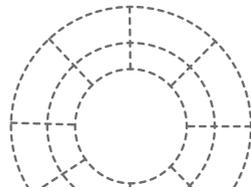
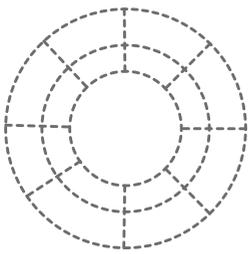
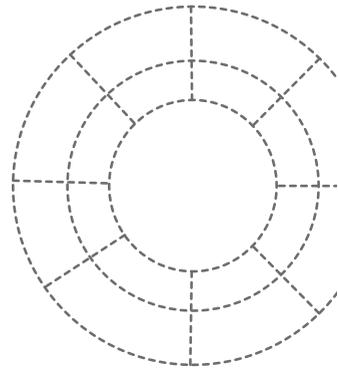
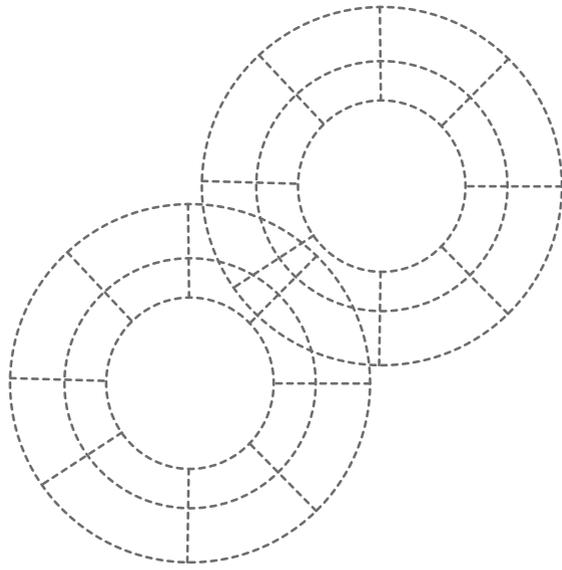
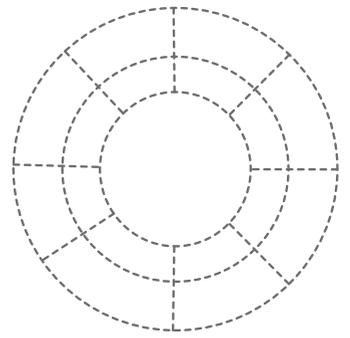
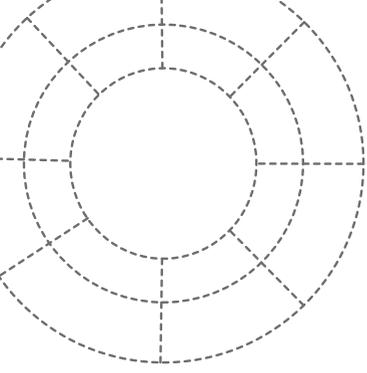


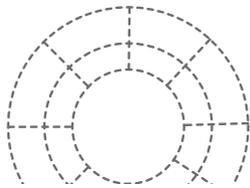
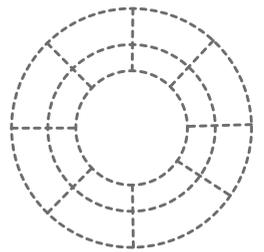
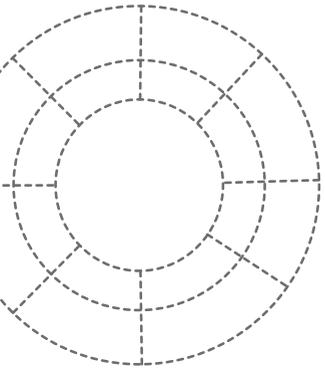
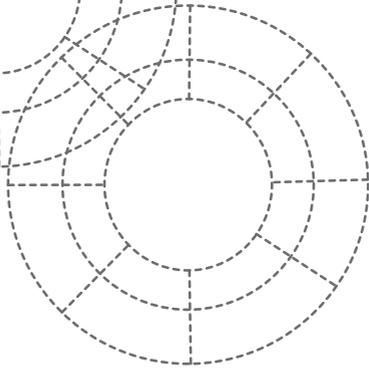
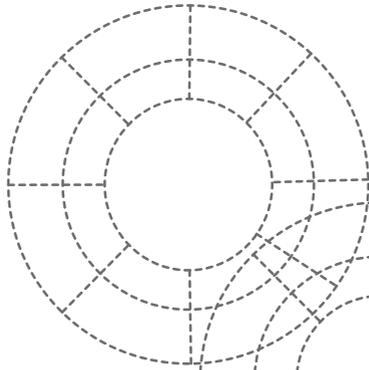
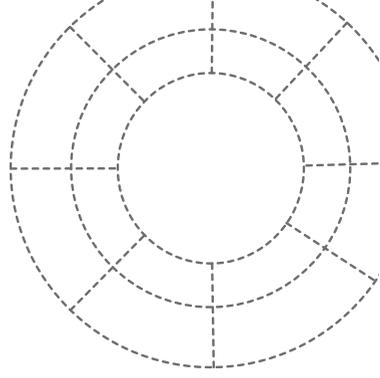
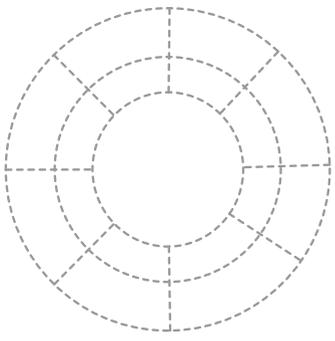


Cambio mundial,  
globalización  
y desarrollo



Prudenzió Óscar Mochi Alemán  
Cristina Girardo  
Coordinadores





# **Otros Desarrollos**

# **Otra Cooperación**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

*Rector*

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

*Secretario General*

Dr. Domingo Alberto Vital Díaz

*Coordinador de Humanidades*

Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez

*Directora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)*

COMITÉ EDITORIAL

CRIM

Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez

PRESIDENTA

Lic. Mercedes Gallardo Gutiérrez

*Secretaria Técnica del CRIM*

SECRETARIA

Dra. Luciana Gandini

*Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*

Dra. Verónica Vázquez García

*Profesora-investigadora del Programa de Postgrado en Desarrollo Rural,  
Colegio de Postgraduados*

Dra. Elsa María Cross y Anzaldúa

*Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM*

Dr. Carlos Javier Echarri Cánovas

*Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos,  
Urbanos y Ambientales, El Colegio de México*

Dra. Maribel Ríos Everardo

*Secretaria Académica del CRIM*

INVITADA PERMANENTE

Mtra. Yuriria Sánchez Castañeda

*Jefa del Departamento de Publicaciones del CRIM*

INVITADA PERMANENTE

# **Otros Desarrollos Otra Cooperación**

**Retos y perspectivas  
de la cooperación internacional**

**Prudenzio Óscar Mochi Alemán  
Cristina Girardo  
Coordinadores**



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias**  
Cuernavaca, 2018

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas**

**Nombres:** Mochi Alemán, Prudenzió, editor. | Girardo, Cristina, editor.

**Título:** Otros desarrollos, otra cooperación : retos y perspectivas de la cooperación internacional / Prudenzió Óscar Mochi Alemán, Cristina Girardo, coordinadores.

**Descripción:** Primera edición. | Cuernavaca : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2018.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2003975 (impreso) | ISBN 978-607-30-0723-8 (impreso) | ISBN 978-607-30-0725-2 (electrónico).

**Temas:** Desarrollo sustentable -- América Latina -- Cooperación internacional -- Congresos. | Desarrollo sustentable -- Cooperación internacional -- Congresos

**Clasificación:** LCC HC130.E5.O67 2018 (impreso) | LCC HC130.E5 (electrónico) | DDC 338.9807—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por pares académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en los Lineamientos Generales de la Política Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México

Diseño de forros: Karen Mejía Cabrera

Primera edición: 27 de julio de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa  
62210, Cuernavaca, Morelos  
[www.crim.unam.mx](http://www.crim.unam.mx)

ISBN: 978-607-30-0723-8

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en México

# Contenido

Introducción	9
<i>Prudenzio Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo</i>	

## Primera parte

### DESARROLLO Y COOPERACIÓN:

#### VÍNCULOS CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

1. La disputa del desarrollo: algunos aportes desde el pensar situado latinoamericano	21
<i>Oscar Madoery</i>	
2. Las tensiones de los enfoques de los desarrollos en América Latina y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	37
<i>Prudenzio Óscar Mochi Alemán</i>	
3. Cambiando el marco interpretativo de la cooperación. Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible	57
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	
4. Cambios en la narrativa y la práctica de la cooperación internacional frente a la evolución del desarrollo	81
<i>Citlali Ayala Martínez</i>	
5. Repensar el desarrollo y la cooperación internacional desde los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe	109
<i>Marta G. Loza V.</i>	
<i>Diego G. Urbán M.</i>	

## Segunda parte

### INSTITUCIONES Y ACTORES INVOLUCRADOS EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

6. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible:  
utopía y oportunidad 139  
*Susana Liberti*
  7. Institucionalidad de la cooperación internacional  
para el desarrollo en México:  
ausencias y desafíos para el cumplimiento  
de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 159  
*Cristina Girardo*
  8. Oxfam Novib en América Latina:  
¿otra cooperación para otro desarrollo? 183  
*Gabriela Sánchez Gutiérrez*
  9. La participación de la sociedad civil en la cooperación  
internacional de cara a un desarrollo con calidad. 209  
Experiencias mexicanas  
*Cristina Tapia Muro*  
*María Elena Romero*  
*Karla Valverde Viesca*
  10. El Foro del Ecosoc para el Seguimiento a la Financiación  
para el Desarrollo y su encomienda en la consecución  
de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 231  
*Carlos Cerda Dueñas*
  11. La cooperación descentralizada  
y el desarrollo urbano en México:  
un análisis del programa URB-AL III 259  
*Montserrat Ledezma Escalante*
- Comentarios finales 283

# Introducción

---

Prudenzio Óscar Mochi Alemán  
Cristina Girardo

Los antecedentes de este libro surgen de dos jornadas de diálogos y debates: “Otro desarrollo y otra cooperación. Retos y perspectivas de la cooperación internacional ante la diversidad de los esquemas de desarrollo”, una de ellas realizada en la Ciudad de México, el 1 de septiembre de 2016, y otra, en la ciudad de Guadalajara, el 18 de noviembre, ambas organizadas por la Red Mexicana en Cooperación para el Desarrollo (Remecid), el Instituto Mora, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México, y el Centro Universitario en Ciencias Económicas y Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Dichos eventos tuvieron como objetivo debatir conceptualmente qué se entiende en el actual contexto latinoamericano por desarrollo, su perspectiva y vínculos con los esquemas de la cooperación internacional y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Estos vínculos entre desarrollo y cooperación conllevan distintas controversias y desafíos. La actual situación en la región latinoamericana expresa una crisis y confrontación entre proyectos distintos, tanto del lado de las visiones modernizadoras del crecimiento como de las visiones alternativas (el desarrollo humano, sostenible y endógeno). Contemporáneamente, cada vez más voces de actores de la región buscan salirse de las lógicas predominantes en función de buscar el reconocimiento de las diferencias e ir más allá del desarrollo acentuando la perspectiva de la crisis civilizatoria. La cooperación internacional no es ajena a estos retos en un momento crucial en el que dichos proyectos se confrontan. En este sentido, la Remecid consideró necesario debatir alrededor de las diversas visiones para indagar sobre qué desarrollo y para cuál cooperación.

## Antecedentes

El debate sobre el desarrollo involucra una revisión de los contenidos y la orientación de la propia noción de desarrollo. En estos últimos tres decenios se destaca una manera multidimensional y multidisciplinaria de acercarse a sus definiciones e intervenciones. La concepción de desarrollo como expresión de libertad lleva a una concepción integral u holística donde las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, cultural, etc.) no sólo deben considerarse en su integralidad, sino además por cómo se relacionan e influyen entre sí. Asimismo, el modelo de desarrollo tradicional, vinculado a la modernidad, muestra otra de sus limitaciones: el agotamiento de los recursos naturales. La lenta capacidad de recuperación del planeta en comparación con la rapidez en su degradación y explotación alentada por los procesos de modernidad, ponen en evidencia problemas globales como los causados por el cambio climático.

Los nuevos debates en torno al desarrollo llevan implícita además la incorporación de una mayor interdisciplinariedad, producto de la interrelación entre las distintas esferas de la realidad social —más allá de la económica—. En este caso, “se trataría de ampliar la noción de desarrollo a la esfera política —el papel de la democracia y las instituciones—, a la social —la preocupación por la equidad y el nivel de bienestar de las personas— y a la ecológica —la incorporación de la sostenibilidad ambiental—” (Madoery 2016).

Asimismo, hay nuevos enfoques que tratan de ir más allá del desarrollo, o de crear alternativas a la visión del desarrollo tradicional, reconociendo la pluralidad cultural en la que se inscriben las concepciones del bienestar y la sustentabilidad, que en gran parte de las cosmovisiones indígenas se basan en el reconocimiento de leyes de la naturaleza. Esto implica la concesión del Buen Vivir como parte de la recuperación de dichas cosmovisiones y la superación del Estado colonial, sin representación de las distintas culturas, por el Estado multiétnico y multicultural que las reconozca.

Por otra parte, no es ajena la relación que guarda el proceso y evolución de la cooperación internacional con las teorías y modos del desarrollo, teniendo en cuenta que ésta respondió a la dinámica de dichos enfoques.

Por lo expuesto, consideramos importante poder discutir y reconocer en la evolución de las distintas teorías y enfoques del desarrollo, el concepto mismo de *desarrollo*, entendido como el mejoramiento de la condición humana, así como los actores e instituciones que participan y las estrategias que implementan en distintas escalas territoriales.

En la primera parte del libro, “Desarrollo y cooperación”, el capítulo uno “La disputa del desarrollo: algunos aportes desde el pensar situado latinoamericano”, de Oscar Madoery, abre la discusión con la revisión del concepto de *desarrollo*, un concepto que refleja paradójicamente aspiraciones de mejoramiento de condiciones de vida, progreso, trabajo digno, entre otros, pero que en nuestra América no ha tenido correspondencia con los referentes a los que apela, sino que, por el contrario, se ha manifestado con profundas desigualdades, aumento de la pobreza, asimetrías territoriales y destrucción ambiental. El autor, ubicándose desde el pensar situado latinoamericano y la teoría crítica, se cuestiona si el término *desarrollo* sigue vigente en nuestras realidades, cómo se podrían atenuar las heterogeneidades y cómo se movilizan las fuerzas sociales en los diversos territorios. Su objetivo también consiste en analizar si esto es posible en contextos neoliberales, enfatizando los efectos que el desarrollo tiene sobre el sujeto social latinoamericano, y sus posibilidades para protagonizar procesos transformadores. Madoery nos invita a analizar por qué se desarrollan los territorios y se transforman utilizando recursos exógenos o aprovechando las oportunidades de contexto, gestionando conflictos y estrategias para el desarrollo.

El capítulo dos, de Prudenzio Óscar Mochi Alemán, “Las tensiones de los enfoques de los desarrollos en América Latina y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, analiza en el marco de los enfoques que conviven y se disputan la hegemonía en la región las distintas políticas llevadas a cabo por los gobiernos nacionales, tanto en décadas pasadas (neodesarrollismo) como en el presente (neoliberal). Asimismo, los acuerdos macrorregionales que condicionan estas políticas y los enfoques de desarrollo predominantes en América Latina. El objetivo es poder discernir si en este marco de tensiones y controversias es viable alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y destaca algunas propuestas y protagonistas que se podrían fortalecer para alcanzar dichos objetivos. En este sentido, visibiliza

la oposición política y los movimientos sociales que expresan resistencia a la modernidad y a las políticas neoliberales, así como las visiones del Buen Vivir propuestas desde comunidades indígenas. Plantea interrogantes en el marco de políticas públicas aplicadas en países de América Latina, cuya complejidad tanto nacional como internacional en tiempos actuales evidencian lo difícil de la tarea que espera ya sea a los gobiernos como a los sujetos protagonistas de la historia. Propone que para lograr alcanzar los ODS, la cooperación internacional debe centrar su ayuda en actores y en protagonistas que proporcionen una mejor calidad de vida y bienestar a las personas, para no dejarse colonizar por los intereses de las grandes corporaciones.

Enriqueciendo el debate desde una perspectiva histórico-crítica, el lector encontrará el trabajo de Rafael Domínguez Martín “Cambiando el marco interpretativo de la cooperación. Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible”, un capítulo donde el autor analiza las contradicciones implícitas a las cuales se enfrentan los ODS. Es un análisis polémico donde el autor, a lo largo de todo el texto —recuperando algunas nociones como el ecodesarrollo limitarianista y la estructuralista-dependientista—, va demostrando los cambios en las agendas vinculadas con la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Se detiene con minuciosidad en los distintos trayectos de la cooperación y nos invita a reflexionar y repensar sus propósitos y prácticas desde otras maneras de entender la suficiencia financiera, la equidad y la distribución justa. En palabras de Rafael, se trata de pensar en un “nuevo espíritu de la cooperación para el periodo que resta hasta el 2030” y pensar en poner fin a la riqueza sin límites concentrada en casi todos los países.

Continúa esta discusión el trabajo de Citlali Ayala Martínez, “Cambios en la narrativa y la práctica de la cooperación internacional frente a la evolución del desarrollo”, en el cual revisa los cambios de paradigma en el desarrollo, marcado por factores coyunturales a través de décadas. Individualiza además los nuevos elementos que irrumpen y permean los enfoques de desarrollo actual, tales como el de género, de la sostenibilidad y los derechos humanos. Señala asimismo las incompatibilidades con la coyuntura actual condicionada por los procesos de la globalización. Su énfasis está puesto sobre todo en señalar cómo las capacidades de los individuos, de las organizaciones y del tejido social aunado a la tecnología y al conocimiento son

factores que sugieren una forma en que la CID puede abogar para potenciar o desarrollar nuevas capacidades, e invita también a reflexionar sobre los obstáculos que condicionan los procesos actuales para alcanzar los ODS. El capítulo cinco de Marta Guadalupe Loza Vázquez y Diego Gilberto Urbán Madrigal, “Repensar el desarrollo y la cooperación internacional desde los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe”, cierra la primera parte de este libro analizando la manera en que los enfoques de desarrollo imperantes desde que se implementó la CID fueron dejando de lado las necesidades particulares de actores y grupos sociales —entre ellos, los pueblos indígenas— protagónicos en nuestra región como sujetos autónomos de derechos. Los supuestos y prácticas que guiaron la modernidad condujeron a la exclusión, al olvido y al intento de asimilación de etnias enteras que a fuerza de su propia resistencia logran conservar lenguas, culturas, identidades avasalladas por siglos e ignoradas por las prácticas de la CID. La Agenda 2030 en su séptimo apartado propone garantizar precisamente el pleno desarrollo de los pueblos indígenas. A su vez, en la región y en algunos países, el enfoque del Buen Vivir ya es un derecho constitucional.

Para completar y vincular la idea de desarrollo y cooperación, la segunda parte de esta obra “Instituciones y actores involucrados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, se centra en analizar las características y acciones que llevan a cabo los protagonistas del desarrollo en distintos territorios. La idea con la parte teórica descrita y los análisis empíricos en este segundo momento es seguir reflexionando si los ODS son una utopía imposible de alcanzar, o vislumbrar las acciones que se necesitan para cumplir con tales metas. Así, brinda instrumentos para analizar las fortalezas y debilidades de los actores e instituciones que participan y facilitan los procesos de desarrollo.

La investigación de Susana Liberti, “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: utopía y oportunidad”, analiza de manera minuciosa los obstáculos, revisa estadísticas significativas de indicadores que dan cuenta de la situación en la que se encuentran las realidades políticas de los países, pero deja planteada la posibilidad de que todos los obstáculos señalados no significan abandonar el intento por alcanzar un cambio que logre no sólo una gran movilización social, sino una oportunidad para alcanzar cambios estructurales

que incidan para lograr un mundo “más justo, una sociedad mundial más solidaria y una mitigación del cambio climático”. La utopía planteada por los ODS puede ser el motor transformador en donde áreas, actores públicos y privados e instituciones de cada país revisen sus políticas y medios en pos de un desarrollo más incluyente y sostenible. En este sentido, lo sostenible es señalado como algo mucho más que la suma del desarrollo económico y la sostenibilidad, y que los ODS sean una oportunidad significa, para la autora, que actividades financieras, de producción y de consumo satisfagan necesidades de la población en sentido amplio, que van de lo político a lo social.

En el capítulo siete de Cristina Girardo, “Institucionalidad de la cooperación internacional para el desarrollo en México: ausencias y desafíos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, la autora se dio a la tarea de analizar precisamente la fortaleza institucional que permite en México facilitar la cooperación internacional (CI). Indaga sobre la información disponible para poder identificar las ausencias y desafíos que permitirán alcanzar los ODS. De igual manera, revisa los actores que participan y algunos proyectos ejecutados en años anteriores que pueden servir como referentes que ya hay en México sobre áreas enfocadas por la CI. La autora muestra y expone en su trabajo que existen aún carencias institucionales que habrá que subsanar, y hace referencia a datos obtenidos de percepciones de actores que han ejecutado proyectos y seguramente serán una referencia para futuros trabajos que intenten resolver los desafíos que todavía se plantean en torno a la visibilidad de los actores y la institucionalidad de la CI en México.

Continuando con el análisis de los actores, el trabajo de Gabriela Sánchez Gutiérrez, “Oxfam Novib en América Latina: ¿otra cooperación para otro desarrollo?”, focaliza precisamente el estudio de una organización internacional destacada en la CI, y si su presencia tanto en México, durante treinta años, como en la región nos dejó como legado una propuesta de cooperación alternativa para pensar otras formas de desarrollo, a través de su intervención en lo social, su incidencia en políticas públicas, su actuar en territorios locales, o bien, como enfatiza Gabriela, abriendo “brecha en temas fundamentales para el desarrollo”. Destaca el compromiso político de Oxfam Novib como un modelo de desarrollo distinto, su solidaridad,

horizontalidad en las relaciones, sensibilidad ante los distintos contextos sociales, políticos y económicos. Relaciones de confianza que permearon acciones y contribuyeron a generar aprendizajes e innovación, por lo general ausentes en otro tipo de intervenciones. Es tarea común abogar por cambios estructurales en las condiciones de vida de las personas. Su inversión en desarrollo local y regional fue fundamental para poner al territorio y a los actores como protagonistas del desarrollo. Asimismo, la autora en este capítulo no deja de preguntarse las razones por las cuales, a pesar de la importancia e impacto de sus proyectos, esta organización se retiró de México y de América Latina. Y no deja de enfatizar, en la perspectiva que propone la Agenda 2030, la posibilidad de retomar las enseñanzas que se recogen de esta experiencia.

Siguiendo con los actores que participan en la CID, el capítulo de Cristina Tapia Muro, María Elena Romero y Karla Valverde Viesca, “La participación de la sociedad civil en la cooperación internacional de cara a un desarrollo con calidad. Experiencias mexicanas”, aborda en principio la complejidad de los conceptos *cooperación* y *desarrollo*, sobre todo cuando se pretende ubicarlos en las particularidades de los países con más dificultades económicas, sociales, culturales y ambientales. Las autoras señalan algunos desafíos pendientes, como la agenda de la CID todavía más vinculada a las exigencias de los donadores que a las necesidades de los receptores. En ese sentido, Cristina, María Elena y Karla identifican a las organizaciones de la sociedad civil como un actor que puede destacar para contribuir a eficientar la cooperación, definiendo tanto nuevos indicadores para poder medir el impacto de las acciones que realicen, así como siendo garante de una inclusión más participativa en los territorios donde actúan. Nos relatan y analizan dos estudios de caso que ponen el acento en la manera en que pueden incentivar una mejor forma de vida en las personas poniendo el interés en la comunidad y no sólo en el individuo, aspecto que hace muy novedoso este texto.

El capítulo de Carlos Cerda aborda “El Foro del Ecosoc para el Seguimiento a la Financiación para el Desarrollo y su encomienda en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Este instrumento, imprescindible para monitorear y mejorar los mecanismos de financiación para el desarrollo, según el autor, es fundamental para poder contribuir al

alcance y consecución de las metas de los ODS. Carlos se da a la tarea en este trabajo de analizar las premisas y los resultados de diversas reuniones, cumbres y las agendas planteadas en cada una de éstas, poniendo énfasis en la primera reunión del foro (abril de 2016), con lo cual nos permite reflexionar en torno a la concepción que mantienen los actores de la cooperación en cuanto al financiamiento. Estas concepciones no están exentas de distintas posiciones que cada Estado y las organizaciones participantes tienen en el foro, lo cual, si bien enriquece el debate, también nos presenta una situación algo compleja de discernir. Además, como concluye el capítulo, son muchos los retos y escasos los avances logrados y los temas abordados hasta ahora en el foro.

El documento final de la primera reunión del foro carece de sustancia en la medida en que sólo refleja la naturaleza inaugural del evento y escuetamente proporciona orientación para las futuras reuniones. Los desafíos son cruciales para el futuro, y para que la herramienta analizada cobre sentido deberá convertirse en una instancia que supere “el lucimiento de los funcionarios y diplomáticos” en estas instancias y emerja como un referente para el monitoreo y seguimiento que ayude a la total implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA).

Un programa importante en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo en México y de la cooperación descentralizada fue el URB-AL III, que se destacó por la cantidad de ciudades participantes, el financiamiento destinado a dicho programa y las políticas públicas impulsadas cuyo eje fue alcanzar la cohesión social. El último capítulo, de Montserrat Ledezma, “La cooperación descentralizada y el desarrollo urbano en México: un análisis del programa URB-AL III”, analiza precisamente los cinco proyectos que el programa desarrolló en México en el intervalo de 2009 a 2012, denominada la fase tres del programa. La autora señala en su trabajo los resultados alcanzados, los avances y los límites. Describe las actividades y resalta la importancia de este programa, sobre todo el proyecto IDEAL que se instauró en Michoacán. Da cuenta a lo largo de todo el capítulo de las dificultades y rezagos que el programa dejó. Es importante señalar incluso cómo el mismo contexto legal mexicano impone una verticalidad que

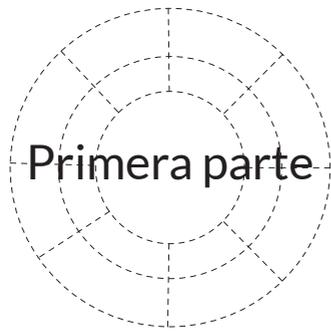
dificulta visibilizar y coordinar estrategias entre los territorios locales y hacia los federales, produciendo desequilibrios urbanos. Con la importancia que en la actualidad han adquirido en el mundo los municipios y las agendas urbanas, México debe reconstruir este tejido territorial, con nuevas e innovadoras agendas que permitan apropiarse e interaccionar con más fluidez e impacto. Las nuevas necesidades imponen nuevos interrogantes que resolver porque han cambiado las exigencias de los propios ciudadanos e impone la necesidad de coproducción y colaboración, “donde no se pueden encarar individualmente los retos”, como cita la autora a Subirats (2017).

En la introducción de este texto presentamos a los distintos autores que han participado con sus trabajos y sus propuestas de debate, y el objetivo del libro que consiste en discutir en torno al concepto de *desarrollo* y a las modalidades de cooperación que imperan en la región. Por otra parte, se visibilizan instituciones, actores, políticas y estrategias, así como retos y desafíos, utopías y oportunidades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. No es ajena la complejidad que implican estos temas y la dificultad implícita que conlleva la tentativa de lograr incidir en cambios de políticas y modalidades de la cooperación. Un proceso que indudablemente se encuentra no sólo en debate para pensar en otros desarrollos y en otra cooperación, sino más bien en la posibilidad de incidir a través de la universidad y de otras instancias colectivas en las distintas posibilidades de pensar el desarrollo. En otras palabras, reiteramos la oportunidad de que espacios como seminarios, diplomados, cátedras y libros como el que se encuentra entre sus manos puedan abrir los espacios que permitan no sólo debatir, sino incidir en procesos apenas iniciados e inciertos por la cantidad de factores endógenos y exógenos que los condicionan y a los cuales no somos ajenos. A pesar de estas dificultades, el esfuerzo de todos estos trabajos nos ayudará a identificar los elementos más visibles que connotan y ejemplifican propuestas innovadoras y críticas para abordar el desarrollo y la cooperación desde otros paradigmas.

Agradecemos el trabajo de todos los participantes y a Evelyn Moctezuma por su apoyo y asistencia técnica para la revisión de toda esta investigación.

## Referencias bibliográficas

- Madoery, Oscar. 2016. *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Subirats, Joan. 2017. “Ciudades y metrópolis del siglo XXI. Innovación social y políticas urbanas”. En el seminario internacional Áreas metropolitanas del siglo XXI. Nuevas perspectivas y retos de gobernanza. El Colegio de Jalisco, Zapopan.



**Desarrollo y cooperación:  
vínculos con los Objetivos  
de Desarrollo Sostenible (ODS)**



# 1

## La disputa del desarrollo: algunos aportes desde el pensar situado latinoamericano

---

Oscar Madoery\*

### Resumen

Este capítulo ofrece una reflexión acerca del problema del desarrollo en América Latina. Desde una perspectiva de modernización y progreso, el desarrollo fue presentado históricamente como un proyecto de validez universal; sin embargo, las experiencias concretas de la realidad latinoamericana han mostrado algunos logros, pero sobre todo limitaciones y ausencias. ¿Sigue siendo una idea pertinente para la transformación social en América Latina? ¿Cómo se impulsan procesos que permitan atenuar las heterogeneidades (territoriales, sociales, sectoriales) propias de la región? Para abordar ese debate, el capítulo propone una discusión epistemológica y política que cuestione las concepciones predominantes sobre el tema y rescate los valiosos aportes que el pensamiento situado latinoamericano ofrece para la interpretación y la transformación de la realidad regional.

### Introducción

El tema del desarrollo ha tenido una presencia insoslayable tanto en el debate teórico como en la práctica de gobiernos de América Latina. Defendido desde diferentes posiciones, se ha tornado una categoría controversial,

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e investigador principal y profesor titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. [oscarmadoery@gmail.com](mailto:oscarmadoery@gmail.com).

incluso confusa. Si todo cabe dentro de su recipiente, ¿qué es, en definitiva, el desarrollo?

Los conceptos contienen un modo de actuar, de ser y estar en el mundo; presentan conexiones de sentido con la práctica. En esa orientación, el desarrollo refleja un imaginario predominante de aspiraciones sociales favorables al cambio, de energías sociales transformadoras, traducidas en progreso, bienestar, trabajo, dignidad. Ésas han sido las promesas del desarrollo, las de un mundo donde cabemos todos, con igualdad de posibilidades, más allá de las realidades desiguales; al que es posible hacerlo sustentable, más allá de los atropellos; al que es posible volverlo humano, más allá de las violaciones.

Ese aparente acuerdo en lo que el desarrollo significa, no se presenta al momento de analizar las causas por las que América Latina no ha logrado desempeños similares a los de países tomados como referencia. Y es que, para una enorme mayoría de personas, de historias y geografías de vida, aquellas promesas nunca se cumplieron.

¿Sigue siendo una idea pertinente para la transformación social en América Latina? ¿Cómo se impulsan procesos que permitan atenuar las heterogeneidades (territoriales, sociales, sectoriales) propias de la región? ¿Cómo se dinamizan las fuerzas sociales presentes en cada lugar? ¿Existe la posibilidad de mejoras sustantivas en contextos neoliberales?

Las preguntas resultan inquietantes y las respuestas son múltiples, ya que abarcan un amplio espectro de realidades de nuestros países. Discusiones académicas y militantes, propuestas políticas, proyectos de gobiernos y organismos nacionales e internacionales han pivoteado sobre diferentes elementos para ensayar respuestas a estos dilemas.

Para afrontar el debate, el capítulo gira en torno a los estudios del desarrollo en perspectiva situada y sus aportes para pensar y actuar en América Latina. La categoría de *pensar situado* reviste antecedentes notables en el pensamiento filosófico y político latinoamericano: en la filosofía de la liberación, en diferentes tradiciones de pensamiento nacional y popular, en el proyecto modernidad-colonialidad y en la teoría política crítica, por citar algunos ejemplos. Todos ellos presentan diferentes matices, obedecen a diferentes coyunturas e intencionalidades, pero muestran algunos componentes

comunes ya que representan pensamientos para la acción, filosofías de la acción política.

La propuesta hunde sus raíces en la historia regional y se revitaliza en problemáticas emergentes de la actual coyuntura latinoamericana, y consiste en discutir nuestros modos de mirar la realidad y tomar partido por aquellas nociones que den cuenta de una condición y disputen sentido con teorías basadas en supuestas leyes objetivas de la historia o en sistemas conceptuales que explican modélicamente el devenir y el desempeño ideal de las sociedades.

Pensar desde una situación requiere aceptar la fuerza de lo contingente (los temas sociales se pueden dar o no en la realidad) y de lo controversial (los diversos posicionamientos ante los hechos sociales y políticos), justamente porque significa no partir de ideales, sino de realidades; no de estructuras rígidas, sino de sujetos dinámicos, cambiantes, interesados. Esto no implica caer en relativismos, sino abordar el desafío del conocimiento desde una singularidad, desde una postura epistemológica crítica que ponga en evidencia el lugar desde el cual se parte, ya que ningún saber está desligado de su contexto ni de la subjetividad de quien lo emite. Casalla (2003, 38) sostiene que “todo pensamiento es un discurso situado, un modo determinado de la praxis, por lo que nunca es simplemente teórico o puro”.

De esta manera se hace explícito el posicionamiento del sujeto, tanto ético como político, porque los puntos de visita no son neutros. Tal vez en esa búsqueda de una mejor relación del pensamiento político con las realidades sociales, temporales y espaciales, exista una posibilidad de repensar la teoría y la práctica social latinoamericana y su contribución al desarrollo.

### El problema del desarrollo en contextos neoliberales

*Situado* refiere a una sociedad determinada, a un espacio determinado, pero también a un tiempo histórico singular. Hoy, el mayor problema que se le presenta a este tipo de pensamiento consiste en indagar qué ocurre en contextos neoliberales como los vigentes. No se trata de pensar la transformación social y el desarrollo latinoamericano en el vacío, sino en el marco de un

escenario global y regional fuertemente atravesado por lógicas que agreden lo social y sus tramas más edificantes.

Pero antes de analizar algunos alcances del neoliberalismo, recordemos cuestiones atinentes a la conformación de las sociedades modernas. La sociedad liberal con su pacto fundante, sus estructuras instituidas y su base comunicacional del entendimiento a través del diálogo, remite a los lazos sociales y el campo simbólico propios de la vida en relación. El contrato social operó como fundamento democrático en la teoría política contemporánea, ya que lo distintivo del contrato respecto del mercado era que otorgaba un rol al sujeto y a la política. Esa teoría de constitución de lo social pensaba en un sujeto pleno de derechos y de capacidades, y en la política como deliberación racional entre hombres libres e iguales.

La sociedad liberal moderna fue una creación política situada en Europa Occidental, desde que el poder burgués desplazó al poder monárquico. Como tal, sus premisas fueron: 1) surgir de un pacto fundante, el contrato social; 2) integrar el conflicto social en las instituciones surgidas de ese pacto; 3) constituir un Estado que garantiza un orden y un progreso; 4) proveer mecanismos de mediación entre Estado y sociedad que trasladan demandas sectoriales para plasmarlas en políticas públicas; 5) abonar una sociedad responsable e individuos moralmente motivados, y 6) promover democracias deliberativas basadas en un mito comunicacional, dialógico, donde cada ciudadano va a tomar la palabra y se va a entender con el otro.

La consolidación de esa propuesta llevó a fortalecer procedimientos institucionales tendientes a garantizar un nuevo orden, con el Estado de derecho como pilar. Con el tiempo, ello se tradujo en preocupaciones por la calidad de la democracia, entendida desde la perspectiva de la cultura política, la participación, el compromiso ciudadano, el fortalecimiento de las instituciones y la deliberación pública para encauzar las diferentes tensiones generadas en los procesos sociales.

Sin embargo, en las circunstancias actuales, todos esos fundamentos se trastocan, todos esos atributos se tergiversan, todas esas certezas se diluyen y presenciamos una nueva inflexión histórica, una ruptura de un determinado orden. Muchas cosas se pueden decir de esta ola de transformación neoliberal que se fue consolidando desde las últimas décadas del siglo pasado: que

se trata del capitalismo en su fase de globalización financiera; que presenta una impronta civilizatoria atada a la sociedad de consumo; que es el mundo organizado alrededor del mercado como enunciador colectivo, desplazando al Estado y al derecho; que es un modo de acumulación que despoja territorios; que sus efectos lesionan las posibilidades y capacidades de los pueblos de protagonizar procesos transformadores.

Lander (2000, 1) afirma que el neoliberalismo es mucho más que una teoría económica aceptada y consensuada, ya que “se erige como el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio”. Su fuerza se basa en que sintetiza los supuestos y valores básicos de la sociedad liberal moderna en torno al ser humano, la naturaleza, la historia, el progreso, el conocimiento y la buena vida, y logra constituirse no sólo en un orden social deseable, sino en el único posible. De este modo, torna innecesaria la política, en la medida en que logra instalar la idea de que no hay alternativas posibles a ese modo de vida. Y si ese entendimiento pasa a ser relato de progreso individual y colectivo, la idea de desarrollo adquiere un sentido uniforme y se convierte en un poderoso instrumento para la normalización del mundo, como afirma Escobar (1995, 84).

El neoliberalismo opera a través de múltiples dispositivos que alteran la economía, la ecología, la cultura, las instituciones e incluso las conciencias, ya que convierte obligaciones ciudadanas en cargas morales, interrumpe los compromisos por los lazos sociales y la construcción colectiva, ya que enseña que el esfuerzo siempre es individual; modifica el respeto por el cumplimiento de las normas, abonando la búsqueda del éxito a cualquier precio; se desentiende del cuidado por el lugar de lo público, que es reemplazado y avasallado permanentemente por lo privado y se desliga del respeto por los derechos humanos universales y efectivos. Para una parte importante de la sociedad, el compromiso con *el otro* no cuenta; tampoco cuenta la cobertura social en la que la acción individual se enmarca. Se trata de una especie de actualización y profundización del dilema fáustico (Berman 1988), que invita a las personas a hacer cosas grandiosas, siempre y cuando logren neutralizar sus sentimientos de culpa y responsabilidad.

Dice Jorge Alemán (2016, 45) que el neoliberalismo no es sólo la alienación, ser extraño de sí mismo, sino “una producción radical de subjetividad”.

Es en ese empuje a generar un dispositivo de rendimiento y goce donde el sujeto se encuentra siempre más allá de sus posibilidades y donde el imperativo de felicidad y su contracara de depresión es una de sus consecuencias. El neoliberalismo “necesita producir un hombre nuevo, volátil como la propia mercancía” (2016, 14), ya que el mercado presiona sobre las vidas con el deber de construir una experiencia feliz y realizada. Es capaz de destruir todos los vínculos sociales, neutralizar los registros colectivos y conquistar la homogeneidad rechazando la diferencia que constituye a cada sujeto, en términos de clase, raza, lugar, religión, etc. Para esto necesita producir distintos dispositivos que destruyan ese campo simbólico que hace posible en cada uno que haya una historia, una memoria, una temporalidad (2016, 54). Y necesita generar un sujeto que prefiera ser interpretado, de allí la importancia de los medios de comunicación en la conformación social actual.

Ahora bien, al traducir a la realidad latinoamericana tanto aquellas interpretaciones sobre la sociedad moderna como estas apreciaciones sobre los contextos neoliberales, surgen preguntas respecto del tipo de sociedades realmente existentes en la región y sus posibilidades de desarrollo y transformación. Preguntas que han sido y son parte de las reflexiones de escuelas de pensamiento regional, de epistemologías críticas motivadas por encontrar respuestas propias, de experiencias políticas originales y a la vez tumultuosas.

Cuando observamos la actualidad regional, pareciera que ninguna de aquellas premisas de la sociedad moderna se mantiene vigente, al menos en su fuerza originaria, y sólo se verifican en determinados casos puntuales: 1) el pacto de integración social no se verifica, ya que el deterioro de los lazos sociales refleja un alejamiento de los individuos respecto del Estado de derecho, por medio de múltiples mecanismos: evasión, individualismo, descompromiso, delito, etc.; 2) el conflicto social escapa a los márgenes del Estado, incluso desafiándolo con lógicas paralelas en territorios controlados por narcos, paramilitares, etc.; 3) los Estados muestran serias limitaciones para garantizar inclusión y derechos, tanto en la proyección del alcance de sus políticas como en la capacidad de control de sus actos; 4) los mecanismos de mediación entre Estado y sociedad, por ejemplo, los partidos políticos, no acostumbran a trasladar demandas sociales para plasmarlas en políticas públicas, sino que suelen reproducir lógicas de autovalidación de espacios

sectoriales de influencia y ganancia; 5) la mayoría de los individuos quedan atrapados o en una excitación de consumo o en la búsqueda por sobrevivir en una cotidianeidad de carencias, 6) y el mito comunicacional no funciona no sólo porque no hay diálogo con el otro, sino porque el otro es ignorado o combatido desde diferentes esferas de poder y negación.

Se podría establecer incluso, en la experiencia latinoamericana, una secuencia en los alcances del programa neoliberal: una primera fase de consolidación de un *capitalismo sin Estado*, donde los aparatos institucionales logran ser capturados por los poderes fácticos y las corporaciones, con su carga de privatizaciones, desregulaciones y flexibilizaciones. Son prueba de ello los golpes militares del siglo pasado y las democracias condicionadas que les sucedieron, o las débiles construcciones republicanas que se configuraron en países donde no hubo interrupciones militares.

