarrollo humano 2010* (Edición del Vigésimo aniversario). La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Nueva York: PNUD.
- Romero, M. y Godínez Zúñiga, V. M. (editores). (2004). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Diputación de Barcelona y Municipalidad de Valparaíso.
- Rostow, W. W. (1959). *The Stages of Economic Growth*. Economic History Review. Wiley.
- Rostow, Walt Whitman. (1952). *The Process of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanahuja, J. A. (2011a, 2ª época). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 195-222.
- Sanahuja, J. A. (2011b). *La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Madrid: Fundación Carolina, Centro de Estudios CealCI. Cuaderno N° 12.
- Sanahuja, J. A. (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En: Manuela Mesa (Coord.). *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), (pp. 71-101). Madrid: CEIPAZ.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) [Xalma, Cristina]. (2008). *II Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*. Estudios SEGIB N°3. Madrid: Autor.
- Taffet, J. F. (2007). *Foreign aid as foreign policy: The Alliance for Progress in Latin America*. New York: Routledge.
- Tassara, Carlo. (2010). *Formulazione e gestione dei progetti nella cooperazione internazionale*. Roma: Ministero degli Affari Esteri.
- Tassara, C. y Grando, L. (2011). *Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Tassara, C. (2011a). *Experiencias exitosas de desarrollo social en la cooperación internacional. Lecciones aprendidas en el caso de Colombia*. En: Elias Said Hung (ed.). *Migración, desarrollo humano e internacionalización* (pp. 85-109). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2011b). *Teoria e pratica della cooperazione europea. Politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea e gestione dei progetti cofinanziati*. Roma: Ministero degli Affari Esteri.
- Unceta, K. y Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Gobierno Vasco: Cooperación Pública Vasca. Manuales de formación N° 1. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Valderrama, M. (2004). *Las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*. En *Cooperación Unión Europea- América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP-ICCO.
- Wood, B. et al.(2011). *Evaluación de la Declaración de París*. Fase 2. Informe final. Copenhague: Instituto Danés de Estudios Internacionales (Danish Institute for International Studies).

Retos y posibilidades de la construcción de una sociedad global para el desarrollo: aportes desde la teoría política¹

Paola María Miranda Morales*

Introducción

El criterio de *construcción de una sociedad global para el desarrollo*, aunque hace referencia a la posibilidad de la obtención de lo que se ha conocido como el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), que se definió como la necesidad de fomentar una alianza mundial para el desarrollo, lo cierto es que, esta perspectiva no termina ahí. En especial, no se agota en las metas definidas por la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo (ONU), que además de ser reduccionistas (como para todos los ODM), tiene su principal enfoque en el ámbito económico².

¹ La versión original de este capítulo fue presentada en el marco del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, en agosto de 2011. La autora es la única responsable de las ideas que aquí se presentan.

(*) Magister en Medio Ambiente y Desarrollo. Estudiante Doctorado de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Investigadora Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, ELACID. Correo: paolamariamiranda@gmail.com.

² La consecución del octavo ODM, según lo definido por la ONU será medido a partir de la obtención de cuatro metas: 1. Asistencia oficial para el desarrollo, 2. Acceso a los mercados (intercambio comercial), 3. Sostenibilidad de la deuda, 4. Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles y 5. Acceso a las nuevas tecnologías.

Es por ello que con el fin de plantear un concepto en abstracto, se entenderá por “sociedad global para el desarrollo”, como un sistema político que contiene una estructura organizacional –jerárquica o no– basada en la cooperación entre distintos actores, que propende por alternativas al desarrollo equitativo de la esfera global.

Pensar en una *sociedad global para el desarrollo*, es pensar necesariamente en la estructura del derecho internacional que permite esta posibilidad. Son entonces la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Internacional de los Derechos Humanos (CIDH), las primeras referencias históricas constitutivas de la sociedad global, y el marco normativo que las estructura denota la universalidad del derecho y las limitaciones de su aplicación.

En el seno de la ONU se configura esta sociedad global, pero la construcción conceptual y teórica nace desde muchas disciplinas y esferas de la humanidad. Por ello, es pertinente una reflexión teórica de las configuraciones de lo que hoy se presenta como el irremediable camino de la evolución social humana, en este caso se abordará desde la teoría política.

La pregunta que problematiza esta reflexión es ¿cuáles son los elementos que desde la teoría política permiten argumentar las posibilidades de alcanzar o no, el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, la construcción de una sociedad global para el desarrollo? En un intento por responderla se realizó una revisión teórica de diversos autores y perspectivas teóricas partiendo de la siguiente hipótesis de trabajo: distintas corrientes de la teoría política han analizado argumentos o ideas sobre las posibilidades sociales, económicas o ecológicas de alcanzar una sociedad supranacional o global, donde cuestiones como el derecho y la moral son determinantes de estas posibilidades. Sin embargo, la actual configuración organizacional y política de la Organización de las Naciones Unidas no es suficiente para la construcción de una sociedad global, y desde distintos argumentos de la teoría política es posible analizar cuáles son los principales obstáculos a superar.

La reflexión de este segundo capítulo está estructurada de la siguiente manera: Primero, se aborda la discusión del hombre privado y ciudadano

del Estado público, desde la perspectiva de Marx. Segundo, se plantean tres preguntas sobre el sistema global desde el funcionalismo sistémico y el postestructuralismo. Tercero, se discute la sociedad global desde el liberalismo político y las formas postliberales de democracia. El cuarto ítem, cuestiona la configuración de los actores desde el discurso democrático. Finalmente, se hace una aproximación de las discusiones a la teoría política desde la decolonialidad.

2.1. Perspectiva desde Marx: hombre privado y ciudadano de estado público

Las discusiones planteadas desde Marx, permiten ilustrar un contexto para la construcción de esta idea de sociedad global, partiendo de sus contradicciones. La crítica de Marx nace del carácter imperfecto de la emancipación en el antecedente histórico de la CIDH, es decir, en la declaración de los *derechos del hombre de la Revolución Francesa*. Como lo plantea Löwith (2007), para Marx la declaración de los derechos del hombre presupuso *-de facto-* al hombre como burgués, al hombre privado como al hombre *propriamente dicho y verdadero*:

Ninguno de los llamados derechos del hombre sobrepasa, pues, al hombre egoísta, al hombre tal como es, miembro de la sociedad civil, al individuo cerrado en sí mismo, reducido a su interés privado y a su arbitrio particular, separado de la comunidad. Lejos de considerarse al hombre como un ser social, la propia vida social, la sociedad, aparece más bien como un cuadro exterior al individuo, como una limitación de su autonomía originaria. El único vínculo que los une es la necesidad natural, la necesidad y el interés privados, la conservación de sus propiedades y de su persona egoísta (p. 103).

Para ejemplarizar estas afirmaciones, se puede recurrir a la exclusión de las mujeres y los esclavos en los *droits de l'homme*, y se plantea entonces la dicotomía público-privado ampliamente discutida por otros autores.

La noción de libertad definida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, plantea entonces la misma noción de libertad de los derechos

del hombre y el ciudadano franceses, y la discusión individuo-ciudadano sigue vigente en la medida en que no resuelven los criterios de *necesidad* y *el interés privado*; ahora ya no desde la sociedad burguesa y el hombre como burgués, sino desde el Estado y el humano como sujeto de derechos.

Se mantiene entonces el dilema de “los dos modos de existencia separadas y contradictorias: *el hombre privado* con su moral privada, por un lado, y *el ciudadano de Estado público* con su moral pública, por el otro” (Löwith, 2007: 84).

La idea de Marx de una *libertad de la más alta comunidad*, desde la visión hegeliana, que no es una comunidad de los círculos comunitarios más pequeños, sino una comunidad de la vida pública, en contraposición con la libertad aparente del singular atomizado, sigue siendo el aspecto fundamental para que no sea posible que desde la CIDH se logre la emancipación política y económica del humano.

Se puede afirmar entonces que en la base de la actual sociedad global, no se han superado las contradicciones planteadas inicialmente por Hegel y luego por Marx, como la contradicción de la sociedad burguesa, de particularidad y universalidad, privacidad y publicidad en una sociedad no sólo sin clases, sino en cada perspectiva des-racionalizada, cuyo *hombre simple* es un ser genérico social. Las nuevas contradicciones enfocan ahora la dicotomía de una sociedad global para *el desarrollo* que categoriza, clasifica, polariza y referencia los Estados desde la concepción capitalista y moral, perpetuando nociones como norte-sur y oriente-occidente, que no tienen ya una dimensión geográfica, sino una dimensión política y económica.

Desde otra perspectiva y de acuerdo con lo planteado por Postone, haciendo referencia a los límites de la crítica del marxismo tradicional, enfocada exclusivamente en el modo de distribución, sostiene que, en el análisis de Pollock:

Por medio de tipos ideales, la categoría marxiana del valor (interpretada como categoría del mercado) es superada en el capitalismo de Estado y la propiedad privada realmente abolida. El resultado no

supone necesariamente la fundación de una “sociedad buena”. Por el contrario podría desembocar y, de hecho, desembocó, en formas de mayor opresión y tiranía que no podrían comprenderse adecuadamente mediante la categoría de valor. Es más, según esta interpretación, la superación del mercado significaba que el sistema de producción de mercancías había sido reemplazado por un sistema de producción de valores de uso, condición, pese a todo, insuficiente para la emancipación (Postone, 2007: 117).

La construcción de una sociedad global para el desarrollo, presenta el dilema de la construcción de una “sociedad buena”, donde finalmente sean superadas las formas de opresión y tiranía, ya sea desde el capitalismo o desde el comunismo, pasando por el Estado de bienestar. Este dilema radica fundamentalmente, en los modelos de desarrollo construidos y traducidos a todos los territorios posibles.

Para Horkheimer la sociedad capitalista es, fundamentalmente, un todo social constituido por el trabajo que podría organizarse racionalmente. Sin embargo, la mediación del mercado y la dominación de clase basada en la propiedad privada, imprimen a ese todo social una forma fragmentada, dividida e irracional. En consecuencia, la sociedad capitalista se caracteriza por una necesidad ciega y mecánica, así como por el uso de la capacidad humana para controlar la naturaleza al servicio de intereses particulares, más que del bien común. A pesar de que el capitalismo tuvo en algún momento aspectos emancipadores, en la actualidad dificulta cada vez más el desarrollo humano y conduce a la humanidad hacia una barbarie (Postone, 2007: 123).

La relación innegable del desarrollo como lo conocemos, y desde el enfoque generalizado de la sociedad global construida, no hace diferencias entre el desarrollo humano y la acumulación de riqueza, relacionando al primero indiscutiblemente con el capitalismo.

Comprender una *sociedad buena*, pasa por los modelos de desarrollo, finalmente economicistas, pues no es ahí donde se resuelven las complejidades humanas, del humano real. Como bien lo plantea Löwith (2007: 94), el

mundo de mercancías sólo puede ser superado a través de una fundamental transformación de las relaciones de vida concretas del hombre, *en su totalidad*, y desde la idea de Marx de una sociedad humana, se completa como superación crítica y sólo como superación de la contradicción burguesa de lo privado y lo público (Löwith, 2007: 99), aún existente en la noción de desarrollo.

2.2. El funcionalismo sistémico y el postestructuralismo

Si bien existen muchos aspectos que determinan una sociedad global, esta es ante todo una sociedad política, aunque sus mayores avances se hayan dado principalmente para la configuración de un escenario global en el ámbito económico. En esta instancia vale preguntarse, ¿cuáles son los elementos de reflexión que brinda el funcionalismo sistémico y el postestructuralismo para la construcción de una sociedad global? Para conocerlos, se trata de dar respuesta a tres preguntas desde distintas perspectivas. Remitiéndose a Easton, ¿cómo logra persistir el sistema político global en un mundo donde coexisten estabilidad y cambio?; desde Luhmann, ¿es posible una oposición política en una sociedad global sin gobierno?; y en términos de Canetti, ¿cuáles son los elementos de poder que determinan el sistema global?

Easton define que, es a través de los procesos vitales de los sistemas políticos -aquellas funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema podría perdurar- junto con los modos corrientes de respuesta, mediante los cuales los sistemas logran mantenerlos (Easton, 1992: 216). Se requeriría entonces, averiguar cómo podría persistir el sistema global el tiempo suficiente para seguir tomando decisiones del orden supranacional, y cuáles son las posiciones que deberán ser asumidas por los actores, frente a la tensión a la que el sistema pueda estar expuesto en cualquier momento.

Si equiparamos a la ONU con la organización interna de un sistema político global, en términos de Easton (1992: 218), su principal característica estaría determinada por su capacidad extraordinariamente variable de responder a las circunstancias en que funciona. De esta manera, es necesario pensar si la ONU cuenta con los suficientes mecanismos mediante los cuales puede enfrentarse a las actuales circunstancias globales, lo que significa, que sea

capaz de regular su propia conducta, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales.

Pero la única forma de conocer esos modos de respuestas, es contando con información y capacidad de acción, sólo así, las autoridades –desde la visión de Easton (1992: 231)- y los demás actores transnacionales e internacionales, estarán en condiciones de mantener un nivel mínimo de apoyo para el sistema global. Al no contar con información suficiente, amplia, transparente y oportuna, la sociedad global prescinde de la principal herramienta que, desde la teoría de sistemas, plantea alternativas a las tensiones, por lo que quedaría expuesta al colapso.

El tipo de información requerida, no está disponible para todos los actores por igual, y su generación implica grandes costos a los cuales no puede acceder un gran número de actores. En este orden de ideas, la capacidad de acción, entendida como las posiciones que deben ser asumidas en un escenario global son limitadas, parcializadas y sesgadas. Lo cual no significa que no sean acordes con los intereses de cada actor. Sin embargo, el funcionamiento adecuado del sistema depende de este flujo de información –con la que hoy no se cuenta- y de la capacidad de acción, que está condicionada por factores principalmente políticos y económicos.

Este requerimiento de información, está íntimamente ligado a la capacidad del sistema global de responder a perturbaciones y, en consecuencia, de adaptarse a circunstancias de todo tipo, económico (ante la actual crisis financiera de los países del Norte); político (la creación de nuevos Estados y nuevas democracias, cambios de gobiernos de derecha a izquierda y viceversa); social (la exigencia de nuevas configuraciones con mayor participación de los movimientos sociales); y ecológico (la incapacidad de una estructura global de lidiar con las transformaciones climáticas).

De igual forma, la capacidad de acción de los actores, está ligada a las posibilidades de transformación de un sistema internacional que excluye a distintos actores y que no cuenta con los suficientes escenarios de real interacción entre los actores que participan. Esto, principalmente relacionado a las limitaciones que los países del Sur tienen para negociar acuerdos,

definir posiciones, plantear propuestas, y participar en espacios reservados para los “ganadores” como el Consejo de Seguridad de la ONU.

Un nuevo reto que se impone a las transformaciones requeridas, se puede ejemplificar con lo ocurrido en la décimosexta Conferencia de las Partes para el Cambio Climático COP-16, celebrada en Cancún en 2010, en relación con el precedente establecido para la significación del *consenso*. Del acuerdo firmado por 193 de los 194 Estados Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), Bolivia expresó su total desaprobación y su negación a firmarlo en las condiciones en que estaba planteado, alegando que éste iba contra las reglas de la UNFCCC y que no abarcaba las necesidades de reducción de emisiones para estabilizar la temperatura del planeta.

Este hecho significó, la primera vez que se firma un acuerdo discutido legítimamente sin la aprobación de un Estado Parte, con el argumento planteado por la presidenta de la Conferencia, la canciller mexicana Patricia Espinosa, de que *el consenso no significa unanimidad, ni la posibilidad del derecho de veto* por parte de una delegación. Aunque existe un precedente a este hecho, que fue el ocurrido en Copenhague en 2009, las condiciones fueron diferentes pues, en esa ocasión el acuerdo era una propuesta hecha por los Estados Unidos, que ante la falta de un acuerdo discutido legítimamente, aprovechó un escenario de disenso para capturar la aprobación de otros 140 Estados, lo que no constituye una violación flagrante del *consenso*, pues éste nunca existió.

La postura de Bolivia solo quedó reflejada en el acta de la reunión, por lo que esta delegación amenazó con recurrir la decisión en organismos internacionales por violar los criterios de consenso definidos para las cumbres de cambio climático. Tres grandes dudas surgen de este hecho, la primera, es: ¿Cuáles serían las instancias a las que Bolivia podría acudir para recurrir la decisión tomada en Cancún? ¿Cuál es el marco normativo que protege su posición? ¿Hace falta un organismo que haga las veces de Corte Constitucional en Naciones Unidas? La segunda, ¿Por qué es posible que un país como Estados Unidos, -que no ha ratificado los compromisos de reducción de emisiones-, puede establecer acuerdos a puertas cerradas, como los que

hizo con China, Brasil, India y Sudáfrica en la cumbre de Copenhague en 2009, y que éste finalmente sea aceptado por la ONU como el acuerdo de la Cumbre, aunque sólo fue apoyado por 140 Estados, este acuerdo fue el que definió políticamente los compromisos establecidos en Cancún? La tercera duda que surge, es ¿la predicción realizada por la canciller mexicana al afirmar que el acuerdo de Cancún “abre una nueva era de la cooperación internacional”, prevé la transformación hacia un escenario de democracia de las mayorías (que en el caso de las negociaciones para el cambio climático ha evidenciado el poderío político de Estado Unidos) y ya no de consenso, entendido como un acuerdo donde todas las posiciones se ven reflejadas?

Este panorama nos permite abordar a Luhmann, para pensar en la posibilidad de la viabilidad de una oposición en un sistema global sin gobierno. Entendiendo el no-gobierno como el grupo de representantes de los Estados, que han definido la configuración actual del sistema global, defendiendo intereses hegemónicos que median en la construcción de sociedades del desarrollo, como la posibilidad única de lograr un *consenso universal para la humanidad*.

El Código Binario luhmanniano plantea la democracia como la escisión de la cima del sistema político diferenciado mediante la distinción entre Gobierno y oposición, que supone un equilibrio.

La oposición no tiene ningún poder de gobierno, pero precisamente por ello puede hacer valer el poder de los no poderosos. (...) Sólo cuando la sociedad se estructura de tal manera que no requiere ya de una cima, sino que se articula horizontalmente en sistemas funcionales, puede la política llegar a operar con una cima escindida (Luhmann, 1994: 163).

De este código del sistema político, se interpreta que el sistema global entra en dificultades con la democracia, pues existen pretensiones y aspiraciones a ordenar la sociedad como un todo. La posibilidad de una oposición/no-gobierno, se podría enmarcar entonces, en un nivel de interlocución desde la representación democrática directa y no desde el ejecutivo de cada Estado. Se requeriría entonces, construir una oposición al no-gobierno, que configurara una relación ya no entre representantes de países con posiciones

específicas y partidistas, sino entre representantes elegidos para tal fin, que representen las diversas posiciones intra-estatales.

Por otra parte, la figura de veto que las potencias “ganadoras” tienen en el Consejo de Seguridad de la ONU, es incompatible con la posibilidad de una oposición. El derecho a vetar cualquier decisión, por parte de miembros permanentes de un organismo tan importante como el Consejo de Seguridad (es importante recordar que cualquier reforma a la Carta ONU debe ser aprobada por este organismo) nos hace pensar más en una dictadura que en una democracia.

En este sentido, vale la pena plantear algunos cuestionamientos a los elementos de poder que operan en la actual estructura del sistema político global. En una mirada a los planteamientos de Canetti, sobre los elementos de poder que determinan los relacionamientos entre sociedades o individuos, se puede leer que el elemento *sentenciar y enjuiciar* es el que mayor desarrollo ha tenido en la actual configuración de la sociedad global.