Las experiencias nacionales, populares y democráticas que se dieron en gran parte de la región a inicios del siglo XXI, y que se siguen dando en algunos países, marcan un freno a esa ofensiva neoliberal y ofrecen alternativas a través de acciones que abordan el problema de las estructuras institucionales del Estado, de las dinámicas productivas y de empleo, de los derechos y garantías, de la ampliación de las libertades y las igualdades. Son parte de las luchas históricas y actuales de una parte de la sociedad por vivir mejor, con todas sus limitaciones, sus tensiones y sus contradicciones por momentos injustificables.

Pero no escapan al contexto de época, ya que la agresión neoliberal a un Estado que regule y redistribuya no cesa, aunque no se queda ahí. El botín no son sólo las empresas públicas, ni son sólo los mercados de bienes y servicios, son también las personas, sus gustos y sus preferencias. ¿Estamos ingresando a una fase siguiente de capitalismo sin sociedad y sin sujeto, como advierten algunas voces? Si es así, ¿hay salida en ese camino? El interrogante nos excede, sus alcances nos angustian, la alternativa de un mundo mejor parece alejarse.

El pensar situado nos ofrece un aliciente y un camino: rescatar otras maneras de sentir lo social y lo humano, más comunitarias y comprometidas, menos egoístas, recuperar memorias, banderas, opciones. Y fortalecer esas opciones con decisiones en cada uno de nuestros ámbitos de inserción personal y grupal.

## El desarrollo latinoamericano en perspectiva situada

La perspectiva situada nos permite revisar algunas ideas que han expresado los mayores consensos sobre el desarrollo y resignificarlas para una época nueva. Tradicionalmente, se fue asumiendo que el desarrollo tenía adjetivos: humano, sustentable, social. Este énfasis en determinados aspectos de las políticas de desarrollo daba cuenta de que el concepto por sí solo necesitaba ser reforzado y actualizado, ya que los logros en su nombre fueron escasos en la historia regional.

Luego, comprendimos que el desarrollo presenta escalas: no es sólo una preocupación de los gobiernos nacionales, sino también de los subnacionales; de ahí que hace décadas se habla del desarrollo local y regional. También ha sido y es una búsqueda supranacional, a partir de esfuerzos de integración y complementación entre países de la región para fortalecer sus posibilidades de complementación. La importancia del territorio es un aspecto central como búsquedas de alternativas a la totalidad homogénea neoliberal. Las disputas por el desarrollo se dirimen en el territorio, allí se expresan, mezclan, tensionan y conviven intereses, ideologías y preferencias, allí la sustentabilidad puede enraizarse en bases ecológicas, allí los actores ejercen su poder para impulsar y controlar proyectos autogestionados, allí se fortalecen identidades, símbolos y patrimonios culturales.

También el desarrollo tiene tiempos. No siempre las sociedades están preparadas para afrontar sus desafíos, porque se requiere de motivación, organización, conciencia, responsabilidad, esfuerzo. Ciertos poderes fácticos suelen condicionar a las sociedades latinoamericanas, desmotivarlas, asustarlas, agredirlas de diferentes maneras, quitarles las esperanzas y las energías sin las cuales no es posible generar climas sociales de búsquedas intensas por algo nuevo. Por eso la perspectiva situada combate el pensamiento aséptico, ése que no demanda compromiso ni genera emoción, y que impide ver las limitaciones de las apelaciones humanas y sustentables del desarrollo, que se erigen en opciones éticas necesarias en tiempos de debilidad de convicciones y porosidad de valores, pero insuficientes como construcción de alternativas, ya que no señalan contradicciones reales de nuestras sociedades.

Por un lado, advierte que el imaginario del desarrollo ha servido para sostener una ilusión de progreso, en el marco de la consolidación de relaciones de dominación, explotación y conflicto: un desarrollo que destruye y somete. Pero también puede ofrecer la otra cara, la del desarrollo que redime cuando es capaz de identificar temas críticos regionales: la corrupción, la debilidad institucional, la fragmentación social, las prácticas corporativas, la informalidad y precarización laboral, la reprimarización de la economía, la acumulación por desposesión, la mercantilización de las relaciones sociales, la colonialidad del saber, la negación de la coexistencia espacial, la negación de las espiritualidades, de las sensibilidades, la monocultura, la falta de reciprocidad y de complementariedad.

Y fundamentalmente, la perspectiva situada enseña que el desarrollo tiene protagonistas. En realidad nos permite cuestionar el concepto más usado de actores, quienes están definidos por su rol en el escenario social. El protagonista está definido por su decisión de acción. Entonces se sale del lenguaje conformista y falaz de creer que todos somos actores de desarrollo; por el contrario, nos invita a pensar en términos de quienes protagonizan las transformaciones, quienes trabajan por transformaciones reales y sustantivas de la realidad regional. No es cierto que todos los actores sociales quieren el desarrollo de sus pueblos, no lo quieren los que gozan de privilegios obtenidos de manera espuria o antidemocrática, los que temen perder condiciones consideradas como derechos exclusivos. Por ende, si existen protagonistas, habrá quienes se oponen, quienes tratarán de impedir que éstos alcancen sus objetivos, quienes defenderán otras ideas, otras acciones y quienes en definitiva querrán torcer las políticas hacia otros horizontes. Como en la tragedia griega, si hay un protagonista, hay un antagonista, ambos vinculados por el *agon*, la tensión, la disputa, en definitiva, la política.

Reconocer a los protagonistas es una forma explícita de pensar el desarrollo desde los sujetos situados, desde los pueblos en su búsqueda. Esta interpretación nos ayuda a evitar el equívoco de suponer que todos desean lo mismo y apuestan por lo mismo. Y nos permite colocar en su real dimensión los esfuerzos por alcanzar acuerdos, lo difícil y complejo que resulta construir consensos sobre políticas, prioridades y modalidades.

Por todo lo antedicho, cabe rescatar el juicio de Alemán (2016, 128), cuando sostiene que el hecho político contemporáneo pasa por repensar qué es el sujeto, que no está definido por leyes objetivas de la realidad ni por comportamientos formales de lo social, y que “de pronto puede participar de una experiencia colectiva”.

Desde la filosofía de la liberación latinoamericana, ya desde los años sesenta y setenta del siglo pasado, se ha sostenido que el sujeto real es imprevisible, misterioso, y que en él no todo es construcción histórica, porque las sociedades están atravesadas por situaciones diversas, por perfiles de identificación-diferenciación que colocan a los hombres y mujeres en relaciones dispares, complejas, cargadas de afirmaciones y controversias novedosas, inasibles desde formatos preestablecidos. En ese sujeto plural anidan energías que es necesario recuperar, un legado que es preciso preservar de la influencia neoliberal que lo aísla y una vocación que es necesario encauzar en proyectos de transformación nacional y social.

En síntesis, si tradicionalmente la perspectiva latinoamericana del desarrollo puso énfasis en la cuestión productiva, en las cadenas de valor territoriales, en la sustitución de importaciones, en las lógicas de bienestar, etc., creo que hoy su mayor aporte puede estar en resistir la producción radical de subjetividad, y no descartar aquella agenda tradicional, sino mejorarla con una tarea más cultural y política que económica e institucional. Un énfasis sobre el suelo, la historia, la memoria, la comunidad, el lenguaje; una profundización de aquello de lo inapropiable, del campo simbólico que siempre es situado. Por eso recuperar el vínculo entre política y territorios de vida es una tarea clave a impulsar en esta época.

## Política de lugar

Surge de esta manera una política del lugar y de la diferencia, que reconoce los derechos de los pueblos a la supervivencia, a la diversidad cultural y a la calidad de vida; una política que se resiste a la dominación neoliberal y afirma la diversidad creativa de la vida, reconociendo el derecho de cada individuo y de cada comunidad a forjar su propio futuro.

El desarrollo como protagonismo colectivo es tanto una apuesta política que explicita las relaciones sociales en términos de identidad y diferenciación, como una búsqueda democrática que remite a una permanente pugna entre adversarios por hegemonizar la toma de decisiones de una sociedad. Es una manera distinta de hacer desarrollo en la región, definido conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales (articulación vertical) y entre actores públicos, privados y sociales (articulación horizontal). Esta doble articulación permite aumentar las capacidades que explican por qué se desarrollan los territorios, cómo se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas; de la forma como utilizan los recursos exógenos y aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera como se organizan, cómo se movilizan ante las injusticias, cómo gestionan los conflictos y cómo definen sus estrategias territoriales. Y resignificar el desarrollo:

- De lo simple a lo complejo: el desarrollo es multidimensional, multi-escalar, multiactoral. Cuestiona el pensamiento único y la supremacía étnico-cultural.
- De lo sectorial a lo territorial: el desarrollo no consiste en una sumatoria de atributos en los diferentes sectores de actividad, sino en una idea de territorio como sistema social de inclusión e innovación.
- De lo exógeno a lo endógeno: reconoce los condicionamientos de los contextos, pero entiende que las dinámicas del desarrollo son locales; no son genéricas, sino específicas.
- De la convergencia a la diferencia: las sociedades, los pueblos, entienden de modo particular qué representa para ellos el desarrollo, cómo protagonizarlo y para qué gestionarlo.
- De lo económico a lo político. Lo que explica el desarrollo de una sociedad es la consagración de proyectos políticos que condensan aspiraciones sociales diversas y disputan sentidos dominantes.

En algunas experiencias de América Latina se cuestionan las inequidades desde nuevas matrices territoriales que revierten los pilares de la sociedad de puro mercado y otorgan primacía tanto a lo público como valor,

como a lo político como ámbito de transformación. Se debaten alternativas al neoliberalismo globalizante y dominante a través de acciones que abordan el problema de las estructuras extractivas, de las dinámicas productivas e innovadoras, de las tasas de actividad y empleo, de las sustentabilidades sociales y ambientales en las políticas. Pero también se incorpora la cuestión de las personas, de la ampliación de las libertades y las igualdades, de los derechos y garantías, de las culturas.

Es una invitación a reconocer que el desarrollo también y fundamentalmente es acción reparadora, es conciencia colectiva recreada a partir de prácticas de organización y movilización popular que interrogan permanentemente las fuerzas concentradas y excluyentes; es consolidar Estados presentes y gobiernos protagónicos que traduzcan energías sociales en realidades efectivas y es construir proyectos colectivos que, en el contexto de las contradicciones sociales, corran los límites de lo posible y lo imaginable.

### Consideraciones finales

Hay ciertas palabras que atraviesan las distintas épocas con cierta indiferencia y, a pesar de su intensidad, pueden usarse por el anverso y el reverso; palabras que contribuyen a que nos acostumbremos a que buena parte de las luchas políticas se conviertan en un ejercicio para interpretarlas o ponerlas a nuestro favor. Esto pasa con la palabra desarrollo. Una idea defendida por (casi) todos: desde posiciones de izquierda como de derecha, con contenidos diferentes, pero orientando programas de gestión y conformando discursos públicos recurrentes. No se trata de tomar acríticamente al desarrollo como bandera, tampoco de negar la vigencia del concepto en el imaginario social, asociado, como dijimos, a cuestiones deseadas, buscadas, siempre mejores, como crecimiento, cambio, oportunidades, bienestar, esperanza, calidad de vida. Sí se trata de comprender que es necesario romper con el camino único de asimilación a la sociedad global y de seguimiento obediente de sus dictados. Se trata de habilitar espacios de debate, permitir nuevas utopías integradoras, promover políticas nacionales inclusivas, visibilizar acciones territoriales de

desprendimiento, reconocer economías otras, aprender de culturas diferentes y practicar pedagogías alternativas.

La perspectiva situada enseña que el desarrollo no ocurre en todo momento, en todo tiempo y lugar. No ocurre cuando gobiernan los grupos económicos concentrados, cuando gobiernan las élites conservadoras, cuando las mayorías populares se encuentran retraídas, desmovilizadas, desorganizadas. No hay desarrollo cuando reinan filosofías del avasallamiento no sólo económico, sino también institucional, cultural, moral y ecológico, como ha ocurrido en gran parte de la historia latinoamericana y ocurre en muchos lugares en la actualidad. Porque no se trata de un proceso técnico-metodológico de aplicación de recetas descontextualizadas. Es, fundamentalmente, un proceso protagonizado, consciente, de disputa de poder.

Para que el desarrollo acontezca, se requieren de condiciones de posibilidad: Estados soberanos en manos de gobiernos con sensibilidad social; comunidades organizadas y activas con sujetos conscientes de la defensa de sus derechos; instituciones y reglas que garanticen igualdad efectiva ante la ley para las mayorías nacionales en cada una de las decisiones; democracias participativas y protagónicas, no sólo representativas; transformaciones estructurales que permitan la redistribución de la propiedad de los factores y los recursos, junto con la distribución de los excedentes; transformaciones culturales y educativas que modifiquen la matriz cognitiva y permitan la distribución de los conocimientos y de las palabras.

No hay transformación social sin exposición de las contradicciones sociales: centro-periferia o el intercambio equilibrado, sujeto fracturado o sujeto pleno de derechos, matriz colonial de poder o civilización modernizadora, integración más armónica de la sociedad con la naturaleza o exterioridad apropiable de ésta. Siempre el perfil de respuesta prioritario será político, y se construye desde un lugar, desde una experiencia, desde una memoria. Lo propio del pensar y actuar situado es la toma de posición a partir de eso, de una historia, de una geografía, de una particular comunidad de la que se forma parte y de la canalización de fuerzas en un proyecto político emancipador. Es un pensamiento comprometido; no es ni aséptico ni neutral. Define un desde dónde, desde cuándo, con quiénes e incluso contra quiénes.

Por ello, el pensar situado no es mecanicista, ya que no considera que la realidad sea reflejo mecánico de procesos históricos objetivos; tampoco es idealista, ya que la historia no es mera concatenación de sistemas conceptuales (Ardiles 1973). Ésas son características propias de un pensar ilustrado, descentrado. Por el contrario, indaga en los factores históricos, espaciales y socioculturales, así como en las influencias exógenas que hacen posible determinadas problemáticas teóricas. Es una categoría que expresa una mirada centrada en los sujetos sociales colectivos en sus lugares de vida, con sus relaciones, sus tensiones, sus creaciones, sus misterios. Un pensamiento surgido de los contextos de experiencia, que reconoce condicionamientos exógenos, pero que emerge desde lo territorial, donde nace su fuerza alternativa.

Por tanto, la situacionalidad aparece como una alternativa al neoliberalismo que destruye lazos sociales. Aunque no alcanza con enunciarlo; para que esa condición cobre sentido de realidad, hay que dotarla de contenidos políticos, referidos a los modos de organizar la convivencia con el otro: de hecho, si no hay reconocimiento del otro, no hay campo político. Lo político nace en la sociedad, no en el Estado. Nace en sus modos de relación social (la creación de símbolos, lenguajes y valores para experimentar la vida), en sus modos de reproducción social (la producción de bienes y servicios para reproducir la vida), sus modos de regulación social (la creación de leyes e instituciones para organizar la vida). Ellos son siempre controversiales, porque suponen opiniones y posiciones distintas, en función de múltiples factores: clase y posición social, patrimonio económico, profesión, lugar de residencia, color de piel, identificación religiosa, derechos reclamados, género, identidad sexual, nacionalidad, etc. Son modos políticos porque expresan opciones de vida, amasadas en herencias sociales y en decisiones cotidianas. Implican también en qué lugar ponemos a aquellas personas con las que necesariamente vamos a convivir. Y ese reconocimiento del otro representa también una actitud ética.

La contribución fundamental de este pensamiento está dada en que permite reconocer que el problema del desarrollo latinoamericano no es de contenidos (más conservadores o más reformistas) de un único camino modernizador. Tampoco de encontrar el adjetivo más adecuado (humano, sustentable, integral que refleje de manera precisa su alcance, y mucho menos

de adoptar criterios técnicos que hagan efectivas las políticas de cambio estructural. De lo que se trata es de impulsar una disputa por el sentido de una categoría abierta y en permanente resignificación, dando cuenta de sus tensiones constitutivas.

En el actual momento histórico de América Latina es necesario relanzar un proceso de construcción de la transformación desde las sociedades, desde las creaciones sociales, no desde los axiomas normativos. Otras maneras de entender y actuar; de impulsar políticas que no estén restringidas a la disputa de poder institucional, sino extendidas a la afirmación de modos de vida con sus formas organizativas, sus preferencias, sus liderazgos, sus estados de ánimo colectivos. Si hay un rasgo distintivo del pensar situado, es que se erige desde la práctica concreta de los pueblos en sus luchas y aspiraciones genuinas.

### Referencias bibliográficas

- Alemán, Jorge. 2016. *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. Buenos Aires: Grama.
- Ardiles, Osvaldo, coord. 1973. *Hacia una filosofía de la liberación latinoamericana*. Buenos Aires: Bonum.
- Berman, Marshall. 1988. *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Madrid: Siglo XXI.
- Casalla, Mario. 2003. *América Latina en perspectiva. Dramas del pasado, huellas del presente*. Buenos Aires: Altamira.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Woodstock: Princeton University Press.
- Lander, Edgardo. 2000. "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos". En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, coordinado por Edgardo Lander, 11-40. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

## Bibliografía complementaria

- Auat, Alejandro. 2011. *Hacia una filosofía política situada*. Buenos Aires: Waldhuter.
- Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel, comps. 2007. *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Devés Valdés, Eduardo. 2003. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX, Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.
- Dussel, Enrique. 2005. *Transmodernidad e interculturalidad. Interpretación desde la filosofía de la liberación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Escobar, Arturo. 2005. “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”. En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, coordinado por Daniel Mato, 17-31. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Kusch, Rodolfo. 2012. *Geocultura del hombre americano*. Rosario: Fundación Ross.
- Laclau, Ernesto. 2011. *Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Madoery, Oscar. 2016. *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia: UNTDF.
- Mignolo, Walter. 2010. *Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Signo.

# 2

## Las tensiones de los enfoques de los desarrollos en América Latina y los Objetivos del Desarrollo Sostenible

---

Prudenzio Óscar Mochi Alemán\*

### Resumen

El presente trabajo analiza los procesos y las políticas de los gobiernos en América Latina. El eje de dicho análisis se centrará en la confrontación entre el neodesarrollismo y el neoliberalismo, siempre en el marco de los enfoques de desarrollo imperantes en la región. Asimismo, se analizan las diferencias de los acuerdos macrorregionales llevados a cabo en estas últimas décadas para poder analizar la viabilidad o inviabilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### Introducción

Este capítulo tiene por objetivo analizar las políticas llevadas a cabo por los gobiernos en América Latina, así como los acuerdos de cooperación macrorregional en el marco de las controversias de los enfoques del desarrollo imperantes hoy en la región latinoamericana. Con base en la visibilización de las tensiones presentes, se busca analizar la viabilidad o inviabilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 y, por último, las propuestas y los protagonistas que ayudarían a concretar dichos objetivos y sus vínculos con la cooperación internacional para el desarrollo (CID).

\* Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM-UNAM. [mochiprudencio@gmail.com](mailto:mochiprudencio@gmail.com).

Nos planteamos poder responder a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son los enfoques de desarrollo y las políticas imperantes hoy en la región? Teniendo esto en consideración, ¿será viable alcanzar para el 2030 los ODS? ¿Qué propuestas y qué protagonistas se necesitan fortalecer para alcanzar dichos objetivos? Para responder a estos interrogantes, el trabajo se presenta de la forma siguiente: expone los enfoques del desarrollo en América Latina; posteriormente, analiza los gobiernos de la última década en la región, y finalmente, los enfoques de los regionalismos latinoamericanos. Se discute luego en torno a los ODS, las dificultades para alcanzarlos y las posibles propuestas y actores para un desarrollo sostenible. Se concluye con reflexiones finales en torno a los objetivos propuestos.

## Los enfoques del desarrollo en América Latina

Las prácticas y enfoques de desarrollo en América Latina se ven signados por fuertes controversias, consecuencia de la relación entre aspiraciones de amplios sectores populares, vinculados al mejoramiento de las condiciones de vida, salario digno, progreso, educación, salud y a los procesos realmente existentes de aumento de la desigualdad, la pobreza, la corrupción, la violencia (Madoery 2016). En torno al concepto mismo de desarrollo, los enfoques hegemónicos en las últimas tres décadas se pueden clasificar, por una parte, desde las visiones del pensamiento neoclásico y neoliberal, y por otra, desde las visiones desarrollistas estructuralistas.

Como afirma Madoery en el primer capítulo de este libro, el neoliberalismo puede ser visto desde distintas perspectivas: como fase del mercado único, regulador de las distintas esferas sociales, pero también como forma del capitalismo denominado por Harvey (2007) “acumulación por despojo”. A su vez, ha sido considerado o como mercantilización de las diferentes esferas de la vida, o como la etapa del capitalismo con hegemonía del capital financiero. Pero seguramente su característica más destacada es que se configura como nuevo gobierno de la subjetividad del individuo y de la sociedad.

Desde esta perspectiva, aparece como destructor de la comunidad y de lo común a partir de la implementación desde los años setenta y ochenta en

América Latina, de políticas públicas que extendieron las “reglas de competencias a toda la sociedad... De todo ello ha resultado un *nuevo sistema* de normas que se apodera de las actividades laborales, de los comportamientos, y las mentes” (Laval y Dardot 2015,16).

El neodesarrollismo, en cambio, se presenta como la continuidad del modelo sustitutivo de importaciones en América Latina, y busca la inducción de conductas industrializadoras de las burguesías nacionales aliándose con gobiernos de centro izquierda que incentivan el mercado interno, pero que también buscan que los sectores nacionales adquieran un perfil exportador a través de un Estado fuerte, capaz de promover desde las políticas públicas condiciones de gobernabilidad en tal dirección. El nuevo contexto en el que se desarrolla —de internacionalización de las burguesías nacionales— es el del crecimiento de las exportaciones dinamizado por la renta de bienes comunes, como hidrocarburos, productos agropecuarios y minerales (Harvey en Mochi y Girardo 2015), y esto predominará y mantendrá la estructura reprimarizando la economía y reconfigurará el bloque social histórico del campo con los sectores agroexportadores y las corporaciones, lo cual ha sido expresado en las corrientes neoliberales predominantes hoy en América Latina.

En el plano macrorregional, en América Latina se busca el desarrollismo y consolidar el bloque del Mercado Común del Sur (Mercosur), pero oscilando siempre entre los enfoques nacionalistas y de integración regional. Como veremos, las tendencias nacionalistas predominarán sobre las de la integración macrorregional.

Otros enfoques del desarrollo dieron lugar al surgimiento de nuevas posiciones, revisando las visiones economicistas e integrando el enfoque del “desarrollo humano y sostenible” expresado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El mismo aportó este nuevo concepto: *desarrollo humano*, entendido como la ampliación de las capacidades y las oportunidades del ser humano (Sen 1999). A pesar de la importancia que le atribuyen al crecimiento y al ingreso, éstos no podían ser los únicos componentes del bienestar. El concepto de *utilidad* ya no era el apropiado, puesto que no valoraba en todas sus dimensiones el modo de vida (Mochi y Girardo 2015). Sin embargo, esta concepción no visibilizó los conflictos ni los

contextos históricos en los que se producen los procesos de desarrollo, y esto dificulta y dificultó alcanzar los objetivos planteados.

Contemporáneamente la degradación ambiental puso en evidencia los límites del planeta expresados en el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los procesos de deforestación, la contaminación de litorales, el inadecuado uso del agua, entre otros muchos.

Desde el pensamiento crítico latinoamericano, tanto las visiones dependentistas de los años setenta, que cuestionaron las ideas de progreso y del cambio por etapas, y analizaron el rol de la posición subordinada en la división del trabajo, así como las corrientes del liberacionismo con su acento puesto no sólo en las construcciones estructurales, sino básicamente en la construcción de bloques sociales históricos, expresaron claramente la contradicción pueblo versus oligarquía e imperialismo. Asimismo, el pensamiento decolonial surge dentro del debate crítico en las ciencias sociales y se sostiene sobre tres fuentes de análisis modernidad/colonialidad/decolonialidad, que nos invitan a cuestionar la modernidad europea desde la colonialidad en América Latina como parte del mismo proceso o como su cara oculta (Quijano 2000). Los distintos niveles del análisis como colonialidad del poder, del saber y del ser constituyen los ejes de esta visión.

Por otra parte, distintas voces expresan la energía social y la crisis de la idea civilizatoria (Gudynas 2011) manifestadas en las concepciones del Buen Vivir o del Vivir Bien en Bolivia y Ecuador, donde se plantearon reformas constitucionales radicales. Estos enfoques expresan la idea de ir más allá del desarrollo. “Su crítica civilizatoria, su crítica al bienestar capitalista occidental, y la posibilidad de pensar y sentir desde otra cosmovisión” cuestionan la separación entre sujeto-objeto y los modos de conocimiento occidentales. Parten del rescate de culturas ancestrales, defienden la reproducción ampliada de la vida, no del capital y un modo de estar en la vida más que un modo de ser, según reflexionaban Kusch (2012) y Madoery (2016, 161).

Desde estos últimos enfoques alternativos al desarrollo, muchos protagonistas han planteado con los nuevos movimientos sociales la ruptura de la “acumulación por despojo del capitalismo” ocasionada por la minería a cielo abierto, la superexplotación de recursos no renovables como el petróleo, los derivados de la tierra expresados como bienes comunes naturales. Asimismo,

diversos colectivos dieron voz a nuevas formas de trabajo autónomo, autogestionado: asociaciones, cooperativas, movimientos, pueblos indígenas, pescadores, campesinos, apicultores, recicladores, artesanos, tianguistas, organizaciones sociales, comunidades virtuales (Gracia 2015).

La perspectiva de los ODS como eje de la cooperación para el desarrollo en sus aspectos aspiracionales se vincula más a los protagonistas señalados que a los firmantes de los gobiernos nacionales y las políticas existentes en América Latina, como analizaremos en los próximos párrafos. En este sentido, es necesario que la cooperación internacional incorpore a los protagonistas reales que se interesan por los ODS y no a aquéllos que sólo por oportunismo de frente a la crisis civilizatoria prometen resolver problemas, mientras que son parte de ellos.

### Los gobiernos de la última década en la región

En los últimos quince años, la mayoría de los gobiernos de América del Sur, caracterizados por un nuevo liderazgo político-nacional-popular y de centro izquierda (Lula en Brasil, Mujica en Uruguay, Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Morales en Bolivia y los Kirchner en Argentina), cuestionaron el neoliberalismo y se manifestaron críticos frente a las posturas hegemónicas de los Estados Unidos en la región. Con Reagan y Thatcher, el Consenso de Washington, las élites económicas y políticas efectivizaron una globalización sin mediación, con políticas económicas restrictivas cuyas ganancias netas eran para Wall Street, la banca, el capitalismo financiero y las transnacionales, con aumento para América Latina de la desigualdad y la pobreza, la violencia y la corrupción. Frente a este escenario, los nuevos gobiernos se esforzaron por lograr cambios en sus enfoques de desarrollo, en los cuales predominaban los programas para implementar políticas más distributivas e inclusivas, con un papel destacado del Estado para intervenir con programas sociales. Dicho proceso se apoyó en el *boom* de los precios internacionales de materias primas y alimentos que definieron una coyuntura favorable con una elevada rentabilidad durante la década 2003-2012. Este crecimiento permitió el aumento de salarios e implementar políticas sociales en educación,

salud, vivienda, etc., basadas en el reconocimiento de derechos, y sirvió sin duda para superar gran parte de la pobreza. Este proceso virtuoso tuvo como contraparte la reprimarización de la economía. Posteriormente, la caída de los precios a nivel internacional de las materias primas precipitó una crisis latente, instalando nuevamente la controversia en la desigualdad de los términos de intercambio entre productos manufacturados y materias primas y alimentos. El milagro latinoamericano encontró sus límites en la propia incapacidad de diversificar la estructura productiva.

Otro aspecto relevante de esta crisis es que dejó al desnudo el impacto que se había ocasionado en desmedro de la naturaleza. El impacto territorial/ambiental fue notable, al grado de generar resistencias, expresadas en movimientos sociales que luchaban por un mejor uso, manejo y conservación de espacios comunales que ayudaran a parar el deterioro ocasionado por el uso intensivo de la tierra, la instalación de minas a cielo abierto y el manejo indiscriminado de bienes comunes (bosques, agua, etc.).

Otros países más vinculados a la visión neoliberal, como México, no lograron cambios significativos en este terreno y la tendencia fue hacia el empeoramiento de las condiciones de vida, con aumento de la inseguridad. La estrategia de desarrollo impulsada desde los años ochenta aumentó la desigualdad y la exclusión, así como las asimetrías territoriales.

Específicamente, el caso mexicano se suma al extractivismo histórico del petróleo y minero, la dinámica de un sector industrial que responde más a la intención de insertarse en la economía mundial, con el establecimiento de corporaciones que forman polos de desarrollo local dinámicos y de punta, por ejemplo, la electrónica, las tecnologías de la información y la comunicación, el sector aeronáutico y automotriz, que a su vez responden a las necesidades y lógicas de la economía global, con escaso arrastre en los sectores, en la economía nacional y con incapacidad para integrar a la pequeña y mediana empresa. Todas estas dinámicas acentuaron las asimetrías sociales y territoriales. Asevera la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2017, 9) que “las desigualdades siguen creciendo en todos los estados y sectores, lo que subraya la divergencia de un México moderno, muy productivo, que compite a escala mundial [...]”

y un México muy tradicional, menos productivo, con empresas informales a pequeña escala”.

Las varias reformas aprobadas en estos últimos años, que intentan subsanar problemas de rezagos históricos en temas tales como educación, salud, energía, gobernanza, emisiones de carbono, participación de la mujer, fueron planteadas siempre en el marco de esta visión, con un Estado pasivo, encargado de coordinar los intereses corporativos privados. Fueron también sumándose otros problemas emergentes como la inseguridad y la profundización de la corrupción. Hoy en día México se ve avasallado por cambios de curso que provienen del exterior, sobre todo a partir del triunfo y la nueva presidencia de Donald Trump. Estos cambios encuentran un país que enfrenta situaciones internas en donde lejos de promover la estabilidad sólo se introduce incertidumbre y carencia de un enfoque de desarrollo sostenible.

De cara a la globalización, en América Latina se actuó de manera distinta en los países del Atlántico (Argentina, Brasil, Venezuela) que en los del Pacífico (Colombia, Chile, México, Perú). En el primer grupo prevaleció la cooperación Sur-Sur y en el segundo, la cooperación Norte-Sur, como analizaremos a continuación.

Sin embargo, tanto la visión neodesarrollista como la neoliberal tuvieron un punto de convergencia basado en la extracción de materias primas y alimentos, y generaron destrucción de espacios y bienes comunes de gran cantidad de comunidades. La industrialización, en el caso del neodesarrollismo, terminó con el estrangulamiento del sector externo, mientras que la industrialización neoliberal se preocupó sólo de conectar espacios locales y regionales con la economía global, sin capacidad de arrastre de las economías nacionales. En ese sentido, como nos indica Harvey (2007), se dio un proceso de acumulación del capitalismo por despojo.

Al día de hoy los modos hegemónicos de entender el desarrollo en América Latina no sólo condicionan las nuevas realidades, sino que los gobiernos nacionales se han polarizado entre visiones neodesarrollistas y neoliberales sin reconocimiento a otras visiones que ponen el acento en otras prácticas y en otros protagonistas, ya antes descritos.

## Enfoques de los regionalismos latinoamericanos

Una forma de organización política y económica que permitió definir la capacidad de acción de los actores de acuerdo con su poder de regionalidad estuvo signada por el regionalismo abierto de los años noventa: la región circunscrita como unidad geográfica; la región inmersa en un sistema de relaciones translocales en los ámbitos social, político, cultural y económico; la región definida por la membresía de la organización regional, y la región como sujeto de su propia identidad, capacidad, legitimidad y aparatos para hacer políticas propias (Morales, Mochi y Girardo 2014).

Este tipo de regionalismo permitió a los países latinoamericanos insertarse en las dinámicas de la economía mundial, consolidar el proceso de liberalización económica y reforzar los procesos de multilateralismo. Desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal; 1994), el regionalismo abierto se entendió como un proceso impulsado por las fuerzas de mercado y su contribución —expresada por medio de los acuerdos de integración regional— que conllevaría al aumento de la inversión nacional y extranjera, al incremento en el volumen y valor agregado a las exportaciones, a la incorporación del progreso técnico en la producción y al desarrollo de sectores con producción de rendimientos crecientes. En este sentido, el regionalismo abierto sí era un incentivo de intercambios Sur-Sur. Sin embargo, los procesos de crisis económico-social se manifestaron desde 1994 hasta 2001 generando procesos de confrontación social, sobre todo en los países de América del Sur, que dieron lugar a los gobiernos neodesarrollistas.

Una lectura un poco más atenta de estos procesos nos da cuenta, sin embargo, de que los acuerdos o políticas macrorregionales tuvieron procesos diversos. Por una parte, se pone fin al regionalismo abierto y se establecen dinámicas diferenciadas: primero se creó la Comunidad Suramericana de Naciones (csn), para integrar procesos regionales diseñados por el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina, estableciendo agendas en común en la región. El 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se reunieron en la ciudad de Asunción para firmar el tratado que daría origen al Mercosur. Con la finalidad de profundizar el proceso de integración regional, desde el Mercosur se desarrollaron

proyectos de cooperación entre los Estados partes en áreas temáticas consideradas prioritarias, como salud, educación, medio ambiente, género, comercio interregional, entre otros. Todas estas acciones estuvieron vinculadas a la cooperación Sur-Sur y revalorizaron este tipo de cooperación en el bloque regional. Posteriormente se incorporaron Venezuela y Bolivia, y así se hicieron socios.

En 2007 los jefes de Estado de los países miembros cambiaron el nombre de la Comunidad Suramericana de Naciones a Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En 2008 se aprobó el Tratado Constitutivo y se designó como sede permanente de la Secretaría General a Quito, Ecuador, y como sede del parlamento a Cochabamba, Bolivia. Formaron parte de este tratado Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Sanahuja (2012, 22) denomina a estos acuerdos como “postliberales” con una agenda de “integración positiva” en campos como la infraestructura física de transporte y energía, la seguridad, la salud y otros bienes públicos regionales.

Por otra parte, países como Estados Unidos, Canadá y México firmaron en el año 1994 el Tratado de Libre Comercio (TLC) con el compromiso de promover el crecimiento económico, el libre intercambio entre estos países, en aras de aumentar la competitividad internacional de las empresas y su inserción en la globalización. Posteriormente y en este mismo tenor otra iniciativa de integración regional la constituye desde 2011 la Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú.

Otros países giraron más hacia un movimiento conocido como socialismo del siglo XXI y, promovidos por el territorio cubano y Venezuela, conformaron la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), enfocada a una cooperación horizontal de colaboración y complementación de tipo político, económico y social, con un perfil ideológico entre los países que lo iban a conformar.

En definitiva, como nos explica Sanahuja (2015, 42), la división queda definida entre aquellos países “ubicados en Suramérica, por un lado, y México, por otro, que al igual que Centroamérica, está cada vez más vinculado al mercado estadounidense, a través de las exportaciones manufactureras

— sean de maquila, en el caso de Centroamérica, o a través de cadenas productivas más sofisticadas, caso de México”.

Ahora bien, ese liderazgo progresista que vimos por muchos años con esperanza de poder lograr un proyecto alternativo con políticas neodesarrollistas y convertir la integración regional en un componente sustantivo de los enfoques de desarrollo, fue perdiendo legitimidad, dejando lugar a una alternancia de derecha en Brasil y Argentina, y en Venezuela, una crisis que se perfila cada vez más insostenible, sumada a la crisis ocasionada con el fin de la bonanza de materias primas y cambios del ciclo económico. Como nos señala Roberto Pizarro (2008), la institucionalidad integracionista se ha mostrado frágil y dispersa; sólo la reciente Alianza del Pacífico revela cierto vigor, sobre todo en estos últimos tiempos, con el acercamiento de nuevos países y la mirada puesta hacia otro continente, de acuerdo con las medidas que se adopten en el nuevo gobierno de Trump. El Mercosur ha mostrado inmovilismo; el ALBA, impulsada por Chávez, ha perdido dinamismo como consecuencia de la crisis venezolana, y la Comunidad Andina desfallece desde hace ya largo tiempo. Entretanto, de la Comunidad Sudamericana de Naciones se ha pasado a la Unasur y también ha nacido la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con los países de Centroamérica y el Caribe. Demasiadas iniciativas, escasa efectividad. Esto remarca que nuestros países siguen exportando materias primas sin valor agregado y con comercio escaso entre los miembros de la región. Además, se han acentuado las negociaciones bilaterales que buscan nuevos referentes (la Comunidad Europea, China, Canadá) en temas que respondan a necesidades específicas (inversiones en infraestructura, en energías, etc.). Lo cierto es que tampoco América Latina reformuló políticas públicas que impulsaran el crecimiento, lo que no les permitió aprovechar los periodos de bonanza para diversificar y mejorar sus economías.

Los últimos acontecimientos a partir del triunfo de Trump en Estados Unidos redefinen nuevamente el rumbo de los hechos que influirán no sólo en México, sino también en América Latina. Estamos enfrentando nuevos escenarios que pondrán en cuestión los ODS. Con las políticas que se perciben, algunas anunciadas y otras ya puestas en marcha en el poco tiempo de su gobierno, Trump retrocede en la política de inclusión de los inmigrantes

y refugiados, gestando procesos de exclusión y persecución. Esto afecta seriamente las economías de México y Centroamérica, que tienen como un ingreso importante las remesas de aquéllos. No debemos olvidar que América Latina recibe cada año más de 65 000 millones de dólares en remesas enviadas por inmigrantes desde Estados Unidos, según algunos estudios (*BBC News* 2017). En cuanto a políticas vinculadas con género, cambio climático, cooperación para el desarrollo—ejes de los ODS, Trump desconoce el Tratado de París y toma medidas ofensivas, por ejemplo, en cuanto a las mujeres, rechazando derechos adquiridos y sacando de su agenda los problemas de género. Los avances logrados por el gobierno anterior de Barack Obama en temas de salud intentaron cambiarse por otro sistema que seguramente, de seguir insistiendo en el tema, dejará a muchos ciudadanos sin acceso a ella. La educación se orientará hacia incrementar la financiación de la escuela privada en desmedro de la escuela pública. En cuanto a medidas económicas, se anuncia el aumento del proteccionismo comercial y se cuestiona la Alianza para el Pacífico en los términos en los cuales estaba planteada.

De todas maneras, de los macroacuerdos regionales descritos, la Alianza del Pacífico, fuertemente ideologizada y también con bajos niveles de institucionalización, se erige como referente fundamental en la región, pues intenta incluso sumar países que pertenecen al Mercosur (como Argentina y Brasil) y en conversaciones con nuevos socios que se están acercando, como Canadá, Costa Rica, Nueva Zelanda y Panamá. Si el mercado de Estados Unidos se cerrara definitivamente y la Unión Europea continúa con sus procesos de proteccionismo (por ejemplo, la salida de Gran Bretaña [Brexit]), la Alianza del Pacífico girará su atención sobre todo hacia China y el resto de Oriente (Japón, Corea del Sur o la India), así como hacia acuerdos bilaterales.

Sin embargo, el condicionante de una globalización puesta en jaque también plantea riesgos y desafíos para una América Latina que ha aumentado su vulnerabilidad externa. A su vez, la esperanza puesta en nuevos mercados como China no es tan atinada en el sentido de que este país también está cambiando la dinámica de su economía desde un enfoque de crecimiento centrado en las exportaciones y la inversión hacia otro más orientado al consumo interno. Además, su estabilidad financiera está lo suficientemente

amenazada como para generar temores en el mundo de los inversores ante la inestabilidad del yuan.

### Los ODS y las dificultades para alcanzarlos

Según la Cepal, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deben resolver cuestiones estructurales de América Latina, como crisis de crecimiento económico; resolver los problemas de desigualdad social y los problemas de ambiente. Una visión estructuralista-desarrollista donde el principio fundamental está centrado en los cambios estructurales. Sin embargo, la situación actual descrita —aunque de manera somera— resalta aspectos que sin lugar a dudas serán un condicionante en la región para alcanzar los 17 ODS y de la Agenda post 2015. Esto nos lleva a la necesidad de discutir en torno al desarrollo y la cooperación. ¿Cuáles y qué posibilidades reales tienen los países de alcanzar los ODS en América Latina? Consideramos prioritario discutir en el contexto actual de América Latina qué posibilidades de logro existen para las propuestas emanadas de la Agenda 2030.

Partimos considerando que llegamos al 2015 de la mano de los Objetivos del Milenio, si bien con algunos avances, también con muchas deudas, rezagos, desigualdades e incumplimientos. América Latina se inscribe en el proceso mundial de reducción de la pobreza a partir de los programas sociales exitosos de los gobiernos neodesarrollistas de décadas pasadas. No obstante, los rezagos indican que millones de personas en las regiones en desarrollo aún viven en extrema pobreza y más millones todavía están a punto de caer en la misma. Asimismo, es necesario remarcar que el tema de la pobreza no puede ser visto sólo como la falta de ingreso y recursos, sino junto a manifestaciones más amplias, como el hambre, el acceso limitado a la educación y los servicios básicos, así como la falta de participación en la adopción de decisiones (Cepal 2015).

Por otra parte, los avances logrados están siendo cuestionados por los gobiernos actuales (Mauricio Macri en Argentina, Michel Temer en Brasil, Pedro Pablo Kuczynski en Perú, Sebastián Piñera en Chile), en donde prevalece a nivel internacional una disminución del crecimiento, basado en la

apuesta al motor externo por la baja en la demanda de países como China, o de Europa, con una economía estancada. Internamente, prevalecen políticas restrictivas, con baja inversión externa y aumento de la deuda pública, la desocupación y la pobreza, enfoques alejados de proponer cualquier cambio estructural y hasta el momento carentes de un claro planteamiento de desarrollo, lo que abona a la certeza de que se condicionará el logro de las ambiciosas, justas y dignas metas del milenio: poner fin a la pobreza en el mundo, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia, todo en el marco aspiracional de reconocimiento de derechos, de alcanzar la igualdad y reducir las asimetrías.

La cooperación internacional para el desarrollo (CID), en este sentido, ¿busca cambiar esta tendencia hacia una economía y una sociedad centrada en la disputa precisamente de un desarrollo sostenible/sustentable e inclusivo? ¿A cuáles protagonistas apoya en función de dichos objetivos?

En todos estos últimos años, miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) redoblaron la apuesta para reducir la pobreza extrema, y al mismo tiempo, paradójicamente, afirmaron la prioridad del comercio e inversiones extranjeras. Se buscó el compromiso incumplido de llegar al 0.7% del producto nacional bruto (PNB) y se mencionaron las reformas que podrían facilitar nuevos y más amplios espacios para el capital privado, pero sin ninguna propuesta dirigida a la reforma del sistema financiero internacional, que es en definitiva el “talón de Aquiles” del nuevo modelo de desarrollo. Lo que se verificó en América Latina y el Caribe nos mostró una ayuda racionalizada a través de la privatización y la financierización del desarrollo, la cual quedó sesgada a los Objetivos del Milenio y a la “agenda de la eficacia”. Tomaron visibilidad algunas modalidades como la cooperación regional y la cooperación Sur-Sur. A reserva de que los países más pobres, por ejemplo, del área andina o del Caribe, continuaron dependiendo de la ayuda oficial y de las remesas provenientes fundamentalmente de Estados Unidos, que pasaron a ser una de las entradas más importantes y que hoy su continuidad está puesta en duda.

En temas de cambio climático no es mucho lo que se avanza, y el futuro promete no ser favorable para alcanzar las metas propuestas por los ODS. Las emisiones de CO<sub>2</sub> en vez de caer lo propuesto, entre el 2 y el 4%, han aumentado, y los países sujetos al régimen de comercio de derechos de emisiones no suponen aún la descarbonización prometida (European Commission 2017a). A pesar de todo, Europa sigue siendo un referente en el mundo; habrá que esperar el comportamiento de los Estados Unidos en esta materia, y el de China.

### Posibles propuestas para un desarrollo sostenible

Pensar en un desarrollo sostenible que alcance las nuevas metas y objetivos de la Agenda 2030 propuestos en la declaración debe considerar no sólo poner énfasis en el desarrollo humano, sustentable, endógeno, atenuando la economía capitalista con un rostro más humano (Kliksberg 2011), sino focalizar protagonistas tales como los nuevos movimientos sociales, o los nuevos colectivos de trabajo centrados en la reproducción de la vida más que en el incremento del capital (economía social, solidaria, popular, del trabajo) y sujetos diversificados como los jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, etc., y modalidades como la cooperación descentralizada y la del Sur-Sur. Sobre todo, se trata de pensamiento y práctica del desarrollo en una visión que reconozca territorios, contradicciones y tensiones en los que se implementen dichas políticas, con fuertes asimetrías de poder.

Es necesario reconocer la transformación de los Estados nacionales desde una perspectiva multicultural y la incorporación de algunas alternativas al desarrollo “modernizador”. Esta visión de alteridad (Madoery 2016) se sustenta en la idea de que el desarrollo no está íntimamente vinculado a la cosmovisión moderna e industrializadora y a la vez universalista de Occidente. Presupone contemplar la pluralidad cultural en la que se inscriben las visiones del bienestar y la sostenibilidad, que en gran parte de las cosmovisiones indígenas es de reconocimiento a leyes de la naturaleza. Aunque esta visión no deja de estar en conflicto con los países cuyo crecimiento, a pesar de haber incorporado en su Constitución el Buen Vivir y el Vivir Bien como

Bolivia y Ecuador, sigue signado, como ya se ha señalado, al extractivismo de petróleo, minerales y monocultivos, lo cual deberá ser sustituido por enfoques sustentables. En este contexto, tanto la cooperación multilateral como bilateral y la cooperación Sur-Sur no deberían quedar atrapadas en esta lógica, sino que deberían impulsar proyectos que rompan con esta tendencia, puesto que, si el modelo de extracción de recursos naturales para la exportación continúa siendo el patrón de crecimiento en los países de la región, las metas y ODS serán inalcanzables.

Los bienes comunes naturales se refieren al agua potable, la tierra fértil, el aire libre, la limpieza del aire, la calidad del agua, la biodiversidad, la protección de los océanos y la fauna marina, el control del cauce y limpieza de los ríos, la protección de los paisajes y espacios naturales protegidos. Los bienes comunes sociales son la educación, salud, medicamentos básicos, vivienda, electricidad, banca pública de proximidad, telecomunicaciones. Todos están considerados en los ODS. Sin embargo, continúa siendo un interrogante en qué sujetos se apoyarán para alcanzarlos, ya que la mayoría de los gobiernos nacionales en nuestra región con las políticas públicas van en dirección opuesta.

Las prioridades de las industrias de las energías renovables están siendo relegadas por las grandes empresas, cuya extracción de energía utiliza métodos cada vez más agresivos (técnicas de fracturación hidráulica, perforación en aguas oceánicas profundas, entre otras). Hay escasa inversión de las grandes empresas energéticas en energías renovables; por lo tanto, corresponde a las políticas públicas orientar esta inversión. Canadá y Estados Unidos no abandonan para nada la producción de combustibles fósiles en América Latina, con impactos socioambientales extremos y algunas resistencias de los pobladores afectados en los bienes comunes, sobre todo en poblaciones indígenas.

En este sentido, los países centrales deberían incluir cada vez más recortes en sus emisiones de gases de efecto invernadero, a pesar de las resistencias por parte de las grandes empresas y gobiernos. La reforma energética no puede quedar en manos de las grandes empresas que no la van a llevar a cabo, y la intervención del Estado es clave para esto, aunque muchas empresas nacionalizadas actúan igual que muchas corporaciones privadas.

Las empresas que dialogan con las empresas internacionales deben ser invitadas a dedicarse a actividades sostenibles. Los movimientos ambientalistas

deben controlar las regulaciones que permitan restringir las emisiones de carbono.

Un caso de éxito relatado por Albuquerque (2013) es precisamente el de Alemania, donde comunidades locales (municipios, cooperativas locales, organizaciones ciudadanas, personas que trabajan en la agricultura, etc.) gestionan de manera directa la mitad de la producción y distribución de electricidad producida con energías alternativas, vendiendo el excedente generado a la red general del país. Este ejemplo nos marca claramente una propuesta de democratización del sector. Si bien Alemania es un país que lidera en la Unión Europea muchas de las políticas del cambio climático, también es un gigante en el uso del carbón (fuente generadora que más emite CO<sub>2</sub> para la electricidad), y las centrales más emisoras de todo el continente (siete de ellas) están paradójicamente en Alemania, otras dos en Polonia y una en Italia (European Commission 2017b).

Si bien la CID anuncia el relato sobre la importancia de la sostenibilidad ambiental y precisamente señala en sus ODS los compromisos, se hace necesario el reconocimiento pleno de las principales instancias de poder político, financiero y empresarial que condicionan las políticas en torno a la producción de energía e incluso condicionan a los mismos ciudadanos a un consumo con conciencia, que está íntimamente vinculado al crecimiento económico indefinido al margen del carácter finito del planeta.

Asimismo, revisar las normas internacionales, particularmente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que protege a las grandes empresas multinacionales, ya que éstas pueden apelar a los acuerdos internacionales y normas de esta organización, hacer juicios a quienes utilizan las patentes en torno a las semillas, etc. Los intereses del libre comercio internacional se anteponen a la búsqueda de una regulación y de una cooperación internacional en esta dirección. El modelo agroexportador de las corporaciones transnacionales también se benefició de los tratados de libre comercio con la anuencia de gobiernos nacionales que se adhirieron también a dichos tratados con Estados Unidos.

Una deuda inapelable es la ayuda de los países más industrializados hacia aquéllos menos desarrollados mediante cooperación financiera y tecnológica que les permita afrontar otros enfoques de desarrollo en donde la crisis

alimentaria, climática, económica, institucional que amenaza a la humanidad pueda ser afrontada seriamente, respetando la diversidad de cada uno.

Otro tema para tener en cuenta es el vinculado con el mundo financiero y las actividades que provienen de los fondos de pensiones, y la gran banca internacional, que alienta espacios especulativos en detrimento de las comunidades locales (indígenas, campesinas en su mayoría). La cooperación internacional debe hacer la cuenta con esta realidad de la especulación financiera no sólo gravando las mismas a nivel internacional, sino impulsando bancas regionales “de proximidad con las realidades locales, que permitan fortalecer los sistemas productivos locales, las microempresas, pequeñas y medianas empresas, la economía social y solidaria, y la formación de empleo local” (Alburquerque 2013, 28).

En el crecimiento económico se debe identificar los componentes del PIB. Algunas actividades deberían ser limitadas. En ese sentido, se habla de un crecimiento selectivo del PIB. Por ende, la cooperación internacional debe centrar su ayuda en sectores y protagonistas que proporcionen una mejor calidad de vida y bienestar de las personas, para no dejarse colonizar por los intereses de las grandes corporaciones. Algunas de las estrategias descritas tendrían que marcar la agenda de la cooperación internacional.

## Reflexiones finales

Con una mirada general y rápida, podemos discernir que los enfoques del desarrollo predominantes en América Latina se caracterizan, por una parte, por el extractivismo exportador: la megaminería a cielo abierto, la ampliación del monocultivo de la soya transgénica y la extracción de hidrocarburos, bajo el control de corporaciones transnacionales, grupos nacionales y las traslatinas, así como el desarrollo industrial de signo netamente neoliberal. En efecto, la expansión del extractivismo petrolero, minero y el monocultivo de la soya y el desarrollo industrial enganchado a los procesos globales con escaso arrastre sobre las economías nacionales y la diversificación productiva de las economías nacionales, locales y regionales son el signo predominante al inicio del nuevo milenio.

En otros países, los derechos conseguidos fueron concebidos en el ámbito de la crítica a la modernidad, con los enfoques del desarrollo humano, el desarrollo humano y sostenible, el desarrollo local/territorial desde el punto de vista espacial, han señalado el cambio de las visiones economicistas a la ampliación del desarrollo basado en capacidades y expansión de libertades, así como en la mirada hacia los obstáculos que el mismo prefigura en los procesos de crecimiento. Y en el ámbito territorial, lo endógeno y local adquirió relevancia.

Contemporáneamente, en la región existen movimientos que expresan resistencia a la modernidad, por lo que surgieron otras visiones teóricas que plantean parte de la teoría de la dependencia de los años setenta, como el liberacionismo, el pensamiento decolonial y las visiones de la alteridad (Madoery 2016), y señalan la crisis civilizatoria y las visiones del Buen Vivir desde comunidades indígenas.

En México y otros países predomina la visión neoliberal, lo que condiciona la ampliación del esquema de derechos y recrudece la crisis social, ambiental y política. Esto nos lleva a interrogarnos sobre la posibilidad de seguir creciendo bajo los modelos descritos, lo cual se percibe como prácticamente imposible, ya que la caída de los precios de los *comodities* en el mercado internacional condiciona tanto los procesos de crecimiento como los enfoques que predominaban en la distribución. Hoy estas últimas alternativas neodesarrollistas están en crisis, y con la llegada de los nuevos gobiernos se recrudecen problemas relativos al empleo, la producción, los derechos adquiridos. Queda en este sentido poco margen para resolver en lo inmediato con políticas acordes a las necesidades que deberían predominar para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Responder al interrogante de si es posible alcanzar el cumplimiento de los ODS agrega sólo nuevos, planteados por la incertidumbre de las políticas aplicadas en los países de América Latina, sumado a la llegada del gobierno de Trump, los cambios en China (respecto a sus políticas de libre mercado, ambiente y posiciones ante la OMC), y evidencian lo difícil que será y el trabajo que demandará poder hacer realidad objetivos tan válidos como inalcanzables en este contexto.

De lo que trata es de recuperar el Estado de derecho y la expansión de los derechos comenzados en décadas anteriores, y construir comunidad a partir de procesos de autogestión y autogobierno que garanticen romper el conflicto entre democracia y capitalismo. Los actores que podrían llevar a cabo estos procesos están en su mayoría en la oposición política que gobierna los países, en los movimientos sociales que se resisten a la “acumulación por despojo”, en los trabajadores y asociaciones populares y de la economía social que construyen trabajo en función de la reproducción de la vida. Precisamente, el apoyo de la CIP para alcanzar los ODS debería apoyar las iniciativas de estos protagonistas en las iniciativas descritas.

### Referencias bibliográficas

- Albuquerque, Francisco. 2013. *Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. ConectaDEL, Fomin/BID, 1-31.
- BBC News. 2017. “Cuánto depende México de las remesas de Estados Unidos y cuánto puede perder con el muro que quiere construir Donald Trump”. 27 de enero de 2017. Consultado el 20 octubre de 2017. [www.bbc.com/mundo/noticias-38763971](http://www.bbc.com/mundo/noticias-38763971).
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1994. *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, LC/R.1381.
- . 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.
- European Commission. 2017a. “Acción por el clima”. Consultado el 28 octubre de 2017. [https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu\\_es](https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_es).
- . 2017b. “Transparency”. Consultado el 28 octubre 2017. [www.ec.europa.eu/transparency/redoc](http://www.ec.europa.eu/transparency/redoc).
- Gracia, María Amalia. 2015. *Trabajo, reciprocidad y reproducción de vida*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- Gudynas, Eduardo. 2011. “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa, en Utopía y Praxis Latinoamericana”. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social* 16 (53): 71-83.

- Harvey, David. 2007. *Espacio del capital. Hacia una geografía crítica*. Barcelona: Akal.
- Kliksberg, Bernardo. 2011. *Escándalos éticos*. 6.<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Kusch, Rodolfo. 2012. *Geocultura del hombre americano*. Rosario: Fundación Ross.
- Laval, Christian y Pierre Dardot. 2015. *Común*. Barcelona: Gedisa.
- Madoery, Oscar. 2016. *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Mochi, Prudenzio y Cristina Girardo. 2015. *Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morales Fajardo, María Esther, Prudenzio Mochi y Cristina Girardo. 2014. "Inversión multilateral ¿aprovecha la integración regional?". *Espacio Abierto* 3 (4): 597-616.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2017. *Estudios económicos de la OCDE-México*. <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>.
- Pizarro, Roberto. 2008. "El difícil camino de la integración regional". Santiago de Chile: Fundación Friedrich Elbert. Consultado el 20 de octubre de 2017. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros//05459.pdf>.
- Quijano, Aníbal. 2000. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, compilado por Edgardo Landier. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Sanahuja, José Antonio. 2012. *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. RSCAS working paper 2012/05. Florencia: European University Institute.
- . 2015. "La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia una ética universalista del desarrollo global". *Razón y Fe. Revista Hispanoamericana de Cultura* 272 (1405): 368-382.
- Sen, Amartya. 1999. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

# 3

## Cambiando el marco interpretativo de la cooperación. Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible

---

Rafael Domínguez Martín\*

### Resumen

En este ensayo se abordan los cambios en la agenda de desarrollo, desde sus objetivos originales (desarrollo como industrialización y convergencia) hasta la actualidad (desarrollo humano y sostenible), a fin de comprobar en qué medida esos objetivos declarados inicialmente se han cumplido. Asimismo, se realiza un análisis empírico estilizado para mostrar la insostenibilidad del desarrollo sostenible contenido en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el actual contexto de desigualdades internacionales, lo que lleva a proponer un cambio radical de misión de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en donde se sustituya la lucha contra la pobreza por la lucha contra la riqueza sin límites.

### Introducción

El objetivo de este ensayo<sup>1</sup> es doble: por un lado, analizar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en perspectiva histórico-crítica; por otro, proponer

\* Doctor en Historia Económica por la Universidad de Cantabria, dirige el grupo de investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Cátedra Coiba) de la misma universidad y coordina el grupo de investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. rafael.dominguez@unican.es.

<sup>1</sup> Este texto es una versión ampliada y anotada de varios seminarios impartidos en la Universidad San Buenaventura de Cartagena (Colombia), el Instituto Mora

un cambio de misión de la cooperación internacional para hacer frente a la gran contradicción que supone el actual desarrollo insostenible. Esta contradicción queda resumida en el *trade off* entre las políticas para reducir las desigualdades internacionales y las desigualdades intergeneracionales. Este dilema al que se enfrentan con impotencia sobrevenida los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, precisa para ser abordado recuperar la vieja noción de ecodesarrollo de raíz limitarianista,<sup>2</sup> un estilo de desarrollo alternativo articulado al Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), asuntos ambos sobre los que México tuvo un papel protagónico durante la década de 1970 con iniciativas como la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Declaración de Cocoyoc.

El marco teórico de referencia para estas reflexiones parte de la economía política del desarrollo de inspiración estructuralista-dependientista y se aplica al conjunto de los países del Sur Global tras haberlo probado en los de América Latina, región donde tomó forma inicial la cooperación internacional para el desarrollo (CID) como política pública vinculada a la acción exterior de los países desarrollados (Domínguez 2016a, 2016b, 2017).

En coherencia con el doble propósito del ensayo, la sección primera aborda cómo ha ido cambiando la Agenda 2030 para el desarrollo desde sus objetivos originales (desarrollo como industrialización y convergencia) hasta la actualidad (desarrollo humano y sostenible) y en qué medida esos objetivos declarados inicialmente se han cumplido. En la sección segunda se realiza un análisis empírico estilizado para mostrar la insostenibilidad del objetivo general del desarrollo sostenible en el contexto de las rampantes desigualdades internacionales e internas que caracterizan la economía mundial. Finalmente, se propone a modo de consideraciones finales un cambio radical de misión que transforme el marco interpretativo de la CID —dominado, desde el giro neoliberal de inicios de la década de 1980, por la lucha

---

(México), el Instituto del Altos Estudios Nacionales (Ecuador) y las Universidades de Murcia y Cantabria (España) durante los años 2016 y 2017.

<sup>2</sup> El limitarianismo es una posición ética que considera no permisible moralmente ser rico en exceso, lo que implica poner límites a la acumulación de riqueza y, consiguientemente, a la explotación de recursos naturales.

contra la pobreza, como complemento del proceso de globalización— y que la resignifique como lucha contra la acumulación de la riqueza sin límites.

### Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en perspectiva histórico-crítica

El proyecto de gobernanza mundial de Estados Unidos (EE. UU.), que empezó con Bretton Woods (1944), tenía por objetivo sustituir “el viejo imperialismo” por un “programa de desarrollo” para las áreas entonces llamadas “subdesarrolladas” (Truman 1949) que consistió en apoyar la autodeterminación para imponer el nuevo imperialismo del programa del desarrollo por medio de la ayuda (Esteva 2010).<sup>3</sup> Los “países subordinados” de la periferia (Petras 1966, 452), empezando por los de América Latina, dieron la vuelta a esta ideología neocolonial e imperial de EE. UU. y la resignificaron como un horizonte utópico de cooperación para el desarrollo, entendido en el plano interno como crecimiento económico sostenido con transformación estructural (industrialización), y en el plano externo como reducción de la desigualdad internacional medida por la brecha de ingreso per cápita con los países desarrollados (convergencia). Esos dos objetivos (industrialización y convergencia) quedaron fijados por primera vez en la Declaración a los Pueblos de América, que precedió a la Carta de Punta del Este para el establecimiento de la Alianza para el Progreso (Alpro 1961, 4).<sup>4</sup> La Alianza para el Progreso (Alpro) incluyó la primera de una serie de listas de objetivos de desarrollo, que luego se reprodujeron cada vez con mayor prolijidad en las Estrategias Internacionales de Desarrollo para la Primera Década (1961-

<sup>3</sup> “La *autodeterminación* fue, a la vez, un medio genuino para permitir que los pueblo colonizados se gobernarán a sí mismos y para abrir los sistemas coloniales, que hasta entonces habían permanecido más bien cerrados para los negocios norteamericanos” (Weiss y Wilkinson 2014, 92; énfasis en el original).

<sup>4</sup> En rigor, la primera propuesta en este sentido se debe al programa de cooperación internacional propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) a EE. UU., en la Conferencia Económica Interamericana de Petrópolis (Prebisch 1954).

1970), Segunda (1971-1980), Tercera (1981-1990) y Cuarta (1991-2000) del Desarrollo de Naciones Unidas (cuadro 1).

Simultáneamente, los objetivos de industrialización y convergencia, incluidos en el documento redactado por Raúl Prebisch (1954) y reiterados en una nueva propuesta del propio Prebisch (1961), se insertaron luego dentro de un marco de cooperación Sur-Sur (css como cooperación económica entre países en desarrollo) para reivindicar la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI 1974) de comercio y financiación más justo y equilibrado, creación en la que Prebisch fue de nuevo protagonista como secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD; Domínguez 2016b). Pero con la crisis inducida de la deuda, la utilización divisiva del Sistema Generalizado de Preferencias y la domesticación de la css como cooperación técnica, los países desarrollados (G7) quebraron la unidad del tercer mundo (G77) y el NOEI fue abandonado y sustituido por una nueva serie histórica de imposturas retóricas. Eso fue el informe *Reshaping International Order* de 1976 con su nueva lista de objetivos y metas, y sobre todo el informe *North-South: A Programme for Survival* de 1980, que, detrás de una terminología transformadora, recuperó el viejo programa de desarrollo de EE. UU., ahora

CUADRO 1  
Objetivos de las Décadas del Desarrollo de Naciones Unidas

Décadas del desarrollo	Crecimiento PIB	Otros objetivos
Primera Década 1961-1970	5%	-
Segunda Década 1971-1980	6%	Empleo, educación, salud, nutrición y participación
Tercera Década 1981-1990	7%	Erradicación de la pobreza y el hambre, pleno empleo, educación primaria universal, esperanza de vida de 60 años y tasa de mortalidad infantil menor del 50 por 1000 para el 2000
Cuarta Década 1991-2000	7%	Mismos que los de la 3.ª Década más erradicación del analfabetismo y mención al desarrollo sostenible

Fuente: Elaborado a partir del Programa para la Primera Década del Desarrollo ([http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/1710\(XVI\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/1710(XVI))) y de las Estrategias de la Segunda (<http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>), Tercera (<http://www.un-documents.net/a35r56.htm>) y Cuarta Décadas del Desarrollo (<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r199.htm>).

con el apoyo de las antiguas potencias coloniales (Comunidad Económica Europea), para retirar la escalera al Sur Global y seguir manteniendo su dependencia estructural (Domínguez 2016b).

Esa misma estrategia es la que dio lugar al Informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de 1996, con su lista de Objetivos Internacionales de Desarrollo, prefiguradora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y su concepción estéril del desarrollo como desarrollo humano (individual) y reducción de pobreza. Por eso se clausuraron entonces las Décadas del Desarrollo e iniciaron las Décadas de Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1996 y 2007), articuladas a la estrategia de los ODM (2001-2015).

Esta operación *transformista* merece una breve explicación histórica. La resolución 2626 (xxv) en la que se adoptó la Estrategia Internacional de Desarrollo para la Segunda Década del Desarrollo de Naciones Unidas, en octubre de 1970,<sup>5</sup> debía integrar las dimensiones económicas (crecimiento económico) y sociales (reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad) del desarrollo en el plano nacional y la reducción de las brechas en el plano internacional, para lo cual se aprobó, entre otras medidas, la famosa meta del 0.7% del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados en forma de transferencia pública (Ayuda Oficial al Desarrollo) a los países en desarrollo. En el plano discursivo, se avanzó la noción de *desarrollo humano* vinculada a la satisfacción de las necesidades básicas mediante una reducción de la desigualdad del ingreso y la riqueza que acompañara al crecimiento económico. Pero el *desarrollo humano* en la Estrategia no es todavía el desarrollo basado en “la realización del potencial humano” que había defendido Seers (1969, 5) en sus críticas a la Primera Década del Desarrollo, inspirándose en Marx y Gandhi, y que luego retomaría Sen a partir de Marx (Sen 1983), sino una metáfora humanizada del desarrollo económico: así como el desarrollo económico requería planificación, el desarrollo humano debía empezar por la planificación familiar, para seguir luego con el desarrollo de los recursos humanos, precisando programas de fomento del empleo y estándares laborales, programas educativos, de salud y nutrición,

<sup>5</sup> Véase el texto completo en <http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>, del que se toman las citas de la nota siguiente y la otra recogida al final del párrafo.

de acceso a la vivienda y dotación de infraestructuras comunitarias en áreas rurales y urbanas, además de “contener el deterioro del medio humano y adoptar medidas a fin de mejorarlo” y “fomentar las actividades que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico, del cual depende la supervivencia de la humanidad”.

Para fines del decenio, sin embargo, el Banco Mundial ya había cooptado el desarrollo humano —merced a la domesticación de la agenda de redistribución con crecimiento para la satisfacción de las necesidades básicas— con el propósito de convertirlo en sinónimo de reducción de pobreza a base de más crecimiento (World Bank 1980, 3), falsificando así, las prioridades del desarrollo de Naciones Unidas, a la vez que se desviaba la atención de las reclamaciones del NOEI (Lobo 1983, 1532; Samater 1984, 7-8). El Informe de Desarrollo Mundial decidió pasar del “desarrollo de los recursos humanos” al “desarrollo humano para enfatizar que éste es tanto un medio como un fin del desarrollo económico” (World Bank 1980, 32). Así, la agenda de las necesidades básicas sirvió para resignificar el desarrollo económico (industrialización) como desarrollo humano (lucha contra la pobreza), lanzando una “cortina de humo” (Samater 1984, 5) para distraer la atención de la diferencia específica en forma de enorme brecha de nivel de transformación industrial entre países desarrollados y en desarrollo, y de paso, echar la culpa de la destrucción del medio ambiente a los pobres (Lobo 1983; Sachs 2010), avanzando la que luego sería tesis central del concepto de *desarrollo sostenible* del Informe Brundtland (Domínguez 2016c).

Los ODM vaciaron de contenido los moderados objetivos de la Declaración del Milenio (2000), y se convirtieron en una agenda de objetivos de desarrollo minimalista: fueron la culminación del programa neoliberal de esterilización de las demandas de desarrollo del Sur Global (Domínguez 2014), mediante la reconversión del concepto de desarrollo económico en desarrollo humano (individual y de lucha contra la pobreza) sin desarrollo nacional (sin industrialización ni convergencia), un sucedáneo de desarrollo (Chang 2011), del que había hablado Henry Kissinger —como complemento del concepto de interdependencia— en su discurso ante la IV UNCTAD de Nairobi (1976), destinado a combatir la noción de autodeterminación colectiva del

NOEI derivada de diagnósticos estructuralistas en peligroso deslizamiento hacia la teoría de la dependencia.<sup>6</sup>

Frente a las demandas de desarrollo (de industrialización y reducción de las desigualdades internacionales) de los países de la periferia subordinada, el balance de todas estas agendas a la altura de 2015 se puede considerar un fracaso (Lin y Wang 2017): en vez de industrialización, se ha producido la desindustrialización prematura de la mayoría de los países en desarrollo (UNIDO 2015; Rodrik 2016), y la convergencia de éstos con los países desarrollados ha sido sólo aparente (sin China e India, los países en desarrollo no han logrado recuperar los niveles de PIB per cápita relativos a EE. UU. de 1980, cuando dio comienzo la actual globalización) y relativa (mientras la brecha relativa del PIB per cápita de los países en desarrollo con respecto a EE. UU. se acortó del 90 al 85% entre 1950 y 2013, la brecha absoluta, aun considerando a China e India, aumentó en las mismas fechas de 9 000 a 25 500 USD).<sup>7</sup>

En conclusión, la CID, por medio de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los “donantes” (en realidad un sistema de crédito destinado a generar dependencia que consiste en autoayudas) y sus teorías y políticas de apoyo (modernización y teoría de la doble brecha en los sesenta y los setenta, y desarrollo humano y neoinstitucionalismo como versiones amables del neoliberalismo en los noventa y 2000), fue insuficiente e inefectiva para satisfacer las demandas de industrialización y convergencia de los países subordinados de la periferia (Lin y Wang 2017). A la vista de estos resultados, la pregunta que cabe hacerse es si los ODS podrán cumplir sus promesas de industrialización y —muy indirectamente a través de la gestión de las migraciones y su impacto en la reducción de las desigualdades internacionales— convergencia, recogidas, como gran hecho diferencial con los ODM,

<sup>6</sup> “El desarrollo es una empresa humana. Son los talentos y esfuerzos de los *individuos* los que convierten en realidad el desarrollo, y son ellos quienes resultan sus últimos beneficiarios [...]. Por tanto, el desarrollo debe [...] proporcionar las oportunidades para la educación, mayor libertad *personal*, dignidad *individual*, y respeto por *uno mismo*” (Kissinger 1976, 672; énfasis añadido).

<sup>7</sup> Cálculos propios a partir de los datos de Talvi (2014, 35).

en los nuevos objetivos 9 y 10. En particular, la meta 9.2 (“Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, a más tardar en 2030, aumentar de manera significativa la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados”) y la 10.7 (“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”).<sup>8</sup>

### Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible

Los ODS (2016-2030) hay que entenderlos desde esa perspectiva histórica, como continuidad de la agenda anterior, ampliada esta vez con la noción de sostenibilidad y la provisión de bienes públicos globales. Pese a ser resultado de un amplio proceso participativo durante tres años y definir una agenda universal atinente a países en desarrollo y desarrollados en un mundo multipolar y multicultural, los ODS han sido sometidos a varias críticas que aceptan su marco teórico y su lógica implícita (Domínguez 2014, 2016d). Entre ellas destacan la falta de voluntad política para cubrir la brecha de financiación (entre 3.5 y 5 billones de dólares anuales durante quince años) a fin de cumplir una agenda demasiado compleja y que puede dar lugar a la selectividad (dejando de lado los objetivos y metas que implican cambios estructurales) y al gran negocio de monitoreo de esa estrategia por parte de la industria de la ayuda. En lo que concierne a la reducción de las desigualdades verticales (entre y dentro de los países) y horizontales las metas son inconcretas y adolecen de límite temporal. Los ODS abren la puerta a las privatizaciones de los servicios básicos de salud y educación y no permiten el control de las externalidades negativas de las multinacionales (Domínguez 2015a) y sólo apelan a la desacreditada responsabilidad social de las empresas (Domínguez 2015b). Finalmente, los ODS escamotean el significado tradicional de

<sup>8</sup> Para la lista completa de objetivos y metas véase Objetivos del Desarrollo Sostenible, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

la coherencia de políticas para el desarrollo (supuestamente a favor de las necesidades e intereses de los países en desarrollo) y lo sustituyen por la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible que vuelve a la retórica de la interdependencia (de conciliación de intereses) con la que los países desarrollados atacaron el NOEI (Domínguez 2016b).

Es justamente para este último tipo de coherencia —que busca conciliar los intereses de los países en desarrollo con los de los países desarrollados so pretexto de que la nueva agenda es de cumplimiento universal— para la que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha propuesto unilateralmente la nueva métrica del Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). El TOSSD contabiliza todos los flujos oficiales (incluyendo gastos militares, ayuda climática y ayudas a la exportación), lo que contribuirá a eliminar lo que quedaba de escasa integridad de la definición tramposa de AOD, y de paso, como ha denunciado Besharati (2017), permitirá eludir los compromisos de transferencia de AOD de los países desarrollados y sus responsabilidades históricas respecto al sistema multilateral de comercio e inversiones. En definitiva, el TOSSD es la última estrategia de supervivencia del CAD y va a servir para privatizar y militarizar la ayuda, continuar con la política de los donantes de ayudarse a sí mismos, e inflar las estadísticas de cuánto contribuyen a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Pero más allá de estas críticas que aceptan más o menos el marco interpretativo del CAD, se puede hacer una enmienda a la totalidad: los ODS no abordan la gran contradicción que plantea la insostenibilidad del modelo de desarrollo que proponen y el cual resulta tributario del fracaso evidenciado en la desindustrialización prematura de la mayoría de los países en desarrollo y su falta de convergencia con los países desarrollados. En un contexto de injusticia internacional social por las sustanciales desigualdades entre y dentro de los países (San Juan 2017), y también de injusticia internacional ambiental (Fundación Dag Hammarskjöld 2012),<sup>9</sup> se produce una

<sup>9</sup> Porque la contribución histórica de los países desarrollados al *stock* de emisiones ha generado una enorme desigualdad intertemporal (los que empezaron más tarde a desarrollarse disponen de menos espacio ambiental) y los efectos del cambio climático tienen más incidencia sobre los países de menor desarrollo, pese a

gran contradicción o *trade off* entre las políticas para reducir las desigualdades internacionales y las intergeneracionales. En otras palabras, los países en desarrollo, para converger con los desarrollados en ingreso per cápita y reducir así las desigualdades internacionales, necesitan crecer más rápido, lo que generará más emisiones (una convergencia también en emisiones per cápita) que disparará las desigualdades intergeneracionales (Stewart 2014).

Si consideramos los cambios en el nivel de Emisiones (E) como resultado de tres elementos: las variaciones de la Población (P), del PIB per cápita (PIB/P) y de las Emisiones por unidad de PIB o intensidad energética (E/PIB), entonces:

$$\Delta E = \Delta P \times \Delta \text{PIB}/P \times \Delta E/\text{PIB}$$

Dada la ecuación anterior, los países desarrollados proponen reducir la intensidad energética (E/PIB), solución tecnológica del desacoplamiento, desmaterialización relativa o crecimiento verde para combatir el cambio climático, y es ese concepto de sostenibilidad (en sentido blando) el que está en la agenda de los ODS como heredera de la Cumbre de la Tierra de Río 1992, y sus secuelas de Johannesburgo y Río+20 (Berr 2015). Dicha estrategia permite seguir aumentando en términos absolutos el consumo de energía y materiales, y su impacto sobre el Planeta que, sin embargo, no se toma en consideración en el divisor del desacoplamiento (para el cual la P relevante es la del Producto, no la del Planeta). Bajo este supuesto, el desarrollo es sostenible si se consigue el desacoplamiento: si el PIB crece más deprisa que el consumo de energía y materiales (Foster 2016; Domínguez 2016c; Fletcher y Rammelt 2017).

Pero el desacoplamiento (suponiendo que la disminución de la intensidad energética vaya acompañada en el futuro de una reducción absoluta del consumo de energía y materiales) y la reducción del crecimiento de la población son dos factores que actuarán en el largo plazo. Y lo que se necesita con urgencia es disminuir las emisiones, de manera que a corto plazo sólo cabe reducir uno de los factores dentro de la fórmula: el crecimiento del PIB per

---

que éstos no son responsables de las emisiones históricas y su contribución a las emisiones presentes es marginal (World Bank 2010).

cápita de la famosa ecuación del desarrollo de Ehrlich y Holdren de 1971, sin perder de vista que a mediano y largo plazo también habrá que abordar el decrecimiento sostenible que implica reducción de la población y la reducción de la intensidad energética (Stewart 2014; Nørgård y Xue 2017).

Con los datos del cuadro 2 se puede deducir fácilmente que, dada la escasa contribución de los países de menor desarrollo (PMD) a las Emisiones totales debido a sus bajos niveles de PIB per cápita, y dada la alta contribución de los países de renta media (PRM) a las Emisiones totales por su gran población, sus tecnologías más atrasadas y porque su producción se consume en los países ricos, es de esperar algún tipo de convergencia entre los países en desarrollo y los desarrollados en términos de Emisiones per cápita. Y si los PRM convergen con las Emisiones per cápita de los países desarrollados, aunque adopten la tecnología usada por ellos y reduzcan las Emisiones por unidad de PIB (intensidad energética), el problema entonces será que las Emisiones totales se duplicarán<sup>10</sup> y este volumen no resultará sostenible porque traspasará los límites planetarios (Fletcher y Rammelt 2017).<sup>11</sup> Dichos límites son los grandes olvidados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, porque justamente dicha agenda trata de un desarrollo sostenible blando, no del desarrollo sostenible duro que habría obligado a tenerlos en cuenta (Domínguez 2014, 2016b).

Por esa razón, algunos autores consideran que el desarrollo sostenible de la Agenda 2030, concebido en ese sentido restringido del desacoplamiento,

<sup>10</sup> Si los PRM redujeran sus emisiones por unidad de PIB (intensidad de carbono) de 0.35 hasta 0.23 y lograran crecer hasta 35 000 USD de PIB per cápita en 2050 (una tasa del 3.4% acumulativo anual), suponiendo que los países ricos entran en *steady state* y se estancan, se produciría convergencia en emisiones per cápita (los PRM llegarían a 8 050 kt), pero las emisiones totales alcanzarían los 60 375 millones de toneladas métricas (tm) y las del Planeta consiguientemente las 73 292.

<sup>11</sup> Los límites planetarios (Steffen et al. 2015) son aquéllos que una vez superados desencadenan procesos irreversibles que ponen en peligro la vida sobre el Planeta. Esto ha sucedido ya con los flujos del nitrógeno y del fósforo, y con la pérdida de biodiversidad. Y hay un riesgo creciente de que suceda con los usos del suelo y el cambio climático (con concentraciones de CO<sub>2</sub> que nunca habían sido tan altas desde el Plioceno).

CUADRO 2  
La gran contradicción del desarrollo sostenible

Países	Población millones	PIB PC \$	E/PIB tm por \$	Emisiones totales millones de tm	Emisiones pc kt
Ricos	1 187	46 135	0.23	12 917	10 822
PRM	5 521	10 740	0.35	20 796	3 766
PMD	638	1 602	0.16	169	0 264
Planeta	7 346	15 644	0.31	35 849*	4 888

\* Incluye emisiones no asignadas a ningún país en concreto.

Fuente: Elaboración propia a partir de World Bank (2017, 14 y 58). Los datos de población y PIB son para 2015, los de emisiones, para 2013.

es una “fantasía neoliberal” que “debe entenderse en gran parte como un gran esfuerzo para negar la realidad de los límites ambientales y probar que la sostenibilidad es de hecho compatible con el crecimiento económico indefinido” (Fletcher y Rammelt 2017, 452-453). Por tanto, se trata de una mera reedición de la perspectiva ambiental para el 2000 y más allá de la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo que dio origen al Informe Brundtland de 1987, en el que la pobreza fue identificada como la mayor causa del deterioro ambiental, y, en consecuencia, el crecimiento basado en la reducción de la intensidad energética o desacoplamiento fue presentado como la solución antipobreza a los problemas ambientales (Domínguez 2016c).

Suponiendo que China alcanzara (a los niveles proyectados de crecimiento de su PIB per cápita) el consumo per cápita actual de EE. UU. en 2035, demandaría en esa fecha tanto petróleo como la demanda mundial actual y los equivalentes al 69% de la demanda actual mundial de cereales, 62% de carne, 63% de carbón, 35% de acero, 42% de fertilizantes y 84% de papel (Smith 2013). Obviamente, la conclusión de estas cifras no consiste en negar el derecho al desarrollo de China o de los países de la periferia subordinada,<sup>12</sup> sino en situar el punto de convergencia con los países desarrollados muy por debajo del actual: *idealmente* habría que reducir el ingreso de los

<sup>12</sup> Como ya se intentó en la década de 1970 con la ideología neomalthusiana de los límites del crecimiento, destinada a poner un dique a las demandas del NOEI, como ya denunció, entre otros, Barry Commoner (1974).

países desarrollados, mediante una redistribución radical a nivel internacional, que igualara a los países de todo el Planeta en torno a los 10 000 USD de PIB per cápita: esta cifra es más del doble del PIB per cápita de los PRM y se acerca a la que tienen los países que han logrado acabar con la pobreza. Una similar estrategia limitarianista de redistribución basada en ese *benchmarking* —lo que obviamente no significa que se pudiera llegar a esa situación de equidistribución internacional— debería ser aplicable al interior de los países, sean desarrollados, PRM o PMD (Stewart 2014).

Por eso, si se quiere defender de verdad el desarrollo sostenible, será necesario recuperar las propuestas de los primeros teóricos de la cooperación, como Rosenstein-Rodan (1961), Tinbergen (1962) o Myrdal (1970), que pretendían convertir la ayuda al desarrollo en una ampliación del principio de imposición progresiva a escala internacional, con carácter de automaticidad y no con el de discrecionalidad que acabó adoptando el CAD. Entre tanto, sigue siendo necesario exigir que los países desarrollados cumplan su promesa de 1970 de dedicar el 0.7% de su PNB a la AOD, pero como transferencia neta de recursos, tal y como viene reclamando el G77 desde 1964 (Domínguez 2016b).

Hay que exigir que esa AOD llegue a los países en desarrollo (y que sea Ayuda Programable por País, actualmente algo más de la mitad de la AOD bilateral bruta)<sup>13</sup> y no un fraude contable que incluye todo tipo de gastos que se quedan los donantes y su industria de la ayuda,<sup>14</sup> o que no son para el desarrollo, como pretende el CAD con la reforma de la AOD de 2016 que permitirá contabilizar los gastos militares para prevenir el “extremismo violento” y las ayudas a la exportación de los donantes, que ahora se consideran “facilitadores” del desarrollo bajo la nueva marca TOSSD.<sup>15</sup> Hay que exigir que la AOD no sea ayuda reversa (pagos por deudas de los países en desarrollo

<sup>13</sup> Véase los datos en <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/cpa.htm>.

<sup>14</sup> Según los datos de Quian (2015, 296-297), para el periodo 2006-2012, el 28% de la AOD de Alemania, el 40% de la de Francia o el 52% de la de Italia, no es transferida a los países en desarrollo.

<sup>15</sup> Véase las referencias en *DAC High Level Meeting 2016*, <http://www.oecd.org/dac/dac-hlm.htm>.

a los “donantes”, fruto de créditos concesionales anteriores), sino a fondo perdido (donaciones; Hickel 2013). Y que no sea autoayuda que facilita y subsidia la Inversión Extranjera Directa (IED) y las exportaciones de los países desarrollados a través de la imposición de reformas liberalizadoras en países en desarrollo, que favorecen el clima de negocios para empresas extranjeras (*Aid for Trade*), o de ayuda atada a la compra de sus productos y servicios (Sogge 2015). Pero todo esto no bastará...