Las sentencias en apariencia pacíficas acaban por ser luego sentencias de muerte contra el enemigo. Los límites de los buenos quedan entonces perfectamente definidos ¡y pobre del malo que los traspase! Nada tiene que buscar entre los buenos y deberá ser aniquilado (Canetti, 1987: 380).

Es en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) donde han sido enjuiciados y condenados los crímenes que el mundo rechazó en la Segunda Guerra Mundial. Desde Canetti, es posible analizar por qué el Estatuto de la CIJ hace parte constitutiva de la Carta de las Naciones Unidas, e incluso, yendo un poco más allá, por qué el mayor desarrollo jurídico de la sociedad global, enfatiza en la necesidad de ejercer poder sobre las acciones en materia de criminalidad de los Estados y ciudadanos del mundo, lo que puede evidenciarse en el desarrollo institucional de diversos tribunales internacionales de justicia y las Cortes de Derechos Humanos, así como en la ya amplia jurisprudencia de estos organismos internacionales.

Pensar en un proceso de juzgamiento global, debería llevar a pensar en la finalización de la guerra entre Estados, e idealmente, en la finalización de

las decisiones bélicas unilaterales de Estados, que aunque no sean ya más una guerra mundial, que es el fin fundamental de la existencia de la ONU y de otros organismos internacionales de arbitramiento y juzgamiento como la Corte Penal Internacional, estas decisiones sí se constituyen tácitamente en guerras del mundo.

En el caso de la guerra en Irak, ante la decisión unilateral de Estados Unidos de invadir este país, con argumentos además de defensa de los intereses nacionales particulares, y sin el apoyo de la ONU, recibió el respaldo y rechazo por parte de Estados del mundo de forma unilateral, aún más, hubo despliegue de fuerzas de otros Estados hacia este país, soberano finalmente. Este caso hace parte de lo que podemos conocer como guerras del mundo disfrazadas en la unilateralidad y el derecho de cada Estado a la defensa de sus ciudadanos, guerras preventivas, soportadas en sospechas, que para el caso de Irak, quedó finalmente demostrado que la razón por la cual se definió la invasión era totalmente falsa, porque no existían los programas armamentistas nucleares que decía conocer Estados Unidos.

Este contexto permite reflexionar sobre ¿Cuáles son las herramientas con que cuenta la ONU y la sociedad global en general, para impedir, no juzgar, sino definitivamente impedir que estas subguerras mundiales ocurran? ¿No tendrán acaso estas guerras horrores tan reprochables como las de la Primera y la Segunda Guerra Mundial? ¿Quién juzgará a Estados Unidos y los Estados aliados que lo apoyaron en su “*legítimo derecho*” de conservar la “*paz mundial*”, previniendo posibles ataques a los Estados poderosos del mundo?

El marco jurídico internacional aún no cuenta con las herramientas jurídicas, ni la ONU con herramientas políticas suficientes, para garantizar el juzgamiento de los responsables por la violación de los derechos de los civiles que murieron en estas guerras, o de los presos en Guantánamo torturados para suministrar información de la estructura organizativa de los responsables del atentado del 11 de septiembre de 2001, entre muchos otros hechos similares.

Existen otros elementos del poder, de acuerdo a lo expuesto por Canetti, que no se hacen igualmente evidentes en una sociedad global. La *fuerza* por

ejemplo, no es posible de manera autónoma desde el sistema global, sino a través de los Estados y sus ejércitos. La Fuerza de Paz de Naciones Unidas, no se constituye en menos que un grupo de soldados que tiene como “misión mantener la paz”, por lo que no es una fuerza para la guerra, sino que en procesos de paz busca desde la neutralidad garantizar las condiciones de paz y velar por el cumplimiento de los derechos humanos de la población civil involucrada. Esto, no sólo deja a los Estados poderosos las decisiones de *garantizar la paz por vía de la fuerza*, sino que también, deslegitima el papel de la ONU en la sociedad global.

Por otra parte, la *velocidad* está lejos de ser una característica de la ONU, los procesos que demandan decisiones importantes toman mucho más tiempo que el requerido en una estructura Estatal. El no-gobierno que toma decisiones requiere de tiempos largos para lograr acuerdos, y los Estados requieren períodos aún más extensos para ratificarlos y positivizarlos.

2.3. El liberalismo político y las formas postliberales de democracia

Desde la visión de dos autores del liberalismo y las formas postliberales, Rawls y Schmitter respectivamente, es posible plantear algunas debilidades. Desde el concepto de justicia como imparcialidad, Rawls plantea una evolución al concepto de justicia como equidad, a través de la cual se mantiene el criterio de la igualdad para todos, pero introduce el reconocimiento de las desigualdades razonables permitidas (Mejía, 2005). Este autor plantea que el mecanismo fundamental para lograr legitimidad en las decisiones justas es a través del *consenso entrecruzado* (Rawls, 1996: 163), donde los actores puedan reconocer mediante el pluralismo razonable, un esquema básico de cooperación basado en la igualdad y libertad de todos los ciudadanos.

Realizando una abstracción del concepto, se puede suponer que la Carta de la ONU constituye un *consenso entrecruzado*, no obstante, Rawls también reconoce la posibilidad de que las decisiones tomadas mediante el consenso entrecruzado, tengan fallas o no satisfagan suficientemente la concepción misma de justicia, en este sentido, el autor plantea que mediante el mecanismo del *equilibrio reflexivo* la sociedad puede cuestionar de manera crítica y

analítica los acuerdos definidos, y ejercer los contrapesos que permitirían llegar a nuevos acuerdos.

Partiendo de la posibilidad de que exista un consenso entrecruzado llamado Carta ONU, haciendo que el sistema global cuente con un mecanismo de equilibrio reflexivo, se plantean tres puntos de debate:

1. La posibilidad del equilibrio reflexivo supone una sociedad concreta y no abstracta, en la actualidad no se ha construido el ideal de una sociedad civil que ejerza contrapeso al actual sistema de Naciones Unidas, en materia de voz y voto en la toma de decisiones;
2. Las posiciones del ejecutivo de cada Estado, en la asamblea a la ONU no hacen parte aún de la agenda política de los candidatos al ejecutivo en cada gobierno, ni tampoco constituyen una exigencia política por parte de los ciudadanos electores y;
3. El único mecanismo con que contaría la ONU que puede ser equiparable con un equilibrio reflexivo sería el Consejo de Seguridad, con los graves problemas expuestos anteriormente, lo que sería entonces una tautología política, donde quien toma las decisiones, es quien tiene derecho a vetarlas.

La pregunta sería: ¿Qué tan cerca está el Consejo de Seguridad de ser la Corte Constitucional de la ONU?

Schmitter (2005: 292) hace una serie de críticas al liberalismo político, y plantea lo que él llama democracia postliberal. Este modelo plantea una serie de reformas al sistema liberal, entre las que se destaca la ampliación del papel del ciudadano en la democracia, a manera de *incluir* a más personas que residen *legalmente* en un territorio dado. De esta perspectiva, amerita reflexionar sobre el papel de la ciudadanía, en los procesos globales, ampliamente excluida a nivel decisional. Sin embargo, más adelante, desde el discurso democrático es posible que se pueda explicitar mejor esta discusión.

En relación con la propuesta de Schmitter, sobre la necesaria transición hacia un modelo democrático postliberal que pretende darles un mayor poder a los ciudadanos, más allá de todas las posibles limitaciones en el orden

nacional, se encuentra con grandes limitaciones en el orden internacional. La principal limitación se encuentra en el tipo de reformas propuestas, que emerge un modelo corporativo en el cual se transa y monetariza el ejercicio mismo de la participación ciudadana, pero que más allá de esto, restringe la participación a un territorio dado, que para el escenario global es una limitación para el análisis.

Este tipo de reformas requerirían entonces, una democracia amplia que llegue a todos los ciudadanos del mundo y que, desde la perspectiva de la oposición al no-gobierno, podría plantear importantes alternativas para su materialización. Como sería, por ejemplo, el uso de tecnologías de información para socializar propuestas y realizar votaciones exclusivas que designen representantes de diversos actores para distintos escenarios de discusión de la ONU.

Si bien, algunas de las reformas del postliberalismo³, en contextos locales de corrupción y clientelismo podrían significar la perpetuación y profundización de las debilidades del modelo liberal, no es posible pensar que en la forma en que está planteada la actual Asamblea de la ONU, el ciudadano comprenda, asuma y ponga su fe en los procesos deliberativos que ahí se materializan, a la vez que no necesariamente se siente representado por los delegados estatales. Entonces surge la pregunta ¿Qué tan cerca está la ONU de un Parlamento Legislativo?⁴

Es valioso retomar, desde el planteamiento de Schmitter, en referencia al liberalismo político, la preferencia por sistemas complejos de contrapesos institucionales que denota una excesiva fe puesta en estos sistemas, según se evidencia en la creación de instituciones como la Corte Suprema de Justicia de los Estados de Derecho. Esta condición jurídica de la democracia, sumada a la invisibilización del ciudadano como actor principal de los procesos de debate al interior de la sociedad global en torno a lo justo, es la que soporta la discusión de una oposición al no-gobierno.

³ En este punto se hace referencia a mecanismos como pago por votar, ciudadanía universal, pagarés asociativos, entre otros.

⁴ Para conocer acerca del debate de la creación del Parlamento de Naciones Unidas revisar la propuesta en <http://es.unpacampaign.org/about/index.php>.

2.4. El discurso democrático

Hasta ahora, las reflexiones hechas desde diversos autores y corrientes, nos han permitido discutir principalmente el papel de los Estados y de la ONU en la construcción de una sociedad global para el desarrollo. Sin embargo, en este punto desde el abordaje del discurso democrático, con autores como Habermas y Wellmer, se enfatiza un debate que pone en cuestión las posibilidades de una sociedad global, no entre Estados sino entre actores. Según Habermas:

Las agrupaciones de la sociedad civil son, ciertamente, sensibles a los problemas, pero las señales que emiten y los impulsos que dan son por lo general demasiados débiles como para provocar a corto plazo procesos de aprendizaje en el sistema político o para reorientar los procesos de la toma de decisiones (Habermas, 1998: 454).

En el sistema global, cada vez más se están configurando las posibilidades de la sociedad civil como actores miembros de las decisiones en tanto sujetos de derecho, pero aún por su debilidad política, su participación en términos democráticos es una utopía. La principal iniciativa enfoca sus esfuerzos a la creación de la Asamblea Parlamentaria de Naciones Unidas (APNU), que mediante elección directa de parlamentarios, los ciudadanos puedan tener el poder para influir en la política internacional. Tres de las mayores dificultades de la iniciativa son: 1. La financiación, que hace referencia al costo de diplomáticos mundiales, 2. La existencia de Estados no democráticos, donde los ciudadanos no podrían participar en igual medida que en una democracia y, 3. La disparidad poblacional entre Estados, como en el caso de China, donde un solo Estado concentra la tercera parte de la población mundial.

Wellmer (1996: 85) plantea que sólo en medio del discurso democrático pueden asegurarse los propios fundamentos de éste y cobrar durabilidad. Este discurso democrático no se concibe exclusivamente como una red de instituciones y asociaciones, sino a la vez como una red de espacios públicos. Partiendo del hecho de la globalización, Wellmer (1996: 96) pone en cuestión, cómo las decisiones “locales” tomadas democráticamente, pueden afectar

a sociedades de otras esferas que nada tuvieron que ver en dicha decisión. Como respuesta a este hecho, se han constituido los acuerdos del orden supranacional que, desde su parecer, no hacen sino reproducir en un nivel superior el antagonismo entre países ricos y pobres.

Esta condición supone el ya conocido desafío de la conexión entre los derechos del hombre y los derechos democráticos del ciudadano. Los primeros desde el planteamiento kantiano, siguen vinculados al imperativo de su positivización jurídica. Según Wellmer, esto plantea la imposibilidad de actuar moralmente sin el plano jurídico como limitante, connotando la retórica de *nuestro* reconocimiento de *sus* derechos. Por su parte, en el discurso democrático de las sociedades liberales, debe hacerse valer la voz de todos aquellos que han de verse afectados por las decisiones políticas.

Desde este enfoque, Wellmer hace evidente que una representación de la voz de todos los afectados sólo podría realizarse si todos los afectados pudiesen alzar y hacer valer fácticamente su voz bajo las condiciones de iguales derechos de participación y de un igual reconocimiento. Pero esto sólo sería pensable en una “sociedad mundial” constituida liberal y democráticamente.

Un estado de derecho de carácter cosmopolita aparece como la única posible disolución de la contienda entre derechos del hombre y derechos del ciudadano. Sería un Estado en el que el principio de la asociación voluntaria se hubiese tornado universal (...) Ello no sería desde luego el Paraíso; no sería sino la universalización o generalización de privilegios de los que nosotros hoy ya gozamos (Wellmer, 1996: 101).

2.5. Límites desde la decolonialidad

Algunos de los planteamientos expuestos anteriormente vienen a ser reforzados o controvertidos por algunas corrientes desde la teoría política, que desde una mirada distinta pretenden reivindicar aspectos relegados en el debate. Se retomará una de estas miradas, la planteada por Enrique Dussel desde la decolonialidad.

Según el autor, el nuevo paradigma del sistema-mundo, que responde a las exigencias de la eficacia, de factibilidad tecnológica o gubernamentalidad, encuentra principalmente tres límites a su expansión, -que por la forma en que ha sido descrito- se entenderá igualmente, como los límites a la construcción de una sociedad global, soportada en el sistema moderno-capitalista. El primero, es la muerte de la vida en su totalidad, el capital no puede limitarse a sí mismo, y recurre al uso de tecnología anti-ecológica para su crecimiento ilimitado. El segundo límite, es la destrucción de la humanidad misma, definido por el límite anterior, el aumento de la productividad a través de la tecnología va en detrimento del trabajo humano, y por tanto, en el favorecimiento de la pobreza humana. Finalmente, el tercer límite, es la imposibilidad de subsumir a las poblaciones históricamente excluidas, es decir, en enfrentamiento a la exterioridad de la alteridad del Otro (Dussel, 1999).

Reflexiones Finales

Desde diversos puntos de vista de autores representativos de la teoría política, es posible concluir que, aún existen muchos elementos para reflexionar teóricamente sobre la posibilidad de alcanzar el octavo objetivo de desarrollo del milenio, “constituir una alianza global para el desarrollo”. Algunos de estos elementos, plantean que la sociedad global encuentra su principal limitación en términos democráticos, pero no necesariamente en términos políticos absolutos.

Algunas contradicciones deben ser superadas, en especial la dicotomía de una sociedad global para *el desarrollo* que categoriza, clasifica, polariza y referencia los Estados desde la concepción capitalista y moral, perpetuando nociones como norte-sur y oriente-occidente, desde una dimensión política y económica.

Entre las propuestas para superar esta dicotomía, Löwith (2007) vislumbra que el mundo de mercancías sólo puede ser superado a través de una fundamental transformación de las relaciones de vida concretas del hombre, *en su*

totalidad, y desde las ideas de Marx de una sociedad humana, se completa como superación crítica y sólo como superación de la contradicción de lo privado y lo público, aún existente en la noción de desarrollo.

Desde la teoría de sistemas, es necesario pensar si la ONU cuenta con los suficientes mecanismos para regular su propia conducta, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales. Lo que implica necesariamente posibilidades de información y capacidad de acción de todos los Estados.

Particularmente, desde los planteamientos de Luhmann, es posible preguntarse por la viabilidad de una oposición en un sistema global sin gobierno. Duda que sería posible resolver en la medida en que se piense en organismos como una Corte Constitucional y un Parlamento Legislativo de la ONU.

Estos planteamientos nos permiten acercarnos cada vez más a la propuesta de Wellmer (1996) según la cual “un Estado de Derecho de carácter cosmopolita aparece como la única posible disolución de la contienda entre derechos del hombre y derechos del ciudadano”. Ya que necesariamente la sociedad global deberá lidiar con la imposibilidad de subsumir a las poblaciones históricamente excluidas, en un esquema de democracia global.

Si bien la construcción de una sociedad global encuentra aciertos y esperanzas en el desarrollo de la teoría política, encuentra mayormente desafíos de índole social, económico y ecológico.

Cuestiones como el derecho y la moral plantean los principales puntos de debate entre los teóricos, relegando la cuestión económica a las posibilidades de transformación humana como tal.

Referencias

Canetti, E. (1987). Elementos del poder. En *Masa y Poder* (pp. 275-295). Madrid: Alianza.

- Dussel, E. (1999). Más allá del eurocentrismo: el sistema-mundo y los límites de la modernidad. En Santiago Castro (ed.). *Pensar (en) los Intersticios* (pp. 147-162). Bogotá: Pensar.
- Easton, D. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Enfoques sobre Teoría Política* (pp. 216-231). Buenos Aires: Amorrortu.
- Habermas, J. (1998). La sociedad civil y sus actores, la opinión pública y el poder comunicativo. En *Facticidad y Validez* (pp. 454-468). Madrid: Trotta.
- Löwith, K. (2007). La interpretación marxista del mundo capitalista burgués según el hilo conductor de la enajenación de sí humana. En Max Weber y Karl Marx. (pp. 77-109). Barcelona: Gedisa
- Luhmann, N. (1994). *Teoría política en el Estado de Bienestar* (pp. 31-59). Madrid: Alianza.
- Mejía, O. La filosofía política de John Rawls: De la teoría de la justicia a liberalismo político. De la tradición analítica a la tradición radical filosófico-política. En J.J. Botero (ed.), *Con Rawls y contra Rawls*, Bogotá D.C.: Unibiblos, 2005, pp. 29-92.
- Postone, M. (2007). Crítica, Estado y economía: la teoría crítica de la Escuela de Franckfurt como teoría de la transformación histórica. En *Marx Reloaded*. (pp. 101-132). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Rawls, J. (1996). La idea de un consenso entrecruzado. En *El Liberalismo Político* (pp. 165-205). Barcelona: Crítica.
- Schmitter, P. (2005). Un posible esbozo de una democracia postliberal. En *Democracia Posliberal* (pp. 249-263). Barcelona: Anthropos.
- Wellmer, A. (1996). Condiciones de una cultura democrática. Sobre el debate entre liberales y comunitaristas. En *Finales de Partida: la modernidad irreconciliable*. (pp. 77-101). Madrid: Universitat de Valencia.

Democracia y desarrollo humano en América Latina. Una aproximación general

Roberto González Arana^{*1}
Ángela Victoria Vera Márquez^{**}

Introducción

El proceso de consolidación de la democracia en América Latina sigue generando tensiones debido a su coexistencia con la pobreza y la desigualdad (PNUD, 2010). Promover el bienestar y el desarrollo de las capacidades de las personas son retos para las agendas políticas, económicas, sociales y civiles de la región. El hecho de que la finalización de las dictaduras y el retorno a la llamada *tercera ola democrática* haya tenido lugar, no significa que día a día no encontremos ejemplos de que las exigencias sean cada vez mayores si queremos hablar de una democracia plena pues prevalecen muchos mitos sobre el alto grado de desarrollo humano en países que han

¹ (*) PhD en Historia. Docente titular del Departamento de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad del Norte. Investigador del Grupo Agenda Internacional. Director del Instituto de Altos Estudios Sociales y Culturales de América Latina y el Caribe, Universidad del Norte. rogonzal@uninorte.edu.co

(**) Psicóloga y Especialista en comunicación para la docencia. Magister (c) en Desarrollo Social de la Universidad del Norte. Docente e investigadora del grupo Educación, salud y sociedad -GESS- de la Universidad de Ibagué. angela.vera.m@gmail.com

Los autores son los únicos responsables de las ideas que aquí se presentan.

realizado *milagros económicos*. En este sentido, reflexionar y generar acciones para el fortalecimiento de procesos democráticos y avances en el desarrollo humano es una tarea prioritaria desde diferentes instancias.