### Consideraciones finales: luchar contra la riqueza sin límites

La ayuda no será suficiente para reducir las desigualdades internacionales: como dijo el Che Guevara en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) de Ginebra (1964): “No debemos venir a implorar ayuda, debemos exigir justicia” (Guevara 1964, 11). Frente a la utopía neoliberal de los fundamentalistas de mercado, la *Mercadia* (la Arcadia feliz del mercado global tendente al equilibrio y en la que todos ganan), hay que ser realistas y reclamar justicia (Harrison 2016).

Se necesitan cambios en las reglas asimétricas que regulan las relaciones económicas y políticas internacionales, porque el modelo de desarrollo capitalista de la globalización está llevando a sobrepasar los límites planetarios, de manera que hemos entrado en una nueva era geológica desatada por la acción humana: el Antropoceno, que, no por casualidad, se inició a la vez que el “programa de desarrollo” a fines de la década de 1940 e inicios de la de 1950 (Foster 2016). Se necesitan nuevas reglas para permitir la libre movilidad del factor trabajo (migraciones) hacia los países donde la remuneración sea mayor, porque la globalización no puede ser “un mundo sin fronteras para todo y para cualquiera, excepto para los trabajadores” (Smith 2015). Los países desarrollados tienen que internalizar los costos ambientales y sociales de la producción de los bienes primarios, de manera que sus consumidores paguen el precio justo por los productos de los países en desarrollo, tal y como reza la Carta de la Tierra de 2000.

Se necesitan nuevas reglas para el comercio mundial, porque en la Organización Mundial del Comercio (OMC) los países desarrollados se resisten a disminuir los subsidios a la agricultura (0.8% de su PIB para 2012-2014, según datos de la OCDE 2015, 14) mientras reclaman a los países en desarrollo el libre acceso a los mercados no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés) y la liberalización completa del comercio de servicios y compras públicas, lo que conduce a la pérdida masiva de ingresos por aranceles y a la reprimarización por desindustrialización prematura de sus economías, a la vez que aumentan sus ratios de dependencia alimentaria (Gosh 2015; Rodrik 2016; Areskurrinaga 2016).

Se necesita renegociar los tratados de libre comercio (TLC), pues en realidad son acuerdos preferenciales asimétricos que abren (parcialmente) el mercado de EE. UU. o la Unión Europea (protegidos por cuotas, ayudas internas, legislación *antidumping* y una formidable colección de barreras no arancelarias que, además, ahora se quieren elevar), a cambio de aceptar cláusulas adicionales de la OMC extra (servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas; Dieter 2014), donde el desarrollo se supone que viene después de los “concursos de belleza” para la atracción de una IED a la que se le ofrece un paquete completo en forma de tratamiento fiscal favorable, libertad de movimiento de capitales, salarios-maquila, trato nacional para beneficiarse de las ventajas fiscales y extraterritorialidad para dirimir los conflictos en tribunales especiales a su servicio (Fichter 2014), por no hablar de la tolerancia con el sistema de precios de transferencia, que, según datos de la Global Financial Integrity reportados por Hickel (2015), permitieron que, entre 2005 y 2014, más de 900 000 millones de dólares en beneficios realizados (aunque no declarados) en los países en desarrollo se trasladaran libres de impuestos a los países desarrollados y sus paraísos fiscales tolerados.

Se necesitan nuevas reglas para acabar con la elusión y evasión fiscal de las compañías multinacionales, la cual supone al año casi 700 000 millones de dólares en impuestos no ingresados (FitzGerald 2013), más de diez veces la Ayuda Programable por País, y nuevas reglas para hacer efectivo el principio de “quien contamina paga”: tasa Tobin para el sector financiero, y tasa sobre Emisiones de CO<sub>2</sub> para las producciones sucias de los sectores energético, industrial y de transporte (Fundación Dag Hammarskjöld 2012).

Finalmente, en vez de la lucha contra la pobreza, hay que repensar la cooperación como una estrategia de lucha contra la acumulación de riqueza sin límites, mediante la implantación de sistemas fiscales que aseguren la suficiencia financiera y la equidad, con una distribución más justa: *i)* del ingreso primario, elevando el salario mínimo e introduciendo límites a las remuneraciones de los ejecutivos y a las rentas altas, y *ii)* del ingreso secundario, con un sistema impositivo que grave el capital patrimonial improductivo y transfiera esos recursos a la inversión pública en infraestructuras, salud y educación, para que el crecimiento sea pro-pobres y no pro-ricos como hasta ahora (Oxfam International 2017).

Con tan sólo el 6.7% de los 125 billones USD que posee el 1% más rico del mundo se podría compensar durante 15 años consecutivos a los 896 millones de personas que están por debajo de la nueva línea de pobreza calculada por el Banco Mundial (1.9 USD al día) para que alcanzaran el ingreso medio mundial de en torno a los 10 000 USD al año (Harrison 2016). En los propios países en desarrollo, donde las desigualdades son sustanciales, hay un margen enorme para la redistribución: el 77% de la pobreza global (que está concentrada en los PRM) puede eliminarse con una combinación de impuestos a los ricos de los países que sobrepasan los 2000 USD de PNB per cápita (en método Atlas) y de la reorientación del gasto público regresivo (subsidios a los combustibles y gasto excesivo en armamento) para aumentar las transferencias sociales a los más pobres, sin esperar ni al crecimiento económico ni a la ayuda de los países desarrollados que supuestamente deberían promoverlo (Hoy y Sumner 2016).

Frente a la vieja fábula de la cooperación, disfrazada ahora de nuevas agendas transformadoras (ODS), debemos reclamar a lo interno un nuevo pacto fiscal que determine quién paga y qué recibe a cambio. Y a lo externo una agenda que sea de verdad, universal, holística y transformadora, porque la globalización (palabra elegante para esconder las miserias del capitalismo internacional) no sólo no ha acortado las desigualdades entre países, sino que ha disparado las desigualdades dentro de los países (Keeley 2015).

En conclusión, lo que necesitamos es una agenda que sea realmente sostenible en la triple dimensión económica, social y ambiental del desarrollo, mediante la reducción de las desigualdades entre y dentro de los países.

Se trata de recuperar la vieja propuesta contenida en el concepto de ecodesarrollo, que, no por casualidad, ha sido recuperado recientemente por la economía postkeynesiana (Berr 2015). Vale decir que el ecodesarrollo formó parte del segundo enfoque sobre la crisis ambiental que había defendido Commoner en su crítica al Informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento y que implicaba “transformaciones económicas” en la dirección de una “reorganización radical de la sociedad humana para armonizarla con el imperativo ecológico” (Commoner 1974, 264).

En efecto, el ecodesarrollo, además de ser “la bandera de una lucha política contra las concepciones unilaterales del Club de Roma y sus adeptos”, estuvo articulado a la lucha del tercer mundo por la “creación de un nuevo orden mundial” (Leff 1978, 304). Así, el ecodesarrollo surgió como una tercera vía entre los partidarios del desarrollismo capitalista del “crecimiento salvaje” y sus críticos partidarios del crecimiento cero, que, según el creador del término, el economista polaco Ignasy Sachs (1980, 720), resultaron “víctimas de la absolutización del criterio ecológico hasta el punto de perder la visión antropocéntrica del mundo”.<sup>16</sup> Pero el ecodesarrollo fue, además, una apertura interdisciplinaria de la economía a la antropología cultural y a la ecología que invitaba a un cambio de enfoque, empezando por el diagnóstico. En vez de responsabilizar de la destrucción del medio ambiente a la pobreza, como hacía el Informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento, Sachs (1976, 451) afirmó que “la destrucción ecológica causada por los pobres es consecuencia de la desigualdad de la distribución de la riqueza y de la tierra”.

Ello nos devuelve a las ideas limitarianistas del acervo de la Declaración de Cocoyoc y su diagnóstico de “un centro que explota a una inmensa periferia, lo mismo que al patrimonio común universal” (UNEP/UNCTAD 1974, 23), y que hoy, como entonces, debería servir para reclamar otro NOEI que,

<sup>16</sup> El ecodesarrollo no era contrario al crecimiento ni a la industrialización de los países en desarrollo, todo lo contrario: reclamó “aumentar su participación relativa en la producción mundial de bienes básicos”, de acuerdo con el objetivo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi) marcado de la Cumbre de Lima de 1975, para que los países en desarrollo alcanzaran en el 2000 el 25% de la producción industrial mundial (Sachs 1976, 463).

defendiendo los precios justos y sostenibles para las exportaciones de materias primas de los países en desarrollo,<sup>17</sup> no viole los “límites internos” de las personas —el excesivo consumo de los ricos que impide la satisfacción de las necesidades básicas para el 40% de la población, integrada por los más pobres— ni los “límites externos” de la naturaleza, “los límites máximos de la explotación de nuestro planeta que pudieran causar efectos irreversibles y poner en peligro la existencia del hombre sobre la Tierra” (UNEP/UNCTAD 1974, 20, 22-24).

Esta agenda ecodesarrollista debería tener, además, la virtud adicional de la simplicidad, a fin de comunicar a la gente un lema contundente que resuma el nuevo espíritu de la cooperación para el periodo que resta hasta el 2030, y que muy bien podría ser, en vez de luchar contra la pobreza, el de poner fin a la riqueza sin límites, o, si se prefiere descafeinarlo, de poner límites a la riqueza.

### Referencias bibliográficas

- Alpro (Alianza para el Progreso). 1961. *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social*. Washington D. C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Areskurrinaga, Efrén. 2016. “La liberalización del comercio agrícola y textil en la omc: efectos en los países del Sur”. *Revista de Economía Crítica*, núm. 22, 65-86.
- Berr, Eric. 2015. “Sustainable Development in a Post Keynesian Perspective: Why Eco-development is Relevant to Post Keynesian Economics”. *Journal of Post Keynesian Economics* 37 (3): 459-480.
- Besharati, Neissan Alessandro. 2017. “New Development Finance Should be TOSSD out of the Window”. *SAILA Policy Insights*, núm. 45.

<sup>17</sup> “Los bajos precios de las materias primas han venido a constituir un factor decisivo en el incremento de la contaminación y además han alentado el desperdicio y la economía del despilfarro entre los ricos” (UNEP/UNCTAD 1974, 21).

- Chang, Ha-Joon. 2011. "Hamlet without the Prince of Denmark: How Development has Disappeared from Today's 'Development' Discourse". En *Towards New Developmentalism. Market as Means Rather than Master*, editado por Shahrukh Rafi Khan y Jens Christiansen, 47-58. Nueva York: Routledge.
- Commoner, Barry. 1974. "Dos enfoques de la crisis ambiental". *Comercio Exterior* 24 (3): 264-280.
- Dieter, Heribert. 2014. *The Return of Geopolitics. Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*. Dialogue on Globalization. Friedrich-Ebert-Stiftung. Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/11114.pdf>.
- Domínguez, Rafael. 2014. "Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 1 (2): 5-32.
- . 2015a. "La salud como bien público global en la agenda de desarrollo post-2015". *Revista Salud Jalisco* 2 (3): 120-131.
- . 2015b. "RSE: Retórica Sistemáticamente Embustera". *Desde el terreno*. Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://www.ciberoamericana.com/noticias/desde-el-terreno/763.html>.
- . 2016a. "Una lectura latinoamericana del régimen internacional de ayuda y cooperación". *Con distintos acentos*. Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://www.condistintosacentos.com/una-lectura-la-tinoamericana-del-regimen-internacional-de-ayuda-y-cooperacion/>.
- . 2016b. "En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe". *Estudos Internacionais: Revista Relações Internacionais* 4 (2): 57-77.
- . 2016c. "Evolución o involución del desarrollo sostenible: de cómo el desarrollo sostenible se convirtió en corriente principal". *La implementación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local*, coordinado por Simone Lucatello y Lorena Vera, 21-44. Ciudad de México: Instituto Mora.
- . 2016d. "Pensando críticamente la nueva agenda de los ODS". En *La cooperación internacional en transición 2015-2030. Análisis global y experiencias para Colombia*, editado por Jairo Agudelo y Gustavo

- Rodríguez Albor, 11-16. Cartagena de Indias: Universidad de San Buenaventura.
- Domínguez, Rafael. 2017. "La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación". En *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*, editado por Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor, 105-161. Cartagena de Indias: Universidad de San Buenaventura.
- Esteva, Gustavo. 2010. "Development". En *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, editado por Wolfgang Sachs, 7-25. Londres: Zed Books.
- Fichter, Michael. 2014. "Barajar y dar de nuevo. Hacia un mayor control democrático de las empresas transnacionales". *Dialogue on Globalization*. Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/11453.pdf>.
- FitzGerald, Valpy. 2013. "The International Fiscal Implications of Global Poverty Reduction and Global Public Goods Provision". *WIDER Working Paper*, núm. 2013/136.
- Fletcher, Robert y Crelis Rammelt. 2017. "Decoupling: A Key Fantasy of the Post-2015 Sustainable Development Agenda". *Globalizations* 14 (7): 450-467.
- Foster, John Bellamy. 2016. "The Anthropocene Crisis". *Monthly Review* 68 (4). Consultado el 1 de agosto de 2017. <https://monthlyreview.org/2016/09/01/the-anthropocene-crisis/>.
- Fundación Dag Hammarskjöld. 2012. "No Future without Justice. Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives". *Development Dialogue*, núm. 59, 3-110.
- Gosh, Jayati. 2015. "The Creation of the Next Imperialism: The Institutional Architecture". *Monthly Review* 67 (3). Consultado el 1 de agosto de 2017. <https://monthlyreview.org/2015/07/01/the-creation-of-the-next-imperialism/>.
- Guevara, Ernesto Che. 1964. "Discurso ante la sexta reunión plenaria de la UNCTAD". Suplemento. *Punto Final*, núm. 155, 4-12.
- Harrison, Graham. 2016. "The Purposes and Powers of the Utopia". *Global Policy Journal*. Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://www.global>

- policyjournal.com/blog/19/02/2016/purposes-and-powers-utopia.
- Hickel, Jason. 2013. "Aid in Reverse: How Poor Countries Develop Rich Countries". *Global Policy Journal*. Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/12/12/2013/donors%E2%80%99-dilemma-aid-reverse-how-poor-countries-develop-rich-countries>.
- . 2015. "The Death of International Development". *Global Policy Journal*. Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/18/03/2015/death-international-development>.
- Hoy, Chris y Andy Sumner. 2016. "Gasoline, Guns, and Giveaways: Is there New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty?" *Center for Global Development Working Paper*, núm. 43.
- Keeley, Brian. 2015. *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*. París: OECD.
- Kissinger, Henry (1976), "UNCTAD IV: Expanding Cooperation for Global Economic Development". *The Department of State Bulletin* 74 (1977): 657-672.
- Leff, Enrique. 1978. "Falacias y aciertos del ecodesarrollo". *Comercio Exterior* 28 (3): 304-308.
- Lin, Justin Yifu y Yan Wang. 2017. *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lobo, Félix. 1983. "Teoría y política del desarrollo económico en el último cuarto del siglo xx. Nuevo Orden Económico Internacional y estrategia de las necesidades básicas". *El Trimestre Económico* 50, núm. 199 (3): 1507-1533.
- Myrdal, Gunnar. 1970. *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*. Nueva York: Pantheon Books.
- Nørgård, Jørgen y Jin Xue. 2017. "From Green Growth towards a Sustainable Real Economy. The Myth of Decoupling, Rebound Effects, and the  $I = P \cdot A \cdot T$  Equation". *Real-World Economics Review*, núm. 80, 45-62.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2015. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015*. París: OCDE.

- Oxfam International. 2017. "An Economy for the 99%. It's Time to Build a Human Economy that Benefits Everyone, not Just the Privileged Few". Enero de 2017. Consultado el 1 de agosto de 2017. <https://www.oxfam.org/en/research/economy-99>.
- Petras, James. 1966. "La 'armonía de intereses': ideología de las naciones dominantes". *Desarrollo Económico* 6 (22/23): 443-467.
- Prebisch, Raúl. 1954. *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. Nueva York: ONU.
- . [1961] 1973. *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*. Santiago de Chile: Cepal.
- Quian, Nancy. 2015. "Making Progress on Foreign Aid". *Annual Review of Economics* 7: 277-308.
- Rodrik, Dani. 2016. "Premature Deindustrialization". *Journal of Economic Growth* 21 (1): 1-33.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. 1961. "International Aid for Underdeveloped Countries". *Review of Economics and Statistics* 43 (2): 107-138.
- Sachs, Ignacy. 1976. "El ambiente humano". En *Reestructuración del Orden Internacional. Informe al Club de Roma*, coordinado por Jan Tinbergern, 448-466. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1980. "Ecodesarrollo. Concepto, aplicación, implicaciones". *Comercio Exterior* 30 (7): 718-725.
- Sachs, Wolfgang. 2010. "Environment". En *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, editado por Wolfgang Sachs, 24-37. Nueva York: Zed Books.
- Samater, Ibrahim M. 1984. "From 'Growth' to 'Basic Needs'. The Evolution of Development Theory". *Monthly Review* 36 (5): 1-13.
- San Juan, David Michael. 2017. "Why Marx Was Right: Third World Edition". *Journal of Developing Societies* 33 (1): 1-26.
- Seers, Dudley. 1969. "The Meaning of Development". *Institute of Development Studies-IDS Communication*, núm. 44.
- Sen, Amartya Kumar. 1983. "Development: Which Way Now". *Economic Journal* 93 (372): 745-762.
- Sogge, David. 2015. "Los donantes se ayudan a sí mismos". *Cuadernos 2015 y más*, núm. 6.

- Smith, John. 2015. "Imperialism in the Twenty-First Century". *Monthly Review* 67 (3). Consultado el 1 de agosto de 2017. <https://monthlyreview.org/2015/07/01/imperialism-in-the-twenty-first-century/>.
- Smith, Richard. 2013. "Capitalism and the Destruction of Life on Earth: Six Theses on Saving the Humans". *Real World Economics Review*, núm. 64. Consultado el 1.º de agosto de 2017. <http://www.paecon.net/PAERReview/issue64/Smith64.pdf>.
- Steffen, Will, Katherine Richardson, Johan Rockström, Sarah E. Conell, Ingo Fetzer, Elena M. Bennett, Reinette Biggs, Stephen R. Carpenter, Wim de Vries, Cynthia A. de Wit, Carl Folke, Dieter Gerten, Jens Heinke, Georgina M. Mace, Linn M. Persson, Veerabhadran Ramanathan, Belinda Reyes y Sverker Sörlin. 2015. "Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet". *Science* 347 (6223): 1-17.
- Stewart, Frances. 2014. "Sustainability and Inequality". *Development* 57 (3/4): 344-361.
- Talvi, Ernesto. 2014. "Latin America's Decade of Development-less Growth". En *Think Tank 20, Growth, Convergence and Income Distribution: The Road from the Brisbane G-20 Summit*, 33-43. Washington, D. C.: Brookings.
- Tinbergen, Jan. (1962) 1983. *Hacia una economía mundial. Sugerencias para una política económica internacional*. Barcelona: Orbis.
- Truman, Harry S. 1949. "Inaugural Address". Consultado el 1 de agosto de 2017. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=13282>.
- UNEP/UNCTAD (Programa de Naciones Unidas para el Ambiente/Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo). 1974. "Declaración de Cocoyoc". *Comercio Exterior* 25 (1): 20-24.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). 2015. *Industrial Development Report 2016. The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development*. Viena: UNIDO.
- Weiss, Thomas G. y Rorden Wilkinson. 2014. "Global Governance al rescate: ¿Salvando las relaciones internacionales?" *El Trimestre Económico* 54 (1): 76-105.

- World Bank. 1980. *World Development Report 1980*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2010. *World Development Report 2010. Development and Climate Change*. Washington D. C.: The World Bank.
- . 2017. *World Development Indicators 2017*. Washington D. C.: The World Bank.

# 4

## Cambios en la narrativa y la práctica de la cooperación internacional frente a la evolución del desarrollo

---

Citlali Ayala Martínez\*

### Resumen

Este capítulo narra los cambios más trascendentales en la trayectoria de la cooperación para el desarrollo y del propio desarrollo, indicando la evolución de las prácticas, principios y tipos de actores según se han incrementado sus capacidades de participación y sobre todo de concertación bilateral y multilateral. Se hace referencia a la gestión tradicional de los donantes y los cambios de sus instrumentos, conducidos inevitablemente por las agendas internacionales y la aparición tanto de países emergentes como de actores del desarrollo y nuevas modalidades de asociación y gestión. Tanto los insumos de la economía del conocimiento como la universalidad de una agenda del desarrollo marcan la ruta de las políticas actuales de desarrollo y del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

### Introducción

A lo largo de los estudios del desarrollo, éste pasó de ser entendido como crecimiento económico basado en los indicadores macroeconómicos a un paradigma basado en las personas y los aspectos humanos de su desarrollo (educación, salud y esperanza de vida), combinado con una alta influencia de la tecnología de la información, la economía y la sociedad del conocimiento

\* Candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad Técnica de Darmstadt y profesora investigadora del Instituto Mora. [cayala@institutomora.edu.mx](mailto:cayala@institutomora.edu.mx).

en los últimos veinte años. Todo esto, junto al surgimiento de países y economías emergentes, nuevos socios proveedores de cooperación y un fortalecimiento del Sur Global, convergieron en la configuración de nuevas reglas del juego en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. De este modo, la cooperación internacional pasó de surgir en un contexto que extrapolaba el conflicto a uno más horizontal y participativo.

El argumento central de este texto se basa en que los cambios de paradigma respecto al desarrollo han sido marcados por factores coyunturales añadidos al debate teórico con el paso de las décadas, sumados a aquéllos tradicionalmente discutidos en el marco de las teorías del desarrollo económico. De modo tal que, a partir de su papel en el desarrollo, elementos como el conocimiento, los enfoques de género, de la sostenibilidad y de los derechos humanos han influido en la práctica de la cooperación para el desarrollo hacia ámbitos más especializados. Con ello, hay una suposición acerca de que la cooperación para el desarrollo podrá tener éxito en la medida en que gire en torno a las personas y se dirija al desarrollo informacional y al papel activo del individuo, de forma complementaria al desarrollo sostenible. Como se podrá observar, podrán surgir incompatibilidades con el modelo económico preponderante.

Se considera en particular al desarrollo como una posibilidad sistémica dependiente del entorno, cuya clave está en las capacidades de los individuos, de las organizaciones y del tejido social. Así, la tecnología, junto con el conocimiento, es un soporte, una base de trabajo que potencia esas capacidades desarrolladas o por desarrollar.

Al mismo tiempo, hay obstáculos a ese sistema desarrollista, como son la corrupción, la incorporación del factor “seguridad” en la cooperación y las causas de la desigualdad. El mundo va en la búsqueda de modelos institucionalistas perfectos mientras nos rodean esquemas variados de economía informal, lo cual, aunado a la corrupción, impide el desarrollo y la eficacia de una buena parte de las medidas políticas. Como se verá en las siguientes páginas, el desarrollo está sujeto a sociedades capitalismo-capaces; sin embargo, ese capitalismo también tiene que ajustarse a aspectos del mundo real, los retos del cambio climático, la necesidad de dar espacio a la gente y formas de asociarse que no estaban fuera del capitalismo, pero tampoco reconocidas por él.

En el paradigma actual del desarrollo informacional, el capitalismo y el informacionismo<sup>1</sup> son permanentes, por lo cual, el desarrollo de capacidades que se impulsa a través de la cooperación técnica y el fortalecimiento institucional se traducirá en desarrollo de las sociedades en el marco de un sistema imperfecto. En primera instancia, se analiza la evolución de la cooperación para el desarrollo a lo largo del tiempo; en segundo lugar, el caso del desarrollo en su debate conceptual y, finalmente, la exploración de los puntos de convergencia de ambos frente a nuevas prácticas y modalidades.

### **Evolución de la cooperación para el desarrollo Cambios conductuales**

El origen oficial de la cooperación internacional para el desarrollo es comúnmente reconocido a partir del final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y la puesta en marcha del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. También se identifica con la creación de las instituciones del sistema Bretton Woods y, conforme a Janet Hunt (2012, 79), el propósito de la asistencia al desarrollo era la idea de un “contrato social internacional”, es decir, un amplio entendimiento entre los países desarrollados en el que, para que el mundo se vuelva un lugar moderadamente equitativo, o al menos se alivien algunos de los peores sufrimientos, necesitan existir ciertas formas de asistencia internacional. Mucho tuvieron que ver, evidentemente, los procesos de descolonización acontecidos en los años siguientes.

Sobre los motivos para cooperar, además de mantener los intereses y la presencia en las antiguas colonias, se reconocía la necesidad de asistir a los países menos desarrollados, debido a la inestabilidad económica y

<sup>1</sup> El informacionismo se refiere a una nueva forma de organización socio-tecnológica que se constituyó a escala global y que potencia una nueva forma de capitalismo financiero-informacional. Se caracteriza por una amplia utilización de la información digital y la tecnología de comunicación que promueve formas de organización en redes en todos los dominios de la vida económica y social (Castells e Himanen 2016, 30; Castells 2000, 4).

social que prevalecía en sus sociedades. Así, muchos donantes han provisto ayuda a lo largo de las décadas, no sólo por razones humanitarias, sino para fortalecer sus intereses económicos, políticos y estratégicos a través del incremento de sus exportaciones o dando forma a una persuasión de políticas económicas en el país receptor y estabilizando a otros Estados (Hunt 2012, 80). Estos beneficios mutuos son los que hacen la diferencia entre ayuda internacional, asistencia y “cooperación para el desarrollo”, basada ésta última en el establecimiento de una agenda común de beneficios e intereses mutuos, a partir de la concertación política y de contrarrestar los factores de conflicto entre las partes.

Asimismo, señala que, previo a las iniciativas oficiales de la posguerra, se encuentran indicios que documentan que entre 1929 y 1941, la Liga de las Naciones proporcionó a China treinta técnicos expertos en áreas de la salud, educación, transporte y cooperación rural (Rist 1997, 65). Por su lado, acerca de los orígenes de la ayuda en el Sur, Figueroa (2016, 46) registra que la primera acción de ayuda realizada por México a otro país fue en noviembre de 1900 cuando, en un acto de solidaridad, el Gobierno mexicano hizo un donativo de 30 000 pesos para socorrer a las víctimas de un huracán que devastó el puerto de Galveston en Texas.

Entre finales de los años setenta e inicios de los ochenta, la economía mundial reportaba estancamiento y periodos de suspensión, la brecha de la desigualdad se ampliaba y las peores consecuencias las sufría el llamado mundo en desarrollo o tercer mundo. La cooperación técnica se encontraba en medio de una paradoja que, de acuerdo con Anstee (1980), mostraba, por un lado, la evidencia del fracaso de muchos créditos y préstamos del desarrollo y otra asistencia financiera a causa de la ausencia de habilidades humanas para sostener los programas de desarrollo y, por el otro, el creciente cumplimiento dual de los recursos humanos en el proceso de desarrollo, tanto de agentes como beneficiarios. No obstante, se reconocía la importancia de la cooperación técnica para el desarrollo.

Al mismo tiempo, se daba el periodo más grave e intenso de restricción financiera desde el inicio de los programas de cooperación técnica después de la Segunda Guerra Mundial, con pocas perspectivas de futuro crecimiento en recursos por los medios tradicionales. Se argumentaba en foros

de Naciones Unidas que, pese a costar menos, era más difícil gestionar los programas de ayuda en capital o financieros, por lo que era necesario hacer uso máximo de la capacidad para su administración. Esto significaba que la ayuda estaba enmarcada en tecnicismos y administración, lo cual derivó en empujar la visión del elemento humano en el desarrollo, a fin de impulsar la autosuficiencia nacional y colectiva a través de la transferencia de tecnología y de habilidades, y no sólo por los tradicionales canales financieros.

En el mismo sentido de la época, Hussain (1980) señalaba que, ya en 1980 se consideraba que la asistencia técnica consistía en dos tipos de servicios: asistencia técnica relacionada con la ingeniería y la asistencia técnica relacionada con las instituciones. La de ingeniería consistía en una arquitectura profesional o servicio de ingeniería para trabajos civiles y otras inversiones en facilidades físicas o de infraestructura. La asistencia técnica institucional, por el otro lado, consistía en: *a)* diagnóstico de asistencia prescriptiva, así como asesoría en materia institucional o política, estudios para asistir a la gestión económica nacional y a la planificación, la administración pública o la gestión y operación de una entidad de un sector en particular, y *b)* apoyo o soporte de gestión, técnico u operativo, así como capacitación del personal.

Con esta situación se vislumbraba que se hacía necesaria la participación de las partes desde el inicio, el desarrollo de capacidades en la organización receptora y que prevalecía el carácter técnico y asistencialista de la cooperación, que no estaba logrando los resultados deseados. Asimismo, se reconocían las dificultades para medir y evaluar los resultados. Se tenía una visión tecnocrática y de ingeniería sobre el funcionamiento de la cooperación para el desarrollo y la mecánica que debía seguir. Al igual que la suposición de Anstee vista anteriormente, hacía falta el valor humano.

Hussein complementa diciendo que la experiencia sugería varios enfoques para evitar los problemas de viabilidad, diseño, formulación, administración, implementación y factores conductuales, con lo cual dos principios parecen notar: *a)* lo más cercano que la asistencia técnica institucional sea percibida por el receptor al ser relacionado a la preparación o implementación de una inversión o préstamo deseado por el receptor, mayores serán sus posibilidades de éxito, y *b)* mientras más competente sea la institución receptora y más avanzado sea el país, más posible es que haga buen uso de

la asistencia técnica. Vemos con ello la paradoja de una asistencia técnica deseable a permanecer como paternalista para prorrogar el poder, frente a una necesidad de generar capacidades de autosuficiencia en el beneficiario, entonces considerado neto receptor.

Morse y Kirdar (1980) reconocieron que hay dos fuentes principales para el crecimiento en el proceso del desarrollo: una a través del incremento en la cantidad de capital y empleo, y otra, a través de una mejora en la calidad, eficiencia y uso de esos insumos. Estas fuentes no materiales de crecimiento, tales como el *know-how*, habilidades tecnológicas y de gestión, etc., contribuyen y afectan directamente el índice de crecimiento económico. Es ahí donde ha estado y se ha expandido la oportunidad de la cooperación técnica para el desarrollo a lo largo de las décadas, y ha logrado perfeccionarse en tiempos recientes en la forma del conocimiento y las experiencias compartidas, tanto en forma bilateral como en redes y tanto en espacios formales como en otros menos estructurados.

De los años cincuenta a los ochenta, la asistencia financiera mostró que la transferencia de recursos financieros para propósitos de inversión no fue suficiente para alcanzar el desarrollo. Se reconoció que el éxito dependía inicialmente del desarrollo de los recursos humanos necesarios y de la capacidad para la construcción institucional, así como de la gestión económica. Mientras la oferta de capital podía variar y el equipamiento se volvía obsoleto, el conocimiento técnico básico y las habilidades adquiridas por los seres humanos permanecen y se multiplican. Es por ello que, durante los años ochenta, instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el sistema de Naciones Unidas orientaron sus prioridades hacia la cooperación.

En la historia de la asistencia para el desarrollo, la cooperación técnica evolucionó de manera adjunta a la asistencia financiera y los programas de inversión; proporcionó asesoría sobre las medidas políticas para facilitar la formación de capital, redirigió servicios directos para estudios de preinversión y de prefactibilidad, y desarrolló habilidades para la gestión y operación de empresas y servicios de reciente creación.

Respecto a las áreas de trabajo llevadas a través de los proyectos del sistema de Naciones Unidas, se habían ubicado en áreas “suaves” del desarrollo,

como salud, educación, agricultura, recursos humanos y administración pública, y las formas de asistencia se concentraban en servicios de expertos y consultores, equipamiento, programas de capacitación, pasantías y proyectos piloto y de demostración. Aunque los requisitos para la cooperación técnica internacional en sectores de desarrollo básicos como la agricultura, educación y salud todavía mantienen su importancia, la prioridad se incrementó para la década siguiente (años noventa) en la asignación de áreas como energía, comercio, mercado, industrialización, gestión financiera, asuntos monetarios, informática, computación y medio ambiente.

Desde la perspectiva de los donantes tradicionales de los años sesenta y setenta, podemos ejemplificar el pensamiento con uno de los principales: Estados Unidos. Sufrin discutió que la asistencia para los países en desarrollo es una parte integral de la política de ese país. Un aspecto de la política en evolución que atrajo su atención fue el balance adecuado entre ayuda económica en la forma de fondos para el desarrollo para el financiamiento de capital y la importación de materias primas, por un lado, y la asistencia técnica en forma de capacitación y entrenamiento, asesorías y demostración o proyectos piloto, por el otro. Aunque las dos formas son inseparables, fueron usadas en proporciones variables.

Se documentó que los gastos de asistencia técnica son más bien pequeños, comparados con los gastos para las organizaciones internacionales de cooperación y la asistencia económica extranjera. Sufrin dijo que la asistencia extranjera no es sino lo que ataba a Estados Unidos al resto del mundo. La asistencia técnica, desde el punto de vista de la política de Estados Unidos, fue cobrando mayor importancia. Recordemos que en el pensamiento anglosajón la terminología usada para este campo cubría términos como *international aid*, *international development* y *technical assistance*, es decir, un marco de referencia vertical y asistencialista evidente, donde la parte financiera era igualmente asistencialista y de créditos condicionales.

En este contexto, la cooperación técnica parece ser casi la misma desde que inició hace casi setenta años, mas no necesariamente es así, por lo que es importante conocer esos matices. La cooperación técnica se ha afinado y sofisticado respecto a sus objetivos, su eficacia y su capacidad de conjugarse con otras formas de cooperación como es la financiera; ha perfeccionado las

metodologías que le llevan a la acción, y ha tomado tintes más o menos políticos a partir de la ubicación de la relación, si es en Norte-Sur, Sur-Sur o triangular. Sufrin (1966, 22) recalca desde los años ochenta que las herramientas para alcanzar los fines de una política deben trabajar dentro de ciertos límites, y que estas herramientas son los medios, los programas, mismos que necesitan ser implementados con el conocimiento y las técnicas. Ahí es donde desempeña un papel esencial el técnico especializado en su ramo, y es al nivel de programa donde los intereses técnicos actuales han estado centrados.

La transferencia del conocimiento y de la técnica a través de este tipo de cooperación demuestra que el técnico es el individuo encargado de traer la difusión cultural decidida por la administración emisora de la cooperación. Esta persona se conduce respaldada por una política y en la ejecución opera en un entorno institucional que conoce parcialmente y cuya totalidad sistémica por lo general desconoce. Ello implica la interacción de diferentes valores institucionales, conductas organizacionales y visiones diferentes del desarrollo y del trabajo conjunto.

En los años sesenta ya se señalaba que la planificación de la asistencia técnica debía empezar con un inventario de las habilidades del país en desarrollo y determinar dónde estaban las brechas en relación con la estructura económica (Maddison 1963). Se debía considerar la eficacia del sistema educativo como un proveedor o potencial proveedor de las nuevas habilidades, así como de las producidas por la educación y capacitación en curso. Por lo tanto, es evidente que desde hace casi cinco décadas se debía haber comenzado a hablar de coherencia de políticas, y en los países en desarrollo, lo que hoy se conoce como Sur Global, se debía haber impulsado la cooperación para el desarrollo como una política transversal que participara en las políticas sociales, y en especial en el desarrollo social, la educación —con énfasis en la educación técnica— y la salud, y no necesariamente desde el exclusivo enfoque de la política exterior y el ámbito de las relaciones internacionales.

Al haber estado la asistencia técnica tan enraizada desde sus inicios en los recursos humanos y la estrategia educativa del país beneficiario, la atención debía estar puesta en las habilidades y los recursos de capacitación, la educación media y la técnica. Solamente es posible ver que esto sucedió con éxito en Corea del Sur, donde la inversión educativa y la asistencia

para el desarrollo se concentró en la educación técnica y el desarrollo de capacidades durante los años ochenta. Se implementó una estrategia que fue descrita por Maddison en 1963, consistente en fortalecer y proveer al país de las capacidades para producir nuevas habilidades vía el sistema de educación, con lo cual la ayuda internacional suplementó tanto el flujo como el inventario propio de capacidades.

Hasta este punto, está claro que la cooperación técnica que ofrecieron los países industrializados de los años cincuenta a setenta tuvo una lógica postcolonialista innegable. El factor de la división Este-Oeste y la Guerra Fría también perfilaron estrategias mundiales que buscaban adeptos ideológicos para los modelos económicos y políticos de capitalismo y socialismo. En otras regiones se vivió el Movimiento de los Países No Alineados, desde 1955, origen de la cooperación Sur-Sur, y durante los años setenta, los países árabes también proporcionaron asistencia a los países en desarrollo. De este modo, en 1978, la ayuda de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) alcanzó el pico del 30% de la ayuda mundial (Hunt 2012, 81; Manning 2006, 373), aunque eventualmente disminuyó. Se tiene actualmente un cúmulo de agrupaciones de países entre los tradicionales y los llamados “donantes emergentes”, con un rol dual que ha logrado un ritmo más ágil y cambios en los liderazgos políticos, tanto de la cooperación para el desarrollo y las instituciones de crédito y desarrollo, como de la financiación del desarrollo en sí misma.

Tradicionalmente, la ayuda al desarrollo se ha realizado bajo la forma por excelencia, que es por proyectos, y también vía ayuda financiera directa a presupuestos de países menos avanzados. En paralelo, la cooperación técnica, la ayuda de programas condicionados a la política, el apoyo para el sector privado y organizaciones no gubernamentales, así como la ayuda humanitaria y en situaciones de emergencia, han llegado a desarrollar una parte gruesa de la ayuda.

Durante los años noventa, la Cumbre de Río y la Agenda 21 marcaron una tendencia al poner en el centro de atención al medio ambiente, la biodiversidad y los problemas que se generaban por el uso de los recursos naturales, sobre todo los no renovables. Asimismo, los procesos de integración regional, como los de la Unión Europea y de Asia Pacífico, generaron prioridades de

financiación de la cooperación y pusieron los ojos en las organizaciones de la sociedad civil. No fue una tendencia exclusiva de los gobiernos, pues organismos internacionales y financieros como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) abrieron una amplia cartera de financiación del sector privado en países en desarrollo, para fortalecer tanto el surgimiento de organizaciones no gubernamentales y fundaciones como pequeñas y medianas empresas del sector privado.

En ese contexto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) solicitó a los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que favorecieran con proyectos de cooperación económica a aquellos países que tuvieran un sector privado más vibrante y en desarrollo activo (Hunt 2012, 90), requerimientos entre los que estaban la abolición de los monopolios, el fortalecimiento de la competencia, marcos regulatorios adecuados, sistemas bancarios eficientes y facilidades en comunicaciones y transportes. Fue así como a finales de los noventa e inicios del nuevo milenio, las prioridades de la ayuda se movilizaron de los sectores tradicionales y de financiación directa a presupuesto nacional, agricultura, salud y educación, y a los factores secundarios de producción, infraestructura y servicios. Se puede apreciar entonces que se dio una combinación del esquema tradicional de proyectos para el desarrollo (*swaps* o *sector-wide approaches*) a nivel sectorial, con préstamos de ajuste estructural vía la banca multilateral y regional de desarrollo. No obstante, todavía no era posible hablar de políticas dirigidas a la coordinación entre donante y receptor, pues es algo cuya necesidad se reconoció tiempo después y fue hasta inicios del nuevo milenio que se colocó entre las necesidades de gestión y política de cooperación.

Desde el punto de vista de la condicionalidad manejada como poder suave, y en ocasiones no tan suave, se encuentra el enfoque para evaluar la eficacia, utilizado por el BM en forma de evaluación de programas. En 1995, en este tenor, el BM vislumbró cinco conclusiones sobre las condiciones que eran necesarias para hacer eficaz la ayuda. Éstas fueron:

- Apropiación por el gobierno y participación de la gente afectada, vinculadas al compromiso del gobierno para reducir la pobreza.

- Capacidad institucional y administrativa fuerte: un entorno de buena gobernanza.
- Gestión del sector público apropiada y políticas sanas: que los gobiernos faciliten la apertura de mercados y la inversión en infraestructura y en las personas.
- Coordinación cercana por los donantes para simplificar la gestión de la ayuda para los gobiernos receptores.
- Mejoras en las prácticas y negociaciones de los donantes para enfocarse menos en los insumos y más en los efectos del desarrollo a nivel país (World Bank 1995).

Una de las consecuencias más recientes del intenso debate sobre la eficacia de la ayuda y la rendición de cuentas de los donantes es la llamada para la transparencia sobre adónde va a la ayuda y qué es lo que hace. Esto ha generado una dinámica institucional tanto en donantes tradicionales como en donantes emergentes para evaluar el impacto y la ayuda, rendir cuentas, medir y dar seguimiento a fin de informar. Como consecuencia, esto ha provocado en cierta medida que se pierda el foco de atención de la ayuda misma, la realidad que logra cambiar y otros aspectos importantes como las capacidades de gestión por parte de los ejecutores, el aspecto participativo y la incidencia en lo humano. Muchos de los esfuerzos institucionales actuales se hacen para medir, evaluar, informar y dar reportes gubernamentales, casi más por justificar que por mostrar una realidad cambiada con base en las evidencias.

Por último, es necesario señalar que tanto la Cumbre del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) como la Agenda 2030 para el Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030) han marcado la pauta a seguir a través de los instrumentos de la cooperación para el desarrollo; asimismo, tras un evolucionado diálogo político obligadamente incluyente y dirigido a la universalidad, la agenda del desarrollo reitera las prioridades en los individuos, el carácter transfronterizo de los problemas del desarrollo y el necesario compromiso político, institucional y financiero de todos los países.