Los contextos democráticos brindan posibilidades para el desarrollo de los pueblos. Sin embargo, se requiere el fortalecimiento del capital social para que la relación entre desarrollo y democracia sean directamente proporcionales. La democracia precisa altos niveles de responsabilidad social y los procesos de consolidación deben construirse desde dentro de cada sociedad (Revilla y Suárez, 2010). Pero sobre todo, es necesario recuperar su sentido, recuperar un significado que invita a transitar un camino para la ampliación de las libertades y el desarrollo de los pueblos.

Los desafíos actuales son significativos y muy diversas las posibilidades de abordarlos. En este tercer capítulo se realiza una reflexión que cuestiona la relación entre la democracia, el desarrollo humano y el papel del capital social hoy en Latinoamérica y asimismo explora algunas rutas para la investigación, para la construcción de acciones desde la región.

3.1. Poder de la gente, desarrollo humano y capital social

La democracia es una construcción sociohistórica que se relaciona con la capacidad de una organización política para generar bien común. Como bien sabemos, su significado etimológico parte de la referencia griega del término (*demos*) pueblo y (*kratos*) poder; “poder del pueblo”. Si bien los griegos nos han marcado en nuestras ideas sobre la democracia, autores como Dahl (1992) consideran que el proceso democrático no es ajeno a las condiciones históricas, las estructuras sociales y conciencia social. De hecho, este autor considera que “la democracia de nuestros sucesores no será ni puede ser igual a la de nuestros antecesores” (Dahl, 1992: 408).

El primer elemento que debemos reconocer al hablar de la democracia es la dificultad de su definición, no sólo por la variedad de sus acepciones sino porque la idea que se asuma de ella puede determinar expectativas y, en algunos casos, acciones para promover procesos participativos y de inclusión. En este orden de ideas, Sartori (1994) proporciona una distin-

ción fundamental entre una definición prescriptiva y descriptiva sobre la democracia; en sus palabras expresa:

La democracia tiene, en primer lugar, una definición normativa; pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia, sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática. Es un grave error cambiar una prescripción por una verificación (...) (Sartori, 1994: 4).

Frente a lo anterior, es importante reconocer que al hacer referencia a la democracia se habla de una construcción teórica, y sus conceptualizaciones contribuyen a pensar en una forma de organización política que se relaciona con una mirada de hombre libre (PNUD, 2004). Para Roitman (2005) una de las razones de la democracia y de la libertad es la construcción del hombre ético y político y la búsqueda del bien común; elementos necesarios para el desarrollo total de la condición humana.

Touraine (1995: 43) considera que la democracia “representa un conjunto de mediaciones entre la unidad del Estado y la multiplicidad de los actores sociales”. En este escenario, concibe como características de una sociedad democrática “el respeto por los derechos fundamentales, la ciudadanía y la representatividad de los dirigentes”. El autor otorga relevancia: al reconocimiento de los límites del poder de los gobernantes y al interés de las personas por ser ciudadanos. Con relación a los límites de los gobernantes, Bobbio (1993), Sartori (1986) y Fukuyama (2005) coinciden en que se necesita de la ley, unos límites de poder y un sistema constitucional fuerte para defender al individuo de los abusos de poder y ofrecer garantías de libertad.

En relación con la ciudadanía es importante reconocer que ejercerla implica involucrarse, participar y ser capaces de formular las preferencias, significarlas y actuar de forma individual o colectiva para expresarlas (Wills, 2007). En este sentido, se requiere de una ciudadanía civil, política y social. Según Marshall (1965) la primera está compuesta por las libertades y derechos; la segunda, por el derecho a elegir y ser elegido; y la tercera, a un mínimo de bienestar económico, social y cultural para vivir cómodamente en la sociedad a la que pertenece.

Si bien es importante preguntar *¿qué es la democracia?* Surge otro cuestionamiento: *¿por qué la democracia?* Frente a este interrogante Roitman (2005: 48) propone que si bien es importante plantearlo y sus respuestas son sin duda ciertas; realmente la pregunta que debe hacerse es *¿para qué?* En palabras del autor, esa pregunta “es despreciada y lanzada al olvido, al tiempo que connota cierto desprecio hacia la forma misma de democracia. Sin pensar, incluso, que las supuestas reglas del juego democrático, iguales para todos, suponen una desigualdad real evidente”. A estas preguntas se puede agregar la propuesta por O’Donell (2001) quien menciona que además de interrogar *¿qué es la democracia?* también debe formularse el *¿para quienes?*

Al responder a estos tópicos en los procesos de democratización es fundamental que los sujetos identifiquen el sentido y significado de la democracia y la incorporen a sus prácticas cotidianas, a la vez que se reconozcan como parte de un entramado social. Así, para lograr un proyecto democrático común es necesario que las personas comprendan que la democracia “es el fundamento que explica, da sentido y orienta el desarrollo humano” (Roitman, 2005: 49).

El desarrollo humano como posibilidad de “ser, hacer y estar” se posibilita desde contextos democráticos y en esta relación, la garantía de los derechos del hombre es el fundamento de la democracia (Bobbio, 1993). Esto implica reconocer al individuo, sus necesidades, capacidades y libertades para que el hombre pueda lograr su verdadero objetivo “el desarrollo amplio de sus facultades” (Humboldt)². Y, para promoverlo se requiere una estructura social y política que lo facilite y unos actores sociales competentes con voluntad para involucrarse en, hacer parte e importar. Esto debe relacionarse con la construcción de entornos que fomenten el desarrollo humano. Entender el desarrollo como bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y como la ampliación de las oportunidades para que estas desarrollen sus capacidades (Sen, 2001; Informe PNUD, 2010). Al respecto, Max-Neef (1993: 40) menciona que “la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales”.³ Desde esta mirada, la democracia

² Citado por Bobbio (1993).

³ Por supuesto, el imaginario de necesidades fundamentales depende del contexto al cual nos estemos refiriendo.

puede incrementar las opciones que inciden en el bienestar, y se relaciona con el desarrollo humano.

Además de lo anterior, el desarrollo humano se considera como el resultado de la participación y de las relaciones dinámicas de las personas con sus entornos, en donde un ser biológico se transforma en un ser social y cultural. Si bien, se podría proponer que una persona está irremediabilmente destinada a desarrollarse, son aspectos centrales su participación en los entornos y la estructura y organización de estos. En el desarrollo de las personas se da un proceso de socialización, pero también de individuación. De hecho, son agentes de cambio capaces de incidir en el desarrollo de sí mismos y de los otros. A la vez que hay un proceso de maduración biológica este proceso se funde con la adquisición de destrezas, conocimientos, valores (...) que convierten a un organismo biológico en miembro de un grupo sociocultural, transformándose a la vez la cultura y el individuo (Rosa, 2004).

Así pues, el entorno debe ser un contexto de desarrollo humano. ¿Qué implica esto? Inicialmente, permitirle a las personas el crecimiento de sus capacidades y esto se fundamenta en el entendido de que ellas son, y deben ser, las protagonistas de su propio desarrollo y que, por lo tanto, deben tener acceso a oportunidades, a canales de expresión que les den voz en las decisiones que les conciernen (Sen, 2000). Se requiere la creación de entornos que promuevan valores de autoexpresión y que permitan a los sujetos desarrollar aquellas habilidades y destrezas que les hagan poseedores del control de sus propios recursos de acción (Wezel e Inglehart, 2008).

“Estar en” y “ser parte de” implica asumir una postura, una lectura de realidad, una conciencia del entorno que inicia en un espacio físico concreto, pero va más allá, se transmuta en los sujetos que la representan y en el legado sociocultural. Una vida saludable, una adecuada estimulación psicosocial, un proceso educativo y el acceso a bienes y servicios que permiten un nivel de vida decoroso (Sen, 2000), así como el tipo y complejidad de las actividades, son algunos de los elementos que el entorno debe brindar. Es decir, generar “un proceso de ampliación de las opciones de la gente para que pueda desplegar sus potencialidades de transformación individual y social de manera equitativa y participativa” (Useche, 2008: 262).

Es importante recordar, que la organización no es un asunto de estructura y esquemas, sino que estas formas de organización manifiestan la suma de proyectos de vida individuales (Useche, 2008). Para esto, se requiere hacer énfasis en mejorar las capacidades de las personas desde su estructura de oportunidades con base en la relación con otros seres humanos, que confirman, como dice Savater (2000), su *humanidad*. Retomando a Dahl (1992: 373) cabe destacar su visión del proceso democrático la cual hace referencia a un “sistema político cuyos miembros se consideran unos a otros iguales, son colectivamente soberanos y poseen todas las capacidades, recursos e instituciones necesarios para autogobernarse”.

Es así como el desarrollo humano invita a reflexionar cómo las personas revelan las propiedades de la sociedad y cultura en la que están inmersos; y cómo en este proceso se puede lograr que sean actores conscientes de las características de los entornos a los que pertenece, se motiven, les importe y les interese en el tiempo y en el espacio en el que viven: participar en las actividades y prácticas sociales de su grupo de referencia. Pero, a la vez se debe promover: los escenarios, soportes, instrumentos, redes, entre otros aspectos, para apoyar a los sujetos a vivir su humanidad; en palabras de Wezel e Inglehart (2008) se logre un “empoderamiento humano” es decir, que las personas sean capaces y estén motivadas a gobernar sus vidas.

Ahora bien ¿Qué implica el logro de contextos democráticos? algunas respuestas pueden encontrarse en dos enfoques sobre la democracia identificados por Temkin y Del Tronco (2006), uno es el culturalista y el otro es el cultural-racionalista y utilitarista. El primero resalta que son importantes los valores y que la supervivencia de la democracia va a depender del grado de cultura cívica lograda en la sociedad a partir de sus procesos de socialización. El segundo enfoque hace énfasis en que la estabilidad de la democracia se relaciona con su efectividad, y aunque las actitudes de los ciudadanos son importantes estas varían según el desempeño gubernamental.

De ahí que, uno de los primeros propósitos de un Estado que se precie como democrático debería ser promover el entendimiento entre sus ciudadanos, a través de la educación. Si los individuos no tienen una concepción amplia del

entorno y del rol que desempeñan, quizá no participarán en la democracia de la que hacen parte. Sen y Klisberg (2007) mencionan que se necesita superar los límites de los propios intereses; para ello se requiere de discernimiento y es indispensable que se generen estrategias para promoverlo y permitir que los sujetos accedan a información suficiente y pertinente. En esto, son muchas las instituciones que juegan un importante papel para el ejercicio de la democracia, como los organismos internacionales, el trabajo de organizaciones de ciudadanos, Organizaciones No Gubernamentales y los medios de comunicación.

Si bien autores como Dahl (1992: 373) afirman que el proceso democrático promueve el “desarrollo humano, sobre todo en lo tocante a la capacidad de ejercer la autodeterminación, la autonomía moral y la responsabilidad por las propias elecciones.” Es importante reconocer, que teóricamente la relación entre democracia y desarrollo humano es más fácil de proponer, pero en la realidad se vinculan diversas variables y componentes. De hecho Roitman (2005: 148) sugiere que “la democracia es válida cuando política, social, económica y culturalmente da respuesta a las grandes demandas y solucionan los problemas”.

Wezel e Inglehart (2008) hacen una distinción entre democracias efectivas, inefectivas y pseudodemocracias. Según estos autores la democracia se relaciona con el nivel de desarrollo de una sociedad y esto se logra si el poder es otorgado realmente a las personas y se hace énfasis en el fomento de valores de autoexpresión, los cuales “...aumentan la demanda de libertades políticas y civiles, de igualdad de género y de un gobierno receptivo, lo que ayuda a establecer y mantener las instituciones democráticas” (Wezel e Inglehart, 2008: 178). Como complemento añaden lo siguiente:

...Cuando la gente tiene recursos económicos y cognitivos relativamente amplios, y pasa de enfatizar valores de supervivencia a subrayar valores de autoexpresión, busca con más fuerza conseguir instituciones democráticas. Los valores de autoexpresión reflejan una síntesis de confianza interpersonal, tolerancia y activismo político que juega un rol crucial en el surgimiento y la supervivencia de la democracia (Wezel e Inglehart, 2008: 188).

En relación con lo anterior, Temkin y Del Tronco (2006: 740) indagan sobre los vínculos entre el bienestar y la valoración de la democracia a nivel mundial. Inicialmente, encuentran que si bien “el nivel de bienestar objetivo está claramente conectado con las instituciones, procesos y libertades democráticas, *la valoración positiva de la democracia no está correlacionada significativamente con el nivel de desarrollo humano ni, de manera general, con la existencia de dichas libertades*”.⁴ Estos expertos encuentran que los países en que los ciudadanos valoran menos la democracia poseen algunas características tales como: es mayor la brecha entre bienestar subjetivo e índice de desarrollo humano, los regímenes democráticos se han instaurado en circunstancias económicas de emergencia y no se han arraigado valores democráticos en la población.

Temkin y Del Tronco (2006: 756) sostienen: “parecería que la valoración de la democracia es una suerte de *mix* entre valores arraigados, expectativas y constatación efectiva de resultados que no parecen depender lineal ni directamente de elementos objetivos, económicos o institucionales, como el ingreso per cápita o los índices de libertad e institucionalización política”. Un hallazgo significativo se relaciona con la relevancia que le dan al capital social, el cual consideran como un aspecto característico de sociedades más desarrolladas. En palabras de los autores “cuanto mayor es este capital social (en términos de confianza anónima e institucional), mayores son las probabilidades de que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo humano”. (Temkin y Del Tronco, 2006: 739).

El capital social es un concepto interdisciplinario que actualmente ha ganado interés al ser considerado como un recurso que contribuye al desarrollo y a la superación de la pobreza (Robinson, Siles y Schmid, 2003). A su vez, Azuero (2009: 159) realiza una revisión de este concepto en precursores clásicos como Bordieu, Putnam y Coleman y entidades como el Banco Mundial, la CEPAL, y entre ellos encuentra algunos puntos de convergencia como: i) el capital social reside en las relaciones sociales; ii) suple la carencia de otros recursos en contextos de pobreza; iii) se fundamenta en la confianza, la reciprocidad, la asociatividad, la acción colectiva y la cooperación; iv) es un activo intangible que se puede expresar en créditos económicos.

⁴ La cursiva es de los autores.

En este sentido, el capital social devala aplicaciones en el desarrollo humano, social, económico y para autores como Azuero (2009), tiene consecuencias significativas para la investigación y procesos de construcción de políticas para el desarrollo a fin de fortalecer las estructuras sociales y las acciones colectivas. Incluir el capital social en la discusión sobre la relación entre democracia y desarrollo humano invita a la reflexión que se ha expuesto anteriormente sobre la necesidad de incentivar que las personas adquieran todos los medios y herramientas para gobernar sus vidas.

3.2. ¿Democracia y desarrollo humano en América Latina?

Tal como lo enunciamos en el apartado anterior, la relación entre la democracia y el desarrollo humano es más fácil de enmarcar en el contexto teórico. En el caso de América Latina esta relación ha generado diversos interrogantes, pues autores como Acuña-Alfaro (2009) expresan que aunque *la ola de la democratización* ha generado avances, no es clara su contribución al desarrollo humano en la región. Con el fin de realizar una reflexión al respecto y en acorde a la perspectiva propuesta en la primera parte de este trabajo, el contenido de este apartado se divide en cuatro secciones. Inicialmente, se presenta la percepción sobre la democracia en Latinoamérica, seguidamente, se revisa el índice de desarrollo humano (IDH) según datos del PNUD (2010); en tercer lugar, se presentan algunos resultados de investigaciones que indagan por la relación entre democracia y desarrollo humano, y finalmente, se discute sobre el aporte del capital social en esta relación.

Cabrera y López (2007) realizan un ensayo en el que se proponen dos hipótesis de trabajo:

- a) En un proceso efectivo de consolidación democrática, el respaldo o apoyo autónomo a la democracia debe ser relativamente independiente de los niveles de satisfacción ciudadana con el desempeño de las nuevas instituciones; y
- b) Un proceso de consolidación democrática debe generar un respaldo ciudadano a la democracia que no varíe significativamente en respuesta a eventos económicos de corto plazo (Cabrera y López, 2007: 28).

Con el fin de probar sus hipótesis de trabajo los autores realizaron un análisis estadístico utilizando el coeficiente de correlación de Pearson (dos colas)⁵ con datos del *Latinobarómetro* (1997-2006) de 17 países de Latinoamérica. A continuación se presenta una tabla que contiene los promedios del coeficiente de correlación en Latinoamérica con la relación de las variables analizadas por los autores (ver tabla 3.1).

Tabla 3.1. Promedios de los coeficientes de correlación de las variables relacionadas por Cabrera y López (2007) en 17 países de Latinoamérica según datos de *Latinobarómetro* 1997-2006

Variables relacionadas	Coefficiente de correlación
Apoyo-satisfacción con la democracia	0.948***
Inflación y apoyo a la democracia	-0.686**
Crecimiento del PIB per cápita y apoyo a la democracia	0.190
Inflación y satisfacción a la democracia	-0.558*
Crecimiento del PIB per cápita y satisfacción a la democracia	0.338

***Correlación significativa al nivel 0.01, **Correlación significativa al nivel 0.05, * Correlación significativa al nivel 0.10

Fuente: Datos tomados de Cabrera & López (2007) con base en el *Latinobarómetro* 1997-2006

A partir de esta información, los autores consideran que el respaldo a la democracia es dependiente del grado de satisfacción con el funcionamiento inmediato de la democracia; por ejemplo, el coeficiente de correlación apoyo-satisfacción con la democracia indica una correlación significativa de 94,8% (0.948). Según este resultado, Latinoamérica “no cumple todavía con la primera condición para hablar de un proceso de consolidación democrática efectivo” (Cabrera y López, 2007: 29). A partir de los resultados de las otras correlaciones se puede apreciar de modo general, según los autores “que los ciudadanos apoyarán y se sentirán satisfechos con la democracia por

⁵ Cabrera y López (2007) aclaran que los datos sobre opiniones ciudadanas fueron objeto de una transformación logarítmica simple. Utilizaron datos del *Latinobarómetro* de 1997-2006 www.latinbarometro.org. Los datos de los países analizados fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Salvador, Uruguay, Venezuela.

los resultados económicos que generen los gobiernos” (Cabrera y López, 2007: 33). Así pues, una de las principales conclusiones para los autores es que la democracia en América Latina *es asumida* como una búsqueda de mejores resultados prácticos, antes que como una adopción de valores para la convivencia.

Este hallazgo lo corroboran investigadores como Couffignal (2005); Korstanje, (2007) y Sunkel, (2008) quienes mencionan que hay una tendencia de los latinoamericanos a considerar a la democracia como un método para lograr el desarrollo económico, y esta percepción se relaciona según Korstanje (2007) con *la imagen idealizada de la democracia* que poseen las personas de la región, quienes han manifestado superponer los métodos, al ideal democrático. De hecho el ya clásico informe del PNUD (2004) reporta que las personas en Latinoamérica estarían dispuestas a sacrificar la democracia por el crecimiento económico.

Al revisar los resultados del informe del Latinobarómetro (2010) con relación al apoyo a la democracia en los países de la región se encuentra que se ha sostenido desde el 2007, e incluso, ha aumentado de forma gradual. Así pues, en el 2010 la democracia era percibida como preferible a cualquier forma de gobierno en un 61% (ver tabla 3.2).

Tabla 3.2. Apoyo a la democracia 2007-2010 en Latinoamérica

2007	2008	2009	2010
54%	57%	59%	61%

Fuente: Elaborado a partir del Informe Latinobarómetro, 2010.

En un 44% se encuentra la satisfacción con la democracia, y aunque se mantuvo con la del año anterior se encuentra que también ha estado levemente en aumento (ver tabla 3.3).

Tabla 3.3. Satisfacción con la democracia 2007-2010 Latinoamérica

2007	2008	2009	2010
37%	37%	44%	44%

Fuente: Elaborado a partir del Informe Latinobarómetro, 2010

Aunque podría decirse que el balance es positivo, el informe del Latinobarómetro (2010) expresa que aún hay problemas en la calidad de las democracias en América Latina, principalmente, en relación con la percepción de desigualdad de riqueza y poder, débil participación en asuntos públicos, corrupción, inseguridad, pobreza y desempleo, entre otros⁶. Como ejemplo de lo anterior se encuentra que “si bien ha aumentado a lo largo de la década la percepción de que los gobernantes favorecen a la mayoría, este aumento todavía es minoritaria de la población, ya que la gran mayoría de la población aún cree que éstos no benefician al pueblo” (Latinobarómetro, 2010: 33).

Lo que hallamos en la región es que hay una declaración de la democracia *que coexiste con la pobreza y la desigualdad* (PNUD, 2004; Latinobarómetro, 2010). Como ejemplo de esto, el trabajo realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su estudio económico de América Latina y el Caribe para el período 2009-2010 presenta dentro de los resultados un coeficiente de Gini de 0,53 en promedio para la región Latinoamericana, lo cual la sitúa como una de las regiones con mayor desigualdad en la distribución de ingreso.

Algunos explican que este panorama se relaciona con un desarrollo institucional rezagado (Fukuyama, 2005), expresado en una baja credibilidad sobre los gobernantes y los partidos políticos; así como por la poca eficacia para abordar cuestiones públicas y centrales para los colectivos y el cumplimiento de los derechos civiles y sociales (PNUD, 2004). En este sentido, el sistema no ha logrado resolver necesidades urgentes (Reid, 2007); “los dirigentes se alimentan de verdaderas injusticias sociales” (Fukuyama, 2005: 22). Y frente a esto se encuentra que hay poco control y regulación social.

Esta evidente contradicción de la democracia con el desarrollo de los países genera tensiones que cuestionan la verdadera existencia de la democracia, y si realmente ella busca el bien común. Lo que se encuentra es una separación de los valores democráticos con los resultados sociales, culturales, étnicos, políticos, entre otros. Frente a esto, autores como Mainwaring y

⁶ Brasil y Colombia son buenos ejemplos de sociedades altamente desiguales en América Latina. Obsérvese por ejemplo, el nordeste brasileño y el Chocó colombiano, las regiones más pobres de cada país.

Pérez-Liñán (2004) mencionan que es un reto explicar el gran número de casos de regímenes democráticos a pesar de su bajo nivel de desarrollo, y que se encuentran por encima de las expectativas sobre la región.

El informe regional sobre desarrollo humano en América Latina y el Caribe del PNUD (2010), además de poner en evidencia la desigualdad en la región, analiza cómo el papel de la organización política contribuye a perpetuarla. Si bien, en las últimas décadas en América Latina se evidencia aumento en el índice de Desarrollo Humano (ver tabla 3.4), el cual está compuesto por indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos. El informe del PNUD (2010) encontró también un acceso inequitativo a la educación, al empleo de calidad y a la salud. Así como, bajos niveles de escolaridad, desigualdad de hombres y mujeres, desnutrición crónica de la población infantil y diferencias interétnicas.

Tabla 3.4. Índice de Desarrollo Humano (IDH) por décadas 1980-2010

1980	1990	2000	2010
0.573	0.615	0.661	0.710

Fuente: Informe sobre desarrollo humano 2011. Recuperado: 24 de julio de 2011, 4:39 p.m. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/>

En relación con el sistema político, se encuentra que prácticas como el clientelismo, la captura y reconfiguración del Estado, la corrupción y la debilidad institucional, asociados al bajo compromiso ciudadano son elementos que contribuyen al círculo vicioso de la desigualdad. Estos resultados en gran medida se deben al desconocimiento de los ciudadanos de los efectos finales que podría tener una acción pública o una política pública⁷. Se prefieren caminos a corto plazo, con beneficios individuales, que proyectos a largo plazo que redunden en bienestar para la construcción de proyectos colectivos pertinentes (PNUD, 2010).

⁷ Por ejemplo, es sintomático que no en todos los municipios de Colombia los ciudadanos tienen conciencia de que la rendición de cuentas hace parte esencial del juego de la política. Véase, Estudios de John Zudarsky (2007).

Estos resultados se asocian con las razones por las que se adoptó la democracia en América Latina y el Caribe, la cual fue en su momento la solución a los problemas políticos y económicos de la región (Cabrera y López, 2007), diríamos luego de décadas de oscuros regímenes militares. Sunkel (2008) y Couffignal (2005) comentan que las dificultades a las que se enfrenta el proceso de democratización se encuentra en las raíces históricas de la época colonial. Al revisar las raíces históricas de América Latina se encuentran procesos de modernización y desarrollo, heterogéneos, excluyentes y discriminatorios (Sunkel, 2008). Algunos autores como Reid (2007) afirman que hay una pesada herencia colonial: distribución inequitativa de la tierra, discriminación racial y esclavitud. Así por ejemplo, a pesar de la creación de significativas instituciones políticas, la gobernabilidad continúa con algunos mecanismos heredados de la Colonia (Couffignal, 2005).

Si bien, la independencia nos liberó de la dominación europea, luego nuevas élites se fueron perpetuando en el poder a través del manejo de la economía y la política, al punto que en países como Colombia pareciera que todavía el Estado-Nación no terminara de constituirse pues existe un altísimo grado de marginalidad y exclusión de un altísimo porcentaje de colombianos. En este orden de ideas, las luchas en América Latina han representado a unos grupos poderosos que se han constituido por una construcción histórica (Wills, 2007). Además, la historia contemporánea de América Latina ha mostrado que el desarrollo resultó tan importante que los gobernantes no tuvieron reparo en someter a sus gentes a múltiples intervenciones, y aceptaron aspectos como: el empobrecimiento masivo, la venta de los recursos naturales y la condena de la población indígena al olvido (Escobar, 2004: 40). Así pues, es claro que para algunos “Desde su independencia, la historia de América Latina alterna la esperanza con la desesperación, el progreso con la reacción, la estabilidad con el caos, la dictadura con la libertad” (Reid, 2007: 20).

Tal vez, la orientación de la democracia hacia el desarrollo económico se relaciona con el capitalismo-colonial. Al respecto Bagú (1949) en su clásico estudio argumenta cómo en la época colonial el mundo había ingresado a una época capitalista que de alguna forma ha impregnado a toda América en su construcción histórica. Así pues, América Latina no sólo ingresó rápidamente al ciclo del capitalismo comercial, sino que al introducirse a la estructura metrópoli-satélite -relaciones caracterizadas por la explotación y el some-

timiento se constituyó en el arca de riquezas que permitió a Europa lograr el posterior periodo industrial. Otro aspecto central es que América se veía como un colosal terreno de materias primas y en la dinámica de explotación resurgen los esclavos y el tráfico de seres humanos, siendo desde el punto de vista económico una de las más suntuosas empresas capitalistas de la época.

Es de resaltar, que pese a todo esto, la visión sobre América Latina es optimista. Incluso el discurso del Banco Interamericano de Desarrollo afirma tal vez de manera desmedidamente optimista que transitamos por *el siglo de América Latina*, dado que por edad la fuerza laboral está en su máxima capacidad de productividad. A juicio de Reid (2007) la mayoría de los países de la región muestran constantes avances en desarrollo humano (Brasil es un buen ejemplo de ello); incluso, en informes como los del PNUD (2004) se reporta que se avanzó en la democracia electoral y en las libertades básicas, *pero falta acercarnos más a la democracia ciudadana*.

Así que los avances son aún precarios, tal y como lo muestra el informe del PNUD (2010); América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo (ver ejemplo resultados índice de Gini, tablas 3.5 y 3.6). Esta desigualdad es un obstáculo para reducir la pobreza y avanzar en el desarrollo humano. La persistencia de la desigualdad es acompañada de una baja movilidad social y económica y esto ha conducido a que se genere un círculo intergeneracional que impide romper el círculo de la pobreza.

Tabla 3.5. Regiones del mundo. Índice de Gini* de la distribución del ingreso. Promedios decenales de 1970, 1980 y 1990 y promedio del período 1970-2000.

	Década 1970	Década 1980	Década 1990	Periodo de 1970-2000
Europa	28.3	29.3	32.8	30.1
OCDE	32.3	32.5	34.2	33.0
ASIA	40.2	40.4	41.2	40.6
América Latina y el Caribe	48.4	50.8	52.2	50.5

Fuente: Elaboración con base informe PNUD (2010: 26) Gráfico, 2.2.

*Permite medir la desigualdad en ingresos e incluso es utilizada para medir otras desigualdades. Varía de cero a uno, siendo el cero la igualdad absoluta y, el uno, la mayor desigualdad.

Tabla 3.6. América Latina y el Caribe (10 países). Índice de Gini*.

País	Índice de Gini
Uruguay	44.7
Venezuela	45.5
Argentina	48.3
Perú	49.6
Chile	51.8
Ecuador	53.4
Paraguay	54.9
Colombia	55,4
Brasil	55,9
Bolivia	59,3

Fuente: Elaboración con base al Informe del PNUD (2010: 38).

En la evaluación de la relación entre democracia y desarrollo en la región a continuación se presentan los resultados de las investigaciones realizadas por Mainwaring y Pérez (2004) y Acuña-Alfaro (2009).

Mainwaring y Pérez (2004) en su estudio sobre el *nivel de desarrollo y democracia: El excepcionalismo latinoamericano*, analizan la relación entre el grado de modernización y la democracia en América Latina entre 1945 y 1996. Los hallazgos de esta investigación defienden argumentos como “la democracia en América Latina ha sobrevivido en un contexto de escaso desarrollo”; y “la renta per cápita predice la democracia en menor medida que en el resto del mundo e incluso en otros países con rentas similares” (Mainwaring y Pérez, 2004: 189).

Los autores concluyen que para entender las vicisitudes de la democracia en América Latina y su relación con el desarrollo, los científicos sociales deben considerar y analizar otro tipo de variables. Los autores mencionan que esta relación tiene unas características que sobresalen cuando se les compara con otros países de alta y baja renta per cápita. Si bien, los investigadores consideran que se confirma la tesis de O´Donnell y de Müller “en

determinados niveles de desarrollo la probabilidad de la democracia en América Latina disminuye”. El reto que persiste,

(...) es explicar el gran número de casos de democracia que se observa a pesar de su bajo nivel de desarrollo (...). La mayoría de los autores se han centrado en las dificultades que la democracia encuentra en América Latina, pero muy pocos han prestado atención al gran número de democracias “por encima de las expectativas” (Mainwaring y Pérez, 2004: 221).

Acuña-Alfaro (2009) realiza una evaluación del efecto de la prescripción de la democracia como un remedio que contribuye a crear avances en desarrollo humano. La indagación la elabora a partir del Índice Compuesto de Democracia (ICD) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) definido por el PNUD. El ICD contempla tres atributos de la democracia: i) un ambiente abierto y participativo con oportunidades políticas, ii) un ambiente político apropiado y vigoroso, y iii) un ambiente libre y abierto para la vida. El IDH integra tres indicadores combinados i) una vida larga y saludable, ii) conocimiento y iii) un nivel de vida decente. El análisis lo realiza entre los años de 1972-2002. Para el periodo de estudio se encuentra una relación lineal positiva pero débil entre democracia y desarrollo humano⁸; sin embargo, hay cierto nivel de relación aleatoria en diversos países.

Aunque el autor concluye que no hay una causalidad en la relación entre democracia y desarrollo humano en la región, a partir del análisis de los diferentes indicadores y sus correlaciones el autor encuentra que la democracia sí ha proporcionado avances en el desarrollo humano, pero esta contribución al desarrollo se realiza “por medio de sus atributos compuestos en conjunto y no por características democráticas específicas que funcionen en forma individual” (Acuña-Alfaro, 2009: 169). Así,

(...) La evidencia empírica mostró que en el contexto de América Latina los ciudadanos que viven en ambientes democráticos tienen mejores niveles de educación y viven más saludables. Las democracias puede

⁸ El valor de la relación de estas dos variables fue ($R^2= 0.181$). Se considera que la relación es estadísticamente fuerte si está cercana a 1,0; y en términos generales, débil entre más cerca se encuentre de 0.

que no sean más prosperas en términos de ingreso per cápita, pero al menos crean las condiciones para un ambiente en el que los individuos tienen la oportunidad de desplegar sus capacidades y ejercer sus libertades con el objeto de expandir su potencial humano (Acuña-Alfaro, 2009: 169).

Aunque la relación entre democracia y desarrollo humano invita a reflexiones relevantes sobre América Latina, la relación con el capital social también es un objeto de estudio relevante, en parte porque ayuda a comprender elementos de la cultura, los valores y la apropiación de la ciudadanía necesarios para consolidar procesos de democratización de la región. Al revisar resultados de la encuesta mundial de valores se encuentra que la zona presenta principalmente valores de supervivencia antes que de autoexpresión, estos últimos promueven -como se anotó inicialmente- que las personas sean más conscientes de gobernar sus vidas y se interesen en participar en las democracias de la que hacen parte.

Esta perspectiva culturalista de la democracia y la relación con el desarrollo puede permitir generar nuevas formas de apropiación a la hora de construir acciones para fortalecer la democracia en la región. De hecho, desde autores como Inglehart y Carballo (2008: 36) las variables culturales se vinculan fuertemente con características sociales importantes, “que van desde la persistencia de una democracia estable, hasta los índices de crecimiento económico y de fertilidad”.

El capital social entendido como elementos de la vida social (redes, normas y confianza) promueve que se generen acciones colectivas para buscar el bien común. Desde la revisión realizada por Klesner (2007) con base en el análisis de la encuesta mundial de valores entre los años 1999-2001 se encontró en los países latinoamericanos estudiados -Argentina, Chile, México y Perú- que los niveles de capital social son menores que en países industrializados. Es importante resaltar que esta investigación motiva a indagar sobre capital social y la región y su relación con la consolidación de la democracia y el desarrollo humano.

A partir del análisis de los países examinados por Klesner (2007) este encontró que la relación entre el capital social, participación política y desarrollo democrático es cierta. Así desde el resumen del trabajo, el autor expresa: “un involucramiento mayor en organizaciones no políticas genera más participación en actividades explícitamente políticas. Una mayor confianza interpersonal también promueve la participación política”. En la región se encuentra que “los niveles de participación organizacional y política latinoamericanos son moderados respecto a los estándares de democracia más maduras, y los niveles de confianza son relativamente bajos”. En relación con los niveles de confianza, es relevante recordar los resultados del Latiobarómetro (2010: 71) el cual menciona que este indicador interpersonal “prácticamente no tiene variaciones significativas a lo largo de los 14 años de mediciones. Este fluctúa alrededor de los 20 puntos porcentuales. Ello no implica que en nuestras sociedades no exista la confianza, es sólo que existe entre quienes se conocen”.

A partir de esta breve revisión y aproximación teórica, se espera propiciar la discusión académica sobre la situación de la región en la relación democracia y el desarrollo humano. Si bien, se abordó América Latina como región y no se hizo distinción entre países, en próximas revisiones será pertinente hacer distinciones, ya que en la región se presentan variaciones entre países (ejemplo, Chile y Brasil) que son importantes para reconocer en análisis más minuciosos.

A manera de conclusión

Si al hacer la revisión descriptiva y al elaborar una aproximación de la relación entre democracia y desarrollo en América Latina se encuentran contradicciones ¿por qué el optimismo frente al desarrollo de América Latina? ¿Cuáles son los niveles de análisis para estudiar y comprender la relación entre democracia y desarrollo en América latina? ¿Realmente la democracia existe, aunque se evidencie la desigualdad y la pobreza en la región? Son preguntas que requieren de mayor indagación y revisión empírica.

Los procesos de consolidación de la democracia en la región están avanzando, pero se requiere que variables como el capital social, por ejemplo, sean tenidos en cuenta para fortalecer los valores de autoexpresión y promover que las personas sean capaces de gobernar sus vidas. De hecho, es importante trabajar en un real proyecto cultural que permee las agendas políticas y fortalezca la estructura social para que los ciudadanos sean más conscientes de sus roles y se interesen por participar en las decisiones que les corresponden.

Generar un cambio continuo, (Wills, 2007) requiere orientar acciones en cuatro direcciones: política, cultural, económico y social. En este sentido, a partir de la discusión que se ha desarrollado, se concluye que aunque son diferentes las áreas de trabajo, éstas deben entender la realidad concreta de cada país, pero estarían relacionadas con la gobernabilidad, el fortalecimiento institucional, la voluntad política y el fomento de una cultura política.

Es la participación activa de las personas en cada una de sus actividades, la que permitirá el desarrollo de sus destrezas y habilidades para mejorar las condiciones de vida y contribuir al posicionamiento de su comunidad. Pero, este entorno se debe estructurar y organizar de modo que, su funcionamiento sea un auténtico contexto de desarrollo.

Con el fin de generar mayor movilidad social se necesita la acción del Estado, y un interés comprometido para incrementar el capital social desde la atención a la formulación e implementación pertinente de las políticas públicas, así como el deseo de los ciudadanos de ser parte, de incidir a través de múltiples formas. Los mecanismos de democracia directa son una buena opción para oxigenar las democracias latinoamericanas y las constituciones políticas los hacen viables.

Referencias

Acuña-Alfaro, J. (2009). La prescripción de la democracia para alcanzar el desarrollo humano: el caso latinoamericano. *Araucaria*, 11 (21), 140-170.

- Azuero, A. (2009). Capital social e inclusión social: algunos elementos para la política social en Colombia. *Cuadernos de administración*, 41, 151-168.
- Bagú, S. (1949). Indole economía colonial. En *Economía de la sociedad colonial*. México: Editorial Grijalbo. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=50345> por el colectivo AMAUTA. Revisado el 11 de noviembre de 2010.
- Bobbio, N. (1993). *Liberalismo y democracia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera, U. & López, G. (2007). ¿Democracia por método o democracia por principio? Latinoamérica y su condicionado compromiso con la pluralidad. *Confines*, 3 (6), 27-35.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2010). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Disponible en: <http://www.un-ngls.org/spip.php?article2780> Revisado el 5 de julio.
- Couffignal, G. (2005). ¿Son gobernables las democracias latinoamericanas? *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana de Chile*, 4 (12).
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Escobar, A. (2004). La problematización de la pobreza: la fábula de los tres mundos y el desarrollo. En *La invención del tercer mundo*. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma.
- Fukuyama, F. (2005). Construyendo Estado: retomando las lecciones aprendidas. Entrevista, En *Perspectiva*, 22-25.
- Informe de Desarrollo Humano (2011) Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos. PNUD. Recuperado: 24 de julio de 2011, 4:39 p.m. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/>
- Ingleharth, R. & Carballo, M. (2008). ¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales. *Perfiles Latinoamericanos*, 31, 13-38.
- Klesner, J. L. (2007). Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Chile, México, and Peru. *Latin America. Research. Review*, 42 (2), 1-32.
- Korstanje, M. (2007). Procesos políticos en América Latina: Una perspectiva sobre la forma de ver la democracia de los latinoamericanos. *Revista de Sociología e Política*, 29, 187-202.