## Evolución del desarrollo, cambio de paradigma

Para comprender la evolución del desarrollo a lo largo del tiempo, se hará referencia solamente a ciertos autores, buscando el paralelismo con la evolución de la cooperación para el desarrollo y ciertos puntos de convergencia en los años recientes. Para comenzar, se puede señalar que los estudios del desarrollo han mostrado a lo largo del tiempo una serie de variables que han modificado tanto la forma de comprenderlo como los componentes que lo caracterizan de uno o de otro modo, según los cambios de paradigma y las corrientes de pensamiento. Esta parte nos permitirá ver dichos cambios, a fin de llegar a los argumentos que respaldan el argumento central de este trabajo.

A lo largo del tiempo se ha examinado el punto de conveniencia para analizar el desarrollo. McGillivray (2012, 23-24) argumenta que, para muchas personas, el desarrollo puede ser, o bien un proceso o un resultado que a menudo es malo en términos de su impacto en las personas y sociedades en las que viven; algunos otros ven el desarrollo tanto como un proceso como un resultado, como necesariamente bueno, por lo cual, es algo que se debe buscar, procurar o perseguir activamente. Por otro lado, para muchas personas, *desarrollo* significa el uso de los recursos para ofrecer infraestructura, construir caminos y presas, y proveer electricidad y otras formas de energía, también, utilizar productivamente o explotar áreas de tierra previamente no usadas, o bien, crear nuevas formas de tecnología para su uso productivo.

En la literatura del Sur, encontramos que Román (2014, 17) señala que, durante los años cincuenta y sesenta del siglo xx, desarrollo, mejorar, bienestar y progreso fueron entendidos como productos del crecimiento económico: entre más ingreso se generara y más riqueza se acumulara, más desarrollado se era, más bienestar se producía, más se progresaba y se estaba mejor. En la búsqueda del crecimiento estarían los ajustes estructurales, incluida la modernización institucional, siguiendo el modelo de los países del Norte. Román recalca que hacia los años sesenta, desarrollo y modernización no significaban lo mismo: al hablar de desarrollo se enfatizaba la puesta en pie de infraestructura, servicios, industrias, creación de empleo, crecimiento económico, mientras que modernización implicaba no sólo cambios económicos importantes, sino, además, transformaciones sociales.

Desde otro punto de vista, si se va hablar del desarrollo como progreso histórico, se referirá a desdoblar la historia humana a lo largo de un periodo extenso, de un modo que es pensado para ser progresivo, conforme a la evolución del capitalismo. La visión moderna del progreso está basada en una noción filosófica que se equipara con un proceso progresivo y constante, traído por la agencia humana, lo cual resulta en una transformación sistemática del mundo. La agencia humana es en cambio vista como la aplicación de habilidades humanas como la inteligencia y la iniciativa (McGillivray 2012, 25). Este último punto se relacionaría con el enfoque de capacidades y titularidades de Amartya Sen.

En contraste con este enfoque, indica McGillivray, desarrollo como modernización es un proceso donde las sociedades se mueven a través de una transición fundamental y estructural completa, desde una condición hacia otra, de un punto de partida a un punto final que es visualizado como una sociedad tradicional que se desarrolla hacia una sociedad avanzada, es decir, una sociedad moderna.

En este orden de ideas y trayectoria histórica, las limitaciones de la nueva ortodoxia, puestas de manifiesto ya desde finales de los ochenta (ajuste con rostro humano) por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) o por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal; transformación productiva con equidad), vinieron a plantear la necesidad de un enfoque más amplio, capaz de tener en cuenta la multidimensionalidad de los problemas asociados al desarrollo y el bienestar humano (Unceta 2009, 15-16). Durante la misma época, fue posible ver que las nociones de poder fueron centrales para el pensamiento del desarrollo, pues durante la Guerra Fría, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética vieron la ayuda y los programas de desarrollo como un arma en la batalla para ganar el apoyo de sus ideologías y sus sistemas (McKay 2012, 57).

Uno de los referentes clásicos en los estudios del desarrollo es Rostow, enfocado al desarrollo como crecimiento económico, cuyas etapas secuenciales se resumen en la tabla 1. En este contexto, la conceptualización del desarrollo de Dudley Seers a finales de los años sesenta enseña el rechazo a la idea de que el desarrollo era un objetivo o un concepto positivo que describía lo que era necesario para que un país alcanzara estándares de vida

TABLA 1

## Las etapas del crecimiento económico de Rostow

Primera etapa: la sociedad tradicional	Se caracteriza por bajos niveles de producción y tecnología; la economía está dominada por el sector agrícola con la mayoría de la gente o de la población viviendo y trabajando en la tierra. La estructura social de la vida agrícola es muy jerárquica y a ello se debe la baja movilidad estrato-social: las personas que nacieron pobres permanecen pobres, y las sucesivas generaciones no estaban mejor que las de las otras. El crecimiento económico es muy bajo o inexistente.
Segunda etapa: las condiciones para el despegue	Sucede cuando las sociedades comienzan un proceso de transición. Se dan las precondiciones para lo que se determina como “despegar” a un crecimiento rápido y sostenido. Se caracteriza por el surgimiento de actividades emprendedoras, de una clase de personas que desean y son capaces de ahorrar desde su ingreso, por ende, crean un componente de fondos que pueden ser invertidos. Bancos y otras instituciones que facilitan estas actividades van emergiendo, con el incremento de inversiones en transporte y comunicaciones. También se utilizan las tecnologías modernas.
Tercera etapa: el despegue en sí	Hay mayores avances técnicos tanto en la industria como en la agricultura, la clase empresarial se extiende, surgen nuevas y fructíferas industrias que rápidamente se expanden, los recursos naturales antes poco explotados o no explotados son utilizados crecientemente para la producción.
Cuarta etapa: conducción a la madurez	La etapa de despegue es seguida por un largo intervalo de progreso sostenido, aunque fluctuante, mientras que la ahora economía creciente regularmente dirige o conduce a la aplicación de tecnología moderna a lo largo de toda su economía entera. En esta cuarta etapa la economía está involucrada extensamente en el comercio internacional. Las materias primas que eran producidas en casa ahora son importadas y compradas usando fondos obtenidos de exportación de otras materias primas en el exterior. La sociedad ajusta sus valores e instituciones en modos que apoyan el proceso de crecimiento.
Quinta etapa: la edad de alto consumo en masa	El país o la sociedad está desarrollada verdaderamente. Tras haber alcanzado esta etapa, las sociedades ya no aceptan la aplicación continua de tecnología moderna como el objetivo fundamental. El consumo es el rey, con la economía siendo dirigida hacia la producción de bienes de consumo y servicios en masa. Los sectores líderes de la economía son los que proveen este tipo de bienes y servicios. Autos, televisiones, lavadoras, equipos de cocina y entretenimiento son los focos de atención de los esfuerzos productivos. La prosperidad material es más alta que nunca y esta sociedad moderna se considera finalmente desarrollada.

Fuente: McGillivray (2012, 24-28).

más altos para sus ciudadanos. En su lugar, pensaba que el desarrollo debía ser visto como un concepto que requiere que nosotros identifiquemos las condiciones normativas para un objetivo universalmente aceptable, que era “reconocer o darse cuenta del potencial de la personalidad humana” (1972). Lo esencial entonces era un potencial humano que sería posible alcanzar con alimento, ingreso y empleo, y la satisfacción de las necesidades para el potencial humano requería adecuados niveles de educación, libertad de expresión y soberanía política y económica nacional (Seers 1972).

Es en este punto que se encuentran los precedentes al enfoque de las necesidades básicas: por ejemplo, para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se definieron cinco categorías de las necesidades básicas humanas que van más allá de las identificadas por Seers, a decir (McGillivray 2012, 23):

- Bienes básicos: comida, techo y vestido
- Servicios básicos, que incluyen educación, salud, acceso al agua y al transporte
- Participación en toma de decisiones
- La satisfacción de los derechos humanos fundamentales
- Empleo productivo que genere suficiente ingreso para satisfacer las necesidades de consumo

El enfoque manejado por la OIT fue complementado por otros autores como Doyal y Dough (1991), considerando que, más allá de bienes y servicios básicos, hay un aspecto muy importante en las personas, como el sentido de la vida, su propósito en el desarrollo laboral, la autodeterminación, la libertad política, la seguridad nacional y la identidad cultural. El tema de la universalidad de las necesidades a través de las culturas y el paso del tiempo también fueron examinados. Doyal y Dough definieron las necesidades universales como precondition para la participación social que aplica a cada persona del mismo modo (McGillivray 2012, 34); concluye que existen dos necesidades humanas básicas o fundamentales, la salud física y la autonomía (o libertad). La autonomía vista como la capacidad de iniciar una acción que

requiere, entre otras cosas, la oportunidad de comprometerse en la acción social, aspecto que prevaleció en los años noventa.

Así, se llega al conjunto de ideas predecesoras a la propuesta de Sen y Ahud Mal Abhiq, con lo cual en 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el Informe sobre el Desarrollo Humano, con la finalidad de promover un cambio en la manera de pensar el desarrollo y las estrategias de forma diferente al pensamiento del crecimiento económico como objetivo único de las políticas de desarrollo, y acercándolo a los valores del mismo con una aproximación hacia el desarrollo humano. Queda definido de este modo el desarrollo humano como un proceso de ampliación de las opciones de las personas. Las opciones más críticas nos conducen a una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de estándares de vida decentes. Si estas opciones esenciales no son accesibles, muchas otras oportunidades permanecerán fuera del alcance de las personas (PNUD 1990, 10).

A lo largo de los años noventa, el PNUD se apegó en gran medida al trabajo de Amartya Sen (1980) al articular y diseñar el índice de desarrollo humano (IDH). Desde finales de los años setenta, Sen comenzó a trabajar el enfoque de capacidades, pensando en la desigualdad y argumentando que la búsqueda de soluciones para combatir la desigualdad no estaba en la igualdad de ingreso, sino en las capacidades básicas. De hecho, fue muy crítico con el uso del ingreso como referencia para la medición del desarrollo. Así, la capacidad fue tratada como la libertad para promover o alcanzar combinaciones de funcionamientos valiosos. Los funcionamientos, en ese sentido, son las partes del estado de una persona, en particular, las cosas que esta persona puede hacer o ser al conducir su vida (McGillivray 2012, 36).

Finalmente, Martha Nussbaum contribuyó con una más amplia y compleja lista de capacidades, la mayoría de ellas aplicables a nivel del individuo, pero que también se pueden aplicar a los países, dependiendo de las situaciones de vida de sus ciudadanos. En 2000 se resumió esta lista como vida, salud física, integridad física, sentidos, imaginación, pensamiento, emociones, razonamiento pragmático, afiliación, otras especies, juego y control sobre el medio ambiente de cada uno (Nussbaum 2000; McGillivray 2012, 37-38). Las capacidades que son identificadas en este paraguas o

conjunto se suelen llamar las dimensiones del bienestar e incluyen la calidad de vida, el estándar de vida y, como el PNUD lo prefiere, el desarrollo humano.

Hacia el final de la Guerra Fría, regiones enteras del mundo, especialmente en África, de repente se transformaron en periféricas al sistema mundial y fueron ignoradas por los políticos occidentales, empresarios e inversores. Esta situación ha cambiado frente a la fatiga de la ayuda a finales de los años noventa y después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (McKay 2012, 73). Hacia los años noventa se argumenta que la verdadera esperanza es la sociedad civil y su lucha por la emancipación. La riqueza de esto es que la materia prima de la cooperación, si bien son los fondos y la cooperación técnica, se enriquece con la materia prima de la sociedad civil y el tercer sector, que es la técnica especializada, el *know-how* y la experiencia, y su valor agregado es la cercanía con los problemas del desarrollo, así como su potencial para cambiar realidades locales desde su capacidad de gestión de los procesos.

Existe otro enfoque, propuesto por Román (2014), el cual argumenta que una sociedad llegará al desarrollo de acuerdo con su capacidad para realizar adecuadamente la gestión económica y política del capitalismo. El autor señala que desarrollo implica que, sin una economía que funcione, el desarrollo no es posible; esa economía que funciona es el capitalismo y ninguna otra. Asimismo, sin un entramado institucional particular y sin un Estado pleno, el capitalismo no puede ser (2014, 29).

Sin detrimento del papel clave de las instituciones y el Estado, indica que la sociedad capitalismo-capaz es el tipo de sociedad requerido para que el desarrollo y todo lo que implica se materialicen, lo cual es posible con la contribución de mayor inversión en capital humano, mayores factores para la innovación tecnológica, y diseminación del conocimiento en general. Se hace necesaria en este sentido una combinación de factores: la coevolución de las instituciones y la tecnología (Nelson y Román 2014, 28-33), donde el cambio tecnológico está determinado por el marco institucional en el que los agentes desean innovar: una nueva tecnología exige una transformación de las instituciones existentes.

Para ello, es necesario un orden institucional que mantenga las libertades de los individuos en lo económico y en lo político; de lo contrario, una

sociedad en la que prevalecen las desigualdades exacerbadas, vinculadas a su vez a desigualdades en términos de oportunidades, es una que padecerá, desde el punto de vista económico, es decir, funcional, una cuestión que no coadyuva, sino socava al desarrollo. Por lo tanto, el sistema capitalista supondría ser la ruta más viable hacia el desarrollo, siempre y cuando sea compatible con el desarrollo humano, la economía de mercado y la libertad económica, junto con un gobierno democrático incluyente y el goce de libertad política (Román 2014, 50, 60).

Un debate contemporáneo en los estudios del desarrollo es el del postdesarrollo, el cual, de acuerdo con Unceta (2009, 16), surgió en un contexto en el cual se planteó la necesidad de considerar otros requisitos del desarrollo tales como la conservación de los recursos naturales, la calidad de las instituciones, la equidad de género, la importancia del conocimiento o la participación de la población. Al estar planteado el desarrollo desde el modelo de producción y sociedad de consumo, hay un rechazo de la modernidad y la existencia de valores universales, conforme argumenta el análisis postdesarrollista de Rist (2002), Sachs (1992) y Latouche (2007). Luego entonces, el postdesarrollo se da como un rechazo al desarrollo tal como era entendido, con base en su fracaso en la sociedad victimizada por el modelo neoliberal, sin acceso al goce del bienestar producido por el capitalismo.

De forma complementaria a este debate, Román argumenta que esta perspectiva emergió como resultado del *impasse* sufrido por la teoría del desarrollo, pues postula que éste tenía que ser desechado definitivamente como concepto y como práctica (2014, 55); igualmente, destaca la relevancia de los movimientos sociales “de base” localizados en el Sur, que tienen el potencial de crear visiones diferentes de democracia, economía y sociedad (Escobar citado en Román 2014, 55), con lo cual dimensiones como etnicidad, identidad y desarrollo, desde la visión local y la idiosincrasia de los pueblos, ofrecerán formas alternativas. Así, se encuentran propuestas recientes, como el modelo del Buen Vivir en Bolivia y Ecuador.

En los intentos por revisar el concepto de desarrollo se parte de tres referencias principales: la necesidad de superar el utilitarismo convencional en la definición del bienestar; los imperativos que se derivan de una base de recursos limitada y finita, y la inexcusable toma en consideración de los

fracasos cosechados y de las innumerables víctimas producidas en nombre del desarrollo (Unceta 2009, 23). Para ello, se requeriría realizar un cambio radical hacia un modelo económico orientado a la sostenibilidad y a la equidad, con importantes limitaciones, sanciones y nuevas prácticas, donde el poder de las multinacionales poco estaría dispuesto a ceder. Es posible vislumbrar importantes esfuerzos hacia estas soluciones en la Agenda 2030 de Desarrollo y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### **Búsqueda de convergencias, modelos innovadores de asociación y prevalencia del conocimiento**

En las secciones anteriores se ha explorado la trayectoria tanto del desarrollo como de la cooperación para el desarrollo a lo largo de su corta vida, y se logró apreciar los cambios de paradigma, los factores exteriores que han influido en la variación de sus componentes, así como los elementos que han tenido éxito o bien se han frustrado. Se ha observado el cambio de enfoque, desde un desarrollo entendido como crecimiento económico al desarrollo basado en las personas, lo cual se ha acentuado en el cambio de milenio con el predominio de la economía basada en el conocimiento.

Analizar el desarrollo ha implicado explorar no solamente las transformaciones económicas, sino también las de instituciones, políticas y capacidades en los individuos. La última fase muestra dos definiciones importantes, a saber: por un lado, el desarrollo como una producción mayor de bienes y servicios (crecimiento) que debe contribuir a ampliar las oportunidades, las capacidades y las posibilidades de elección (libertad), y el crecimiento económico y la mayor libertad contribuyen al desarrollo de los individuos (Pérez de Armiño 2004). Por el otro, el desarrollo informacional, conceptualizado por Castells e Himanen (2016, 30) como informacionismo, mencionado al inicio de este capítulo (Castells 2000, 4). La cuestión es cómo vincular sin romper la brecha entre el desarrollo informacional y el desarrollo humano, y cómo se traduce eso en políticas públicas y procesos institucionales o no institucionales.

A decir de estos autores, el vínculo entre desarrollo informacional y desarrollo humano es fundamental, pues a medida en que se invierte en desarrollo humano como un bien colectivo en una comunidad cultural nacional, el desarrollo informacional estará apoyado por recursos humanos locales y se beneficiará de políticas públicas que, a su vez, favorecerán los intereses nacionales mediante desarrollo informacional (Castells e Himanen 2012, 30). Ello nos lleva a la innegable capacidad de las personas para adquirir y utilizar eficientemente las tecnologías, lo cual implica la necesidad de desarrollo de capacidades, ingreso, empleo y acceso a las tecnologías, es decir, vincula la economía del conocimiento con la sociedad capitalismo-capaz, a la que hizo referencia Román anteriormente.

Llegados a este punto, es posible afirmar que la cooperación para el desarrollo tiene un área de oportunidad que está siendo bien aprovechada en diferentes formas y que, a su vez, es oportunidad y reto para los países de renta media o donantes emergentes, vía cooperación Sur-Sur y triangular. Al respecto, Langendorf (2012, 22) afirma que hay una transición en las formas tradicionales desde la *cooperación para el desarrollo* hacia nuevas formas de *cooperación internacional*, pues los países emergentes se están volviendo menos dependientes de los fondos de ayuda para el desarrollo, y a través de ellos hay nuevos modos de canalizar la cooperación que pueden coincidir con los intereses estratégicos de los países donantes tradicionales en un formato ganar-ganar. Con ello, se observa que el trasfondo político de la cooperación permanece; no obstante, los procesos de toma de decisión son más equilibrados, fomentan la apropiación del desarrollo y establecen las pautas para el flujo de bienes, tecnologías, técnicas y conocimientos.

Por último, Langendorf argumenta que, en el entorno de las alianzas estratégicas, las nuevas situaciones requieren la adaptación de los instrumentos, como el de las redes horizontales en las que los socios se involucran en procesos de aprendizaje usando el potencial innovador de los países participantes. Con ello, las alianzas estratégicas serán cada vez más una tendencia participativa como espacios para el desarrollo.

En contraste, se observa que los países emergentes se ven a sí mismos como nuevas potencias y, como lo revela su incorporación al G20, la crisis económica global también ha propiciado un (tardío) reconocimiento de ese

nuevo estatus y una revisión crítica del concepto del Sur como agregado de países pobres y en posición subalterna (Sanahuja 2014, 74). Es indudable, además, que tanto gobiernos como sector privado y sociedad civil en todo el mundo han puesto el foco de atención en la implementación de la Agenda 2030 y, sobre todo, en una implementación adecuada de los ODS, a fin de hacer converger esfuerzos y evitar duplicidades.

Sobre las formas innovadoras de cooperación para el desarrollo, resulta particularmente relevante poner la atención en los fondos y las redes globales, sobre lo cual Lázaro, Ayala y Müller (2014, 25) explican que además de los Estados, las organizaciones internacionales y los actores privados (ONG, fundaciones, empresas, etc.) han surgido nuevos y diferentes “actores híbridos”, de los cuales los fondos y las redes globales son los más frecuentes. Tanto fondos como redes globales contribuyen con recursos financieros, conocimientos o divulgación de procedimientos y metodologías, a desarrollar procesos de gestión para el desarrollo, bajo formas innovadoras de cooperación en esquemas multiactor. Con ello, se vuelven facilitadores de la gestión de la cooperación en entornos menos rígidos y burocráticos, abriendo el espacio a la participación y la toma colectiva de decisiones.

Así, dicen Lázaro, Ayala y Müller, los fondos y las redes globales ofrecen oportunidades para que las políticas de desarrollo sean más eficaces y contribuyan a mejorar la calidad de la CID porque incrementan la coordinación entre los diferentes actores, proporcionan espacios para la innovación y crean posibilidades de acuerdos entre actores que normalmente no se encuentran o cubren el déficit de financiamiento.

Respecto a la apropiación antes referida, Ayala y Müller (2014, 54) explican que durante los últimos diez a quince años hemos oído hablar de la apropiación como uno de los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda, y que ha ido variando para perfeccionarse con el paso del tiempo. La apropiación favorece la implementación de políticas porque comprende tanto el liderazgo (por parte del gobierno) como la participación de los involucrados (gobiernos subnacionales, sociedad civil y sector privado), y los conecta en negociaciones que llevan a la definición de políticas y a su vez a la formulación y la aplicación de estrategias de implementación. No es entonces un estado que se adquiere, sino un proceso.

Al observar la situación de las agencias de cooperación internacional frente a esta nueva demanda y contexto cambiante, Piefer (2014, 72) indica que cuando se atiende a los países menos avanzados y se elimina gradualmente la cooperación de los países más desarrollados, parece una conclusión lógica; sin embargo, se pasan por alto las oportunidades desde un punto de vista estratégico al contar con modalidades de cooperación que se encuentran por debajo del alto nivel de diplomacia. Por ello (Piefer, 74), es esencial que las agencias de cooperación internacional tradicionales y los nuevos socios para el desarrollo se entiendan entre sí, discutan, cumplan y cooperen en una relación igual y horizontal. La vía adecuada para este propósito es dar prioridad al ejercicio de los dos principios de “la cooperación basada en la demanda” (*demand driven*), proveniente de la cooperación Sur-Sur, y la “apropiación”, derivado de la cooperación Norte-Sur, pues se pone énfasis en el socio que toma el liderazgo en la cooperación.

La gestión de la cooperación a través de redes multiactor para el desarrollo tiene como materia prima de trabajo el conocimiento y las experiencias. Así, en un circuito biunívoco, las iniciativas de conocimiento compartido o *knowledge sharing* implican en muchas ocasiones la presencia de redes. El conocimiento compartido se puede dar entre actores de forma bilateral o en red, de manera organizada o no organizada; asimismo, las temáticas de las redes son infinitas, van desde las redes de comunicación informática hasta la salud, el desarrollo urbano, las políticas públicas o las prácticas de cualquier tipo. Son iniciativas ejercidas por organizaciones de derecho internacional, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas empresas de tecnología, sector privado en su amplitud, etc., y cuentan con fuentes de financiamiento externo nacional o internacional.

Para su ejecución, los medios o plataformas en que se hace la transferencia y el intercambio de conocimientos y experiencias se apoyan mucho de las nuevas tecnologías, y también en esquemas o formatos humanos, como talleres y seminarios de investigación y metodología aplicada. Con el tiempo, se observa que se han conformado comunidades de investigación o comunidades epistémicas, ya sean regionales, paneuropeas o panamericanas. Se puede decir entonces que propician la integración regional al contener

una definición conjunta de líneas de acción y políticas a ser implementadas. Entre sus ventajas se encuentra la incidencia en otros campos hermanos y algunos en común con otras redes, por ejemplo, su incidencia en el desarrollo, la educación o la innovación.

En este orden de ideas, es importante subrayar la importancia del intercambio de conocimiento y experiencias como herramienta de la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual ha sido reconocido por diferentes instancias de la gobernanza global, como el G20, la OCDE, el Banco Mundial, las agencias de Naciones Unidas y otros agentes del tercer sector. Freres y Schulz (2011) reconocen que el intercambio del conocimiento —*knowledge sharing*— es una especie de “tercer pilar” que complementa a la cooperación financiera y técnica, los dos elementos que, según esta visión, han caracterizado más a la llamada cooperación Norte-Sur. Es posible ver que no se trata de una transferencia directa y vertical, sino que los países tanto del Norte como del Sur tienen oportunidad de adentrarse en entornos de aprendizaje mutuo a través de la cooperación, de combinar esta práctica con la cooperación financiera y dar valor al conocimiento local y a la idiosincrasia local. Por lo tanto, no reitera las dinámicas Norte-Sur, sino que tiene la suficiente flexibilidad para ser puesta en marcha en relaciones Sur-Sur y triangular, así como en redes formales no gubernamentales.

En este sentido, se habla en la actualidad de la creación colectiva de soluciones para el desarrollo, tanto en esquemas formales como aquéllos no institucionalizados, apoyados tanto por agencias nacionales de cooperación como por organizaciones multilaterales y la banca de desarrollo. Se trata de formas pensadas para la adopción de métodos y soluciones que han comprobado funcionar en un lugar y pueden funcionar en otro, debido a que comparten similitudes contextuales, culturales, institucionales o problemáticas comunes. Pasamos así del qué al cómo, en la medida de lo posible, en relaciones horizontales de aprendizaje mutuo. Esto no debe darse por garantizado, pues es algo en gradual construcción colectiva, que requiere tiempo y cultura organizacional para lograr la asimilación del proceso.

Es posible identificar en estas prácticas algunas señales para afirmar que la gestión de soluciones para el desarrollo queda menos en manos de los actores políticos y económicos, y ha permeado entre los actores sociales,

privados y del tercer sector, incluyendo la academia y *think tanks*, que rebasa la práctica sectorial del desarrollo para atender causas de índole transversal o menos típicas, como la incidencia en política pública, las prácticas sociales para la gestión de recursos y residuos, equidad de género, democracia y derechos humanos.

Asimismo, agencias como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han invertido esfuerzos significativos para proporcionar recursos y canalizar el conocimiento para el desarrollo a través del desarrollo de capacidades en todos los niveles, a escala regional, a través de la cooperación Sur-Sur. También otras agencias como la Unesco, el Unicef y el World Bank Institute, se han referido al desarrollo de capacidades como condición fundamental para la eficacia de la cooperación Sur-Sur (PNUD 2011, 47). Esto ha sido posible a través de plataformas de servicios para la gestión, diseño, financiamiento e implementación de intercambios orientados a resultados entre países, con un enfoque operativo y apoyo en tecnologías de la información.

Otras autoridades regionales, como la Secretaría General Iberoamericana (Segib), han impulsado este tipo de modalidad, y facilitado el conocimiento compartido estructurado a través de talleres, intercambios y la creación de bancos de buenas prácticas. Frente a esta tendencia, es posible que la demanda para desarrollo de capacidades vía el conocimiento compartido y las redes multiactor se multipliquen considerablemente. Esto también demuestra la creciente capacidad de los actores sociales para establecer alianzas para el desarrollo, inclusive con las entidades gubernamentales, y crear soluciones alternativas a los programas tradicionales. Con ello, la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular toman formas más flexibles, menos apegadas a los esquemas gubernamentales, sin detrimento de éstos, y generan un diálogo participativo que en un largo plazo derivará en apropiación del desarrollo.

Entre las ventajas se encuentran la integración regional y el desarrollo local, la participación, la apropiación y la identificación de capacidades y vocaciones locales propias. Entre las posibles desventajas se encuentran la falta de atención a la pobreza y la desigualdad, el posible incremento de la desigualdad al requerir capacidades desarrolladas especializadas, la fragmentación de la cooperación con la multiplicidad de actores e iniciativas y la dependencia

de los vínculos con el modelo de desarrollo económico predominante, con su consecuente postergación.

## Conclusiones

El punto de convergencia más claro e importante entre el paradigma del desarrollo y la cooperación internacional para el desarrollo, tal como se les conoce hoy, se encuentra en la agenda mundial para el desarrollo, iniciada en la Cumbre del Milenio en 2000 y su conjunto de Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la subsiguiente Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La meta de 2015 para la primera fase y de 2030 para la segunda son solamente referentes temporales para el cumplimiento de compromisos no vinculantes para los países. No obstante, hay un claro esfuerzo de la comunidad internacional, tanto gubernamental como no gubernamental, por orientar la acción colectiva a su cumplimiento, o al menos a reducir las brechas con el subdesarrollo.

En conclusión, la percepción del desarrollo difícilmente regresará a ser entendido únicamente como crecimiento económico; se encuentra reconocido tanto en las necesidades como en el potencial y la agencia del individuo. En la cooperación para el desarrollo, los factores condicionantes no van a desaparecer fácilmente; de hecho, la integración de factores transversales hasta cierta medida ha hecho más justa la cooperación y más abarcador el desarrollo.

El desarrollo sostenible será alcanzado siempre y cuando se cambie el modelo económico de consumo en masa, lo cual representa un conflicto, pues es a la vez un ideal para el desarrollo de aspirantes a ser capitalismo-capaces. Los diferentes apellidos y complementos que ha tomado el desarrollo han enriquecido a la cooperación, que se ha democratizado al volverse más de todos. La tecnología y el conocimiento marcaron una pauta para el desarrollo que no tiene retorno, por lo cual hay un área de oportunidad para las relaciones Sur-Sur y triangulares, así como para la construcción de horizontalidad y apropiación.

## Referencias bibliográficas

- Anstee, Margaret. 1980. "A Few Thoughts on Technical Cooperation for Development in the 1980s". En *Memoir, Roundtable on Technical Co-operation in the Development Process-Human Resources Building*. Berlín: German Foundation for International Development; United Nations Development Programme.
- Ayala Martínez, Citlali y Ulrich Müller. 2014. "Implementation, Ownership, Cooperation as Challenges of Global Governance." En *Global Funds and Networks. Narrowing the Gap between Global Policies and National Implementation*, editado por Lena Lázaro Rütter, Citlali Ayala Martínez y Ulrich Müller, 27-62. Baden-Baden: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Nomos.
- Castells, Manuel. 2000. *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 2.<sup>a</sup> ed., vol. I de *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel y Pekka Himanen, eds. 2016. *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Doyal, Len e Ian Dough. 1991. *A Theory of Human Need*. Londres: Macmillan.
- Figueroa Fischer, Bruno. 2016. *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*. Ciudad de México: Instituto Matías Romero; Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Freres, Christian y Nils-Sjard Schulz. 2011. "Emerging Lessons on Institutionalizing Country-Led Knowledge Sharing-G20, Issues Paper". World Bank Institute.
- Hunt, Janet. 2012. "Aid and Development". En *International Development Issues and Challenges*, coordinado por Damien Kingsbury, John McCay, Janet Hunt, Mark Gillivray y Mathew Clarke. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hussain, Shahid. 1980. "Lessons from the World Bank Experience." En *Memoir, Roundtable on Technical Co-operation in the Development Process-Human Resources Building*. Berlín: German Foundation for International Development; United Nations Development Program.

- Langendorf, Julia. 2012. "Triangular Cooperation as a Contemporary Strategy for Development". En *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, editado por Julia Langendorf, Nadine Piefer, Michèle Knodt, Ulrich Müller y Lena Lázaro. Baden-Baden: Nomos.
- Latouche, Serge. 2007. *Sobrevivir al desarrollo*. Barcelona: Icaria.
- Lázaro Rütter, Lena, Citlali Ayala Martínez y Ulrich Müller, eds. 2014. *Global Funds and Networks. Narrowing the Gap between Global Policies and National Implementation*. Baden-Baden: Nomos; Instituto Mora; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Maddison, Angus. 1963. *Foreign Skills and Technical Assistance in Economic Development*. París: Development Centre Studies, OECD.
- Manning, Richard. 2006. "Will Emerging Donors Change the Face of International Cooperation?". *Development Policy Review* 24 (4): 371-85.
- McGillivray, Mark. 2012. "What is Development?". En *International Development: Issues and Challenges*, de Damien Kingsbury, John McCay, Janet Hunt, Mark Gillivray y Matthew Clarke. Londres: Palgrave Macmillan.
- McKay, John. 2012. "Reassessing Development Theory". En *International Development Issues and Challenges*, de Damien Kingsbury, John McCay, Janet Hunt, Mark Gillivray y Matthew Clarke. Londres: Palgrave Macmillan.
- Morse, Bradford y Uner Kirdar. 1980. "Human Resources Building and Technical Cooperation: A Challenge for the 1980's". En *Memoir, Roundtable on Technical Co-operation in the Development Process-Human Resources Building*. Berlín: German Foundation for International Development; United Nations Development Programme.
- Nelson, Richard y Sidney G. Winter. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Nussbaum, Martha. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez de Armiño, Karlos. 2004. *Diccionario de Ayuda Humanitaria y Acción Internacional*. País Vasco: Hegoa; Universidad del País Vasco.
- Piefer, Nadine. 2014. "Retos para las agencias de cooperación internacional". En *Fondos y redes globales. Reduciendo la brecha entre políticas globales y*

- la implementación nacional*, editado por Lena Lázaro, Citlali Ayala y Ulrich Müller. México: Instituto Mora; GIZ.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990. *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.
- Rist, Gilbert. 1997. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Londres: Zed Books.
- . 2002. *El desarrollo: historia de una creencia universal*. Madrid: IUCD; La Catarata.
- Román Zozaya, Armando. 2014. “La sociedad capitalismo-capaz: una discusión en torno al desarrollo”. *Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo*. México: Instituto Mora; Universidad Iberoamericana.
- Sachs, Wolfgang, ed. 1992. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Londres: Zed Books.
- Sanahuja, José Antonio. 2014. “Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la Unión Europea”. *CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 108, 67-93.
- Seers, Dudley. 1972. “What are We Trying to Measure?”. En *Measuring Development: The Role and Adequacy of Development Indicators*, editado por Nancy Baster, 21-36. Londres: Frank Cass.
- Sen, Amartya. 1980. “Equality of What?”. En *The Tanner Lectures on Human Values*, editado por Sterling McMurrin, 195-220. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sufrin, Sidney. 1966. *Technical Assistance—Theory and Guidelines*. Nueva York: Syracuse University Press.
- Unceta, Koldo. 2009. “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinaria sobre el debate y sus implicaciones”. *Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, núm. 7 (abril).
- World Bank. 1995. *Strengthening the Effectiveness of Aid: Lessons for Donors*. Consultado el 27 de septiembre de 2002. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

# 5

## Repensar el desarrollo y la cooperación internacional desde los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe

---

Marta G. Loza V.\*  
Diego G. Urbán M.\*\*

### Resumen

La irrupción de actores diferenciados en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional no ha sido fácil frente al centralismo de los Estados nacionales. Sin embargo, sus luchas sociales han logrado incidir cada vez más aportando nuevas formas de sociabilidad. Éste ha sido el caso de los pueblos indígenas, que durante 500 años han buscado tomar las riendas de su propio desarrollo para que éste realmente responda a sus necesidades y formas de vida. En este sentido, la cooperación internacional ha sido un factor coadyuvante pero no siempre eficiente; sin embargo, los pueblos indígenas han tenido la capacidad de irrumpir en el entramado mundo de las relaciones internacionales y de exponer sus necesidades y hacer aportes, para favorecer un desarrollo y una cooperación más integral frente a un modelo de desarrollo imperante cuyo enfoque economicista ha degradado casi todos los ámbitos de la vida humana. Su aporte se vuelve crucial, en el contexto de la nueva agenda de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, para que verdaderamente nadie se quede atrás.

\* Doctora en Sociología por la Universidad Estadual Paulista (UNESP), Brasil, y profesora investigadora en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. losavamar@gmail.com.

\*\* Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación por la Universidad de Guadalajara y consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) México. dgum\_19@hotmail.com.

## Introducción

En América Latina radica cerca del 11 % del total de la población indígena del mundo, esto es aproximadamente 45 millones de personas distribuidas y organizadas en más de 800 pueblos con identidad, lengua, cultura, usos y costumbres propias (Cepal 2014). Lamentablemente y pese a que sólo constituyen aproximadamente el 8 % del total de la población de la región, representan el 14 % de los pobres y el 17 % de los extremadamente pobres en América Latina (BM 2015). Pese a esta realidad, los indígenas han trascendido su presencia en los marcos del Estado nacional; hoy son, indudablemente, un agente global en interconexión con todo tipo de protagonistas en afán de dar a conocer sus necesidades, promover sus propuestas y buscar compromisos comunes, intentando configurar estrategias eficientes y acordes a superar las carencias. Mientras tanto, las herramientas tradicionales más que ayudar han perjudicado su existencia.

Este capítulo parte de indagar y contrastar sobre el modelo de desarrollo imperante en los últimos casi setenta años y que hoy genera crisis y estragos a nivel mundial, en particular entre los pueblos indígenas. Vinculado a lo anterior, se propone repensar el modelo de cooperación internacional asociado al modelo de desarrollo vigente, llamando la atención hacia las propuestas de los propios pueblos indígenas.

Para llevar a cabo esta reflexión hemos dividido este artículo en siete apartados y conclusiones. En el primero hablamos del agotamiento de las herramientas tradicionales del Estado en su vinculación mundial, cuyo protagonismo omitió necesidades particulares de grupos sociales, y acabó por aceptar modelos de desarrollo perjudiciales para su sociedad, lo que ha llevado a la paulatina emergencia internacional de ésta. Después reseñamos brevemente los antecedentes históricos de los pueblos indígenas de América Latina, observados como grupo social protagónico de la emergencia internacional, para explicar la lucha por su propio desarrollo luego de la irrupción colonizadora y la formación de los Estados-nación, cuyas consecuencias son la exclusión y el olvido de los pueblos indígenas en el proceso continuo de asimilarlos a la cultura dominante.

El tercer apartado intenta deconstruir la idea del desarrollo, argumentando cómo los modelos de desarrollo impuestos en los países latinoamericanos han respondido a un cuestionado ideal de progreso y modernidad, a ejemplo de los países ricos y basado en un sistema capitalista de producción lineal y consumo insostenible debido a la sobreexplotación de los recursos naturales.

En el cuarto apartado presentamos datos que nos ayudan a argumentar los impactos negativos del actual modelo de desarrollo sobre los pueblos indígenas: la violación de sus derechos fundamentales, despojo de sus territorios, desplazamiento forzoso y robo de sus conocimientos ancestrales.

El quinto apartado expone elementos críticos respecto a las bases teóricas y prácticas sobre las que se sustenta la cooperación internacional para el desarrollo, argumentando las deficiencias y errores cometidos fundamentalmente al responder a un modelo de desarrollo insostenible y excluyente, fundamentos tomados desde la propia crítica que los pueblos indígenas han hecho.

El sexto apartado da a conocer los modelos de desarrollo y cooperación de los pueblos indígenas, practicados durante siglos, argumentando que pueden constituirse a partir de su experiencia, como un modelo útil al que debemos aspirar los Estados latinoamericanos. Se expone la propuesta del Buen Vivir y los distintos modelos de desarrollo autónomo de algunos pueblos indígenas.

El séptimo apartado da cuenta de cuál es el papel de los pueblos indígenas en la reciente Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, bajo la premisa de que se garantice el desarrollo pleno de los pueblos indígenas y una verdadera cooperación que los tome en cuenta. Finalmente, concluimos con una serie de reflexiones generales sobre lo versado en este capítulo.

### **El agotamiento de los mecanismos tradicionales de negociación internacional**

El balance de modelos de desarrollo implementados en Latinoamérica y el mundo, que discriminan a grupos internos como los indígenas, se rela-

ciona fundacionalmente con las formas y razones de vinculación mundial entre los Estados, jerarquizados principalmente por su posicionamiento en el mercado capitalista.<sup>1</sup> De igual manera, la crítica y propuesta hacia nuevas formas de interacción, como la cooperación, se derivan del agotamiento del modelo y la irrupción de actores sociales vinculados mundialmente.

Las formas habituales de interrelación mundial, vigentes desde la configuración moderna de Westfalia, utilizaba la diplomacia entre los Estados como herramienta fundamental. En la segunda posguerra del siglo xx comienza a mostrar su postración, si bien todavía era el recurso privilegiado para la confrontación bipolar, sobre todo para negociar la no guerra. Sin embargo, fue evidenciándose que su protagonista primario, el Estado tradicional —centralista, monopólico y, por tanto, no democrático—, debilitaba su hegemonía de interlocutor en la constelación mundial, dada la aparición paulatina y marcada de grupos diferenciados que exigían un lugar en la escena global.

Hasta hace tres décadas, el Estado se erguía como la única cara que negociaba, justificado por atribuirse la soberanía del pueblo, un enramado de grupos que por voluntad o por fuerza asumían a esta enorme figura como su representante, el cual estandarizaba sus variados intereses bajo su propia interpretación, modelo y herramientas, y que optó por aceptar los parámetros economicistas del desarrollo industrializador. Pero poco a poco, con la consolidación de la llamada sociedad civil,<sup>2</sup> irrumpieron grupos que exigen ser reconocidos con su particular personalidad política, jurídica y moral.

<sup>1</sup> Enfatizaremos en este capítulo sólo las formas de interconexión mundial; no abordaremos el juego de subordinación geoeconómica, asunto que se remonta hasta la Colonia, aunque veremos algunos elementos en otros apartados.

<sup>2</sup> Utilizamos la definición extraída de los “Cuadernos de la cárcel” de Antonio Gramsci, organizada por el filósofo político Carlos Pereyra, “[empleada] para aludir a una diversidad de organismos a través de los cuales los miembros de la sociedad se integran en la actividad política y en el debate ideológico, el concepto ‘sociedad civil’ ocupa un lugar definido con claridad en la ciencia social. Entre esos organismos los más importantes son los partidos políticos y los sindicatos, pero también forman parte de la sociedad civil los medios de comunicación, congregaciones religiosas, agrupaciones empresariales, centros educativos, colegios

La pluralidad se hizo evidente, como también la evanescencia del papel de mediador único del Estado en la esfera mundial, ya que no daba cuenta de tantas formas novedosas de sociabilidad.<sup>3</sup>

Hoy en día interactúan en la esfera mundial tanto los Estados como otros actores, porque el recurso diplomático no es exclusivo del aparato institucional. La habilidad de establecer relaciones, organizar redes de apoyo, difusión y buscar acuerdos es también ejercida por grupos diversos por una necesidad de promover sus intereses y buscar aliados, como lo han hecho las comunidades indígenas en América Latina (AL).