- Latinobarómetro (2010). Informe 2010. Santiago de Chile: corporación Latinobarómetro. Disponible en http://www.infoamerica.org/primeralatinobarometro_2010.pdf Revisado el 15 de julio de 2011.
- Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2004). Nivel de desarrollo y democracia: El excepcionalismo latinoamericano (1945-1996). *América Latina Hoy*, 36, 189 - 248.
- Marshall, T. (1965). Citizenship and social class. En T.H. Marshall (Comp.), *Class, citizenship and social development*. Doubleday, New York:Garden City.
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a Escala Humana*. Uppsala. Montevideo, Uruguay: Editorial Nordon-comunidad.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*, 14. En: Estado de Derecho y Democracia en América Latina. Presentado en el X seminario Eduardo García Máynez sobre teoría y filosofía del derecho organizado por el Instituto Tecnológico autónomo de México (ITAM), la Universidad Iberoamericana (UIA), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Escuela Libre de Derecho (ELD). México 12 al 14 de octubre de 2000.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010*. San José, C.R.: Autor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2004). *La democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara.
- Reid, M. (2007). *El Continente olvidado*, Yale University Press: Norma.
- Revilla, M. & Suárez, I. (2010). Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional para la gobernabilidad y la conveniencia democrática en América Latina. - San José, C.R.: FLACSO Disponible en: http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/mas_documentos/Investigaciones%20Tem%C3%A1ticas/Revilla-Suarez.pdf Revisado el 5 de julio de 2010.
- Robinson, L., Siles, M. & Schmid, A. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. En S. Atria, y M. Siles (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/11586/Segunda_parte.pdf Revisado el día 5 de julio.

- Roitman, M. (2005). *Las razones de la democracia en América Latina*. México: Siglo XXI editores.
- Rosa, A. (2004). *Enfoques socioculturales y educación*. Buenos Aires: FLACSO- UAM
- Sartori, G. (1986). La libertad y la Ley. *Revista Libertas*. Disponible en: www.eseade.edu.ar/servicios/Libertas/45_1_Sartori.pdf -
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Colombia: Altamir ediciones
- Savater, F. (2001). El aprendizaje humano. *En el valor de educar*. Barcelona: Ariel.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta
- Sen, A. & Kliksberg, B. (2007). *¿Cuál es el propósito de la democracia? Primero la gente*. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado. Barcelona: Deusto.
- Sunkel, O. (2008). La precaria sostenibilidad de la democracia en Latinoamérica. *Cuadernos del CENDES*. 25 (68), 1-27.
- Temkin, B, & Del Tronco, J. (2006). Desarrollo Humano, bienestar subjetivo y democracia: confirmaciones, sorpresa e interrogantes. *Revista Mexicana de Sociología*, 68 (4), 731-760.
- Touraine, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de cultura económica.
- Useche, (2008). *Los nuevos sentidos del desarrollo: ciudadanías emergentes, paz y reconstitución de los común*. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios.
- Wezel, C. & Inglehart, R. (2008). El rol de la gente común en la democratización. Publicado originalmente como "The Role of Ordinary People in Democratization". *Journal of Democracy*, 19 (1). National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Disponible en :http://www.ateismopositivo.com.ar/gente_comun-welzel-inglehart.pdf, revisado en mayo de 2011.
- Wills, M. (2007). El marco representativo. Por qué incluir no es representar. En *Inclusión sin representación. La irrupción de las mujeres en Colombia 1970-2000*. Bogotá: Norma.

El papel de la Ayuda Oficial al Desarrollo: Una revisión desde la teoría económica

■ Gustavo Rodríguez Albor^{1*}
José L. Ramos R. ^{**}

Introducción

Tras el surgimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) después de la Segunda Guerra Mundial, el rol que desempeña en las relaciones internacionales y los resultados obtenidos han sido un tema de debate en el escenario político, económico y social no sólo desde la perspectiva de los países receptores, sino también de las naciones y organismos donantes. En efecto, la eficacia de este sistema internacional de apoyo a las economías en desarrollo se ha visto fuertemente cuestionada debido a diversos problemas que afectan sus resultados. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en los últimos 50 años más de 3 trillones de dólares de 2008 representados en ayuda extranjera han llegado a los países en desarrollo; sin embargo, la razón principal para la cual fue creada parece no cumplirse pues las naciones receptoras aún no han logrado salir de la pobreza.

^{1(*)} Candidato a Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad del Norte (Colombia). Investigador de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura de Cartagena en convenio con la Università di Pavia (Italia). Investigador y docente catedrático de la Universidad del Norte. grodriquez@usbctg.edu.co; galbor@uninorte.edu.co

^(**) PhD en Economía. Docente e investigador del grupo de análisis económico de la Universidad del Norte. jramos@uninorte.edu.co. Los autores son los únicos responsables de las ideas aquí expuestas.

En términos generales, el punto de vista que ofrecen los economistas para analizar el papel de la AOD suele basarse en alguna de estas dos perspectivas: la teoría del interés público, la cual considera la ayuda extranjera necesaria para erradicar la pobreza y promover el desarrollo (Sachs, 2005); y la teoría de la elección pública que sostiene que el sistema de ayuda no tiene ningún efecto que conlleve al desarrollo de los países receptores (Buchanan, 1975; Easterly, 2006).

En este sentido, el presente capítulo busca explorar el debate sobre la eficacia de la AOD, a partir de la revisión de los aportes obtenidos de investigaciones basadas tanto en la teoría del interés público, como en la teoría de la elección pública. Para esta reflexión, se toman los elementos de análisis que brinda la teoría Económica. Particularmente, lo relacionado con la teoría del principal-agente y la Nueva Economía Institucional (NEI), la cual puede ofrecer una explicación alternativa.

4.1. El debate acerca de la ayuda al desarrollo

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se configuraron una serie de acuerdos multilaterales a nivel internacional, uno de ellos fue la creación del sistema de ayuda al desarrollo. De acuerdo a la OECD (2011), la AOD se refiere al conjunto de recursos que los países desarrollados transfieren, en condiciones favorables, a los países en condición de pobreza con el propósito de promover el progreso económico y social. Sin embargo, desde su creación, el rol que desempeña dentro del marco de la política de los países, ha tenido diferentes consideraciones. Para Radelet (2008:105), la ayuda al desarrollo ha sido diseñada para cumplir uno o más de los siguientes cuatro objetivos:

1. Estimular el crecimiento económico a través de la construcción de infraestructura, el apoyo a sectores productivos como la agricultura, o aportando nuevas ideas y tecnologías.
2. Fortalecer la educación, la salud, el medioambiente o sistemas o instituciones políticas;
3. Apoyar el consumo de subsistencia de alimentos y otras materias primas, especialmente durante las operaciones de socorro o las crisis humanitarias;

4. Ayudar a estabilizar la economía después de un shock económico

Cuadro 4.1. Definición de Ayuda Oficial al Desarrollo

Según la OCDE, la ayuda o asistencia oficial para el desarrollo (AOD) comprende subvenciones o préstamos destinados a los países y territorios incluidos en la Lista de beneficiarios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y a organismos multilaterales. Esas subvenciones y préstamos:

- a) son otorgados por el sector público;
- b) tienen como objetivo principal la promoción del desarrollo y el bienestar económicos; y
- c) se otorgan en condiciones financieras de favor (si los préstamos tienen un elemento de donación del 25 por ciento como mínimo).

Además de fondos corrientes, la ayuda incluye cooperación técnica. Se excluyen los subsidios, préstamos y créditos con fines militares. En general, tampoco se contabilizan los pagos a particulares (por ejemplo, pensiones, indemnizaciones o pagos por concepto de seguros).

Fuente: OECD (2011) disponible en <http://www.oecd.org>

Según se observó en el primer capítulo, a lo largo de su evolución en más de 50 años², el proceso de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) ha tenido diversos acuerdos, siendo el punto de partida la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, cuyos compromisos se renovaron en el año 2000, con el propósito de poner en marcha un programa orientado a la reducción efectiva de la pobreza, mediante la Declaración del Milenio que establece ocho objetivos de desarrollo comunes para ser cumplidos en el año 2015.

Uno de los desafíos iniciales de este pacto fue comprometer a la comunidad internacional en una mayor dinámica de apoyo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) mediante el incremento de la ayuda por parte de los gobiernos donantes. En la primera década del nuevo milenio ya se han insertado nuevas acciones y compromisos³, lo que brinda una muestra de la dinámica que ha adquirido el tema y la necesidad de superar los cuestionamientos acerca de la eficacia y calidad de la ayuda.

² El capítulo uno explica en detalle la evolución de la AOD, desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

³ El Consenso de Monterrey de 2002, la Declaración de París de 2005, la Agenda de Acción de Accra en 2008 y el Tratado de Lisboa de 2009.

Cuadro 4.2. Tipos de Flujos de ayuda al desarrollo desde los países donantes a los países receptores

I. FINANCIACIÓN OFICIAL AL DESARROLLO (FOD): Total de los flujos hacia los países receptores
1. Asistencia oficial al Desarrollo (AOD) Préstamos y créditos a países en desarrollo concedidos por el sector público, para la promoción del desarrollo económico y en condiciones ventajosas. Incluye la cooperación técnica. Se excluyen fines militares. No se cuentan las transferencias a personas privadas: <ul style="list-style-type: none"> - AOD bilateral: son flujos directos del donante al receptor - AOD multilateral: son ayudas canalizadas a través de organismos internacionales.
2. Otra Ayuda Oficial (AO): bilateral o multilateral.
3. Otra Financiación Oficial al Desarrollo: son otras ayudas oficiales que no cumplen con los requisitos de la AOD (bilateral o multilateral).
II. CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN: créditos a la exportación con fines comerciales no representados por títulos negociables, emitidos por el sector público o privado, en este caso apoyados por garantías oficiales.
III- FLUJOS PRIVADOS
1. Inversión directa (DAC)
2. Préstamos bancarios internacionales (excluyendo deuda y créditos a la exportación del grupo II)
3. Deuda
4. Otros flujos privados
5. Donaciones de ONGs

Fuente: Gimeno y Andrés (2009).

Tabla 4.1. Participación de la ayuda oficial al desarrollo por tipo de flujos, 2008-2009

Tipo de Rubros	Ayuda Oficial al Desarrollo (%)		
	Bilateral	Multilateral	
		BM*	RDB**
Infraestructura social y administrativa	42,7	36,7	36,1
Infraestructura económica	14,9	51,4	48,6
Producción	6,4	11,7	6,3
Multisector	8,8	0,2	8,4
Programas asistenciales	5,0	-	0,4
Medidas relativas a la deuda	2,6	0,0	-
Ayuda Humanitaria	8,7	-	0,1
Gastos Administrativos	5,2	-	-
Otros	5,7	-	0,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

* Banco Mundial

** Bancos de desarrollo regional

Fuente: OCDE (2011) disponible en www.oecd.org/dac/stats

Tabla 4.2. Mayores receptores de ayuda oficial al desarrollo, 2008 -2009

País	AOD	
	Participación (%)	Valor en Millones de USD*
Irak	4,7	6.278
Afganistan	3,3	4.442
Indonesia	2,1	2.851
China	2,0	2.654
India	1,9	2.554
Vietnam	1,6	2.133
Sudan	1,4	1.881
Etiopia	1,4	1.838
Costa de Marfil	1,3	1.735
Palestina (Áreas Adm.)	1,1	1.545
Tanzania	1,0	1.402
Mozambique	1,0	1.331
Bangladesh	1,0	1.307
Egipto	1,0	1.295
Kenia	0,9	1.221

* precios de 2005

Fuente: Cálculos del autor a partir de www.oecd.org/dac/stats

El tema del debate de la eficacia de la AOD, se centra por un lado, en que a pesar de los dineros desembolsados desde el momento que se concibió el sistema de ayuda y el constante esfuerzo de los gobiernos y diferentes organismos que promueven el desarrollo, aún cerca de una cuarta parte de la población mundial vive en pobreza extrema. En términos generales, muy poco o nada se ha podido avanzar en la promoción del desarrollo de los países pobres. Por el contrario, para algunos el efecto ha sido negativo, pues ha desincentivado el ahorro nacional, incrementado la dependencia de la ayuda, perpetuado la corrupción y el poder de las burocracias o las elites sociales en los países receptores (Alonso, 2004).

En el otro extremo del debate, se ubica la posición de quienes defienden el sistema de ayuda internacional, la cual argumenta que no se han logrado los resultados esperados debido a las condicionalidades políticas y comerciales que exigen quienes brindan la ayuda y también por el incumplimiento de estos, al momento de entregar la ayuda pactada. Particularmente, los países desarrollados se comprometieron a otorgar el 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) para promover la erradicación de la pobreza a nivel mundial,

lo cual no ha sido respetado. Aún más, en términos porcentuales, el aporte para AOD como porcentaje del PIB ha disminuido del 0,6% de comienzos de los años sesenta a niveles de alrededor del 0,3%, lo que da una idea del compromiso de los países que brindan la ayuda. (Ver Figura 1.2, Capítulo 1).

Quienes defienden esta posición consideran que las motivaciones políticas que envuelven la ayuda generalmente responden a intereses estratégicos de los países donantes y no a las necesidades de un país en desarrollo.

4.2. Consideraciones teóricas acerca de la eficacia de la AOD

La eficacia del sistema de ayuda para el desarrollo presenta una serie de obstáculos constitutivos derivado de los propios agentes (socios) que la integran: donantes, agencias y receptores. Bajo este esquema existen un conjunto de rigideces y condicionamientos que pueden afectar el espíritu de cooperación internacional. Estas rigideces tienen implicaciones para la eficacia de la ayuda en los países en vías de desarrollo, debido en parte, a que la eficacia no está determinada únicamente por el comportamiento de los donantes y receptores, sino que depende del funcionamiento de intermediarios en el proceso de la entrega de la ayuda y del grado de asimetría en la información entre estos intermediarios. Por otro lado, existen límites estructurales inherentes a la eficacia, en cuanto a las preferencias e intereses de los donantes y los receptores.

Desde las ciencias económicas, las investigaciones que han analizado el papel de la AOD destacan básicamente dos consideraciones radicalmente opuestas⁴. La primera se da desde la *teoría del interés público* la cual supone que será posible encontrar un acuerdo o consenso general que permita una política, acción o propuesta que resultará beneficiosa para todos. Desde esta perspectiva, la ayuda al desarrollo es considerada como un instrumento necesario para promover e impulsar el desarrollo de los países en vías de desarrollo (Sachs, 2005). Las razones para considerar la ayuda como un

⁴ Para profundizar más, puede consultarse a C. Williamson (2009a).

elemento positivo para el crecimiento económico son: primero, desde el punto de vista la economía clásica la ayuda aumenta el ahorro, la inversión financiera y el stock de capital; segundo, la ayuda podría incrementar la productividad de los trabajadores a través de las mejoras en salud o educación; y tercero, la ayuda proporciona un conducto para la transferencia tecnología o conocimiento de los países ricos a los países pobres mediante el pago de bienes de capital, la asistencia técnica o la transferencia directa de tecnologías (Radelet, 2008).

El segundo grupo de consideraciones se basa en la *teoría de la elección pública o social* la cual sostiene la hipótesis de que el comportamiento de los políticos se da maximizando el presupuesto público, pero en favor de sus propios intereses, dejando en un segundo plano el bienestar social (Bour, 2009: 1). Los economistas que se apoyan en este punto de vista advierten que el sistema de ayuda al desarrollo no sólo es ineficaz, sino que contribuye negativamente en los países receptores (Buchanan, 1972; Boone, 1996; Brumm, 2003; Ovaska, 2003; Easterly et al., 2004; Easterly, 2006; C. Williamson 2008, 2009a). Para Radelet (2008: 107), las investigaciones en esta línea encuentran principalmente que:

1. Parte de la ayuda se desperdicia en actividades diferentes a la promoción del desarrollo o en fomentar la corrupción, incluso más allá de los programas de ayuda.
2. Puede ayudar a mantener lo malo, como perpetuar gobiernos en el poder, la mala política económica y posponer las reformas.
3. Los países pueden tener una capacidad limitada de absorción no pueden utilizar de forma efectiva los flujos de ayuda si poseen trabajadores calificados son relativamente pocos, infraestructura débil o sistemas restringidos de entrega
4. Estos flujos de ayuda tienden a reducir el ahorro interno.
5. La ayuda puede desincentivar la inversión privada y posponer las mejoras en la productividad. La ayuda alimentaria, si no se maneja apropiadamente, puede reducir los precios agrícolas y afectar el ingreso de los agricultores.

Cuadro 4.3. Etapas en el análisis de la AOD

Etapas	(1950 – 2000)	Del 2000 a la actualidad
Enfoque	Predominio de modelos econométricos	Predominio de Enfoque Intuitivo-Reflexivo basado en Análisis histórico-político
Objeto de análisis	Cooperación Norte - Sur	Cooperación Norte – Sur, Sur- Sur, Triangular y otras
Aportes	Operacionalización de hipótesis y apertura del campo de estudio	Apertura de nuevas líneas de investigación, Integración multidisciplinaria y amplitud del Espacio geográfico de análisis
Insuficiencias	Exclusión de modalidades alternativas a la cooperación Norte – Sur, Economicismo y Etnocentrismo	Dispersión conceptual, Fragmentación de los estudios, dificultades de acceso a la información estadística

Fuente: Lengyel, Thury y Malacalzaan (2010: 26).

4.3. Problemas alrededor de la ayuda al desarrollo

4.3.1. Incentivos perversos

Desde la teoría económica, el término incentivos se emplea para referirse a las recompensas y castigos que son percibidos por personas relacionadas con sus acciones y las de otros. Estos incentivos pueden llevar al beneficio no sólo propio sino de los demás en lo que se conoce como incentivos positivos; o por el contrario, puede llevar a buscar únicamente el beneficio individual, incluso en detrimento de otras personas, configurándose lo que se denomina incentivos perversos.

En el caso de los países donantes, el primer elemento, es el incentivo de los grupos de interés, por ejemplo, como son los productores de un bien o servicio del país donante, los cuales suelen presionar la política de ayuda externa de su gobierno para ser incluidos en los proyectos de desarrollo dirigido a los países receptores. Acciones como estas, pueden propiciar que no se escoja precisamente el productor más eficiente o el mejor servicio, además de llevar a que se realicen actividades innecesarias, costosas o que no sean prioritarias en los países en desarrollo.

De una manera similar funcionan los canales de la ayuda que resultan de los incentivos de interés especial. La ayuda condicionada no es más que una exigencia que se le hace al país receptor de adquirir un determinado porcentaje de mercancías desde el país donante, lo que repercute en un mayor poder en el mercado al “invadir” de productos al país receptor, al tiempo de privarlo de adquirir esas mismas mercancías a menor precio en otros países (C. Williamson, 2009a: 21). Un país como Estados Unidos, por ejemplo, exige que el 75% de la ayuda que brindan debe ser luego gastada en bienes de firmas norteamericanas (Easterly, 2006). En el caso de la ayuda alimentaria, se considera un mecanismo de los países desarrollados para garantizar la salida de los excedentes agrícolas, lo cual le asegura altos precios de esos productos en el mercado. Por su parte, la asistencia técnica exige que los instructores sean oriundos del país donante.

Las motivaciones políticas que envuelven la ayuda, son también cuestionadas, pues generalmente responden a intereses estratégicos de los países donantes y no a las necesidades de un país en desarrollo. Así en esta situación, los incentivos de los donantes pueden llevar a no cumplir las metas propuestas y estar cargados de políticas ineficaces, que se traduce en una ayuda al desarrollo poco eficaz.

En el caso de los países receptores, éstos se caracterizan por ser economías emergentes y sus gobiernos cuentan con políticas débiles y al parecer sin incentivos reales para salir de su estado de pobreza; por el contrario, la idea de estos puede ser perpetuar un bajo nivel de desarrollo para evitar poner en peligro su régimen político vigente. Así, el espíritu de la ayuda toma un giro perverso pues la condición de pobreza es el principal incentivo para recibir desembolsos del exterior.

4.3.2. Asimetría de la información

Un segundo problema, gira en torno a la información incompleta y asimétrica en los actores que intervienen en cualquier tipo de contrato: el principal y el agente, como efectivamente se da en el caso de la ayuda extranjera de donantes a receptores. El agente realiza ciertas acciones por cuenta del prin-

principal, el cual necesariamente le debe delegar la autoridad, constituyéndose “el problema de agencia”, pues es imposible o muy costoso que el principal logre monitorear todas las acciones del agente.

Según Ostrom et al. (2002), la teoría del Principal-Agente puede ayudar a entender la eficacia del proceso de relación entre los agentes de la cooperación y la entrega de la ayuda como tal. Debido a que la delegación de tareas se da en una larga cadena de agentes que intervienen en el sistema de ayuda y a la especialización entre los individuos, ninguno tiene información completa sobre todas las actividades desarrolladas por los otros, lo que genera una distribución asimétrica de la información entre ellos. En este sentido, la política de cooperación para el desarrollo puede verse distorsionada entre los deseos del donante y la ayuda real que obtiene el receptor de la agencia de desarrollo; es decir, el donante entrega la ayuda para un fin determinado, sin embargo, el beneficiario de la misma puede no ser el designado inicialmente o puede recibirla para una actividad diferente.

La situación descrita puede derivar en dos problemas potenciales en el proceso de cooperación internacional.

Primero, el agente encargado de una tarea puede utilizar su información privilegiada para su propia ventaja, y no necesariamente para ventaja del principal lo que se denomina *riesgo moral*. En el caso de la cooperación internacional, el problema del riesgo moral gira fundamentalmente hacia las agencias de desarrollo que reciben los recursos para ejecutarlo para los beneficiarios. En este sentido, potencialmente puede suceder que, los receptores hacia los cuales se dirige la política de ayuda no son los gestores iniciales o no son quienes deberían recibirla. El problema de riesgo moral también puede apreciarse cuando los países receptores promueven políticas de empobrecimiento, dado que ello garantiza la recepción del apoyo.

Segundo, el principal puede no recibir toda la información necesaria conduciéndolo probablemente a no tomar la mejor decisión, lo que se conoce como *selección adversa*. Bajo esta situación, el agente puede aprovecharse y comportarse de manera oportunista. El problema de selección adversa puede presentarse desde el receptor de la ayuda, al no desear transmitir

información relevante al donante con el objetivo de permanecer recibiendo la ayuda. Así, un gobierno receptor con una débil política pública de disminución de la pobreza puede ser premiado por el sistema de cooperación internacional al recibir recursos, a pesar de poseer un desempeño deficiente y de la no entrega de información. Nuevamente, la condición de pobreza resulta atractiva para ser elegido como receptor de ayuda.

El oportunismo puede explicarse con otra situación de especial análisis identificada por Buchanan (1975) conocida como “el dilema del buen samaritano” que se produce cuando un agente preocupado por el bienestar de los demás, se enfrenta a situaciones en la que otros requieren ayuda. Si el samaritano brinda la ayuda y el destinatario ejerce gran esfuerzo, el samaritano se beneficiará igualmente que el destinatario. Al beneficiario, sin embargo, le resultaría aún mejor si se esfuerza poco, de tal manera que se garantice por más tiempo la recepción de ayuda. Los donantes o “samaritanos” suelen enfrentarse con este comportamiento de oportunista cuando brindan la ayuda.

4.3.3. El contrato incompleto

Otro inconveniente se relaciona con la posibilidad de cumplimiento de los contratos entre donantes y receptores. Debido a la voluntariedad de la ayuda, éste se encuentra bajo la absoluta discrecionalidad de los donantes, lo que supone un problema de arreglo contractual ex-ante y ex-post. En este sentido, es posible que los acuerdos pactados, en cuanto al aporte de determinado nivel de recursos económicos no se cumplan más allá de una simple recomendación, lo que indica que son los donantes, los que deciden cuánto dar, a quién y para qué tipo de actividades (Alonso, 2009a).

Un aspecto que se toma frecuentemente en este punto, es el relacionado con el aporte del 0,7% del PIB con que se comprometieron los 23 países donantes que integran la OCDE, en donde tan sólo cinco han cumplido con la ayuda pactada según datos CAD del OCDE (2010): -Suecia (1,12%); Noruega (1,06%); Luxemburgo (1,01%); Dinamarca (0,88%); Holanda (0,82%)- han cumplido con la ayuda pactada. Estados Unidos, por ejemplo, es uno de los países que más incumple este acuerdo pues sólo contribuye

con alrededor del 0,15% de su PIB. Exigir el cumplimiento de estos acuerdos es, en la práctica, absolutamente imposible.

A pesar de lo anterior, los donantes poseen a su discreción el derecho a imponer políticas de diversa índole a los países receptores, quienes se ajustan a ellas con el fin de recibir los beneficios de la ayuda. Desde el punto de vista contractual, esta situación configura un sistema desigual de relación, desde quienes de forma “bondadosa” brindan apoyo a los países pobres.

4.3.4. Altos costos de transacción

Los costos de transacción, corresponden a los costos derivados de la búsqueda de información, negociación, vigilancia y ejecución del intercambio (Williamson, 1989). En el caso del sistema de ayuda al desarrollo, las principales intermediarias entre los donantes y los receptores son las agencias de desarrollo, las cuales poseen tareas que delegan a contratistas, y estas a su vez, a las organizaciones y a las agencias del país receptor, quienes también poseen su propia cadena burocrática de delegación jerárquica de tareas. Los beneficiarios, se encuentran en el extremo de la larga cadena. Cada uno de estos agentes que intervienen toma un porcentaje, a fin de garantizar la propia sobrevivencia de su organización, erosionando el valor global de la ayuda directa a los beneficiarios. La diferencia entre lo que efectivamente recibe el beneficiario y lo que entrega el donante, se constituye en el valor de los costos de transacción de ejecutar la ayuda internacional.

Al respecto, Sachs (2005: 432-433) encuentra, por ejemplo, que la región más pobre del mundo —el Africa subsahariana—, para el año 2002 sólo logró recibir 30 dólares por habitante del sistema de ayuda, de los cuales 12 dólares se destinaron realmente a asuntos relacionados con la erradicación de la pobreza. La diferencia entre lo destinado a impulsar el desarrollo y lo entregado realmente, se gastó en asesores, costos administrativos, emergencias e intereses y amortización de la deuda. Esta situación de intermediación tan extensa no permite que se alcancen a obtener logros significativos en favor del desarrollo.

4.4. ¿Ayudar o no ayudar?

Luego de revisar las diferentes explicaciones acerca de la eficacia de la ayuda y los argumentos sobre ayudar o no ayudar, es posible intentar buscar una salida alternativa frente a una discusión tan polarizada y sustentada en los escasos resultados alcanzados por el sistema internacional de ayuda.

En este sentido, un grupo de nuevas investigaciones sugieren que la ayuda externa solo es eficaz, bajo ciertas condiciones que deben tener los países receptores. Según Radelet (2008), en esta explicación alternativa la eficacia de la ayuda puede agruparse en tres subcategorías: características (como calidad institucional, libertades civiles o tipo de gobierno, entre otras) del país receptor, prácticas de los donantes y el tipo de actividad para la que va dirigida la ayuda.

Teniendo presente lo anterior, el análisis se encamina a esta explicación alternativa fundamentalmente, en lo relacionado con las condiciones institucionales de los receptores. De manera puntual, Svensson (1999); Burnside y Dollar (2000) encuentran un efecto positivo de la ayuda externa en el crecimiento cuando se disponen de condiciones adecuadas, en particular, cuando se combinan las políticas adecuadas y los entornos institucionales (C. Williamson, 2009a). Por su parte, un documento del Banco Mundial elaborado por Isham, Kaufmann y Pritchett (1995), encuentra una alta tasa de retorno de los proyectos de esta entidad, en países con fuertes libertades civiles.

Este aspecto puede considerarse controversial, debido a que precisamente las naciones para las cuales es enviada la ayuda al desarrollo se caracterizan por poseer instituciones y políticas públicas débiles (Lesson, 2008). Por ello, es necesario tener presente varios aspectos fundamentales que posiblemente mejoren el papel de la ayuda.

El primero es intentar emplear de manera más estratégica la ayuda al desarrollo. Dado que buena parte de las naciones hacia donde se dirige el apoyo económico son institucionalmente débiles, los efectos de la misma

resultan poco efectivos. El paso inicial sería brindar apoyo para construir instituciones más sólidas, al tiempo que se brindan recursos en aspectos estratégicos (probablemente en programas asistenciales). En este punto, no se pretende trasplantar o copiar modelos institucionales de los países desarrollados, sino construir desde el ámbito propio del país ajustes institucionales alimentados, claro está, de experiencias exitosas. De no ser así, los apoyos seguirán siguiendo ineficaces.

Si se fortalece este elemento como punto de partida, un segundo paso es intentar establecer los instrumentos que permitan el cumplimiento de los rubros pactados para erradicar la pobreza extrema. Para Gimeno y Andrés (2008: 62), si los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (los 23 donantes más grandes del mundo) proporcionaran realmente una asistencia oficial para el desarrollo igual al 0,7 % de su PIB, la ayuda casi se triplicaría y estaría muy por encima de lo que se calcula necesario para alcanzar los ODM.

De acuerdo con Agudelo (2011: 63) este punto exige la adopción de los ODM como Bienes Públicos Globales (BPG) donde la cooperación internacional para el desarrollo es asumida como una política pública global de tal forma que se garantice el flujo de la ayuda. Esta situación requiere un avance en la institucionalidad de los organismos globales y los actores del sistema mundial. En ese sentido, ya existe un consenso en torno a la seguridad humana, la paz, los derechos humanos fundamentales, el desarrollo humano, el ambiente sano, la estabilidad financiera y la democracia como BPG; los cuales se relacionan directamente con la cooperación internacional para el desarrollo.

Este aspecto sentaría las bases para solucionar algunos de los problemas descritos anteriormente, como son los generados por la proliferación de los donantes y proyectos mediante lo que McCormick y Schmitz (2011:54) describen como coordinación institucional, refiriéndose a una interfaz entre un conjunto de donantes y organizaciones receptoras, que incluya los mecanismos de relación entre los diferentes agentes, buscando simplificar el proceso de ayuda.

Un tercer elemento puede estar orientado a disminuir los efectos de la asimetría de la información y los altos costos de transacción mediante el establecimiento de una organización que centralice y vigile los objetivos de los recursos de los donantes. Aunque esto no elimina totalmente la existencia de intermediarios, pues tal como afirma Alonso (2009b), puede provocar un efecto contrario, debido a que aumentaría los costos de transacción, lo que sí pretende es disminuir la larga cadena de organizaciones que terminan depredando buena parte de los rubros.

Otra posibilidad es intentar fortalecer la cooperación horizontal, es decir, aquella que se da entre países de igual nivel de renta, lo que puede mejorar los problemas en el cumplimiento de los contratos, pues de esta forma los países donantes y receptores negociarían bajo situaciones similares, al tiempo que se liberan de los condicionamientos que ha traído incorporada la ayuda al desarrollo. En este caso, sería importante que el flujo de la ayuda de carácter bilateral que brindan los países de la OCDE, se orientara principalmente desde esfera multilateral, la cual evidentemente contrarresta algunas de las condicionalidades de carácter político y comercial.

Consideraciones Finales

La revisión expuesta en este capítulo permite entender por qué la ayuda al desarrollo ha mostrado pocos resultados y es posible que siga fracasando de no realizarse los cambios institucionales que aseguren el cumplimiento de los propósitos del sistema de ayuda. Tanto donantes, receptores y agentes intermediarios son incapaces de crear los incentivos, entregar la información necesaria, asegurar el cumplimiento de los contratos y reducir los costos de transacción para lograr el desarrollo.

A pesar de lo anterior, establecer una serie de ajustes institucionales puede ser, en gran parte, la solución para reducir los problemas de la eficacia de la ayuda. Un cambio se lograría -en términos de obtención de resultados en favor de la disminución de la pobreza, y del crecimiento económico de los países receptores-, si los desembolsos invitan a los países receptores

a promover ajustes que conlleven a instituciones nacionales sólidas, la coordinación institucional entre los agentes, el uso estratégico de las donaciones y la reducción de intermediarios que se encuentran a lo largo de la cadena de ayuda.

Con el fin de lograr lo anterior, es necesario que el sistema mundial conciba la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública global de tal forma que se garanticen los niveles de flujo de la ayuda, lo cual exige una institución multilateral que centralice y vigile el cumplimiento de los ODM y reduzca los problemas de información del sistema de ayuda. Además de ello, es necesario encontrar evidencia sistemática de cómo estos cambios, y los ya implementados en la reciente ola de reformas, conducirán a una mayor eficacia de la ayuda.

En definitiva, para que este tipo de ayudas tenga éxito en su propósito, es necesario contar con instituciones sólidas y buenas políticas públicas que garanticen el uso eficaz de la ayuda internacional. De lo contrario, la AOD sólo será eso que dicen algunos de sus detractores: “dinero de los pobres de los países ricos que va a terminar en manos de los ricos de los países pobres”. Esto es fundamental para entender que en la economía ningún sistema de mercado opera de manera perfecta y que, más bien, se requieren mecanismos de ajustes permanentes que aseguren el funcionamiento de los mecanismos colectivos y reduzcan los problemas de asimetría y de costos de transacción.

Referencias

- Agudelo T., J. (2011). Marco Internacional de la Cooperación para el Desarrollo. En. *Variables sociopolíticas de la cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina y el Caribe* (13-67). [Cartagena]: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Universidad de San Buenaventura
- Alesina, A. & Weder, B. (2002). Do corrupt governments receive less foreign aid. *American Economic Review*, 92, 1126-1137.

- Alonso R., J. A. (2004). Debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria. *Experiencias de Desarrollo*, Revista de Cooperación Internacional (23 - 44). Edit. EPTISA Internacional Madrid.
- Alonso R., J. A. (2009a). Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 72, 17 - 39.
- Alonso R., J. A. (2009b). La Financiación privada internacional. En *Financiación del desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas* (103 -143). Siglo XXI, Madrid: Fundación Carolina.
- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. & Moore, M. (2004). *The Proliferators: Transactions Costs and the Value of Aid*. The Institute of Development Studies. United Kingdom: University of Sussex.
- Bauer, P. T. (1971). Economic history as theory. *Economica*, 38, 163-179.
- Bauer, P. T. (2000). *From subsistence to exchange*. Princeton: Princeton University Press.
- Birdsall, N., Rodrik, D. & Subramanian, A. (2005). How to Help Poor Countries. *Foreign Affairs*, (July-Aug), 1 84(4), 136-152.
- Boone, P. (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40, 289-329.
- Bour, E. (2009). La teoría de “public choice”. Disponible en 22 de septiembre de 2011: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>
- Brumm, H. J. (2003). Aid, policies and growth: Bauer was right. *Cato Journal*, 23, 167-74.
- Buchanan, J. M. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M. (1977). The Samaritan's Dilemma. In *Freedom in Constitutional Contract*. Ed. James M Buchanan. College Station: Texas A&M University Press.
- Burnside, C. & Dollar, D. (2000). Aid, policies and growth. *American Economic Review*, 90, 847-868.
- Coyne, C. J. & Ryan, M. E. (2009). With friends like these, who needs enemies? Aiding the world's worst dictators. *The Independent Review*, 14(1), 26-44.
- Easterly, W. (2006). *The white man's burden: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin.

- Easterly, W. (2007). Was development assistance a mistake? *American Economic Review*, 97(2), 328-332.
- Easterly, W. & Pfutze, T. (2008). Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 29-52.
- Easterly, W., Levine, R., & Roodman, D. (2004). New data, new doubts: A comment on burnside and dollar's 'aid, policies, and growth. *American Economic Review*, 94, 774-780.
- Frot, E. & Santiso, J. (2009). Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid. Stockholm Institute of Transition Economics. SITE (Working Paper No. 6), 2009: 2-32.
- Gimeno, J. & Andrés, J. M. (2009). La Ayuda Oficial al desarrollo y los ODM. *Revista Documentación social*, 136, 59-73.
- Grasa H. R. (2009) Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 72, 85 - 95.
- Hattori, T. (2001, Winter). Reconceptualizing Foreign Aid. *Review of International Political Economy*, 8(4), 633-660.
- Howes, S. (2011). "An overview of aid effectiveness determinants and strategies" (discussion paper 1), Development Policy Centre, Crawford School of Economics and Government, The Australian National University, Canberra.
- Isham, J., Kaufmann, D. & Pritchett, L. (1997). Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects. *World Bank Economic Review*, 11(2), 219-242.
- Knack, S. & Rahman, A. (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics*, 83 (1), 176-197.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics*, 7(3), 207-227.
- Lengyel M., Thury C. V. & Malacalzauan, B. (2010). La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana. Serie Avances de Investigación nº 34. Fundación Carolina. 25 de septiembre de 2011 Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI34%20Hait%C3%AD.pdf>

- Leeson, P. T. (2008). Escaping poverty: Foreign aid, private property and economic development. *Journal of Private Enterprise*, 23(2), 39-64.
- McCormick, D. & Schmitz, H. (2011). Donor Proliferation and Co-ordination: Experiences of Kenya and Indonesia. June 2011. *Journal of Asian and African Studies*, 46: 149-168 (2 - 26).
- North, D. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. (43 - 75; 121 - 136). Fondo de Cultura Económica. México.
- North, D. (1990). Desempeño Económico en el transcurso de los años. Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. Institutions, institutional change an economic performance. Cambridge, University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2011). OECD Stat extracts 1960 - 2011. 17 de octubre de 2011 Disponible en: <http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAhistory/>
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S. & Andersson, K. (2002). *Aid, Incentives and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*. Main report. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University. Sida Studies in evaluation.
- Ovaska, T. (2003). The failure of development aid. *Cato Journal*, 23, 175-188.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Declaración del Milenio*. 15 de Agosto de 2011 Disponible en: <http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>
- Radelet, S. (2008) Foering aid. En: *International handbook of development economics*, 2. Dutt, A. and Ros, J. (Ed.) Edward Elgar publishing. Great Britain, pp. 98 - 118.
- Rodrik, D., Subramanian, A. & Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9, 131 - 165.
- Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. (321- 430). Madrid: Debate.
- Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y Libertad* (9 ed.: 114 - 141). Planeta.
- Sogge, D. (2002). *Dar y Tomar: ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Icaria. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

- Svensson, J. (1999). Aid and growth: Does democracy matter? *Economics & Politics*, 11(3) pp. 2345 . 2368.
- Williamson, C.R. (2009a). Exploring the failure of foreign aid: The role of incentives and information. *The Review of Austrian Economics*, 23(1), 17-33.
- Williamson, C.R. (2009b). Informal Institutions Rule: Institutional Arrangements and Economic Performance, 2009. *Public Choice*, 139 (3), 371-387.
- Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, C. y Kerekes, (2008) Unveiling de Soto's Mystery: Property Rights, Capital Formation and Economic Development. *Journal of Institutional Economics*, 4(3), 299-325.
- Woods, N. (2008) Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, 84(6), 1205-1221.