Ahora bien, los organismos más activos sin duda son, desde hace años, las corporaciones privadas que buscan la expansión y ventajas económicas; su protagonismo, lo sabemos, se constituyó como el principal factor para la transformación histórica del capitalismo: la globalización, sino contemporáneo.<sup>4</sup>

Resultado del empuje proveniente de grupos de la sociedad civil, la diplomacia estatal ha difundido sus acciones y coadyuvado a su extensión, pero siendo selectivo con esa empresa de gran capital privado. A partir de esta simbiosis Estado-capital privado internacional, presenciamos un proceso constituido y al mismo tiempo constituyente de una manera diferente de interconexión en el mundo (Loza 2008), a decir: por un lado, el Estado ya no es un agente económico fundamental en la mayor parte del mundo a causa de la

profesionales y agrupaciones de variada índole componentes del tejido social tradicional” (Pereyra 1988, 54).

<sup>3</sup> Volveremos al concepto de sociabilidad en el sexto apartado en tanto es clave para explicar el sentido inicial al crear iniciativas como la cooperación.

<sup>4</sup> Proceso pujado por dinámicas económico-comerciales, se expande como producto de relaciones geopolíticas, y que, sin embargo, es un juego de agentes mundiales que emergen desde sus singularidades culturales y consiguen crear espacios comunes (Beck 1998). Para nuestro caso, sería un proceso formado por la interacción entre los sujetos a una escala mundial, cuyas prácticas manifiestan tendencias a la globalidad, las que se hacen evidentes en ciertos espacios más que en otros. Es un concepto que no puede ser monopolizado por la práctica exclusiva de un solo grupo o de una sola actividad; consecuentemente, es factible de ser acompañado de adjetivos: globalización económica (globalismo), globalización cultural (glocalización), globalización política, globalización social, globalización ambiental, etc.

presión recibida desde los emporios privados que sin el Estado no hubiesen alcanzado el poderío que ubica a muchos de ellos con un poder a la par, o superior, que muchas naciones.

De esa manera, la tradición de la diplomacia oficial ha promovido fundamentalmente sólo el ejercicio estatal, sus alcances en el terreno de representación legal y cultural, en la difusión de información oficialmente avalada por los gobiernos, la negociación política y, en los últimos años —como ha sido evidente en AL—, la negociación económica poco más o menos que vocación de desarrollo, del tipo que analizamos críticamente en el apartado tercero.

Como complemento a la aceptación de estrategias de desarrollo, el Estado ha firmado acuerdos tradicionales vía diplomacia institucional, y generado marcos legales bilaterales o procesos de integración regional, donde se prioriza sin duda el intercambio económico, en el que Estados y consorcios capitanean, lo que contribuye al perjuicio de comunidades indígenas, entre otros.<sup>5</sup>

Si bien los problemas sociales, ambientales, migratorios, laborales se tratan en las políticas de integración regionales y mundiales, en realidad aparecen como meros accesorios. Los pendientes históricos en relación a los pueblos indígenas en un momento fueron considerados, pero evidentemente colocados como “asuntos”, en un sentido más próximo a lo “políticamente correcto”. Por eso, en cierta medida, la estrategia de cooperación resulta con proyecciones y alcances más sólidos —tema que tocaremos en el quinto apartado—; sin embargo, no está en absoluto exenta de crítica.

<sup>5</sup> Concretamente, la integración en América Latina ha sido una política pública económica y comercial prioritariamente, organizada a través de los sistemas de integración regionales (SIR). Es un proceso matizado por las particularidades de cada región, su historia, los objetivos pretendidos por los SIR y por los Estados-nación. Aunque éstos son agentes al interior de los espacios nacionales y la integración regional en Latinoamérica es una política pública para lograr el desarrollo convencional de los países, sus principios están dirigidos a la inserción económica mundial, por tanto, los parámetros definitivos se dictan por los agentes globales (transnacionales). Tal es la razón de que la característica general de la integración regional llevada a cabo por los estados en América Latina sea subordinada a la lógica del globalismo —entendido como un proceso de interacción económica bajo principios del neoliberalismo— (Loza 2008).

En la discusión sobre desarrollo, integración o cooperación, es imposible dar una interpretación unívoca al respecto, error que han cometido el Estado y los capitales privados. Hay contenidos concretos que arrojan visiones diferentes en tanto se relacionan con estos factores: los agentes<sup>6</sup> que asumen el proceso; los objetivos que éstos persiguen; el espacio en el que se da, y el ritmo con el que se implementa (Loza 2008). De ahí que el conflicto entre los aplicadores y quienes sufren las consecuencias salga a flote.

De cualquier manera, el Estado continúa su apuesta por modelos de desarrollo que en la “utopía” neoliberal llegarán al momento de derramar sus dones a toda la sociedad, lógicamente después de que los inversionistas y administradores cobren su parte. Sin embargo, el Estado no puede quedar indiferente ante la emergencia de la sociedad civil, y considerando que, por lo menos en supuesto, representa a los grupos de interés que surgen en su interior,<sup>7</sup> podemos observar que ha tenido que reconocer la presencia de grupos sociales en la dinámica mundial, cuyos intereses son socialmente justificados, por tanto, avalados internacionalmente y legitimados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hoy, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Pero la tendencia hacia la apuesta al desarrollo por parte del Estado genera que priven dos posturas conservadoras respecto a su papel diplomático; una, más flexible, considera que por sí mismos los organismos de la sociedad civil no tienen la fuerza suficiente para llevar a cabo pactos, estrategias, planes sólidos con sujetos allende la frontera nacional, por lo que necesitan irremediablemente de la representación estatal para que sus propuestas ante foros tengan un aval sólido, sobre todo si de firmar estrategias de colaboración se trata. Dos, y más agresiva, es la de no concebir sujetos activos fuera

<sup>6</sup> Definimos como *agente* a aquel actor que comprende y participa en un proceso social con la capacidad de generar transformaciones (Giddens 1998, 39-75). Podemos decir que todos somos actores, porque participamos, pero pocos son agentes, esto es, quienes transforman.

<sup>7</sup> Entre las mayores aportaciones de Gramsci, aparece la asociación estructural entre el Estado (órganos públicos de los tres estamentos del poder, gobierno, parlamento y magistratura) y la sociedad civil, a lo que el autor llama “sistema político” (Pe-reyra 1988, 59).

de las instituciones estatales, máxime cuando esos grupos son opositores a su gestión desarrollista.

Sin embargo, hay urgencia de provocar cambios o de parar tragedias tanto en la paz como en la guerra, lo que pone sobre la mesa una complejidad de asuntos por solucionar que adquieren dimensiones mundiales en tanto la solución al interior de los Estados en absoluto es satisfactoria, la dinámica social ha trascendido fronteras y se han encontrado aliados potenciales, entre ellos, los pueblos indígenas. La interpretación sobre desarrollo y cooperación que se han formado tiene que ver con el devenir histórico de su encuentro con el mundo. A continuación, presentamos esa discusión.

### La deuda histórica del desarrollo con los pueblos indígenas

Hablar de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe en su relación con el desarrollo y el contexto internacional es hacer referencia a un proceso histórico que durante los últimos 500 años impidió a los pueblos originarios ser libres de elegir de manera autónoma el desarrollo económico, social y cultural que mejor pueda responder a sus prioridades, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan, tal como menciona el artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (oit).<sup>8</sup>

En el devenir histórico de los últimos 500 años de América Latina y el Caribe se puede identificar una participación activa y protagónica de los pueblos indígenas en los distintos procesos de configuración política, económica, social y cultural, como en la época colonial, la etapa de las independencias o

<sup>8</sup> El Convenio 169 de la oit (1989), sucesor del Convenio 107, constituye un instrumento jurídico internacional actualizado y más exhaustivo que define los derechos de los pueblos indígenas y los principios a los que los Estados, organizaciones multilaterales y otros agentes deberían atenerse.

la aparición de los estados nacionales, etc., sin que hayan sido reconocidos por la historia oficial.<sup>9</sup>

En este contexto es posible hablar de un truncamiento histórico del desarrollo autónomo de los pueblos indígenas de América Latina, pues a partir del inicio colonizador se interrumpió un proceso dinámico de desarrollo propio y autónomo como consecuencia de un macroconflicto multidimensional armado, político, económico, social, ecológico, bacteriológico, cultural, religioso y territorial (Urbán 2017), que en el primer siglo diezmo el 90%, esto es, a 42 millones del total de la población originaria de la región (Denevan 1976).

Luego del genocidio y el sometimiento de la población indígena vía la colonización, los pueblos indígenas se enfrentaron a un proceso de asimilación cultural en el que para poder sobrevivir tendrían que asemejarse a la cultura dominante, lo que conllevó a una serie de modificaciones de la identidad, como hablar español, vestir al modo de la época o moda, pasar a formar parte de la clase más baja, ceder sus territorios, convertirse en fuerza de trabajo y sobre todo cultivar un pensamiento dominante, pero ajeno.

La aparición y consolidación de los Estados nacionales fortaleció, mediante marcos jurídicos eurocentristas, la propiedad privada al desposeer los territorios indígenas contraviniendo el modelo de propiedad colectiva. Legalmente, los pueblos indígenas representaron un impedimento al nuevo orden impuesto, especialmente por su resistencia al despojo de sus territorios y a la esclavitud.

Para la política de la época fue prioridad la configuración de la identidad unitaria nacional; lo diferente, producto de la vasta diversidad de la población originaria —culturas, lenguas, usos y costumbres— resultó contraria

<sup>9</sup> De acuerdo con el filósofo argentino Walter Mignolo, en alusión al libro de Eric Wolf, *Europa y la gente sin historia*, durante el proceso colonial en América Latina las sociedades que no contaban con una escritura alfabética o las que se expresaban en lenguas que no fuesen las seis lenguas imperiales de la Europa moderna no tenían historia, lo que contribuyó a cultivar un sentimiento de inferioridad entre los indígenas por no encajar en el modelo predeterminado por la cultura dominante (Mignolo 2007).

al proyecto del naciente Estado unitario, sustentado en lo culturalmente dominante; así, la asimilación cultural se volvió política pública a través del indigenismo.<sup>10</sup>

El hecho de que los indígenas no hayan tenido libertad desde hace 500 años para elegir autónomamente un modelo de desarrollo acorde a sus propias necesidades, como señala Urbán (2017), ha dado vida a una gran gama de organizaciones y movimientos sociales que a partir del último cuarto del siglo xx emergieron con fuerza en el escenario internacional para hacer frente a un desarrollo que contravenía sus necesidades e identidades culturales particulares y que además los excluye de las decisiones.

### Deconstruir la idea del desarrollo

El orden mundial surgido durante el fin de la Segunda Guerra Mundial con la habilitación del Plan Marshall<sup>11</sup> y la aparición de las Naciones Unidas se configuró a través del eje principal de alcanzar el desarrollo para todos los pueblos y naciones, paradigma vivo hasta nuestros días, aunque profundamente cuestionado.

La idea de desarrollo no ha tenido el mismo significado ni representa un concepto unívoco, a pesar de que, en 1949, cuando el presidente Truman de los Estados Unidos (EE. UU.) la empleó por primera vez, acotó que el desarrollo serviría para alcanzar el nivel de vida, producción y consumo de los países ricos, meta que los países subdesarrollados deberían alcanzar también (Gudynas 2012). Urbán añade:

<sup>10</sup> El indigenismo consistió en la maquinación de políticas públicas que consiguieran “integrar” a los pueblos indígenas a la sociedad dominante y a la modernidad, con la característica particular de que eran elaboradas por *no indígenas* para población indígena (López 2007).

<sup>11</sup> El European Recovery Program, mejor conocido como Plan Marshall, anunciado por el entonces secretario de Estado norteamericano George Marshall, el 15 de junio de 1947, cuyo propósito fue restablecer el orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de las naciones de Europa que habían quedado devastadas.

En tal discurso se sitúa un parteaguas en la forma de hacer economía y por ende en la configuración e implantación del actual sistema económico político mundial, cuyo mandamiento principal implícito era que los rezagados debían inspirarse y repetir el ejemplo de las economías avanzadas (Urbán 2017, 53).

Desde sus inicios, el desarrollo tuvo un fuerte enfoque economicista, toda vez que el modelo para alcanzarlo quedó sujeto a estrategias de crecimiento económico y de producción lineal, con un enfoque hacia fuera, hacia las exportaciones, y que puede resumirse en un ABC muy sencillo: “[...] *a)* industrialización para producir; *b)* exportar y vender para generar crecimiento económico y finalmente, *c)* ocupar los excedentes para desarrollarse” (Urbán 2017, 53).

Este modelo, según Gudynas (2012), fundamentado en los aportes de Michal Kalecki, John Maynard Keynes y Nicholas Kaldor, fue usado por EE. UU. para alcanzar su desarrollo, y finalmente, los Estados europeos y otros terminaron subordinándose a éste, legitimándolo como el modelo de desarrollo dominante, tal cual se reconoció en los acuerdos de Bretton Woods.<sup>12</sup>

No obstante, este modelo basado en un crecimiento económico hacia afuera no fue la única propuesta de desarrollo. Desde la década de 1950 muchas fueron las propuestas que lo cuestionaron e inclusive lograron influir en su construcción a través de incorporar nuevos elementos, unas veces suavizándolo y otras proponiendo enfoques alternativos. Tales propuestas pueden englobarse en dos grandes grupos: aquéllas que, aunque cuestionan el paradigma, no se apartan de la ideología del progreso y la modernidad, y otras que se atreven a ir más allá, como se ve en el cuadro 1.

Cada uno de estos enfoques tuvo fuertes implicaciones en AL, pero se destaca uno en particular: aquél cuya evolución discursiva derivó en lo conocido hoy como la teoría del desarrollo sostenible, que constituye el actual eje de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

<sup>12</sup> Se trató de una reunión (1944-1947) en la que las naciones capitalistas más importantes del mundo en ese momento decidieron el orden económico y financiero mundial dando vida al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI; Tassara 2011).

CUADRO 1  
Clasificación de desarrollos alternativos

PRIMER ENFOQUE: Alternativas dentro de la ideología del progreso y la modernidad	
Alternativas instrumentales clásicas	Reparación de los efectos negativos (e. g. reformismo socialdemócrata, “tercera vía”), desarrollo nacional popular, nuevo desarrollismo, neoextractivismo progresista
Alternativas enfocadas en las estructuras, los procesos económicos y el papel del capital	Alternativas socialistas, estructuralismo temprano, neoestructuralismo, marxistas y neomarxistas, dependentistas, varios exponentes del socialismo del siglo XXI
Alternativas enfocadas en la dimensión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Límites sociales del crecimiento, desacople economía/desarrollo, énfasis en empleo y pobreza</li> <li>• Desarrollo endógeno, desarrollo humano, desarrollo a escala humana</li> <li>• Otras economías (doméstica, informal, campesina, indígena), multiculturalismo liberal</li> </ul>
Alternativas que reaccionan a los impactos ambientales	Ecodesarrollo, sustentabilidad débil y parte de la sustentabilidad fuerte
SEGUNDO ENFOQUE: Alternativas más allá del progreso y de la modernidad	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convivencialidad</li> <li>• Desarrollo sustentable superfuerte, biocéntricos, ecología profunda</li> <li>• Crítica feminista, economía del cuidado</li> <li>• Desmaterialización de las economías, decrecimiento (en parte)</li> <li>• Interculturalismo, pluralismo, ontologías relacionales, ciudadanías expandidas</li> <li>• Buen Vivir (algunas manifestaciones)</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con base en Gudynas (2012).

Originado en 1971 por un grupo de científicos del Instituto Tecnológico de Massachusetts, encabezados por el doctor Dennis Meadows, fue una de las refutaciones más sólidas al modelo hegemónico. En su libro *Los límites del crecimiento* (1972), pronosticaban una debacle medioambiental si no se ponían límites al desarrollo basado en un modelo de producción lineal. Aquí uno de sus argumentos:

Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable

sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial (Meadows et al. 1972, 40).

Pese a que en su momento este tipo de argumentos fueron desacreditados por los intereses de las grandes empresas, negadas a frenar su crecimiento (Heinberg 2011), al observar el panorama actual, no es difícil convencernos de estar experimentando la debacle medioambiental pronosticada. Cada vez producimos y consumimos más, con lo cual contaminamos más, agotamos nuestros recursos naturales no renovables y contribuimos acrecentadamente al cambio climático. Se trata pues de una reacción en cadena que parece imparable.

Ahora bien, los resultados negativos de mantener el actual modelo de desarrollo no se reducen sólo al ámbito medioambiental, en lo social también ha hecho estragos. Según Joseph Stiglitz, el 80 % de la población mundial vive en los llamados “países en desarrollo”, con altos índices de pobreza, desempleo y bajos niveles de educación. De esta manera, si el desarrollo no logra verse en el aumento de la calidad de vida de la gente, resultaría inútil hablar de tal desarrollo (Stiglitz 2006).

Los pueblos indígenas son sin duda los grupos sociales que más han padecido los estragos del modelo impuesto. Por una parte, viven en países en desarrollo con territorios ricos en recursos naturales —muy codiciados por las grandes empresas—, que al mismo tiempo son ecosistemas muy sensibles al cambio climático; por otra, la mayoría de su población vive en la pobreza y enfrentando sus índices más altos.

### El impacto del desarrollo en los pueblos indígenas

Tenemos entonces que los efectos negativos del desarrollo hacia los pueblos indígenas han sido la vulnerabilidad socioambiental y territorial manifestada principalmente en desplazamientos forzados, escasez de alimentos, contaminación de sus lagos y ríos, degradación de sus suelos, desnutrición y elevada mortalidad (Urbán 2017).

FIGURA 1  
América Latina: conflictos relacionados con proyectos extractivos  
en el sector de la minería y los hidrocarburos en territorios habitados  
por pueblos indígenas, 2010-2013



Fuente: Toledo (2017), y datos del mapeo elaborado por el proyecto de apoyo al relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Universidad de Arizona y Cepal (2014, 138).

En América Latina, de un total aproximado de 45 millones de personas indígenas, más del 50% se han visto forzadas a desplazarse de sus territorios de origen (Cepal 2014).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> De acuerdo con J. Carlos Domínguez, el desplazamiento interno forzado sucede cuando una o varias personas se ven obligadas a abandonar sus lugares de origen por factores ajenos a su voluntad, trasladándose a un nuevo sitio sin cruzar una frontera internacional (Domínguez 2014).

[...] los pueblos indígenas han sido uno de los grupos más afectados por los desplazamientos forzados muchas veces a consecuencia de proyectos que en nombre del desarrollo a menudo implican extracción de minerales, instalación de grandes fábricas vía inversión extranjera, apertura de presas o represas dentro de sus territorios, sin embargo el desplazamiento forzado no se limita solo a esas causas; la amplia desigualdad provocada por los modelos de desarrollo con enfoque económico predominantes en la región, ha tenido consecuencias como, pobreza extrema, falta de servicios de salud, educación precaria, falta de fuentes de empleo, narcotráfico y desastres naturales, entre otras (Urbán 2017, 105).

Como este modelo de desarrollo demanda más producción y más consumo, demanda también mayor cantidad de materias primas, lo que ha derivado en una intensificación de proyectos extractivos, sean de materias primas, alimentos, minerales e hidrocarburos, que afectan especialmente a los territorios de los pueblos y comunidades indígenas. Tan sólo entre 2010 y 2013 fue posible identificar 198 conflictos relacionados con 207 proyectos en ejecución que afectaban a 297 comunidades, 6 de ellos conflictos transfronterizos (Cepal 2014).

La degradación del territorio indígena también ha impactado la salud de sus pueblos, ya que está vinculada a la contaminación ambiental por el uso de pesticidas y productos altamente tóxicos usados por las industrias extractivas (Cepal 2014): “[...] mueren a una edad más temprana, hay más probabilidades de que se suiciden y, en términos generales, tienen una peor salud que el resto de la población” (IWGIA 2006). Al hablar de educación, los pueblos indígenas siguen teniendo un acceso limitado o nulo, a menudo porque viven en zonas alejadas donde los gobiernos no invierten en servicios sociales básicos (ONU 2007).

Por si fuera poco, los vastos conocimientos manifestados en el arte, música, danza, conocimientos agrícolas, técnicos, ecológicos, suelen ser muy codiciados por empresas privadas con la finalidad de la explotación comercial, lo cual atenta contra su patrimonio cultural e intelectual.

La OMPI ha informado entre otras cosas que algunas instituciones de investigación y empresas farmacéuticas están registrando patentes o reivindicando

la propiedad sobre plantas medicinales tradicionales, aun cuando pueblos indígenas han utilizado estos recursos durante generaciones, y por supuesto privan de sus beneficios económicos a estos pueblos (Urbán 2017).

Observamos así que este modelo de desarrollo es opuesto a las formas de vida de los pueblos indígenas, toda vez que se niega el pleno desarrollo de sus capacidades y se agotan las posibilidades de administrar su propio territorio, aún menos otros espacios que puedan gestionar para llegar a “desarrollarse”.

### La cooperación internacional para el desarrollo y los pueblos indígenas

Frente al paradigma del desarrollo se alza otro, el de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Nacido a mediados del siglo xx, enarbó la bandera del multilateralismo como instrumento de la política exterior estatal tendiente a superar situaciones de asimetría e inequidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Desde su creación, sin embargo, ha ido transformándose al corregir y superar varios de sus supuestos, especialmente aquéllos respecto a la forma de entender el desarrollo y cómo asumir el rol frente a los países menos desarrollados. Una gran diversidad de actores han logrado dinamizarla y canalizar sus esfuerzos en diversos sectores.

Observamos que los pueblos indígenas no han sido ajenos a la cooperación internacional, gracias al liderazgo ejercido por sus movimientos sociales y organizaciones indígenas, principalmente en las últimas tres décadas en pos de la reivindicación de sus derechos colectivos a nivel internacional, así como en la búsqueda de un modelo de desarrollo que responda a su identidad social y cultura propia, de acuerdo también con sus costumbres, tradiciones e instituciones.

Sin embargo, en ocasiones la cooperación internacional ha sido parte de la transgresión de los derechos colectivos indígenas, contraviniendo su propio principio del desarrollo, cuando no se dirige bajo un enfoque de derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, los indígenas han considerado que si

la cooperación internacional no responde a sus propias formas de vida, no les es útil:

Desde nuestra concepción como pueblo indígena consideramos que las políticas de cooperación deben ser establecidas de acuerdo a la realidad de los pueblos indígenas incorporando la participación de los pueblos. Conocemos que todo pueblo tiene sus propias formas de vida y sus modelos de desarrollo acordes a sus condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y territoriales (Dahua en Sáinz 2008).

Julio Cusurichi Palacios, líder indígena peruano y acreedor al Premio Goldman en 2007,<sup>14</sup> considera que la cooperación internacional no ha orientado sus esfuerzos eficientemente hacia los pueblos indígenas, primero, al no ser capaz de atacar las causas estructurales que generan los problemas dentro de sus territorios, y segundo, porque se ha subordinado a los intereses de los Estados que en su mayoría no contemplan, excluyen o minimizan los problemas indígenas (Cusurichi en Sáinz 2008).

Por otro lado, Tomás Atz ha distinguido dos tipos de CID con pueblos indígenas de acuerdo con la finalidad que persiguen:

- a) Las que traen los productos que les interesa promover a las transnacionales, por ejemplo, semillas mejoradas o transgénicas, abono, etc. Esta cooperación es temporal, con efectos desnaturalizados; existe por algún tiempo, pero luego es asumida por el gobierno.
- b) Las que tienen el enfoque de desarrollo humano. Éstas pasan por el enfoque de desarrollo integral y el enfoque de desarrollo sostenible (Tomás en Sáinz 2008, 19).

<sup>14</sup> The Goldman Environmental Prize es un premio que se concede anualmente como recompensa a defensores de la naturaleza y el medio ambiente, repartido en seis categorías en función de la zona geográfica: África, Asia, Europa, las naciones insulares, América del Norte, América Central y América del Sur. Es reconocido como el premio más importante otorgado a los ecologistas. <http://www.goldmanprize.org/about/>.

Por si fuera poco, los programas de cooperación internacional dirigidos directamente a los pueblos indígenas, o bien los que afectan sus formas de vida, a menudo resultan poco o nada conocidos por ellos, ya que o no son considerados o su participación es mínima en los procesos de aprobación oficiales; tampoco se elaboran consultas que consideren el tamaño de las poblaciones o su diversidad.

Así, esta falta de sensibilidad y conocimiento respecto a las formas de vida en el mundo indígena ha hecho que la CID fracase en su intento por llevar desarrollo a los pueblos indígenas, por no adaptarse a su realidad concreta. Si la estructura tradicional de la cooperación no responde a las problemáticas y retos enfrentados por los indígenas, no podrá generar los instrumentos para responder con mayor utilidad a sus intereses.

Se vuelve necesario entonces abordar las posibles características que la cooperación internacional debería asumir en el acompañamiento y ejecución de proyectos y modelos de desarrollo que asuma cada pueblo en particular, apegándose al estricto respeto de sus derechos colectivos tanto locales como internacionales, y por supuesto, también sus formas de vida.

Los elementos y características propuestos en el cuadro 2 establecen parámetros mínimos necesarios sobre los que debe partir la cooperación internacional al trabajar con los pueblos indígenas.

Es indispensable que la cooperación internacional cumpla un principio de justicia y responsabilidad histórica con estos pueblos, debido a la historia de colonialismo y marginación de parte de los países europeos y que no puede ni debe prolongarse bajo ningún medio o instrumento, llámese desarrollo o cooperación internacional.

### **El desarrollo y la cooperación desde las cosmovisiones de los pueblos indígenas**

En el mundo indígena el concepto de desarrollo y cooperación son diferentes, pues se cimientan en valores como equilibrio, armonía, complementariedad, reciprocidad, y no buscan el crecimiento lineal que hemos descrito anteriormente. Inclusive, términos como pobreza y riqueza no se vinculan a

CUADRO 2  
Elementos y características de la cooperación  
internacional con pueblos indígenas

Elementos	Características
<p><b>Cultural e identitaria:</b> Una cooperación internacional (ci) que toma en cuenta el valor de la diversidad cultural en los pueblos indígenas (pi)</p>	<p>Partir de las particulares formas de vida de cada pueblo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cosmovisiones</li> <li>• Saberes</li> <li>• Conocimientos tradicionales</li> <li>• Relación con la naturaleza</li> <li>• Usos y costumbres</li> <li>• Formas de organización</li> <li>• Ciclos</li> </ul>
<p><b>Multidireccionalidad:</b> Una ci que no promueve un único camino hacia el desarrollo, sino que es sensible a la forma en que concibe cada pueblo su propio bienestar</p>	<p>Propiciar la discusión sobre cómo se entiende el paradigma del desarrollo en los pueblos indígenas desde sus distintas cosmovisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que cada pueblo tiene derecho a su propio modelo de desarrollo</li> <li>• Participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes o programas de desarrollo que les afecten directamente</li> </ul>
<p><b>Multidimensional:</b> Una ci que atiende a la integralidad de las realidades indígenas y toma en cuenta que las culturas indígenas son por naturaleza holísticas</p>	<p>Dimensión política: Fortalecer la capacidad organizativa de sus organizaciones locales, nacionales e internacionales como base para asumir una agenda internacional de pueblos indígenas unificada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar sus modelos de autonomía</li> <li>• Apoyar sus modelos de autogobierno</li> </ul> <p>Dimensión económica y productiva, diferenciada de la postura homogeneizadora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rescatar sus sistemas de producción propios, autóctonos</li> <li>• Generar estrategias comunes</li> </ul> <p>Dimensión cultural: Preservación de sus culturas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenguas</li> <li>• Usos y costumbres</li> <li>• Patrimonio material e inmaterial</li> <li>• Derechos de propiedad intelectual colectivos</li> </ul> <p>Dimensión territorial: Garantizar su derecho al territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar y preservar sus sistemas de propiedad colectiva de la tierra</li> <li>• Titular las tierras</li> <li>• Garantizar el derecho a la consulta libre, previa e informada sobre cualquier afectación a sus territorios</li> </ul> <p>Dimensión jurídica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar y preservar sus formas de ejercer el derecho consuetudinario, tradicional</li> <li>• Respetar y preservar sus formas de ejercer sus sistemas de justicia</li> </ul>

**Cuadro 2 (continuación)**  
**Elementos y características de la cooperación**  
**internacional con pueblos indígenas**

Elementos	Características
<b>Enfoque de derechos:</b> Apego al marco de derechos colectivos de los PI	Debe apearse al marco jurídico internacional que establece y protege los derechos de los PI: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en los aspectos que les afecten y proyectos que se lleven a cabo en sus territorios</li> <li>• Debe respetar los modelos de autonomía</li> <li>• Debe tener un enfoque de género</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Oliva (2015).

la carencia o abundancia de bienes materiales, sino a la prosperidad natural: de la tierra, agua, flora, fauna, fecundidad; a la cultural: en tradiciones, saberes, danzas, música, y otros elementos simbólicos que proporcionan identidad y cohesión social.

Tal concepción de desarrollo integral y armónico se puede percibir en todos los grupos indígenas a pesar de su diversidad étnica y cultural. Una de estas manifestaciones es el *Sumak Kawsay*, conocido en español como Buen Vivir o Vivir Bien de los pueblos andinos, principalmente quechuas y aymaras, que se ha posicionado como un nuevo paradigma, tomando fuerza paulatina, por ejemplo, en políticas de Estado como en Ecuador y Bolivia. Su aceptación en diversos espacios sociales, políticos y académicos no es otra cosa que asumir como posible la perspectiva de los pueblos indígenas para vivir en convivencia profunda y en paz con todo ser viviente, e imaginar que otro mundo es posible.

Por otro lado, los pueblos indígenas por siglos han practicado la cooperación como un valor comunitario y de convivencia. En el sentido más amplio y profundo, los principios de la cooperación que han practicado parten de sus diferentes cosmovisiones<sup>15</sup> y se concretan en sus formas de organización económica, política y social, lo que ha permitido que por siglos

<sup>15</sup> La forma de interpretar, explicar, reaccionar, decidir, sentir y pensar que los pueblos y civilizaciones han desarrollado para vivir y relacionarse con el cosmos. En este caso, se trata de la visión de vida y del mundo de los pueblos, en la cual se

pervivan como sociedades y de manera armónica con la naturaleza. A su vez, estas cosmovisiones son holísticas y se fundamentan en el equilibrio, la reciprocidad y la coexistencia, en donde el interés colectivo prevalece por encima del individual. En un sistema de estas características, la cooperación no sólo es necesaria, sino una regla de vida, una actitud con la cual se vive, como se puede apreciar en el cuadro 3.

En el fondo de la propuesta de cooperación emanada de la experiencia de los pueblos indígenas se manifiesta un sentido de sociabilidad<sup>16</sup> que han construido en el tiempo y, sobre todo, ante los desafíos y agresiones sufridas en sus espacios. Dinámicas como la cooperación internacional son consecuencia de la manera en que se interrelacionan los sujetos sociales, en este caso, los grupos indígenas que han resentido los efectos del progreso instrumental y economicista.

### El papel de los pueblos indígenas como agentes del desarrollo y la cooperación internacional en la Agenda 2030

Una nueva agenda de desarrollo fue adoptada en septiembre de 2015 por 193 jefes de Estado, contiene 17 objetivos, 169 metas y por lo menos 230

destaca la interrelación de cinco o más elementos: el cosmos, el universo físico, la historia, la sociedad y el ser humano (Tomás en Sáinz 2008, 22).

<sup>16</sup> A la sociabilidad la entendemos como una disposición genérica de los seres humanos que, conviviendo en un espacio determinado, establecen una red de relaciones entre sí, que asumen una forma determinada para solucionar los problemas referentes a la vida cotidiana y también satisfacer necesidades correspondientes a espacios más complejos. El resultado ha sido la creación de un conjunto de prácticas simbólicas, políticas, económicas y legales que son esencia de nuevas instituciones y sus propias transformaciones (Berger y Luckman 1997; Giddens 1998). Y hablamos aquí de una tendencia hacia la cooperación que fue paulatinamente rebasando los espacios nacionales, porque es propio de esta movilidad que tarde o temprano haya trascendido las fronteras al no encontrar respuestas en los Estados latinoamericanos.

CUADRO 3  
Expresiones de Buen Vivir en algunos pueblos indígenas

Pueblo indígena	Ubicación geográfica	Síntesis de la cosmovisión
<b>Tzeltal</b>	Chiapas, en el sur de México	<i>Lekil Kuxlejaj</i> es la vida buena, que ya existió y por eso no es una utopía como un sueño inexistente, sino un concepto que, a pesar de haberse degenerado, puede recuperarse. Su aplicación es el fundamento moral de la vida cotidiana e incluye, antes de todo, la paz, tanto interna de cada persona, cuanto dentro de la comunidad y entre hombres y mujeres en la pareja. Cuando la paz está plenamente en el mundo, la vida es perfección, “este es el tiempo del <i>Lekil Kuxlejalk</i> . [...] El contento de la comunidad se proyecta y se siente en el medio ambiente automáticamente y el ecosistema feliz hace ligeras y alegres a las personas” (Paoli 2003).
<b>Miskitu</b>	Nicaragua	<i>Laman Laka</i> . “Si yo tengo, tú tienes; si tú tienes, yo tengo”. Se puede interpretar como un conjunto de normas para la convivencia juntos dentro de la familia y la comunidad, independientemente de la edad, el sexo o el grupo. Esto podría ser lo que algunos sociólogos y antropólogos llaman el “tejido social” (Cunningham 2010, 104). El principio básico del concepto <i>Laman Laka</i> se ha definido como el bien común. Las principales funciones como elemento articulador de un sistema de cooperación en las comunidades. Su alcance incluye a todas las personas y familias, y se da sobre la base de la igualdad social y la equidad social. Ayuda a fortalecer relaciones asociativas que siempre requieren de la confianza, la solidaridad, la reciprocidad y las raíces étnicas y territoriales (Cunningham 2010).
<b>Kunas-Tule</b>	Panamá, Colombia	<i>Balu Wala</i> significa árbol de sal, se refiere a la preparación de una nueva relación entre la Madre Tierra y el ser humano, y establece relaciones políticas, económicas, sociales, con respeto y equidad; fortalece sistemas de organización dirigidos a la producción comunitaria en el marco del modelo de economía indígena para mejorar la calidad de vida hacia un Buen Vivir. El <i>Balu Wala</i> se nutre de los cimientos y el propio conocimiento, se formulan herramientas de trabajo en donde la comunidad expresa su visión de futuro a partir de la lectura de su pasado y su presente, para mirar hacia el futuro (Coonapip 2009).
<b>Guaraní Chiriguano</b>	Amazonía (Paraguay, Bolivia y Argentina)	Volver a la <i>Maloka</i> , para los pueblos amazónicos, es retomar el modo de vida indígena, valorando el saber ancestral, en relación armónica con el medio, es “sentir el placer en la danza que enlaza el cuerpo con el espíritu [...] no ser un ser individual sino comunitario”; proteger las sabidurías, tecnologías y sitios sagrados, y “vivir en el tiempo circular del gran retorno, donde el futuro está siempre atrás” (Huanacuni 2010).

CUADRO 3 (continuación)  
Expresiones de Buen Vivir en algunos pueblos indígenas

Pueblo indígena	Ubicación geográfica	Síntesis de la cosmovisión
<b>Aymara</b>	América Andina	El <i>Suma Qamaña</i> (vivir y convivir bien) es el ideal buscado por el hombre y la mujer andina, traducido como la plenitud de la vida, el bienestar social, económico y político que los pueblos anhelan. El desarrollo pleno de los pueblos (Choquehuanca 2006).
<b>Mapuche</b>	Chile	<i>Kyme Mogen</i> , donde los valores de empatía, respeto, vivir sin violencia y mantener una relación de reciprocidad con la tierra sin tomar de ella más de lo que se necesita configuran las directrices de su particular filosofía de vida (Huanacuni 2010).

Fuente: Elaboración propia con base en Paoli (2003); Cunningham (2010); Coonapip (2009); Choquehuanca (2006); Huanacuni (2010).

indicadores que buscan alcanzar el desarrollo sostenible (AIPP 2017). Se trata de un hito en la historia de la humanidad, toda vez que esta agenda marcará el rumbo de la humanidad en los próximos quince años con el fin de poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático bajo el lema: “Que nadie se quede atrás para el 2030”. Resulta, por tanto, una propuesta muy ambiciosa en la que los pueblos indígenas constituyen un factor clave y fundamental.

En tanto los pueblos indígenas han conservado en la medida de lo posible sus recursos naturales durante siglos de manera sostenible, no sólo para su supervivencia, sino como parte de su cultura e identidad, han contribuido al bienestar de la humanidad y del planeta.

Por su condición étnica se encuentran en casi todos los países de la región y en diversos ecosistemas, como desiertos, montañas, valles, playas, bosques, gestionando y ocupando gran parte de los territorios y biodiversidad del planeta. Poseen conocimientos tradicionales, por ejemplo, medicinales; cuando es posible, llevan a cabo una producción sostenible de alimentos y contribuyen a la soberanía alimentaria; cuentan con una gran diversidad cultural, prevén conflictos medioambientales, conservan los bosques, recursos naturales y biodiversidad, además son creadores de artesanías y bienes inmateriales como danzas, música, etc. (AIPP 2017). En suma, tienen conocimientos y valores para una vida sostenible, los cuales no pueden ser ignorados.

Por su parte, los contenidos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son relevantes y aplicables a la realidad de los pueblos indígenas, al considerar cada uno de los temas medulares del mundo. Es imprescindible señalar, al mismo tiempo, que los ODS dependen de la inclusión y participación de todos los grupos sociales para su éxito, por lo que hay que estar ciertos de que la Agenda 2030 no logrará sus objetivos sin la efectiva participación e inclusión de los pueblos indígenas.

Advertimos, sin embargo, que particularmente los objetivos de desarrollo económico e industrialización (8 y 9 respectivamente) deben ser manejados y monitoreados cuidadosamente para evitar la violación de los derechos indígenas y asegurar el uso equitativo de sus recursos (AIPP 2017).

## Conclusiones

Los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe han luchado una batalla por más de 500 años contra modelos de desarrollo que inclusive han apostado a su exterminio y desaparición. La resistencia y tenacidad de no pocas comunidades permiten que sigan sobreviviendo.

Se han sobrepuesto a un modelo de desarrollo economicista que resulta de una concienzuda organización de grupos económico-comerciales rastreadores de ganancias mediante la expansión de proyectos y de los Estados, que pretenden sobrevivir como mediadores. Son estrategias instrumentales históricamente determinadas por la transnacionalización, cuyas instituciones financieras y empresas supranacionales tienen un papel cada vez más agresivo; por tanto, el desarrollo se convierte en una relación conflictiva, y la cooperación asociada a él es poco solidaria, porque al final busca la ganancia de un agente supranacional que está arrebatando las principales decisiones al Estado, si bien éste le sirve de intermediador, en un juego de relación multiforme.

No es posible, por tanto, pensar en un modelo de desarrollo que siga excluyendo a los pueblos indígenas y, con ellos, sus conocimientos. En el contexto internacional es imprescindible recuperar y revalorar sus interpretaciones en las materias de desarrollo y cooperación internacional, lo cual

nos permitirá encontrar respuestas ante los grandes retos que tiene la humanidad en el corto plazo. De manera particular, las comunidades indígenas de Latinoamérica y el Caribe pueden ofrecer al mundo propuestas de desarrollo sostenible basadas en modos de vida alternativos como núcleo para el futuro común.

Si bien es justo y necesario reconocer el aporte de sus saberes y experiencias, paralelamente es imprescindible dotar de un mayor acceso y participación a los pueblos indígenas en todos los niveles, tanto local como nacional e internacional. Es un reconocimiento político de mutuos beneficios, porque ser considerados como agentes para el desarrollo sostenible evitará que continúen siendo excluidos en su derecho a elegir el desarrollo que mejor responda a sus potencialidades y prioridades, además de contribuir eficazmente al cumplimiento de la Agenda 2030.

### Referencias bibliográficas

- AIPP (Asia Indigenous Peoples Pact Foundation). 2017. *Leaving None Behind: Practical Guide for Indigenous Peoples*. Chiang Mai: AIPP.
- BM (Banco Mundial). 2015. *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1997. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Cepal.
- Choquehuanca, David. 2006. “Hemos decidido volver a nuestro camino, recuperar nuestros valores, recuperar nuestros códigos”. Intervención en el Encuentro Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala. La Paz, Bolivia.
- Coonapip (Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá). 2009. *Elaboración de un marco de referencia sobre la participación de los pueblos*

- indígenas de la República de Panamá dentro del contexto de la propuesta de UNREDD*. Panamá: Coonapip.
- Cunningham, Mirna. 2010. "Laman Laka: Our Indigenous Path to Self-Determined Development". En *Towards an Alternative Development Paradigm: Indigenous Peoples' Self-Determined Development*, editado por Victoria Tauli-Corpuz, Leah Enkiwe-Abayao y Raymond de Chavez, 89-115. Baguio City: Tebtebba Foundation.
- Denevan, William M. 1976. *The Native Population of the Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Domínguez V., Juan C. 2014. *Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: retos para la cooperación internacional en Latinoamérica*. México: Instituto Mora.
- Giddens, Anthony. 1988. *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrótu.
- Gudynas, Eduardo. 2012. "Debates en torno al desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa". En *Más allá del desarrollo*, coordinado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 21-53. Ecuador: Abya Yala.
- Heinberg, Richard. 2011. *The End of Growth: Adapting to Our New Economic Reality*. Gabriola Island, B. C.: New Society Publishers.
- Huanacuni, Fernando. 2010. *Buen Vivir-Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. La Paz: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
- IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas). 2006. *El mundo indígena*. Copenhague: IWGIA.
- López Bárcenas, Francisco. 2007. *Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria; Cámara de Diputados.
- Loza V., Marta G. 2008. "Sociología de la integración regional". *Contextualizaciones Latinoamericanas* 1 (1), enero-junio. [http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/numeros\\_anteriores/configuraciones\\_n\\_1/indice.html](http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/numeros_anteriores/configuraciones_n_1/indice.html).
- Meadows, Donatella, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers y William W. Behrens III. 1972. *The Limits to Growth*. Nueva York: Universe Books.

- Mignolo, Walter. 2007. "Después de América Latina: la herida colonial y la transformación epistémica geopolítica-corporal". En *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*, 117-168. Barcelona: Gedisa.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. *Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra: OIT.
- Oliva, Daniel. 2015. "Nuevos desafíos para la cooperación y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas". Mesa redonda presentada en Casa América. Madrid.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2007. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 107.<sup>a</sup> sesión plenaria, 13 de septiembre de 2007.
- Paoli, Antonio. 2003. *Educación, Autonomía y lekil kuxlejal: aproximaciones sociolingüísticas a la sabiduría de los tzeltales*, 71-85. México: UAM-X.
- Pereyra, Carlos. 1988. "Gramsci: Estado y sociedad civil". *Cuadernos Políticos*, núm. 54/55. México: Era.
- Sáinz Ramos, Eva María, coord. 2008. *Diálogos para la cooperación con los pueblos indígenas*. Madrid: Alarcón.
- Stiglitz, Joseph E., ed. 2006. "La promesa del desarrollo". En *¿Cómo hacer que la globalización funcione?*, 25-60. México: Taurus.
- Tassara, Carlo. 2011. "Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo". *Revista UNAULA*, núm. 31, 41-97.
- Tomás, Rosa Estela. 2008. "Desarrollo: pueblos indígenas y cooperación al desarrollo". En *Diálogos para la cooperación con los pueblos indígenas*, coordinado por Eva María Sáinz Ramos, 16-23. Madrid: Alarcón.
- Toledo, Víctor. 2017. "Catastro de proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas". En *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, editado por Fabiana del Popolo. Libros de la Cepal 151 (LC/PUB.2017/26). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Urbán Madrigal, Diego Gilberto. 2017. "El papel de la cooperación internacional en el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe: un enfoque desde sus derechos internacionales". Tesis de maestría. Universidad de Guadalajara.

## Bibliografía complementaria

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2014. *Temas Mundiales. Pueblos Indígenas*. <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>.



**Instituciones y actores  
involucrados en los Objetivos  
de Desarrollo Sostenible (ODS)**



# 6

## Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: utopía y oportunidad

---

Susana Liberti\*

### Resumen

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) son las ambiciosas metas globales para alcanzar en 2030 el crecimiento económico con inclusión social y con respeto al medio ambiente. Se consideran utópicos en dos sentidos: como crítica a la sociedad contemporánea y al modelo de desarrollo imperante y como aspiraciones improbables de concretar, en particular si se analiza el aspecto de la inclusión social. A pesar de esto, se plantea que la sola aprobación de los ods es una oportunidad para el activismo de la sociedad civil local y para su vinculación transnacional, de modo que esté en posición de exigir a los dirigentes el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos; este proceso se analiza adaptando el modelo espiral, propuesto inicialmente para el estudio de los derechos humanos.

### Introducción

Los ods plantean una sociedad ideal a concretarse en el 2030. Son resultado de un consenso global y se consideran universales, no sólo porque comprenden a países ricos y pobres, sino también porque su lema es “No dejar a nadie atrás”. Apelan a actuar para lograr el desarrollo que permita acabar con la

\* Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAYED) de la UNAM. subeatr@gmail.com.

pobreza y el hambre de manera tal que se respete la capacidad de sustentación del planeta, disminuya el impacto del cambio climático y se incluya a toda la población, cuyo crecimiento amenaza al cumplimiento de los objetivos. La urgencia de resolver la contradicción entre el desarrollo y la conservación del medio ambiente se puso de manifiesto hace más de cuarenta años y hoy se busca una manera de armonizarlos.

El consenso fue posible porque se han hecho a un lado las realidades políticas que pueden dificultar que se alcancen los ODS; ni siquiera es segura la inclusión social, que es condición para que el desarrollo sea sostenible. Los obstáculos no significan, de ningún modo, dejar el intento: los ODS señalan el camino hacia un tipo de desarrollo que cambie los patrones de producción y de consumo, mas no son solamente metas e indicadores; deben y pueden ser el catalizador de una movilización social para lograr un mundo más justo, una sociedad mundial más solidaria y una mitigación del cambio climático.

### La utopía como incongruencia con la realidad

Calificar a los ODS de utópicos no es considerarlos sueños inalcanzables, como la medieval tierra de Cockayne (un sueño campesino), la sociedad utópica de Tomás Moro o las utopías socialistas del siglo XIX que eran imaginadas en un futuro lejano; por el contrario, es asignarles su verdadero papel, el de presentar una crítica profunda a la sociedad “realmente existente”, pues señalan las fallas que hay que corregir para alcanzar una sociedad sin hambre, con educación para todos y con la posibilidad de detener o ralentizar el cambio climático. Son, en definitiva, una crítica a los poderes existentes que han creado esta sociedad con hambrientos, analfabetas y marginados, que han destruido y siguen destruyendo los recursos del planeta. Las metas e indicadores son los eslabones que nos conducen a la transformación que dará origen a otra sociedad que existirá no en otro lugar, sino en otro tiempo, el 2030. Así, los ODS son fecundos porque pueden convertirse en la guía de la conducta social y cambiar el estado de cosas que hoy agobia a la mayoría de los habitantes de la Tierra, y son utópicos como “cualesquiera ideas trascendentes a una situación (no sólo proyecciones de deseos) que en alguna forma

tienen el poder de transformar el orden histórico social existente” (Ricoeur 1991, 180).

Es paradójico que los mismos dirigentes que aprobaron estos objetivos que deberán conducir al cambio sean los responsables de la realidad social de la que los ODS son la crítica implícita: ¿es posible confiar en ellos, en las instituciones nacionales e internacionales, para que tomen en sus manos la concreción de esos propósitos? La utopía se convierte en una fuerza transformadora cuando el grupo (la sociedad local y global) se adueña de ella y asume su propósito, que en este caso radica en la relación entre la formación de una conciencia de cambio y la idea del desarrollo sostenible.

Los ODS buscan una sociedad con crecimiento económico, inclusión social y cuidado ambiental; falta en ellos la dimensión de la gobernanza, aludida en el objetivo 16, que en realidad afecta el cumplimiento de todos los restantes. Y la realidad mundial nos muestra una enorme disparidad en la calidad de los regímenes políticos que afectará la capacidad para implementar los ODS. En el consenso alcanzado —y no podía ser de otra manera— se ignoraron los conflictos abiertos y los diferentes grados de violencia que afectan a la mayoría de los países: de 167 países analizados —excluidos los microestados—, que abarcan prácticamente a toda la población mundial, solamente 19 son democracias plenas, 57 son democracias imperfectas, hay 40 regímenes híbridos y 51 regímenes autoritarios<sup>1</sup> (EIU 2017). Aunque este tipo de clasificación se presta a discusiones, a grandes rasgos describe el panorama político mundial y es significativo que las 19 democracias plenas correspondan a países desarrollados (menos Estados Unidos, que ha descendido a ser una democracia imperfecta) más Mauricio y Uruguay. Los restantes países de América Latina son democracias imperfectas en las que se debe señalar la debilidad de la gobernabilidad y un respeto limitado a las

<sup>1</sup> Democracias imperfectas: Elecciones claras, razonable respeto a las libertades civiles, debilidades en la gobernabilidad, bajos niveles de participación, cultura política poco desarrollada. Regímenes híbridos: Irregularidades en las elecciones, gobiernos que presionan a la oposición, Estado de derecho débil, el poder judicial no es totalmente independiente (definiciones de la Economist Intelligence Unit [EIU]).

libertades civiles; de hecho, en todo el mundo se observa un retroceso en el respeto a esas libertades y un aumento en el acoso a las organizaciones de la sociedad civil (osc) y a los movimientos populares: “desde enero de 2012, los gobiernos de 65 países en todo el mundo han propuesto o promulgado más de 140 leyes dirigidas a restringir el registro, operación y financiamiento de ONG” (Van der Zee 2017, s/p). Esos países incluyen también a democracias maduras y recientes, como el Reino Unido, Estados Unidos, la India y países de Europa Oriental. Quizá los gobiernos temen a la participación, que es la piedra de toque para evaluar el progreso de los ODS.

La gobernanza no sólo se refiere a la administración pública, sino también al sector privado, porque éste debe obedecer la ley, lo que lleva a considerar otro aspecto crítico de la gobernanza: la corrupción. En palabras de José Ugaz, presidente de Transparency International (TI), la corrupción y la desigualdad se refuerzan mutuamente, en particular porque la corrupción es un rasgo sistémico cada vez más extendido: “[...] la colusión entre empresas y políticos arrebató a las economías nacionales miles de millones de dólares de ingresos... [y] redundó en violaciones de derechos humanos, frena el desarrollo sostenible y favorece la exclusión social” (TI 2016a). Hay 54 países con una calificación por encima de 50 (100 es la mejor puntuación y 0 la corrupción total); de América Latina, solamente Uruguay, Chile, Costa Rica y algunas islas del Caribe superan los 50 puntos, y en ese grupo se encuentran cuatro países africanos: Botswana, Cabo Verde, Ruanda y Namibia. Brasil, a la par de China e India, recibe una puntuación de 40, y los países latinoamericanos con peor desempeño son Haití (20 puntos) y Venezuela (17; TI 2016b).

Estos datos generan dudas: la Agenda 2030 en lugar de proponer una mayor regulación al sector privado, lo considera un “actor clave del desarrollo”. Sin duda así debe ser, pero la imperfección y debilidad institucional de los gobiernos, por una parte, y la corrupción por otra, unidas al acoso a las osc, ponen en riesgo el logro del desarrollo sostenible y evidencian los intereses encontrados de los diversos actores. La pregunta fundamental es si los gobiernos tienen el poder y la voluntad política suficientes para aplicar la legislación laboral, ambiental o de derechos humanos frente al posible incumplimiento por parte de las empresas; ¿hasta qué punto existe

transparencia en la administración como para que los funcionarios públicos no se enriquezcan con las concesiones hechas a los inversionistas?

Los ejemplos de la necesidad de una mayor regulación del sector privado son múltiples: campesinos vietnamitas expulsados por milicias de las compañías que deforestan para plantar palmera aceitera, campesinos etíopes apaleados por el ejército para implementar un programa de concentración de la población financiado por las agencias de desarrollo del Reino Unido y de Estados Unidos, poblaciones desplazadas sin consultarlas previamente para dar lugar a explotaciones mineras o construir hidroeléctricas. Quizás el caso más notorio sea el asesinato de ambientalistas: según el informe de Global Witness, en 2015 fueron asesinados 185 activistas ambientales en 16 países —más de tres por semana—, aunque seguramente el número es mayor porque algunas muertes se producen en lugares remotos o las personas cercanas están intimidadas y no las denuncian. América Latina es el lugar más peligroso, seguido de Asia: de las 185 muertes, 42 están relacionadas con las actividades de compañías mineras; 20, con la agroindustria; 15, con la tala, y otras 15, con proyectos hidroeléctricos (como el caso de Berta Cáceres, asesinada en marzo de 2016 por su oposición a la construcción de una hidroeléctrica en la cuenca sagrada del río Gualcarque). Brasil tiene el dudoso honor de encabezar la lista con 50 activistas asesinados, en Filipinas fueron 33; en Colombia, 26, en Perú y Nicaragua murieron 12 en cada país... y la lista sigue. El denominador común es la impunidad, la colusión entre el Estado y los intereses corporativos la aseguran: “[e]n casos bien documentados encontramos que 16 estaban relacionados con grupos paramilitares, 13 con el ejército, 11 con la policía y 11 con la seguridad privada” (Global Witness 2016). La corrupción está en la base de esa impunidad; los activistas sufren además intimidaciones, acoso, arrestos, y su protesta se criminaliza ante el resto de la sociedad, acusándolos de oponerse al desarrollo.

Esta realidad refleja la marcada asimetría de poder entre las corporaciones y los gobiernos cómplices, por una parte, y las comunidades, por la otra. Esa asimetría es evidente a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones relacionadas con un proyecto; las instituciones financieras internacionales —en particular el grupo del Banco Mundial— son responsables de no impedir las represalias contra los críticos de proyectos que financian

y de no cumplir con las directivas de consulta y participación, como se ha denunciado en casos ocurridos en Cambodia, Etiopía, la India, Uganda y Uzbekistán (Forst 2016, 20).<sup>2</sup>

Estos hechos concretos son ignorados por los ODS: no hay reglamentación internacional alguna que cree mecanismos de rendición de cuentas para las asociaciones que se crean con el capital privado para desarrollar un sector de la economía, y a los gobiernos autoritarios o con democracias imperfectas, que son la mayoría, no les interesa crearlos. En resumen, la debilidad institucional —en particular la falta de verdadera independencia del poder judicial—, el acoso a las OSC y la colusión de autoridades e intereses privados ponen en duda la viabilidad del cambio de rumbo, del “todo sigue igual” a un desarrollo sostenible.

## Los ODS y la inclusión

Hay dos elementos cruciales si no se quiere dejar a nadie atrás: la igualdad de género y la educación. En ambos casos no se trata exclusivamente de los requerimientos técnicos, financieros o de voluntad política para alcanzar los objetivos, sino que además entran en juego los valores y las actitudes sociales, lo que vuelve más complejo su cumplimiento.

La igualdad de género es el derecho humano más elemental, lo que debería hacer innecesaria toda otra consideración. No obstante, parece que hay que justificar que haya iguales oportunidades para mujeres y hombres, y una de esas justificaciones es que la incorporación de la mujer a la vida productiva se traduce en un impulso al desarrollo económico, en otras palabras, el desarrollo de la mujer es redituable. Esto es cierto, así como que la educación de la mujer contribuye a que los matrimonios sean más tardíos y los hijos más sanos. A pesar de estas ventajas tangibles, la brecha está muy lejos de cerrarse, como se puede ver en el informe del World Economic Forum dado a conocer en 2016. Basándose en el análisis de 144 países, estudia desde

<sup>2</sup> Forst es relator especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos.

2006 la paridad de género en cuatro dimensiones: participación y oportunidad económica, logro educativo, salud y supervivencia y empoderamiento político. En promedio, la brecha en salud se ha cerrado en un 96% y en un porcentaje casi igual en educación. Los diez primeros países incluyen, junto a siete desarrollados, a Ruanda, Filipinas y Nicaragua; los seis últimos son Mali, Irán, Chad, Arabia Saudita, Siria y Yemen.

En cuatro casos, los años necesarios para alcanzar la paridad superan ampliamente la esperanza de vida de una niña nacida hoy; el largo plazo en el caso de América del Norte se debe a que durante la última década el progreso casi se detuvo. Las cifras no son fatalmente definitivas, pero “reflejan el estado actual de avance y sirven como llamado a la acción de los decisores y otros interesados para que aceleren la igualdad de género” (WEF 2016).

Es en la dimensión de la educación donde la igualdad de género ha logrado buenos resultados y, efectivamente, es el instrumento idóneo para fomentar la inclusión social. El ODS 4 propone alcanzar en 2030 una educación inclusiva, igualitaria, gratuita y de calidad que conduzca a resultados de aprendizaje “relevantes y efectivos”. “Calidad” y “resultados relevantes y efectivos” son difíciles de reducir a comparaciones entre países o entre el ayer y el hoy, pero es indiscutible que la educación es un tema transversal a todos los ODS y tiene un papel relevante que desempeñar, sea que se piense

TABLA 1  
Paridad de género

Distancia a la paridad de género por región (100% paridad absoluta)	%	Años necesarios para lograr la paridad absoluta
Asia Oriental y el Pacífico	32	146
Europa Oriental y Asia Central	30	149
América Latina y el Caribe	30	72
Medio Oriente y Norte de África	39	129
América del Norte (Canadá y EE. UU.)	28	158
Asia del Sur	33	46
Asia Subsahariana	32	79
Europa Occidental	25	61

Fuente: WEF (2016).

en ciudades inclusivas, en el cuidado del medio ambiente, en sociedades pacíficas o en empleo decente. No obstante su importancia, el mundo lleva un atraso de cincuenta años para alcanzar sus aspiraciones educativas: “Siguiendo las tendencias actuales, la educación primaria, completa y universal se alcanzará en 2042; la educación secundaria básica, completa y universal, en 2059; y la educación secundaria superior completa y universal en 2084” (Unesco 2016, 150). Aun así, un avance relativamente modesto puede tener un gran impacto en los demás objetivos, por ejemplo, en la salud y en particular en la disminución de la mortalidad infantil, en las prácticas agrícolas e inclusive en la actitud de la población hacia los impuestos y en la mayor capacidad de una población más educada para ser más resistente a los desastres naturales. Naturalmente, los buenos resultados están relacionados con la calidad de la educación y con los resultados de los aprendizajes, pues se puede suponer que una población científicamente alfabeta (como la de la República de Corea, Hong Kong, Japón y los países de Europa Occidental) comprenderá más fácilmente los riesgos generados por el cambio climático y quizá esté más dispuesta a aceptar políticas públicas orientadas a disminuirlos y aun cambios en los patrones de producción y de consumo.

La educación primaria completa y universal (Objetivo de Desarrollo del Milenio [ODM] 2) se alcanzó sólo en 64 de 157 países monitoreados, de los cuales ninguno es un país de ingresos bajos. Los países del exbloque soviético, así como la República de Corea, Japón y Estados Unidos habían alcanzado la meta antes del año 2000. Las proyecciones del reporte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) señalan que sólo 12 países (8 del exbloque soviético, más Corea, Japón, Canadá y Singapur) cumplirán la meta de la educación secundaria universal, y los 145 restantes, aun los de altos ingresos, no la cumplirán sino mucho después (el primero de ellos, Estados Unidos, en 2040, y muchos más hacia fines de siglo, inclusive en 2100).<sup>3</sup> Hay que recordar que la meta de la primaria universal del ODM 2 impulsó la asistencia a la escuela de manera notable —30 millones más de niños—, así que puede esperarse un efecto similar del ODS 4; no obstante, hay que tomar en cuenta las condiciones reales del mundo y, por

<sup>3</sup> México alcanzaría la meta en 2100.

lo tanto, la cantidad de escuelas destruidas, maestros muertos y desplazados, niños también desplazados o de cualquier modo imposibilitados de ir a clase por conflictos que van del terrorismo a la guerra civil: el sistema educativo resulta paralizado por el miedo, la incertidumbre y la violencia.

Para cumplir con este ODS, los gobiernos deberán movilizar más recursos financieros, pero los países pobres tienen escasos ingresos fiscales —15 % de sus ingresos, en comparación con el 26 % en los países más ricos—, sea por incapacidad administrativa, evasión o por el elevado número de pobladores con trabajos informales; la ayuda internacional puede contribuir a cubrir el faltante y servir de catalizador para aumentar los recursos nacionales. Para alcanzar las metas de educación de 2030, en los países de bajos ingresos habrá un faltante anual de 21 000 millones de dólares, que se cubriría si los países donadores aportaran el 0.7 % de su PIB y de esa cantidad destinaran el 10 % a la educación (Unesco 2016, 132). Se sabe que la asignación de la ayuda obedece más a consideraciones políticas y económicas de los donantes que a las necesidades manifiestas de los receptores: el porcentaje de niños que termina la primaria sirve de indicador de la necesidad de un país, pero en la práctica la ayuda no siempre refleja el grado de necesidad a satisfacer. Por ejemplo, Mongolia prácticamente alcanzó la meta de la educación primaria completa y universal en 2010 (97 % de los niños la terminaron) y en 2014 recibió 45 dólares por niño como ayuda a la educación primaria, mientras que Chad, donde sólo el 28 % de los niños completó la primaria, recibió una ayuda de 3 dólares por niño. Comparando a Liberia con Mauritania, ambos con una tasa de terminación cercana a la mitad, el primero recibe diez veces más ayuda por niño que el segundo (Unesco 2016, 138).

Es la educación terciaria la que atrae la mayor parte de los fondos de la ayuda, a menudo en forma de becas para estudiar en el país donante, mientras que la atención y educación de la infancia temprana recibe apenas un 3 % de lo que se destina a la educación terciaria, a pesar de que esos servicios pueden beneficiar a niños en situación de desventaja y, por lo tanto, tener un impacto notable en su vida posterior y contribuir a disminuir la desigualdad. Esta política contradice las conclusiones a que ha llegado el premio Nobel de economía, James Heckman, quien sostiene que la inversión en capital humano alcanza su tasa de retorno más alta cuando se realiza en la educación

preescolar (de 0 a 5 años), porque se logra tempranamente la socialización y el desarrollo de la personalidad, se fomenta la aptitud cognitiva y, en suma, el bienestar del niño. Las inversiones posteriores no van a compensar la falta de atención en estos primeros años, lo que puede perpetuar la pobreza y la condición desventajosa de los hijos de familias de escasos recursos (Sachs 2015, 258-259).

Un ámbito en el que la inclusión/exclusión se muestra de manera clara es la ciudad, donde conviven barrios de lujo y tugurios. Al concentrar en la actualidad al 54% de la población mundial y al 66% en 2050, es oportuno que el ODS 11 se refiera específicamente a ciudades y comunidades sostenibles: las áreas urbanas ocupan el 2% de la superficie terrestre, producen el 70% del PIB, consumen el 60% de la energía producida en el planeta y generan el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero y el 70% de los desperdicios. Su crecimiento es resultado de la atracción ejercida sobre la población rural por ser centros de crecimiento económico, donde el trabajo está mejor remunerado, además de ser sedes de la mayor oferta educativa y cultural.

La importancia del tema se puso de relieve en la conferencia de Hábitat III, celebrada en Quito en octubre de 2016. Allí se adoptó la Nueva Agenda Urbana (NAU), una guía para alcanzar los ODS y para las acciones destinadas a enfrentar el cambio climático: “La Nueva Agenda Urbana es una hoja de ruta para construir ciudades que pueden servir como motores de prosperidad y centros de bienestar cultural y social al mismo tiempo que protegen el medio ambiente” (NAU 2016). El cumplimiento de esos objetivos recae en particular en los gobiernos nacionales, centrales o locales, y la NAU incluye no sólo cuestiones de planeación física, sino que integra la equidad a la agenda de desarrollo; su implementación significa que existan reglas urbanas, pues “los resultados en términos de la calidad de un asentamiento urbano dependen del conjunto de reglas y reglamentaciones y su implementación. *La urbanización apropiada requiere el imperio de la ley*” (UN-Hábitat 2016; énfasis añadido). Con ello destaca la trascendencia de la fortaleza de las instituciones y la imprescindible eliminación de la corrupción en las asociaciones público-privadas a que ya se hizo referencia. El diseño y la planeación urbanas, según la NAU, deben contemplar suficientes áreas comunes y una adecuada administración de las finanzas municipales.

Este ODS enfrenta el reto de las ciudades hiperdegradadas —favelas, campamentos, villas miseria, ciudades perdidas—. En América Latina, 24% de la población urbana habita en esos barrios, en Asia el porcentaje llega al 30% y en África alcanza el 61.7%. En el caso de América Latina, que históricamente ha tenido programas de mejora de la vivienda y logró reducir en un 20% la población de los barrios precarios en la primera década del siglo; Haití presenta el caso más grave de degradación urbana, pues un 70% de la población vive en esas condiciones. Claro está que, en términos absolutos, el mayor número de habitantes en ciudades hiperdegradadas viven en China (180 millones) y en la India (104 millones). El ODM 7 se cumplió en porcentajes, porque la población mundial en estas condiciones se redujo de 39 a 32%, pero aumentó en números absolutos y actualmente llega casi a los mil millones de personas y se espera que siga aumentando en el futuro. Hábitat considera que “los barrios precarios están emergiendo espontáneamente como un tipo dominante y distintivo de asentamiento en las ciudades del mundo en desarrollo” (UN-Hábitat 2014, 3).

La definición operativa que emplea UN-Hábitat de un hogar de un barrio precario es la de un grupo de personas que viven bajo un mismo techo y que carecen de *una o más* de las siguientes condiciones: “1) acceso a agua mejorada; 2) acceso a instalaciones sanitarias mejoradas; 3) suficiente área para vivir —sin hacinamiento—; 4) viviendas con calidad/durabilidad estructural, y 5) seguridad de tenencia” (UN-Hábitat 2014, 4). Además de las carencias en materia de agua potable y sanidad, el hacinamiento es una característica constante: en los barrios precarios de Calcuta la media de personas por cuarto es de 13.4, en Dharavi (barrio hiperdegradado de Mumbai) viven 28 000 personas por cada 4 000 m<sup>2</sup> en habitaciones de apenas 14 metros de superficie (Davis 2014, 125). Esto equivale a unas 200 000 personas/km<sup>2</sup>, y en Rocinha, la favela más grande de Río de Janeiro, el hacinamiento llega a las 48 000 personas/km<sup>2</sup> (Murphy 2017). Respecto a la solidez estructural, se calcula que sólo el 28% de las construcciones tienen estabilidad, y en cuanto a la propiedad, muchos de estos barrios que se van sumando a las zonas metropolitanas tienen su origen en la ocupación ilegal de terrenos públicos, sin servicios, y los habitantes erigen sus habitaciones y las ocupan de manera informal o son “dueños”, pero carecen de papeles oficiales. Son lugares

sin espacios públicos, creados por la atracción de los empleos que supuestamente hay en la ciudad o por la expulsión del campo ya sea por pobreza, por guerra o por desastres naturales. Cuando hay un acontecimiento internacional, como la visita de un personaje famoso o la celebración de un evento deportivo, estos barrios se disimulan o se eliminan por la fuerza, lo que no acaba con el problema, sino que simplemente lo maquilla. También en el mundo desarrollado, la desindustrialización ha degradado los espacios urbanos, cuyo mejor ejemplo —pero no el único— es Detroit, así como las exciudades carboníferas e industriales de Gran Bretaña o de la ex Unión Soviética.

La implementación de este ODS va más allá de crear ciudades resilientes y sostenibles: las ciudades y barrios degradados son símbolo de desigualdad, falta de empleo decente, menor educación, menor expectativa de vida, mayor morbilidad y, naturalmente, son fuente de gran contaminación y un verdadero ataque a un medio ambiente sostenible y limpio. Los líderes se han comprometido en la NAU a emprender políticas que, siguiendo la línea marcada por el ODS 11, respeten los derechos de todos y aseguren que todos los ciudadanos tengan acceso a oportunidades iguales, sin verse afectados por la discriminación. Esto, juntamente con la creación de reglas, porque “la urbanización apropiada requiere el imperio de la ley”, debería asegurar que se ponga fin a la especulación inmobiliaria y a las ganancias ilícitas que de ella derivan para los funcionarios y empresarios, y que *se consulta* a los habitantes de la ciudad antes de construir un centro comercial, de destruir un patrimonio histórico o de privatizar un espacio público.

Cabe una observación en referencia a la densidad poblacional urbana: cuando se trata de barrios degradados, la densidad se convierte en hacinamiento y condiciones de vida infrahumanas, pero en la actualidad se comprende que la alta concentración poblacional lleva a un uso más eficiente de los servicios, por ejemplo, del transporte público y de la energía. En Estados Unidos, la ciudad más densamente poblada es Nueva York, seguida de San Francisco, y son las ciudades donde los traslados de los habitantes se hacen con más frecuencia en transporte público y a pie. Desde el punto de vista ambiental, es más sostenible la densidad que la expansión suburbana (Sachs 2015, 368). La implementación del ODS 11 debe, pues, acabar con el hacinamiento de los barrios hiperdegradados y fomentar la concentración de la población.

De estas consideraciones sobre la inclusión y los ODS se deriva que éstos, loables como aspiración, están alejados de las realidades cotidianas de la vida política, económica y social. Esto no significa, de ninguna manera, que son intrascendentes: al contrario, son la posibilidad de anclar las aspiraciones y las exigencias sociales.

### Los ODS como oportunidad

La utopía planteada por los ODS puede ser la oportunidad de “transformar el orden histórico social existente”; implementarlos exige la participación de instituciones internacionales y de actores públicos y privados de cada país. El papel de los gobiernos en todos los niveles será crucial para concretar las metas, de ahí que la fortaleza de las instituciones, el marco jurídico, la transparencia y la rendición de cuentas resulten condiciones imprescindibles, pues la experiencia demuestra que las instituciones débiles o corruptas dificultan, cuando no impiden, que se cree o cumpla la legislación pertinente. Los intereses creados de diferentes actores y la indiferencia, incapacidad o corrupción de las administraciones nacionales son obstáculos que solamente una movilización creciente de la sociedad civil (sc) puede superar: entendemos por sc a los ciudadanos organizados sin fines de lucro, fuera de los partidos políticos, que buscan formular reglas o implementar las existentes en un área específica de la vida social.

Los ODS son una oportunidad de cambio, pero todos ellos exigen una interiorización y socialización de las normas orientadas a lograrlos. A pesar de ser resultado de un consenso, es lícito pensar que no a todos los actores (gobiernos, corporaciones, intereses privados e individuos) les interesan realmente los objetivos planteados, y esto se debe a diferentes razones: todos ellos exigen cambios estructurales y cambios en los procedimientos actuales y, en particular, el imperio de la ley, ya sea para que el gobierno haga que funcionarios, corporaciones y ciudadanos respeten las nuevas normas o para que éstos reclamen ese respeto por parte de los actores públicos y privados. De ahí la necesidad de la socialización de los ODS, entendida como la transformación de principios declaratorios en normas, entendiendo por normas

los acuerdos colectivos respecto de lo que es la conducta apropiada. La socialización puede definirse como “la inducción de nuevos miembros [...] a observar las formas de comportamiento preferidas en una sociedad” (Risse, Ropp y Sikkink 2001, 11). La meta del proceso es que no sea necesaria la presión exterior para que se asegure el cumplimiento de la norma, es decir, que ya no sea necesaria una sanción para su observancia.

En el caso de los ODS, ha sido cada Estado firmante quien ha aceptado voluntariamente las normas internacionales presentadas en la declaración de septiembre de 2015 y las que se derivan de los acuerdos previos que sirven de base a los ODS, y en todos los casos ha habido una aceptación formal de los compromisos que conlleva la firma. El desafío es cómo transformar esa aceptación formal en políticas concretas que impulsen el cambio necesario, sin perder de vista el hecho de que la mayoría de los gobiernos del planeta no tienen instituciones sólidas y que últimamente ha habido un retroceso de la aceptación de la actividad de las OSC por parte de las autoridades, cuando no represión. En un área específica del derecho internacional, la de los derechos humanos, se ha desarrollado el modelo espiral a partir de investigaciones empíricas que muestran una cierta secuencia de la relación gobierno-sociedad civil; con él se describe el proceso que lleva de la aceptación formal a la socialización e institucionalización de las normas pertinentes (Risse, Ropp y Sikkink 2001). Se propone aquí su aplicación en el caso de temas específicos de los ODS, pues se parte de la hipótesis de que, dado el clima político mundial, la realización de los objetivos dependerá en gran medida de la actuación de la sc.

El modelo establece la interrelación del Estado, la sc local y la sc transnacional a través de varias etapas. En muchos Estados se partirá de un ambiente político represivo y con una oposición débil, donde las autoridades tratarán de hacer caso omiso de los ODS —o por lo menos, de algunos de ellos—, pero en general, ninguno *negará* los objetivos.<sup>4</sup> Conviene tener presente que los regímenes democráticos que aseguran transparencia, rendición de cuentas y la participación de la sociedad son una minoría, aun así, no siempre actúan de acuerdo con el interés de la ciudadanía.

<sup>4</sup> Se habla de Estados, pero debe entenderse que el modelo puede aplicarse a los diversos niveles de gobierno (central, subcentral y local).

La primera etapa del modelo es la de negación a aceptar el compromiso internacional por parte del Estado y la represión consiguiente de los reclamos sociales; en el caso que nos ocupa no hay negación abierta a aceptar los principios proclamados en los ODS, pero la indiferencia y la omisión los transforman en letra muerta y el gobierno puede emplear la represión y criminalización de los reclamos ante su pasividad. La segunda etapa del modelo es la de negación, es decir, las autoridades reclaman para sí el principio de no intervención en los asuntos internos, y con ello debilitan la posibilidad de sanciones u observaciones originadas en el exterior (recordemos, como ejemplo, la negativa de gobiernos brasileños a cualquier intervención exterior en relación con la explotación de la Amazonia). Las condiciones políticas, económicas y técnicas han fortalecido a la sc global y a las redes transnacionales, facilitando la rápida vinculación de los grupos activistas y de la sc local con esas redes exteriores, propagando información sobre la negativa del gobierno a actuar de acuerdo con los ODS en cualquiera de sus 17 temas y exponiéndolo al descrédito aun ante instituciones internacionales. Por eso, la tercera etapa del modelo presenta a las autoridades haciendo concesiones tácticas, que podrían consistir, por ejemplo, en consultar a las comunidades afectadas por un proyecto. Es una aceptación pragmática cuyo objetivo es disminuir la tensión causada por los reclamos sociales y que restringe su propia capacidad de maniobra porque ha despertado la vigilancia de la sociedad civil y la presión exterior, no solamente de osc, sino también de organismos internacionales o de otros gobiernos comprometidos con los ODS. La presión de los pares puede ser significativa, quizá limitando o suspendiendo la ayuda, aplazando un préstamo o condicionando un tratado comercial. Los críticos locales de la posición del gobierno deben apelar entonces a la argumentación y a la persuasión para difundir y profundizar su mensaje a la sociedad en general, tomándole la palabra al gobierno como si fuera sincera; ¿por qué la actitud instrumental del gobierno y por qué la argumentación y la persuasión que buscan los críticos de sus políticas? El grupo en el poder pretende mantenerse en él y por eso es sensible a críticas que pueden traducirse en votos; por su parte, las organizaciones sociales buscan la manera de acrecentar el apoyo local y transnacional, y los ODS (cualquiera de ellos) les prestan legitimidad en su movilización.

Al alcanzar estos temas gran visibilidad local e internacional, las autoridades se enfrentan, en su propio país, a la ilegitimidad política ante sus ciudadanos —de no cumplir con sus concesiones tácticas— y, en lo externo, a la necesidad de llevar a la práctica los compromisos internacionales asumidos. La cuarta etapa consiste en que el Estado institucionaliza las normas por medio de la legislación y la reglamentación, adoptando en sus políticas, por ejemplo, el discurso de la sostenibilidad, mientras se mantiene la movilización de la sociedad organizada que contribuye a que la adopción de la sostenibilidad no quede en letra muerta, sino que se convierta en algo común a la sociedad, en una norma de conducta no sólo aceptable, sino exigible para todos. Finalmente, en la quinta etapa, lo que comenzó por la adopción de las normas por la presión de los pares internacionales y por la conveniencia de satisfacer los reclamos de la sociedad civil local, se va convirtiendo en la interiorización de las mismas. Esto es válido para los gobiernos, que sufren la presión social y el posible castigo en las urnas, y para los individuos, que acatan las normas primero para evitar sanciones hasta que cada actor cumple la norma “porque está ahí”, sin necesitar la amenaza de la sanción.

En síntesis: en la primera etapa, la sc organizada enfrenta a un gobierno indiferente o transgresor; en la segunda, la sc local establece vínculos iniciales con la sc transnacional y el gobierno indiferente o transgresor se escuda tras el principio de soberanía; en la tercera etapa, ante la presión de la sc local y transnacional, el gobierno indiferente o transgresor hace concesiones tácticas y se da la argumentación y persuasión; la cuarta etapa es la de institucionalización de las normas, y la quinta es la de interiorización y socialización de los ODS.

Los ODS son el trasfondo global que respalda la vinculación entre redes locales y transnacionales y que refuerza a los activistas locales contra gobiernos e intereses que obstaculizan el cumplimiento de las metas o las contradicen en su propio provecho. Esta legitimación de la movilización social es de suma importancia para defender la sostenibilidad de los proyectos públicos y privados y es la vía más segura para conseguir que, de aquí al 2030, se avance hacia la realización de la utopía.

TABLA 2  
 Cumplimiento de los ODS  
 Relación gobierno – sociedad civil

Gobierno	Sociedad civil
1. Negación a aceptar el compromiso internacional (omisión, indiferencia)	<==== Reclamos Represión, criminalización =====>
2. Negación exterior, reclamo del principio de <i>difusión de información sobre actitud negativa</i>	<==== Descrédito internacional
3. Concesiones tácticas, postura pragmática	====> Argumentación-persuasión dirigidas al gobierno y sociedad en general
4. Institucionalización (legislación)	<==== Se mantiene movilización para transformar la sostenibilidad en norma común
5. Interiorización de las normas y socialización de los ODS	

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

El contexto de la aprobación y de la puesta en marcha de los ODS dista de ser muy favorable: la realidad política internacional, el predominio de los intereses corporativos a nivel local y mundial, la carencia de reglamentación internacional que obligue a los diversos actores a cumplir con sus compromisos, los efectos de los desastres naturales y de los conflictos armados, la corrupción, el estancamiento o retroceso de la democracia... todo se conjuga para justificar un cierto escepticismo en cuanto a su cumplimiento.

La expresión “desarrollo sostenible” es mucho más que la suma del desarrollo económico y la sostenibilidad: es la vinculación de sistemas complejos cuya interrelación significa que un cambio en uno tenga consecuencias a veces imprevisibles en los demás. El desarrollo económico tiene lugar en una economía global que abarca todas las actividades financieras, de producción y de consumo, y que se nutre de un medio ambiente que a su vez comprende el clima y los diversos ecosistemas (cada uno un sistema complejo en sí mismo) para satisfacer las necesidades de la población humana

con sus sistemas de organización que van de lo político a todas las manifestaciones de la vida social.

El hecho de que el cambio climático afecte al crédito de los países es una buena ilustración de la complejidad de la realidad mundial (Moody's Investors Service 2016).

Ante esas dificultades, plantear objetivos universales es de por sí una acción positiva: se convierten en puntos de convergencia de los esfuerzos de organizaciones, países e individuos; la posibilidad de cotejar los avances nacionales con los indicadores y con los avances realizados por los demás países genera una sana competencia y cooperación, al mismo tiempo que es un estímulo que moviliza la participación y el activismo de las osc. Quizá no puedan cumplirse a cabalidad (como se ha visto respecto de la inclusión en los ejemplos de la igualdad de género, la educación y la vida urbana), pero son guías para la acción, orientaciones a seguir si queremos un cambio.

El cambio sustancial, las soluciones reales saldrán seguramente de la sociedad civil movilizada. Será instructivo aplicar el modelo espiral para lograr pruebas empíricas del proceso gracias al cual un gobierno indiferente o transgresor (y una sociedad indiferente y transgresora) interioriza alguno de los ODS. En particular, sería significativo si se aplicara a los ODS relacionados con el medio ambiente porque, en realidad, de su cumplimiento depende la supervivencia de nuestra sociedad como la conocemos.

### Referencias bibliográficas

- Davis, Mike. 2014. *Planeta de ciudades miseria*. Barcelona: Akal.
- EUI (Economist Intelligence Unit). 2017. *Democracy Index 2016. Revenge of the Deplorables*. Consultado en abril de 2017. <http://www.eiu.com/topic/democracy-index/2016>.
- Forst, Michael. 2016. *The Spoke Truth to Power and Were Murdered in Cold Blood*. Consultado en noviembre de 2016. <https://www.protecting-defenders.org>.

- Global Witness. 2016. Report. *On Dangerous Ground*. 20 de junio de 2016. Consultado en noviembre de 2016. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground>.
- Moody's Investors Service. 2016. *Climate Change & Sovereign Credit Risk*. Consultado en noviembre de 2016. [https://www.moody.com/sites/products/ProductAttachments/Climate\\_trends\\_infographic\\_moody.pdf](https://www.moody.com/sites/products/ProductAttachments/Climate_trends_infographic_moody.pdf).
- Murphy, Douglas. 2017. "Where is the World's Densest City?" *The Guardian*. Consultado el 11 de mayo de 2017. <https://theguardian.com>.
- NAU (Nueva Agenda Urbana). 2016. *The New Urban Agenda: Key Commitments*. Consultado en abril de 2017. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/10/newurbanagenda/>.
- Ricoeur, Paul. 1991. *Ideología y utopía*. México: Gedisa.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, eds. 2001. *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge Studies in International Relations 66. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs, Jeffrey. 2015. *The Age of Sustainable Development*. Nueva York: Columbia University Press.
- TI (Transparency International). 2016a. *Press Release*. Consultado en abril de 2017. [http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrucion\\_2016\\_urge\\_abordar\\_circulo\\_vicioso](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrucion_2016_urge_abordar_circulo_vicioso).
- . 2016b. *Corruption Perception Index 2016*. Consultado en abril de 2017. [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perception\\_index\\_2016#table](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perception_index_2016#table).
- UN-Hábitat. 2014. *Background Paper*. Consultado en noviembre de 2016. <http://wp-content/uploads/2014/07/WHD-2014-Background-Paper.pdf>.
- . 2016. *The New Urban Agenda*. Consultado en abril de 2017. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2016. *Global Education Monitoring Report 2016*. Consultado en noviembre de 2016. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf>.

- Van der Zee, Bibi. 2017. "Democracy Campaigner: Governments are Scared of the Participation Revolution". *The Guardian*. Consultado el 25 de abril de 2017. <http://theguardian.com>.
- WEF (World Economic Forum). 2016. *Global Gender Gap Report 2016*. Consultado en noviembre de 2016. <http://www.reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016>.

# 7 Institucionalidad de la cooperación internacional para el desarrollo en México: ausencias y desafíos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

---

Cristina Girardo\*

## Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar, a partir de la información disponible en México, el grado de institucionalidad de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Los resultados muestran que la falta de un registro unificado dificulta el acceso a datos e información que facilitarían realizar una evaluación sobre el impacto de la cooperación internacional en México. A pesar de estos límites, se analizaron en esta investigación varios proyectos de CID que dan cuenta de diversas dimensiones y actores que participan en la cooperación internacional.