Medición de la pobreza y enfoque de género: debates, críticas y propuestas¹

■ Paulina Aguilera Muñoz *

Introducción

Este último capítulo realiza una mirada crítica, desde los aportes de la teoría de género y en algunos casos de la teoría feminista, a las concepciones y mecanismos de medición de la pobreza en América Latina. Inicia con algunas breves consideraciones sobre la aparente objetividad de la economía y la importancia de incluir una mirada de género en el análisis de los procesos económicos; luego, se incluye un análisis sintético sobre la problematización de la pobreza desde la teoría de género. Finalmente, se analizan los distintos métodos de medición de la pobreza y su relación con el género, para concluir con las propuestas construidas desde esta perspectiva.

El presente análisis considera las diversas conceptualizaciones alrededor del tema de pobreza y género, pues se intenta generar un “estado del arte”

¹ La Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo publica este documento en homenaje a la memoria de su egresada Paulina Aguilera Muñoz, uno de los últimos trabajos académicos realizados por esta compañera y amiga.

* Periodista, con estudios de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo. FLACSO Ecuador. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

respecto a las tensiones y disputas entre las nociones de género y pobreza. Tensión y disputa porque no ha sido una relación fácil, sino que más bien ha estado cruzada por el conflicto. En este sentido, es importante resaltar la diversidad y extensión de los aportes de la teoría de género hacia nuevos entendimientos, multidimensionales e integrales de la pobreza; especialmente, en la construcción de una noción dinámica de la pobreza, no como algo fijo e inmutable y que toma en cuenta los procesos, es decir, las posibilidades de “empobrecimiento”. Al mismo tiempo, la teoría de género aporta hacia una noción menos “biológica” de la pobreza (concebida como enfermedad o como solucionable a partir de la ingesta de alimentos) y más anclada en contextos sociales, culturales y políticos, y especialmente, a una de las dimensiones de la desigualdad, en este caso, la desigualdad de género.

Dado que el concepto de género ha sido entendido de variadas formas, este trabajo lo concibe según la propuesta de Joan Scott (1996), es decir, como un elemento constitutivo de las relaciones sociales y no como un sinónimo de “mujer”. En esta noción de género existen cuatro elementos interrelacionados:

- a) Símbolos y mitos que evocan representaciones múltiples y contradictorias;
- b) Conceptos normativos que afirman categóricamente y unívocamente el significado de hombre y mujer, masculino y femenino;
- c) Instituciones y organizaciones sociales de las relaciones de género;
- d) La subjetividad y las identidades de género femenina y masculina (Scott, 1996).

5.1. Una mirada sesgada a las mujeres

Un resumen de los sesgos es explicado por Guérin (2005) como la paradoja de la economía donde comenta que las mujeres son consideradas como “improductivas” y relegadas a la categoría de las personas “inactivas” y “dependientes”. Para la autora, las implicaciones teóricas y políticas de esta afirmación consagran la inferioridad de las mujeres generando un círculo vicioso que les ha impedido acceder a los derechos civiles y políticos.

Rosales expresa que la unidad básica de análisis de la economía es el individuo representado por el hombre, la economía ortodoxa partiría de supuestos errados: 1) las mujeres se casan y tienen hijos; 2) las mujeres son o serán dependientes de un hombre, 3) las mujeres son o serán amas de casa, 4) las mujeres son improductivas en la fuerza de trabajo y 5) las mujeres son irracionales y no pueden tomar decisiones económicas (PNUD, 2008). Otras economistas europeas denuncian los sesgos en el pensamiento económico² (Gardiner, 1999; Mayordomo, 2000; Carrasco, 2006), mientras Jubeto (2009) apunta a la creación de metodologías en la economía que evitan analizar las relaciones de poder entre los agentes económicos:

...muchas de las metodologías utilizadas evitan construir modelos que describan las relaciones de poder existentes entre los agentes. Esto hace extremadamente difícil su utilización en los análisis feministas de las dinámicas de género, ya que las relaciones de poder son una variable fundamental del análisis (p. 10).

Por otra parte, Julie Nelson (1995) afirma que la economía y sus aplicaciones de política pública usualmente se centran en el bienestar de la niñez lo que ha causado que el bienestar de un hogar sea generalmente modelado como el bienestar de los adultos.

5.2. Definiciones de pobreza: una tarea compleja

Definir la pobreza ha sido una de las tareas más complejas de los últimos años. En este apartado se propone como clave de lectura las tensiones y disputas que se entrecruzan conceptualmente entre género y pobreza en América Latina. Este es un importante campo de disputa y tensión, se tiene en cuenta la medición partiendo del supuesto de que lo que se ve, es lo que se mide, y estos resultados son los que estructuran las políticas, las cuales están definidas para dar respuestas a la pobreza.

² Puntualmente, en las críticas a la economía desde una perspectiva de género, hay que diferenciar entre economía feminista y economía de género. La Economía feminista ha abordado una amplia temática y aunque no existe un lenguaje analítico común, sí hay una práctica compartida de valorar la experiencia de las mujeres como sujeto de cambio, la economía de género en cambio, estaría centrada en describir y denunciar las desigualdades entre mujeres y hombres pero dentro de un marco analítico preestablecido, sin cuestionar el marco en sí mismo (Carrasco, 2006: 22).

La pobreza nunca ha sido un concepto políticamente neutral, ya que refleja los supuestos de quien realiza la evaluación, y los datos utilizados, o disponibles para tal fin (...) la pobreza siempre ha sido objeto de distintas definiciones, instrumentos de medición y modos de representación (CEPAL, 2004: 45).

Se indican algunos énfasis que han tenido las definiciones de pobreza, más que las definiciones completas. Cada caracterización intenta ser representativa de las diversas miradas de la pobreza:

- *Centrada en hogares*: “Que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros” (Feres & Mancero, 2001).
- *Centrada en valores y en efectos*: “Síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad (Altimir, 1979 citado en Feres et al., 2001).
- *Desde los derechos humanos*: “Fenómeno multidimensional gestado por estructuras de poder que reproducen estratificación social y una visión excluyente que discrimina a amplios sectores de la población, como las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH], 1997).
- *Centrada en proceso*: “El resultado de un proceso social y económico –con componentes culturales y políticos– en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional” (CEPAL, 2004).
- *Con enfoque de género*: la estructura de la pobreza va más allá del mercado (adquisición de bienes y servicios); existen formas intangibles de pobreza, como el aislamiento social, la vulnerabilidad, la inseguridad

y las relaciones de dependencia y subordinación en la satisfacción de las necesidades básicas, que pueden ser vistas como mecanismos a través de los cuales la pobreza se reproduce (Kabeer,1997).

También han surgido planteamientos teóricos cuya finalidad es ampliar y profundizar el concepto de pobreza: capital social y enfoque territorial. El capital social, puede entenderse como “el recurso intangible que posibilita o capacita a las personas y grupos a la obtención de beneficios a través de sus relaciones sociales” (Miranda, 2003 citado en CEPAL, 2004). El enfoque territorial estudia las características de los contextos espaciales en los que residen grupos de personas en situación de pobreza, y tiene en cuenta aspectos como la concentración y el acceso a activos naturales y físicos (CEPAL, 2004).

Otros conceptos claves para la teoría de género son: desigualdad, vulnerabilidad y exclusión. Arriagada (2010) define desigualdad, como el grado de concentración y polarización de la distribución del ingreso urbano según los distintos grupos de población; vulnerabilidad que muestra el aumento de la fragilidad de las personas o las familias respecto de la pobreza y tiene un aspecto externo referido a riesgos (alza de precios, pérdida del empleo, accidentes) y un aspecto interno, que alude a la carencia de recursos para enfrentar los riesgos y evitar mayores pérdidas.

Este enfoque de la vulnerabilidad, desde la perspectiva de género incorpora una noción importante, los “activos” de Caroline Moser (2007). Los activos son el conjunto de recursos, materiales e inmateriales que las personas y los hogares movilizan para mejorar su desempeño social y económico o evitar el deterioro de sus condiciones de vida. Existe una relación entre las capacidades de los hogares y la estructura de oportunidades, no cuantificable en términos económicos, donde aparecen activos como la educación y competencias (capital humano), y las redes de parientes, amigos y organizaciones comunitarias (capital social).

Exclusión se entiende en un doble sentido (Arriaga, 2010), se refiere a la expulsión de una persona fuera del espacio que ocupaba previamente (despido laboral, la limitación del acceso a ciertos servicios); y también,

privar a la persona de sus derechos. Además, se relacionan: exclusión de los mercados de trabajo, bienes y servicios; exclusión política e institucional, exclusión cultural, y exclusión espacial, es decir, del territorio y la ubicación geográfica (CEPAL, 2004).

5.3.- Los métodos convencionales de medición de la pobreza

Los métodos convencionales son el Método del Ingreso o de la Línea de Pobreza (método indirecto) y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (método directo). Ambos suponen una definición de la pobreza, de sus causas y del tipo de políticas que se consideran más adecuadas para combatirlas (Feres et al., 1999). Lo común de ambos métodos de medición es que el hogar es la unidad de análisis, mientras que la variable de ingreso, generalmente se hace como ingreso per cápita.

- **La pobreza según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).** Define a los pobres como aquellas personas que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas. Utiliza como base informativa a los Censos y a la Encuesta Permanente de Hogares. Las NBI son acceso a vivienda (calidad de la vivienda y hacinamiento), acceso a servicios sanitarios (agua potable y sistema de eliminación de excretas), acceso a educación (asistencia a un establecimiento educativo) y capacidad económica (probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar). Se consideran hogares con NBI a aquellos que reúnen al menos una de estas condiciones, ya que todas estas necesidades son básicas y deben ser cumplidas simultáneamente. Serán pobres los hogares o individuos que no disponen o no consumen todos o una combinación de los bienes y servicios.
- **Método del Ingreso o de la Línea de Pobreza.** Identifica la satisfacción potencial de las necesidades. Relaciona la definición de pobreza como estándar de vida ya que considera pobres a las personas cuyo ingreso no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo. Tras este método subyace la idea de que la pobreza es el resultado de la distribución desigual del ingreso, producto de un desarrollo

insuficiente de la región o de la concentración de ingresos en ciertos sectores de la sociedad (Feres et al., 2001).

En América Latina se aplica el Método de la Línea de la Pobreza en su variante alimentaria, que establece si con sus ingresos un hogar tiene capacidad de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales. Utiliza las Encuestas Permanentes de Hogares. Para calcular la Línea de Pobreza es necesario contar con el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimentas, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener la Canasta Básica Total (CBT)³. Esta medición se actualiza con la variación relativa al Índice de Precios al Consumo (Feres et al., 2001).

Una medición particular se utiliza en México, donde se establecen tres líneas de pobreza o “umbrales”: Pobreza Alimentaria (hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación de sus miembros, establecidas con base en el costo de la canasta normativa alimentaria); Desarrollo de Capacidades (hogares en pobreza alimentaria y aquellos cuyos miembros tienen acceso limitado a servicios de educación y salud), y Desarrollo de Patrimonio (hogares en pobreza de capacidades más aquellos cuyo ingreso no alcanza a cubrir el consumo básico en vestido, calzado, vivienda y transporte público) (Instituto Nacional de las Mujeres, 2005).

- **Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).** Este método incorpora además el tiempo disponible para trabajo doméstico, educación y recreación. Es un método “integral” e identifica las carencias asociadas a seis fuentes del bienestar: 1) el ingreso corriente (monetario y no monetario), 2) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados), 3) la propiedad o derechos de uso y de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio), 4) los niveles educativos, las habilidades

³ La CBT es el resultado de la multiplicación de la CBA por la inversa del Coeficiente de Engel (se define como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales derivados de la población de referencia: $\text{Coef. de Engel} = \text{Gastos alimentarios} / \text{Gastos totales}$) citado en Feres, 2001.

y destrezas, 5) el tiempo disponible para la educación, recreación, descanso y tareas domésticas, y 6) la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar (Damián, 2003 citado en Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2005).

5.4. ¿Qué implica medir la pobreza desde una perspectiva de género?

Medir la pobreza desde la teoría de género involucra aspectos relativos a: 1) la medición de la pobreza en general, 2) la relación entre pobreza y género, y 3) a las expresiones diferenciales de la pobreza según género (medición de la pobreza con perspectiva de género). Es decir, incorpora tres ámbitos distintos de un mismo proceso analítico-metodológico.

La teoría de género hace también una distinción entre la definición conceptual y el concepto operacional para fines de medición, ya que considera que, según la definición que se adopte se favorece más o menos el entendimiento de la pobreza desde una perspectiva de género. En lo conceptual, el “género” se adhiere a dos premisas básicas: la primera, es que existe acuerdo en que la definición de pobreza debe dar cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno pero, al mismo tiempo, estar dotada de identidad (Feres, 2008). Por tanto, desde una perspectiva de género se debe diferenciar los fenómenos conexos o simultáneos a la pobreza (desigualdad, exclusión, vulnerabilidad, capital social) y entender su dinámica “estado vs proceso” (causas, expresiones, consecuencias, historia, estructura y funcionamiento social, dinámica) (Feres, 2008).

Por último, la medición de la pobreza desde un enfoque de género parte de tres supuestos analíticos específicos: uno, que el género es un factor que incide en la pobreza; dos, que la perspectiva de género mejora la conceptualización, medición y análisis de la pobreza; y tres, que la perspectiva de género contribuye a la formulación de políticas.

Además de destacar que la pobreza comprende la carencia de recursos materiales, sociales y culturales, la perspectiva de género reafirma su ca-

rácter heterogéneo, en tanto hombres y mujeres tienen responsabilidades y experiencias diferentes, y por ende sus intereses y necesidades también son diferentes. Asume que la división del trabajo por sexo, asigna a las mujeres en el espacio doméstico que determina la “desigualdad en las oportunidades que ellas tienen como género para acceder a los recursos materiales y sociales (propiedad de capital productivo, trabajo remunerado, educación y capacitación), así como a participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales” (Bravo, 1998). Este menor acceso de las mujeres a los recursos, determinan una situación de privación en tres sistemas vinculados: el mercado de trabajo, el sistema de bienestar o protección social y los hogares (Ruspini, 1996, citado en Cepal, 2004).

Este tipo de metodologías de medición permite ver otras formas de pobreza más allá de la carencia de ingresos: pobreza de tiempo, pobreza de oportunidades y de trabajo, la pobreza al interior de los hogares, la falta de vínculos sociales, la limitación de libertades políticas, etcétera. La desvalorización del trabajo doméstico, la homogeneización del hogar como unidad y las labores de cuidado (de niñas, niños y adultos mayores, por ejemplo) siguen siendo responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. Eso tiene claras implicaciones para las mujeres y limitaciones en el desarrollo de sus capacidades y oportunidades para no caer o superar la pobreza.

Amartya Sen critica la supuesta homogeneidad de los hogares y plantea el modelo de “conflicto cooperativo”, es decir, la necesidad de examinar dentro de los hogares, en vez de considerar que tienen una tendencia natural a la maximización conjunta del bienestar. En síntesis: las personas que forman parte de una familia se enfrentan simultáneamente a dos tipos distintos de problemas: cooperación (aumentan las disponibilidades totales) y conflicto (divide las disponibilidades totales entre los miembros de la familia); los arreglos sociales con respecto a quién hace qué, quién consume qué y quien toma qué decisiones son respuestas a este problema combinado de cooperación y conflicto; y la división sexual del trabajo es una parte de esos arreglos sociales y es importante considerarla en el contexto de los mismos en su totalidad (Sen, 1990, citado en De la Cruz, 2008).

Cuadro 5.1. Conceptualización de la Pobreza desde el enfoque de género

Período	Análisis y nociones conceptuales
Primeras investigaciones sobre mujer y desarrollo: el decenio de las Naciones Unidas para la mujer (1975-1985)	Atención dirigida al bienestar material de la mujer y a su papel productivo. Énfasis en la desventaja de las mujeres en términos de ingresos. Se comprueba la falta de información desagregada por sexo y se genera sobre: disparidades de género en las remuneraciones y desigualdades en alfabetización y educación, discriminación en los mercados laborales, las desiguales divisiones por género del trabajo no remunerado dentro del hogar, y el bajo valor social y económico asignado al trabajo realizado por las mujeres. Reconocimiento de una unidad doméstica "natural" idealizada, y cuestionamiento de invisibilidad de los aportes de la mujer hacia a la supervivencia del hogar.
Géneros y programas de ajuste estructural Década perdida (1980 a 1990)	Impactos de los programas de ajuste estructural y las mujeres. Se demuestra que la carga de la crisis de la deuda y la reforma neoliberal no se repartía equitativamente entre mujeres y hombres. Conceptualización de las unidades domésticas como sitios de "conflicto cooperativo" (Sen, 1987).
La "feminización de la pobreza" y aparición de los hogares encabezados por mujeres	Se estableció un vínculo definitivo entre los hogares encabezados por mujeres y una feminización global de la pobreza". Se entiende que la jefatura femenina exacerba la pobreza, producto de las limitaciones en tiempo y recursos de las mujeres y su triple carga de trabajo (empleo, labores domésticas y cuidado de los hijos) y por discriminación en el mercado laboral. Se explica que por ser "proveedor" las mujeres jefas de hogar son más precarias para soportar las presiones de la reestructuración económica neoliberal (CEPAL, 2004). Aparición de la noción de transmisión intergeneracional de la pobreza. Se incorporan temas como el "poder" y el "empoderamiento".
El "empoderamiento" de la mujer. Principios de los 90'	Aparece la noción de 'empoderamiento' en el lenguaje de desarrollo y género. Se entiende que la pobreza no es un fenómeno estático, sino dinámico; que los enfoques de mujer en el desarrollo MED (el enfoque es sólo de mujeres como grupo homogéneo) deben modificarse por enfoques de género en el desarrollo GED (género como un constructo social dinámico y diverso, que abarca a los hombres tanto como a las mujeres).
La pobreza como proceso multidimensional y dinámico: capacidades, activos y medios de subsistencia.	Su foco son los activos (<i>explicados arriba, Moser, 2006</i>). Evolución hacia un enfoque más holístico de la pobreza: "derechos" y "capacidades" de Amartya Sen y nociones de "vulnerabilidad" y 'pobreza como proceso'.
Capacidad de acción, poder y subjetividad (1997 hacia adelante)	Un elemento importante recalado en las investigaciones es la capacidad de acción y poder dentro de la evaluación de la pobreza, bajo la noción de "alternativas". Las alternativas se refieren a la idea de que los individuos pueden tomar decisiones tácticas entre diferentes aspectos materiales, psicológicos y simbólicos de la pobreza.

Cuadro: elaboración personal. Fuente: "Entender la pobreza desde la perspectiva de género". Serie Mujer y Desarrollo n° 52. CEPAL, 2004.

Sin embargo, algunos investigadores consideran que la desigualdad de género no puede incorporarse como un elemento constitutivo de la pobreza ya que ésta afecta a las mujeres, sin importar la clase social a la que pertenezcan:

Vivir con miedo a ser golpeada o a contraer enfermedades de transmisión sexual es una privación (...) pero estas situaciones se refieren al sufrimiento humano y no todo sufrimiento humano es pobreza. Una mujer millonaria golpeada sufre una vejación, mas al ser golpeada no se convierte en pobre. Una adolescente rica que contrae SIDA no se convierte en pobre, a menos que la corran de su casa. Esta distinción no niega el sufrimiento de las mujeres, sino que lo separa en términos conceptuales” (Damián, 2003, citado en INMUJER, México 2005: 23).

Otras dimensiones de la pobreza que tiene presente la perspectiva de género son:

- **Autonomía económica.** Parte de la premisa de que la desigualdad de oportunidades que afecta a las mujeres para acceder al trabajo remunerado perjudica sus posibilidades de alcanzar la autonomía económica. Además, existen restricciones para su acceso a la salud, la educación y las redes sociales, y para su participación en la adopción de decisiones en temas políticos, económicos y sociales, lo cual compromete su autonomía física, el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, capacidad organizativa, social y política, al igual que su capacidad de expresión de opiniones.
- **Violencia de género.** La violencia se considera un factor que inhabilita a las personas para gozar de autonomía. De esta forma, las mujeres que sufren violencia (en todo su ciclo vital) tienen menos posibilidades de alcanzar la autonomía económica y ejercer sus derechos de ciudadanas, lo que erosiona su capital social a causa del aislamiento al que son sometidas, y dificulta el logro de la autonomía social.

5.5. Estereotipos de género en la medición de la pobreza

A pesar lo descrito anteriormente, los esfuerzos por medir la pobreza desde una perspectiva de género, han ido generando “estereotipos” que están impidiendo ver las diferencias internas entre mujeres. Los más conocidos son:

- **La “feminización de la pobreza”.** Investigadoras como Sassen (2007) radicalizan esta postura diciendo que no sólo está feminizando la pobreza, sino que se está feminizando la supervivencia⁴. Kabeer (1996) y el mismo Informe CEPAL (2004) al contrario, indican que: “la tesis de la feminización de la pobreza (...) todo un conjunto de programas y proyectos políticos y económicos (...) ha servido al entusiasmo neoliberal por las medidas de reducción de la pobreza funcionalistas y basadas en objetivos en favor de grupos ‘excepcionalmente’ desfavorecidos” (CEPAL, 2004). Diversas investigaciones argumentan que no existen datos confiables que sostengan estas afirmaciones. Además, a cierto nivel de pobreza extrema, las diferencias entre hombres y mujeres son menores ya que no existen recursos físicos ni simbólicos sobre los cuales hacer la diferencia⁵.
- **La pobreza de los hogares con jefatura femenina.** Quizás uno de los problemas más graves de esta noción es que considera a las mujeres en forma homogénea. Otro punto es que pareciera enfatizar en el estado marital de los hogares más que en los contextos sociales y económicos en los que se encuentran. Esto tiene implicancias de valor, ya que genera la idea de que la maternidad es viable dentro de un matrimonio o que un hogar siempre debe tener dos proveedores, donde el principal es el hombre. Es importante visibilizar también los aspectos positivos que pueden existir en estos hogares, como la mayor libertad para tomar decisiones, mayor autonomía de la mujer, un patrón de gasto más equitativo al interior del hogar, disminución de la violencia intrafamiliar, etc.

5.6. Algunas limitaciones y críticas en torno a la medición de la pobreza

El enfoque de NBI. Se han hecho críticas a la medición del NBI que pueden resumirse en que atiende a criterios políticos, permite la omisión o subde-

⁴ “La producción alimenticia de subsistencia, el trabajo informal, la emigración o la prostitución son actividades económicas que han adquirido una importancia mucho mayor como opciones de supervivencia para las mujeres” disponible en: <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article620>

⁵ Entrevista a Gloria Camacho, sobre su estudio de Pobreza y Migración para UNICEF, 2008, Quito, Ecuador. Intercambio informal, 25 de octubre 2008. Oficina de SEPLAES.

claración de los datos, tiene una alta variabilidad, atiende solamente a la dimensión monetaria de la pobreza. Desde una perspectiva de género, se considera que el NBI sólo toma en cuenta el aspecto material, dejando de lado aspectos culturales, las relaciones de poder que determinan el acceso de las personas a los recursos y, el trabajo doméstico no remunerado⁶. Más puntualmente, este índice no considera que las personas satisfacen necesidades por medio de redes comunitarias o familiares, ni que el trabajo doméstico marca una diferencia en los hogares donde éste debe ser pagado o asumido por una mujer en una jornada de trabajo extra. Tampoco permite observar las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al uso del tiempo y sus patrones de gasto. Considera que todos los miembros del hogar tienen las mismas necesidades y que sufrirán la pobreza de la misma forma.

Líneas de pobreza. No incluye los efectos que tienen en el bienestar personal o privado ciertos bienes y servicios públicos tales como la salud y la educación; tampoco, los recursos no monetarios como redes de parentesco, amistad o vecindad, que son satisfactores de necesidades, ni el hecho de que el bienestar de los seres humanos, y de sus intereses, depende de otros aspectos menos tangibles tales como la dignidad y el respeto por uno mismo.

El enfoque de las capacidades. No sólo toma en cuenta el ingreso, sino también servicios que pueden ayudar a satisfacer necesidades vitales (agua potable, alcantarillado, sanidad pública, entre otros). Kabeer, 2003, citada en CEPAL, 2004) indica que este enfoque confunde medios y fines y desdibuja sus fronteras. En cuanto a los fines, se trata de un amplio abanico de factores que se consideran imprescindibles para la vida humana, tales como la vivienda, la salud y la vestimenta, que a su vez permiten que las personas puedan conseguir otras “funcionalidades”.

⁶ Otros argumentos: si bien el ingreso no refleja integralmente las diversas dimensiones de la pobreza, no es un indicador unidimensional porque el ingreso está relacionado con otros aspectos, como el capital humano y las relaciones sociales; también define el tipo y la magnitud de los satisfactores a los que pueden acceder las personas para cubrir sus necesidades y toma en cuenta elementos culturales al contemplar la preferencia de los consumidores en la elección de satisfactores como cultura, salud, esparcimiento y educación (CEPAL, 2004).

5.7. Propuestas de medición de la pobreza desde un enfoque de género

Desde los organismos internacionales como PNUD se han construido instrumentos que pretenden aportar a una definición más amplia de la pobreza.

1. **El Índice de Potenciación de Género (IPG).** Se centra en las oportunidades de las mujeres en lugar de centrarse en sus capacidades y refleja la desigualdad en tres áreas: participación política y poder para tomar decisiones, medido por porcentaje de hombres y mujeres regidores en la municipalidad de cada cantón; participación económica y poder para tomar decisiones, medido por el porcentaje de hombres y de mujeres en puestos superiores; y poder sobre los recursos económicos, medido por el bienestar material estimado de hombres y mujeres.
2. **El Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG)** es un indicador que ajusta el progreso medio de desarrollo humano para que refleje las desigualdades entre mujeres y hombres en: a) vida larga y saludable, según la esperanza de vida al nacer; b) educación según la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria; y c) nivel de vida digno, medido según el cálculo de los ingresos percibidos.
3. **Índice de Feminidad en la Pobreza.** Construido por la CEPAL, expresa la cantidad de mujeres por cada 100 hombres en cada zona de residencia. Se calcula haciendo el cociente entre el número de mujeres urbanas (rurales) y el número de hombres urbanos (rurales), multiplicado por cien. Esta cifra muestra que tanto en los hogares pobres como en los no pobres la presencia femenina es mayor.

Estos tres índices, sin embargo, no consideran factores de empobrecimiento de las mujeres, abordados en este ensayo, y las principales críticas apuntan a que no consideran factores como el uso del tiempo y la intensidad del trabajo y su relación con el bienestar de las mujeres mientras, por otra parte, el alcance de estos índices continúa cuestionado por la falta de datos idóneos.

Desde una perspectiva diferente, que intenta valorar y contabilizar aspectos de la medición de la pobreza ajenos al género, se destacan:

- A. Medición de ingresos a nivel individual.** Esta propuesta es distinta a la medición de la pobreza por hogares, pues propone la medición a escala individual para captar la pobreza de aquellas personas que no cuentan con ingresos propios, y permitiría demostrar las limitaciones de las mujeres para ser autónomas en términos económicos.
- B. Medición combinada de ingresos.** Sustituye el concepto “jefatura de hogar” por “Miembro de referencia” y combina tres elementos: 1) Medición del ingreso a nivel individual de la población, del total monetario individual de las jefas y jefes de hogar según condición de pobreza y la medición de mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres, 2) Medición combinada de ingresos a nivel individual en el contexto de los hogares, 3) Medición del ingreso total por sexo dividido por la población total de mujeres/varones. El cálculo mide el ingreso global por varones y mujeres y la brecha de género en el ingreso global (De la Cruz, 2008).
- C. Indicador sintético de la pobreza económica.** Este indicador se elabora calculando el ingreso global por sexo, es decir, la suma de los ingresos percibidos por mujeres y hombres de remuneraciones del trabajo, rentas, jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias corrientes, y dividiéndolo entre la población total de mujeres y hombres respectivamente (Gálvez, 2001; Bravo, 2003, citado en CEPAL, 2004).
- D. Medición del trabajo no remunerado.** En estas mediciones se integran:
 - **Imputación de un valor monetario al trabajo doméstico.** Las propuestas son: aplicar el valor correspondiente al salario de un trabajador sustituto, a la función equivalente en el mercado, al costo de oportunidad o asimilarlo a los salarios medios o mínimos en el mercado (Arriagada, 1990, citado en CEPAL, 2004). También

se ha planteado la posibilidad de incorporar el trabajo doméstico a las cuentas nacionales⁷.

- **Asignación de tiempo al trabajo no remunerado.** Se propone una conceptualización del trabajo no remunerado que comprenda: el trabajo de subsistencia (autoproducción de alimentos, fabricación de vestimenta y servicios); el trabajo doméstico (cocinar, lavar, planchar, limpiar, etc.); cuidado de niños y personas adultas o ancianas y trabajo voluntario o para la comunidad (Aguirre, 2003). La asignación de tiempo permite calcular la Carga Global de Trabajo, concepto que integra el trabajo no remunerado y remunerado, que se mide a través de la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT).
- **La medición de la violencia.** Existen propuestas de medición de los costos de la violencia, algunas de las cuales permiten observar la estrecha relación entre este fenómeno y la pobreza. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) plantea un cálculo del costo total de la violencia en América Latina y el Caribe⁸, que comprende la medición de los costos directos, no monetarios, económicos multiplicadores, y sociales multiplicadores.
- **La medición de la propiedad de la tierra por género.** Un aspecto sobre el que existen pocas investigaciones es la magnitud de la brecha de género en la propiedad de los recursos, en particular, de la tierra. León y Deere (2003) indican que los censos agrícolas asumen que el propietario de una finca propia debe ser el jefe del hogar, del mismo modo, se asume que las mujeres que se declaran agricultoras principales de una finca propia son, de hecho, las propietarias, pero que no existen cifras que permitan ratificar estos supuestos. Por otra parte, se debe tener en cuenta los distintos

⁷ Otros argumentos indican que tampoco se valorizan las transferencias no monetarias que realiza el Estado. Es necesario precisar que el trabajo doméstico no es comparable con dichas transferencias ya que se trata de una transferencia desde fuera del hogar, en cambio el trabajo doméstico es una transferencia dentro del hogar; y la medición de ingresos es por hogar.

⁸ Entre otros trabajos: Rubio, Mauricio. *Los costos de la violencia en América Latina. Una crítica al enfoque económico en boga*, Colombia, 1998; En Bobadilla et al. *Medición de los costos de la violencia* (OPS, 1995); *La violencia en El Salvador en los noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*, (1997) Informe de Investigación presentado al BID- Red de Centros de Investigación.

regímenes matrimoniales que determinan las normas relativas a la propiedad que se adquiere antes y después del matrimonio (Deere y León, 2003).

Referencias

- Arriagada, I. (2010). Capital social, pobreza y género. Ponencia presentada en II Seminario internacional Género y Pobreza. Enero, México, D.F.
- Bradshaw, S. (2002). La pobreza no es la misma ni es igual: Relaciones de poder dentro y fuera del hogar. Fundación Puntos de Encuentro. Managua, Nicaragua.
- Bravo, R. (2003). Medición de la pobreza desde un enfoque de género. Ponencia presentada en Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género CEPAL - OIT. Chile.
- Bravo, R. (2003). Pobreza y desigualdad de género: Una propuesta para el diseño de indicadores. CEPAL. Chile. (253 - 291). <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER6/15.pdf>
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2004). Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Serie Mujer y Desarrollo No. 52. Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/14795/lcl2063e.pdf>
- Carrasco, C. (2006), La economía feminista: una apuesta por otra economía. En Vara, M^a Jesús (coord.). *Estudios sobre género y economía* (29-62), Madrid: Akal.
- Chant, S. (2003). Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género. CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo nº47. Santiago de Chile.
- Deere, C. D. & León, M. (2002). Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina / México D.F: PUEG: FLACSO.
- De La Cruz, C. (2008). La medición de la pobreza desde una perspectiva de género. Documento de la Escuela Virtual, PNUD.
- Feres, J. C. & Mancero, X. (2001). División de Estadística y Proyecciones Económicas. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos. Santiago de Chile.
- Feres, J. C. (2008). Pobreza y Género: El Dilema de la Medición ¿Del género de la pobreza a la pobreza de género? CEPAL, México.

- Feres, J. C. & Mancero, X. (1999). Enfoques para la medición de la Pobreza. Breve Revisión de la Literatura, 4o Taller Regional del Mecovi, CEPAL, LC/R.1985, enero de 2000.
- Gardiner, J. (1999). Los padres fundadores en Carrasco (ed.) *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona: Icaria.
- Guérin, I. (2005). Mujeres y Economía: los desafíos. Entre resistencia y justicia social. (Concept paper) redactado para el encuentro del PSES en Noviembre Dakar, Senegal. Revisado el 10 de marzo de 2010 en: http://womeneco.socioeco.org/es/documents.php#list_docs_id_doc_7408
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1997). La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de las Mujeres de México. (2005). Pobreza, género y uso del tiempo.
- Jubeto, Y. (2008). Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. Cuadernos de Trabajo de Hegoa, nº 43. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Universidad del País Vasco.
- Kabeer, N. (1997), Editorial, tactics and trade-offs: revisiting the links between gender and poverty, IDS Bulletin, vol. 28, Nº 3, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS), Universidad de Sussex.
- Mayordomo, M. (2000). Precursores: el trabajo de las mujeres y la economía política, Trabajo presentado en VII Jornadas de Economía Crítica, Albacete: Universidad de Castilla la Mancha. Revisado el 7 de marzo de 2010 en www.ucm.es/info/ec.
- Moser, C., A. Felton (2007) Intergenerational asset accumulation and poverty reduction in Guayaquil Ecuador (1978-2004) En C. Moser (Ed.) *Reducing Global Poverty: the Case for Asset Accumulation*, Washington D.C. Brookings Press.
- Nelson, J. A. (1995, vol.9). Feminismo y economía. *Journal of Economic Perspectives*. 131-48. Revisado el 7 de marzo de 2010 en http://www.ase.tufts.edu/gdae/about_us/cv/nelson_papers/nelson_feminismo_y_economia.pdf
- Rosales, S. E. (2003). El vínculo entre mujer, economía y pobreza. Tegucigalpa: PNUD, Revisado el 8 de marzo de 2010 en www.undp.un.hn/publicaciones/colecciones/DH_20.pdf

Scott, J. (1996). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas (Comp.) El género: la construcción cultural de la diferencia sexual (23 - 28). PUEG, México.

Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL- UNIFEM - República de Italia (2004). Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Serie Mujer y Desarrollo n° 52. Santiago de Chile.

Consultas Web

Medición de la pobreza. Recuperado el 12 de marzo de 2010 de: <http://www.eumed.net/coursecon/dic/oc/medpobr.htm>;

Índice de Potenciación de Género. Recuperado el 12 de marzo de 2010 de: sisvi.mj.go.cr/SISVI/.../vr_indice_de_potenciacion_de_genero.pdf;

Índice de Desarrollo Humano: Recuperado el 10 de marzo de 2010 de División de Población de la CEPAL www.eclac.cl/celade.

CONCLUSIÓN

Este libro se escribe en un año de múltiples acontecimientos entre sombras y luces, entre males globalizados y bienes en proceso de mundialización. Las tantas sombras, como la crisis euro-norteamericana, hacen temer la profecía de los Mayas. Pero las luces hacen creer que el mundo llegará por lo menos al 2015, fecha de examen sobre los ODM. De la misma manera como el pesimismo ha rodeado a los creyentes de la profecía Maya en el mundo, muchos contradictores de la cooperación internacional consideran no sólo que los ODM no superarán el examen del 2015, sino que comprobará el fracaso de la ayuda al desarrollo dirigida a los países más pobres del planeta.

Esta visión pesimista y reduccionista, no deja ver avances parciales, ni entrega posibilidades alternativas de solución, más allá del fin del sistema de cooperación internacional. Tal punto de vista no tiene presente los continuos cambios que han ocurrido en pro de la mejora del sistema de ayuda desde la promulgación en el año 2000 de la Declaración del Milenio, como son los logros conseguidos en temas como educación, salud infantil y fortalecimiento de la democracia, entre otros; la incursión de nuevos actores, la consolidación de indicadores de control y seguimiento y la enorme preocupación por la constitución de una ayuda más efectiva. Estos logros se han conseguido muy a pesar de los condicionamientos a los receptores, los incumplimientos en la entrega de la ayuda pactada y la posición ventajosa de negociación que poseen los donantes.

Sin duda, será necesario implementar más cambios para mejorar el sistema internacional de ayuda. En este sentido, la Escuela Latinoamericana de

Cooperación y Desarrollo considera que la concepción de los ODM como Bienes Públicos Globales (BPG) es un elemento vital para lograrlo. Particularmente, esto propone el octavo ODM al fomentar una asociación mundial para el desarrollo humano, la cual contiene en sí, todos los otros Objetivos. Sin embargo, esto requiere de ciertos ajustes en la institucionalidad y en la funcionalidad de los actores del sistema mundial como son los Estados, Organizaciones multilaterales, ONG´s, Empresas (con Responsabilidad Social Empresarial) y los individuos.

El recorrido que se realizó en este libro no solo no pasa por alto los diferentes obstáculos y problemas que presenta el sistema de cooperación internacional, sino que reflexiona e invita a trabajar para superarlos y alcanzar logros de vital importancia en la humanidad como es el fin de la pobreza extrema, un objetivo tan deseable y soñado como es la paz mundial, la democracia, el desarrollo humano y conservación del medioambiente de calidad.

El 2011 se concluye, además, con la revisión en Busán (Corea del Sur) de una de las luces más esperanzadoras de hoy: la cooperación internacional para el desarrollo. De esta Cumbre se espera que surjan los elementos preliminares para la creación de la Asociación Global para el Desarrollo que se haga cargo de promover los bienes de la humanidad. Este texto de Debates sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo se contextualizó en esta dialéctica coyuntura en la que hoy se debate el mundo.