## Introducción

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en su artículo primero establece la posibilidad para el Estado mexicano de realizar acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo con gobiernos de otros países, así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras. En México, la cooperación internacional para la realización de

\* Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora investigadora en El Colegio Mexiquense. [cgirardo@hotmail.com](mailto:cgirardo@hotmail.com).

proyectos resulta primordial ya que se posiciona como un instrumento paralelo que impulsa y sostiene procesos de desarrollo para sectores poblacionales específicos, que generalmente se encuentran bajo condiciones de vulnerabilidad y carencias y que enfrentan una diversa gama de problemas o brechas sociales. Por otra parte, la cooperación para el desarrollo incentiva la generación y el aprovechamiento óptimo de las competencias organizacionales, científicas, sociales y financieras de diferentes entes a nivel internacional, por medio de un sistema que favorece la capacitación, implementación y posterior adopción de modelos innovadores orientados al desarrollo que no son utilizados en el país receptor o donatario (DOF 2011).

A partir del marco que regula la cooperación para el desarrollo en México, nos dimos a la tarea en este trabajo de llevar a cabo un análisis sobre la fortaleza institucional que permite efectivizar la CID, con el objetivo de responder a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las instituciones destacadas en México dedicadas a la cooperación internacional para el desarrollo? ¿Qué tanto la información de las instituciones de cooperación internacional para el desarrollo en México está orientada bajo los principios de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)? ¿Cuáles son las ausencias y los desafíos pendientes para poder encauzar la CID y acercarnos a las metas propuestas para alcanzar los ODS en México? Para realizar la investigación, se revisaron en un primer momento los portales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y el Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sicid), con el objetivo de recabar información referente a los proyectos en materia de cooperación del año 2009 al 2014. Posteriormente, se realizó una búsqueda exhaustiva en los siguientes sitios de agencias y organismos de cooperación para el desarrollo con presencia en México: Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Observatorio de Cooperación Internacional del

Instituto Mora (Observacoop) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Finalmente, se seleccionaron de manera aleatoria proyectos de cooperación internacional (CI) distribuidos en el país y ejecutados por diversas instituciones y actores. Los resultados obtenidos se describen a continuación.

## Resultados de la investigación

La búsqueda realizada generó dos resultados: el primero es que la información referente a los proyectos de cooperación en las instituciones formales se encuentra dispersa en los registros de la SRE; sólo a través del buscador del sitio es posible acceder a la información de convenios en materia de cooperación, y hasta el 2014 no precisaba la modalidad de cooperación (técnica, reembolsable, entre otras). En este último año (2017), sin embargo, es posible, si se cuenta con claves específicas, acceder a datos más precisos en la página web. En este sentido, se cuenta en la actualidad con más información. De todas maneras, hasta la fecha, por falta de especificidad, no contamos con cifras sobre todo de donantes (multiactorales) que llegan a México. Todavía quedan retos que nos podrían ayudar a sistematizar y analizar qué tanto la cooperación para el desarrollo en México está orientada bajo los principios de lograr alcanzar los ODS.

El Sicid es un instrumento de nueva creación (Título III, capítulo 1) que busca conjuntar la información referente a los proyectos en materia de cooperación para el desarrollo, donde el país actúa ya sea como receptor o como oferente de cooperación; de contribuciones a organismos internacionales, ya sea como cuota obligatoria o como aportación voluntaria; así como la ayuda humanitaria otorgada en respuesta a desastres y emergencias (Amexcid 2014). Las limitantes presentes en el Sicid son que se trata de un instrumento que sólo conjunta información relativa a proyectos de cooperación que tienen que ver con actores del gobierno federal, además de que, debido a que aún está en proceso de consolidación, no cuenta con un acceso público al registro de proyectos; de hecho, al momento sólo ofrece la posibilidad de acceder a estimaciones en materia de recursos para los años

2011 y 2012, de sólo 22 instituciones públicas que informaron a la Amexcid los recursos invertidos en actividades de cooperación técnica y científica, cooperación educativa y cultural, cooperación financiera, cuotas a organismos internacionales y ayuda humanitaria. A pesar de ser un avance significativo con respecto al pasado, el Sicid no es aún una herramienta que permita dar cuenta del fenómeno global de la cooperación internacional en México. Asimismo, la Amexcid, en respuesta a una información solicitada por escrito relativa a los convenios firmados por el Estado mexicano desde el 1.º de enero de 2009 hasta el 11 de septiembre de 2014 (ya sea en su nivel federal, estatal o municipal) con algún gobierno de otro país, consintió en la entrega de una matriz donde se condensa información relativa a convenios marcos (38 en total) en materia de cooperación internacional entre México y diversas naciones, que, de acuerdo con Amexcid, “son convenios de cooperación en los que no aplica montos, ya que se tratan de convenios marco o generales y sólo se circunscribe a dependencias de la Administración Pública Federal”.

Lo anterior muestra que existe dispersión entre los diversos órdenes de gobierno en cuanto a contar con un registro unificado de cooperación internacional para el desarrollo, además de que la propia Amexcid no cuenta o reserva la información de proyectos de cooperación de dependencias federales.

El resultado final de esta primera etapa del proceso de investigación fue la corroboración de la dispersión y fragmentación presente en el Estado mexicano en materia de registros tanto de instituciones como de actores, así como de acciones sobre la cooperación internacional para el desarrollo, y también del incipiente desarrollo de un sistema que pretende ser la herramienta que pueda suplir esta deficiencia, pero que al momento sigue sin presentar de forma pública los registros relativos a los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, más allá de los datos relativos a los montos de proyectos de 22 instituciones para los años 2011 y 2012. Esta dispersión y fragmentación se verifica además en la obra *100 años de Cooperación Internacional en México*, de Bruno Figueroa (2016, 393-394), cuando asevera que la “Secretaría de Relaciones Exteriores nunca tuvo el monopolio de la cooperación internacional [...]”. A partir de 1980, otra secretaría, la de Hacienda y Crédito Público, administró una abundante cooperación con el

exterior, y con un elevado grado de autonomía con respecto a la cancillería. Asimismo, señala como una paradoja que la

cooperación más visible, la que figura en todos los discursos, la más comentada por los especialistas en la materia, contaba en realidad con escasos recursos y poco impacto; nos referimos a la cooperación gestionada desde la cancillería, la técnica y científica, bajo sus distintas modalidades, las becas y otras manifestaciones de la cooperación educativa y cultural.

Y remarca un hecho fundamental para nuestro objetivo de focalizar las instituciones:

la cooperación de mayor calado, destinada a financiar el desarrollo de infraestructura y la adquisición de bienes mexicanos, así como otras cooperaciones financieras, por decenas de millones de dólares, no sólo no tenía mucha visibilidad, sino que tampoco se vinculaba al esfuerzo de la cancillería por sistematizar la CI mexicana, no seguía estándares de registro y divulgación suficientes.

Cabe señalar que últimamente y a partir de las necesidades impuestas en la Agenda 2030 sobre los ODS, se presentó como ineludible la urgencia de identificar a los gobiernos subnacionales, que ya venían incursionando en la realización de actividades, acciones y proyectos de CID en beneficio de sus comunidades, pero sin una sistematización efectiva que los visibilizara en su importancia y compromiso. En este sentido, se están realizando trabajos de mapeo de proyectos y actividades de CI de actores subnacionales en México, por parte de un proyecto de cooperación con el PNUD y el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID). A su vez, una iniciativa reciente del Gobierno de la República y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) está abocada a la elaboración de indicadores para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos: “Esta herramienta de consulta interactiva tiene como propósito impulsar una mejor comprensión del avance en México en el cumplimiento de las metas”.

Los datos proporcionados por funcionarios de la Amexcid dan cuenta de las cifras en las tablas 1, 2 y 3.

### Recopilación y análisis de proyectos de cooperación para el desarrollo en México

Como se expuso en el apartado anterior, a partir de los resultados obtenidos a través de la solicitud de información a Amexcid, se procedió a la búsqueda en diversos sitios de organizaciones y organismos especializados, con el objetivo de obtener el universo de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo del periodo 2009-2014. Cabe destacar que la selección de los proyectos y posterior reflexión en torno a éstos pretende dar cuenta de si con esta información podemos inferir el camino de México hacia la consecución tanto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como de los ODS. Los resultados de la búsqueda fueron, en la mayoría de los sitios, insatisfactorios. Las principales razones son que los registros están desactualizados y no se especifica el tipo de cooperación de la que se trata el proyecto. Sólo en los sitios del Observacoop, del BID y del PNUD, fue posible obtener los registros de algunos proyectos de cooperación internacional del periodo 2009-2014. La búsqueda arrojó un total de 127 proyectos. De este universo de proyectos, el 38.6% fueron realizados en más de un estado, abarcando diferentes zonas geográficas. No obstante, la zona geográfica identificada con un mayor número de proyectos es la suroeste, la cual está conformada por los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca. A su vez, de estos tres estados, en Chiapas es donde se focalizaron más proyectos.

Los temas principales de los proyectos de cooperación son variados, por lo que se pudo identificar que, dentro de los principales temas abordados destacan cuatro tipos de proyectos, a saber:

- 1) Proyectos en materia de medio ambiente (22 menciones)
- 2) Proyectos en materia de desarrollo social (10 menciones)
- 3) Proyectos en materia de energía (10 menciones)
- 4) Proyectos en materia de servicios financieros (10 menciones)

Institucionalidad de la cooperación internacional

**TABLA 1**  
Resultados del registro de la cooperación en México

Módulo	Tasa (%)	USD	MXN
Contribuciones a organismos internacionales	74.1	153461665.00	2432091159.25
Cooperación técnica-oferta	3.9	8091980.83	128243330.59
Ayuda humanitaria	0.2	363342.00	5758316.68
Becas a estudiantes extranjeros	11.4	23584430.38	373770769.55
Cooperación financiera	7.0	14475145.50	229405000.91
Gastos de cooperación de la Amexcid	3.4	7085129.50	112286549.34

Fuente: Elaboración propia con datos de Amexcid (2017).

**TABLA 2**  
Tipo de cooperación en USD

Tipo de cooperación (USD)	2013	2014	2015
Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) neta recibida***	562390000.00	814890000.00	308800000.00
CID mexicana otorgada	548390253.00	288655350.00	207061693.21
Diferencia	<b>13999747.00</b>	<b>526234650.00</b>	<b>101738306.79</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Amexcid (2017).

**TABLA 3**  
Total de proyectos

Total de tipos de proyectos	2016	2017
Oferta	<b>326</b>	<b>313</b>
Bilateral	231	239
Regional	30	43
Triangular	36	31
Multilateral	29	
Recepción	<b>445</b>	<b>425</b>
Multilateral	248	253
Bilateral	197	172

Fuente: Elaboración propia con datos de Amexcid (2017).

Asimismo, se identificó que el año con mayor presencia de proyectos del periodo comprendido entre 2009 y 2014 fue el 2010, con 33 proyectos ejecutados.

A través del análisis de la información de los proyectos se pudo determinar que la institución donante que financió o apoyó un mayor número de proyectos fue el BID, con casi el 80% de los proyectos.

Las instituciones donantes de los proyectos antes mencionadas son mayoritariamente internacionales; sin embargo, se identificaron algunas agencias de cooperación de algunos países, a saber:

TABLA 4  
Recuento de proyectos por instituciones donantes por región

Región	Cuenta de región
América Latina y el Caribe	1
Canadá	1
España	4
Organismos internacionales	116
Japón	1
Reino Unido	1
Unión Europea	3
<b>Total general</b>	<b>127</b>

Fuente: Elaboración propia.

### Análisis de proyectos seleccionados de cooperación internacional para el desarrollo

El análisis de proyectos de CI se refiere a los hallazgos obtenidos a través de la realización de un cuestionario a 30 proyectos seleccionados con el objetivo de profundizar en la reflexión propuesta para este trabajo. El cuestionario aplicado constó de 19 preguntas (que combinaban 14 reactivos con respuestas binarias tipo “Sí/No”, y 16 reactivos con respuesta abierta orientados a conocer diversas dimensiones sobre la implementación de los proyectos seleccionados. A partir de dicho cuestionario, se procedió a sistematizar los resultados.

La selección de la muestra de proyectos se dio en dos etapas; la primera se generó a partir de la selección de una muestra aleatoria de 30 proyectos. A partir de la labor realizada fue posible aplicar el cuestionario a 10 proyectos que aceptaron participar en el estudio. La segunda etapa se implementó a partir de una propuesta de seleccionar otros 20 proyectos para la aplicación del cuestionario. El resultado de la segunda etapa fue la aplicación de 7 cuestionarios adicionales, con lo que en total se contabilizaron 17 cuestionarios aplicados a proyectos de cooperación para el desarrollo. Cabe resaltar que, a pesar de tener un número bajo de entrevistas realizadas con respecto a la expectativa muestral, los testimonios recopilados en este estudio resultaron extremadamente valiosos, ya que arrojan datos importantes que pueden ser retomados por futuros estudios similares. Con el objetivo de sistematizar los resultados obtenidos a través de los cuestionarios, se procedió a generar una base de datos con el uso del *software* estadístico SPSS.

La principal institución donante dentro de los proyectos entrevistados es el BID, con 11 menciones, siendo esta la institución donante con mayor participación, no sólo dentro de los proyectos entrevistados, sino también a nivel global (universo de 127 programas).

TABLA 5  
Recuento de instituciones donantes  
de los proyectos entrevistados

Instituciones donantes	Cuenta de instituciones donantes
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	1
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	11
Embajada del Gobierno Británico	1
Net 4 Society	2
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	1
Unión Europea	1
<b>Total general</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Sección “Resultados e impactos”

La primera sección corresponde a aquellos reactivos que se relacionan con la percepción que tienen los implementadores de los proyectos sobre los resultados obtenidos por ellos mismos, aquellos efectos no esperados del proyecto y las evaluaciones a las que fueron sujetos por parte del donante. A continuación, se presentan los resultados por reactivo seleccionado.

TABLA 6  
Resultados esperados

Pregunta 1	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Se obtuvieron los resultados esperados?	Sí	15	93.8	1
	No	1	6.3	
	<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, para casi la totalidad de los proyectos consultados los entrevistados refieren que alcanzaron los objetivos esperados por el proyecto. Sólo el proyecto “Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Pronase)”, cuya unidad gestora fue la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuue), refirió no haber alcanzado los objetivos esperados, poniendo énfasis en problemas relacionados a mala planeación en el proyecto. Adicionalmente, uno de los proyectos consultados optó por no responder a la pregunta; se trata del proyecto “Transferencias de Programas Sociales a través de una red electrónica”, a cargo de Ezuza México, quien refiere que el proyecto aún está en su fase de implementación, por lo que es prematuro afirmar o negar el cumplimiento de los objetivos.

TABLA 7  
Resultados no esperados

Pregunta 2	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Existieron resultados no esperados?	Sí	14	82.4	0
	No	3	17.6	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia.

En contraste con el reactivo anterior, para el 82% de los proyectos consultados se informó que existieron resultados no esperados a los originalmente planeados en la intervención. Entre los efectos no esperados que fueron mayormente mencionados, encontramos retrasos en los tiempos de ejecución del proyecto y otros inconvenientes dentro de los procesos del propio proyecto. Para uno de los proyectos se menciona que el cambio en estructuras gubernamentales dificultó la continuidad del proyecto, mientras que sólo para uno de los proyectos se mencionaron resultados positivos, como incremento en fuentes de financiamiento para la vertiente de investigación desarrollada por el proyecto (investigación relacionada con actividades de cooperación académica, de investigación e innovaciones en el área de las ciencias sociales y humanidades).

TABLA 8  
Evaluación

Pregunta 3	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Las evaluaciones del donante son/fueron suficientes?	Sí	14	82.4	0
	No	1	5.9	
	Sin evaluación	2	11.8	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las respuestas proporcionadas en el reactivo de evaluación por los proyectos consultados, cerca del 82% considera que las evaluaciones realizadas por parte de los donantes en el proyecto resultaron suficientes para valorar diversos aspectos de los proyectos. Sólo un proyecto consideró que las evaluaciones realizadas no pudieron valorar su desempeño, pues sólo se realizaron reuniones para reportar avances (Desarrollo de un plan de acción estatal para cambio climático en Chiapas). Finalmente, para dos proyectos consultados se reportó que los donantes no realizaron evaluaciones a los proyectos (Apoyo a la elaboración del “Plan de acción de cambio climático en Yucatán” y el “Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía”).

## Sección “Red de actores”

La siguiente sección corresponde a aquellos reactivos que se relacionan con la participación de diversos actores en la implementación del proyecto, el mecanismo de organización mediante el cual se coordinó la participación de diversos actores, la evaluación por parte de donantes y la participación de actores locales en la implementación del proyecto. A continuación, se presentan los resultados por reactivo seleccionado.

TABLA 9  
Actores de la cooperación

Pregunta 4	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Participaron entes públicos y/o privados en el proyecto?	Privados	4	23.5	0
	Públicos	6	35.3	
	Ambos	7	41.2	
	Ninguno	0	0.0	
	<b>Total</b>		<b>17</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las respuestas proporcionadas, para el 41 % de los proyectos se detectó una participación de actores tanto públicos como privados en la implementación de dichos proyectos, seguidos de la participación sólo de actores públicos (35 %) y finalmente el 23 % afirmó que sólo participaron actores privados en la implementación.

TABLA 10  
Relación entre actores

Pregunta 5	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿La cooperación entre los actores se dio en buenos términos?	Sí	16	94.1	0
	No	1	5.9	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Para el reactivo número 5, relacionado con la valoración sobre la interacción entre los actores participantes en los proyectos, la mayoría de respuestas refirió que el mecanismo base para detonar la cooperación fueron contratos donde se estipularon los mecanismos de interacción entre los actores. Dicha interacción además se dio en buenos términos entre los participantes; sólo para el proyecto “Plan de acción estatal para cambio climático en Chiapas”, se señala que los problemas se presentaron por la falta de experiencia de la entidad donante en materia de seguimiento al proyecto.

TABLA 11  
Actores locales

Pregunta 7	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Participaron actores locales durante la implementación del proyecto?	Sí	11	68.8	1
	No	5	31.3	
	<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al involucramiento de actores locales dentro de los proyectos, en casi el 70% de ellos se reporta la participación de actores locales en la implementación de dichos proyectos, mientras que los restantes mencionaron no haber involucrado a actores locales, particularmente porque los proyectos no se implementaron en un territorio o población específica, sino que su enfoque era hacia contribuir a la realización de derechos en diferentes dimensiones como la incidencia en políticas públicas.

### Sección “Innovación”

La tercera sección corresponde a aquellos reactivos referentes a experiencias innovadoras en la implementación de proyectos, errores o fallas no previstos en la implementación, así como el uso de enfoques transversales en los proyectos seleccionados. A continuación, se presentan los resultados por reactivo.

TABLA 12  
Innovación

Pregunta 8	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Cuáles fueron los aspectos más innovadores generados por el proyecto?	Innovación en productos	9	52.9	0
	Innovación en servicios	0	0.0	
	Innovación en procesos	6	35.3	
	Otros	2	11.8	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a lo que los responsables de la implementación de los proyectos consultados consideraron como “aspectos innovadores generados por el proyecto”, para un poco más de la mitad se encontró que la innovación se dio en los productos generados por los proyectos, mientras que para el 35%, dicha característica fue referida en cuanto a los procesos ejecutados durante el proyecto.

TABLA 13  
Concepción de los proyectos

Pregunta 9	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Los proyectos tuvieron fallas/ errores graves de concepción?	Sí	6	35.3	0
	No	11	64.7	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las respuestas obtenidas para el reactivo 9, sólo en una tercera parte de los proyectos analizados los responsables consideraron que existieron errores graves desde la concepción del proyecto. Dichos errores se refieren esencialmente a ajustes que tuvieron que realizarse en la metodología del proyecto, debido a que no se tenían en cuenta factores que incidían directamente en el fenómeno donde se buscaba intervenir.

TABLA 14  
Temas emergentes

Pregunta 10	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Se consideraron temas emergentes en la implementación del proyecto?	Equidad de género	1	5.9	0
	Multiculturalidad	0	0.0	
	Medio ambiente y sustentabilidad	6	35.3	
	Varios	10	58.8	
	Otros	0	0.0	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para el caso de la inclusión de temas emergentes dentro de la implementación de los proyectos, puede observarse que el principal tema transversal es el de medio ambiente y sustentabilidad ambiental. Cabe destacar que ninguno de los proyectos manifestó no considerar temas emergentes dentro de su implementación.

### Sección “Comunicación y gestión de conocimiento”

La presente sección muestra los resultados obtenidos para los reactivos referentes a los mecanismos de comunicación y coordinación entre actores en la implementación de proyectos, así como los aprendizajes del proyecto y su comunicación entre actores implementadores.

TABLA 15  
Comunicación y gestión del conocimiento

Pregunta 11	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Hubo alguna estrategia específica de comunicación y gestión del conocimiento?	Sí	12	70.6	0
	No	5	29.4	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados del reactivo número 11, para el 70% de los proyectos consultados se registró una respuesta afirmativa en el sentido de la implementación de una estrategia de comunicación y gestión del conocimiento durante el mismo. Cabe resaltar que los responsables de los proyectos señalaron el uso de estrategias de comunicación tanto al interior del proyecto (en términos de comunicar los resultados que se iban obteniendo) como para audiencias externas a los ejecutores del proyecto. En el primer caso destacan campañas de comunicación interna por medio de boletines y otros materiales, mientras que en el segundo, eventos con medios de comunicación, así como sitios web para la difusión de los resultados. En materia de gestión del conocimiento, la realización de reportes de los proyectos es la herramienta señalada con más frecuencia entre los responsables de los proyectos.

TABLA 16  
Efectividad de las estrategias

Pregunta 12	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿La estrategia fue efectiva?	Sí	13	76.5	0
	No	4	23.5	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

En correlación con el reactivo anterior, para el 76% de los proyectos implementados se consideró que la aplicación de la estrategia de comunicación y gestión de conocimiento fue efectiva para los fines del proyecto, por lo que puede inferirse que, de acuerdo con la percepción de los entrevistados, la aplicación de una estrategia de comunicación y gestión del conocimiento en un proyecto es una herramienta de utilidad en su implementación.

Para el reactivo número 13 se obtuvo un porcentaje similar (64.3%) en términos de proyectos donde se consideró que existieron repercusiones en la estrategia de comunicación y gestión del conocimiento del donante, lo que muestra que la implementación de estrategias por parte de los ejecutores del proyecto tiene repercusiones en actividades de los donantes.

TABLA 17  
Experiencia y aprendizajes

Pregunta 13	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Las experiencias y aprendizajes del proyecto tuvieron una repercusión significativa en la estrategia de comunicación y gestión de conocimiento implementada por la institución donante?	Sí	9	64.3	3
	No	5	35.7	
	<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

### Sección “Relevancia más allá del proyecto”

La quinta sección corresponde a aquellos reactivos relativos al posible impacto del proyecto en el contexto donde fue implementado, con particular énfasis en su impacto en el mercado o en políticas públicas, así como la perspectiva de escalamiento de los proyectos, su posible replicabilidad y sostenibilidad una vez que culminó el financiamiento a cada proyecto. A continuación, se presentan los resultados por reactivo.

TABLA 18  
Impacto de los proyectos

Pregunta 14	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Influyó el proyecto en mercados y políticas?	En mercados	4	23.5	0
	En políticas	9	52.9	
	Ambos	2	11.8	
	Ninguno	2	11.8	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

En términos del impacto de los proyectos en sectores sociales, de acuerdo con las respuestas obtenidas, para el 23.5% de proyectos se consideró que sus efectos repercutieron en dinámicas de mercado, como reactivación de comercio local, mientras que para el 52.9% la percepción es que el impacto se registró en cambios sobre políticas públicas, especialmente en el tema medio ambiental; finalmente, el 11.8% consideró que el proyecto tuvo impacto tanto en mercados como en políticas públicas. Apenas un porcentaje igual consideró que el proyecto no tuvo repercusión alguna. Lo anterior muestra que la orientación de los proyectos seleccionados se encuentra en la política pública como destinatario de sus acciones.

TABLA 19  
Escalamiento

Pregunta 15	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Existen posibilidades de escalamiento del proyecto?	Sí	13	76.5	0
	No	4	23.5	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

En relación con el anterior reactivo, para el 76.5% de los proyectos la percepción es que éstos podrían ser escalados (implementados en una dimensión mayor a la ejecutada), lo que indica que para los responsables de los proyectos, podrían tener repercusiones aún más significativas si pudieran implementarse a una escala mayor. Para el porcentaje cuya percepción fue que no era posible el escalamiento de sus proyectos, las razones señaladas fueron que los proyectos se referían al desarrollo de marcos normativos estatales *ad hoc*, o bien por el amplio monto de financiamiento que podría requerirse para escalar un determinado tipo de proyecto (“Reforzando la cooperación científica entre la Unión Europea y Centroamérica”).

TABLA 20  
Réplica de los proyectos

Pregunta 16	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Existen posibilidades de replicar el proyecto?	Sí	16	94.1	0
	No	1	5.9	
	<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

En contraste con el reactivo anterior, para casi la totalidad de los proyectos consultados la percepción es que éstos cuentan con condiciones que les permiten ser replicados en otros contextos, lo que significa que, si bien no todos los proyectos presentan condiciones de ejecutarse a mayor escala, la percepción es que sí podrían ejecutarse en otros contextos distintos a donde fueron implementados.

TABLA 21  
Sostenibilidad

Pregunta 17	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿El proyecto fue sostenible una vez que terminó el financiamiento de la institución donante?	Sí	12	80.0	2
	No	1	6.7	
	No ha concluido	2	13.3	
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la percepción mayoritaria (80%) de los responsables de los proyectos consultados, el proyecto pudo sostenerse después de que concluyó el financiamiento por parte del donante, en particular por la orientación de los proyectos en cuanto a generar efectos en mercados y políticas públicas que pudieran sostenerse a lo largo del tiempo, lo que no necesariamente implica un financiamiento permanente para su continuidad.

## Sección “Lecciones aprendidas”

La sección final corresponde a aquellos reactivos relativos a la valoración de efectividad y el posible impacto de los proyectos en materia de desarrollo económico en el contexto donde fueron implementados. A continuación, se presentan los resultados por reactivo.

En cuanto al reactivo número 18, “En términos generales, ¿qué tan efectivo fue el proyecto?”, las respuestas de los responsables de proyectos se concentraron mayoritariamente en indicar que los proyectos ejecutados fueron altamente efectivos, con cumplimiento de objetivos previstos al comienzo de la implementación. Algunos señalaron que la efectividad pudo haber sido mayor si hubieran podido contar con más recursos disponibles que les hubieran permitido ampliar el alcance del proyecto. Sólo tres de los proyectos indicaron que la efectividad fue limitada, e indicaron que la causa se relacionaba con problemas en la implementación y limitación de recursos.

TABLA 22  
Lecciones aprendidas

Pregunta 19	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido (%)	Valores perdidos
¿Influyó el proyecto en políticas públicas para el desarrollo económico local?	Sí	10	71.4	3
	No	4	28.6	
	<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, de acuerdo con las respuestas obtenidas para el reactivo número 19, los responsables de los proyectos consideraron que éstos tuvieron algún efecto en políticas públicas para el desarrollo económico local; mientras tanto, en cuatro casos se consideró que los proyectos no tuvieron un efecto tangible en la materia.

## Reflexiones finales

A través de los resultados expuestos en las secciones anteriores, es posible observar determinadas tendencias en cuanto a la cooperación internacional en México, entre lo que destacamos lo siguiente.

No existe un registro unificado de los proyectos de cooperación técnica internacional en el país. Los esfuerzos recientes de la Amexcid y algunos otros actores de la sociedad civil constituyen los primeros pasos en esa dirección, pero hasta ahora sólo comprenden el registro y seguimiento de proyectos a nivel federal y de un número determinado de dependencias de ese orden de gobierno.

La no existencia de un registro unificado, que cuente con información relevante sobre cada proyecto (como el país de origen del donativo, la agencia o dependencia donante, la entidad ejecutora, las personas encargadas de estos proyectos, el presupuesto, la temática a la que se orienta el proyecto, entre otras) impide que pueda generarse un análisis a profundidad del estado y del impacto que la CID pueda tener para lograr los ODS. En este sentido, se espera que con la nueva modalidad de diseño de indicadores y evaluaciones varias realizadas en los distintos estados se arroje información pertinente para poder monitorear el alcance de los ODS.

A través de la búsqueda en diversos portales de agencias de cooperación, fue posible constatar que incluso éstas no cuentan con registros robustos públicamente disponibles y actualizados de los proyectos que ejecutan. El caso del BID es paradigmático por el volumen y detalle de los registros públicamente disponibles, en contraste con las demás agencias analizadas. Pero en general se señala una falta de institucionalidad consolidada de la CID en México.

El análisis de los 127 proyectos seleccionados mostró que en su mayoría dichos proyectos se implementan en diferentes zonas geográficas del país (49); sin embargo, la zona que concentró un mayor número de proyectos fue la suroeste (11 proyectos). Por otra parte, la temática medioambiental fue a la que se orientaron en mayor medida los proyectos analizados (22 proyectos). Y en su mayoría, los proyectos analizados correspondieron a organismos internacionales que fungieron como donantes (116).

La aplicación de cuestionarios a responsables de proyectos se dificultó por la no aceptación de un buen número de éstos (43 de 60 proyectos seleccionados como muestra) por razones diversas, así como por la no continuidad de los responsables de proyectos dentro de la organización donante. Éste es un aspecto que dificulta investigaciones sobre este tema.

Con respecto a los resultados obtenidos a través de la aplicación de un cuestionario a los responsables de los proyectos, se destaca que la percepción mayoritaria es que éstos cumplieron con los resultados esperados en la implementación de los proyectos, aunque también se presentaron resultados no previstos en el esquema de implementación, relacionados sobre todo con retrasos no previstos por los implementadores.

En lo que respecta a la participación de actores en el proyecto, se encontró una participación mayoritaria de una combinación de actores públicos y privados en los proyectos, así como la participación de agencias de cooperación como actores locales en la fase de implementación.

En cuanto a la percepción relacionada con prácticas innovadoras dentro de los proyectos, la mayoría de responsables consideraron que se produjeron innovaciones en la generación de productos a partir de sus intervenciones, con la incorporación de temas transversales, como la conservación y mejoramiento ambiental dentro de los esquemas de implementación de los proyectos. Este tipo de proyectos deben ser replicados y tenidos en cuenta para su continuación y profundización, si se pretende alcanzar uno de los principales ODS.

Dentro de la percepción de impacto de los proyectos, igualmente la percepción mayoritaria se orientó a la generación de cambios en políticas públicas, así como a la posibilidad de escalamiento y replicación del proyecto en otros contextos, con restricciones específicas en materia de recursos disponibles para dichas tareas.

De acuerdo con la información sistematizada, en general, los responsables de los proyectos consideran que éstos fueron exitosos en su implementación, con impactos dentro de los contextos donde fueron implementados, involucramiento de actores locales en su implementación, así como posibilidades de expansión en caso de contar con mayores recursos para ello.

Finalmente, producto de la valoración cualitativa de las entrevistas, diversas entidades ejecutoras expresan que dentro de los obstáculos por superar

a fin de maximizar los resultados de los proyectos de CID, está la *burocratización excesiva* de los procesos de implementación en los diferentes niveles de gobierno (tanto a nivel federal como estatal o municipal), así como la *falta de visión a largo plazo* de muchos de los funcionarios públicos que laboran en estos temas (visión actual de implementación de los proyectos por ciclos de administración). De igual manera, la falta de preparación de los órganos ejecutores en competencias fundamentales como el manejo del idioma inglés o el conocimiento de la normatividad internacional, atrasa de manera importante los tiempos de entrega de los productos esperados, ya que no se llegan a respetar los tiempos originalmente contemplados. De los interrogantes planteados surge como respuesta que las instituciones destacadas de la CID están muy desordenadas y es poco visible cuáles son específicamente. La información que hemos obtenido nos impone una urgencia para generar datos, visibilidades, conocimiento y evaluaciones por parte de las instituciones y de los actores para poder monitorear el avance de los proyectos y saber de qué manera se alcanzarán los objetivos de la Agenda 2030. Asimismo, si es por los proyectos a los que tuvimos acceso, y teniendo en cuenta los objetivos y la agenda, son muchos los temas que falta potenciar, sobre todo relacionados con políticas públicas orientadas a subsanar las carencias que aún se verifican en el país.

### Referencias bibliográficas

- Alemán, Jorge. 2016. *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. Buenos Aires: Grama.
- Amexcid (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo). 2014. *¿Cómo identificar si es Cooperación Internacional para el Desarrollo?* Consultado el 26 de mayo de 2017. <http://amexcid.gob.mx/>.
- . 2017. *Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México*. Consultado el 26 de mayo de 2017. <http://amexcid.gob.mx/images/ccid/>.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*). 2011. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 6 de abril de 2011. Última reforma publicada el 17 de diciembre de 2015.

Figuerola Ficher, Bruno. 2016. *Cien años de cooperación internacional de México*. México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

## Bibliografía complementaria

CPDE (CSO Partnership for Development Effectiveness). 2016. "CPDE Core Documents". En *Account, Build, Commit: cso Partnership for Development Effectiveness Strategic Plan 2016-2019*. Consultado el 26 de mayo de 2017. <http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/11/Strategic-Plan-1101-ES.pdf>.

Fundación Casa Alianza México. 2017. "¿Quiénes somos y qué hacemos?". *Fundación Casa Alianza México*. Consultado el 26 de mayo de 2017. <http://casa-alianzamexico.org>.

JICA (Japan International Cooperation Agency). 2007. *Focus on Latin America*. Consultado el 27 de mayo de 2017. [https://www.jica.go.jp/english/news/focus\\_on/latin/latin\\_3.html](https://www.jica.go.jp/english/news/focus_on/latin/latin_3.html).

———. 2017. *Proyectos de Cooperación Técnica de JICA México*. Consultado el 27 de mayo de 2017. <https://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/pdf/proyecto03.pdf>.

Madoery, Oscar. 2016. *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015. Consultado el 28 de mayo de 2017. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

SIODS (Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). 2016. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Consultado el 12 de junio de 2017. [www.agenda2030.mx](http://www.agenda2030.mx).

Subirats, Joan. 2017. "Ciudades y metrópolis del siglo XXI. Innovación social y políticas urbanas". En el seminario internacional Áreas metropolitanas del siglo XXI. Nuevas perspectivas y retos de gobernanza. El Colegio de Jalisco, Zapopan.

## Resumen

Este capítulo es resultado del estudio de un caso de cooperación internacional para el desarrollo que se da en el ámbito no gubernamental en América Latina y en México en particular. Se trata de la experiencia de Novib, Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo, ahora Oxfam, que desempeñó un papel muy importante en el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil en la región a través del financiamiento a proyectos de desarrollo, de defensa de derechos humanos y de fortalecimiento de la democracia en América Latina. El capítulo ofrece elementos para analizar si esta modalidad de cooperación internacional contribuyó realmente a fortalecer una concepción de desarrollo diferente de la hegemónica, es decir, otro desarrollo, ajeno a la lógica depredadora y extractiva que hoy por hoy sigue siendo dominante. Finalmente, esta reflexión se inserta en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos que ésta plantea.

## Introducción

Las teorías del desarrollo han transitado por múltiples etapas y enfoques en su aproximación. Recientemente, las discusiones se concentran de manera importante en el análisis de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

\* Doctora en Análisis Institucional por la Universidad de París VIII y profesora investigadora del Instituto Mora. [gsanchez@institutomora.edu.mx](mailto:gsanchez@institutomora.edu.mx).

y en los desafíos de su implementación. Si bien la agenda ofrece un nuevo horizonte para pensar el desarrollo, es claro que este amplio y complejo concepto no puede reducirse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ni a sus metas e indicadores. Por el contrario, hoy más que nunca es fundamental desentrañar el concepto de desarrollo que subyace a la agenda y problematizarlo lo más posible desde una perspectiva crítica, a fin de evitar el riesgo de quedar atrapados en las exigencias del cumplimiento de metas e indicadores, y perder de vista el sentido mismo del desarrollo y de la sociedad que se desea construir.

Las tensiones que se dan entre las distintas visiones del desarrollo no dejan de estar presentes y, en este sentido, resulta pertinente situar el debate en lo que Alicia Bárcena señala como cuatro tendencias estructurales que implican un auténtico cambio de época: el cambio climático, vinculado directamente con la generación de elevados niveles de emisiones de carbono y consumo de combustibles fósiles; el cambio tecnológico, la sociedad de la información o la sociedad del conocimiento, en la que las innovaciones en las tecnologías de la información y las comunicaciones están generando profundas transformaciones en la sociedad; la transición demográfica, que implica la declinación de la población infantil en combinación con el envejecimiento de la población y, finalmente, el cambio cultural, generado por un incremento en la interconexión global y la conciencia de la diversidad de valores, creencias, gustos, etcétera (Bárcena 2015). En este contexto, la profundidad de la crisis que enfrenta el planeta es contundente y es claro que el modelo de desarrollo vigente resulta insostenible. Se requiere un nuevo enfoque del desarrollo y, por ende, nuevas formas de cooperación internacional.

Es necesario reflexionar de manera amplia en los cambios estructurales que se requieren para lograr aquello a lo que en general se alude cuando se habla de desarrollo: mejor calidad de vida, igualdad, empleo, salud, educación, inclusión social y muchas otras expectativas que se encuentran presentes en nuestro imaginario sobre desarrollo.

Por otra parte, los debates sobre la cooperación internacional suelen hacer referencia a las relaciones que se dan entre entidades gubernamentales a partir del financiamiento de programas y proyectos que sobre distintas temáticas se llevan a cabo en los países en desarrollo. Estas relaciones pueden

darse entre países de distintos niveles de desarrollo, en el caso de la cooperación llamada Norte-Sur, o bien, entre países de igual o similar nivel de desarrollo, en lo que se refiere a la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, hay otras modalidades de cooperación internacional que implican a actores no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, que históricamente se han situado en contraposición al modelo de desarrollo vigente y las políticas oficiales que lo sostienen (Sánchez 2008).

El objetivo de este artículo es dar cuenta de una experiencia de cooperación internacional que se dio en el ámbito no gubernamental y que, en su momento, podría considerarse como “otra cooperación para otro desarrollo”. Se trata de la presencia de Oxfam Novib en América Latina y en México, en particular. Oxfam Novib, anteriormente la Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo, Novib, se integró formalmente a la confederación Oxfam en marzo de 2006. A partir de entonces, su nombre oficial es Oxfam Novib.<sup>1</sup> ¿Cómo evolucionó su política de cooperación en la región y en México en particular? ¿Qué experiencias significativas logró impulsar y cuál es la percepción de las organizaciones de la sociedad civil al respecto? ¿Qué ha significado su presencia y en la región? ¿Se trata realmente de otra cooperación para otro desarrollo? Son éstas algunas de las preguntas que el texto busca problematizar.

Este capítulo se basa en un trabajo de investigación emprendido junto con Ruud Lambregts, exfuncionario de Oxfam Novib, durante el periodo de 2010 a 2013. La intención fue recabar información que permitiera recuperar la historia de la presencia de Oxfam Novib en América Latina. Para tal efecto, se revisaron múltiples documentos institucionales y archivos físicos y electrónicos y, sobre todo, se llevó a cabo un buen número de entrevistas con diversas contrapartes<sup>2</sup> de Oxfam Novib en Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Colombia, Perú, Bolivia y, por supuesto, México. Para la realización de esta tarea se contó con el apoyo de varias personas, en particular

<sup>1</sup> En el texto me referiré en adelante a “Oxfam Novib”, aunque Novib aún no cambiaba de nombre durante el periodo analizado.

<sup>2</sup> Se denomina “contraparte” a las organizaciones de la sociedad civil que fueron financiadas por Oxfam Novib en la región.

de Diana Delgadillo y Alejandra Segura, además de directivos de muchas contrapartes que invirtieron su tiempo en las entrevistas para proveernos de valiosa información.

El artículo comprende tres apartados. El primero incluye un recuento de los antecedentes de Oxfam Novib en América Latina, donde se narra cómo inició sus acciones de cooperación internacional en la región, así como los cambios institucionales que se fueron dando y cómo éstos se reflejaron en su política de cooperación internacional. Asimismo, se describen algunos elementos del contexto en la región que ayudan a comprender la evolución de dicha política, de la cual se describen también los principales rasgos e instrumentos. Se incluye en este apartado información sobre los montos aproximados que Oxfam Novib aportó en el financiamiento a proyectos de 1963 al 2008 en la región.<sup>3</sup> El segundo apartado se refiere a la presencia de Oxfam Novib en México. Asimismo, se mencionan algunas experiencias de proyectos de desarrollo que han sido significativos, ya sea porque se han constituido como modelos de intervención en lo social, porque han sido adoptados como políticas públicas que prevalecen hasta la actualidad, o bien, porque abrieron brecha en temas fundamentales para el desarrollo. En el tercer apartado se ofrecen algunas reflexiones finales que dan cuenta de las opiniones compartidas por las contrapartes que fueron entrevistadas sobre distintos aspectos de la presencia de Oxfam Novib en México y en América Latina. Finalmente, se incluye una reflexión sobre si realmente esta experiencia da luces sobre lo que sería *otra cooperación para otro desarrollo*.

### Oxfam Novib en América Latina: antecedentes

Oxfam Novib nace en Holanda en 1956, pero su presencia en América Latina inicia en 1963. Sus primeras acciones se caracterizaron por tener un propósito eminentemente asistencial. Ello implicaba, por ejemplo, la presencia

<sup>3</sup> La reconstrucción de esta información estuvo a cargo de Ruud Lambregts, quien se dio a la tarea de revisar los archivos físicos de Oxfam Novib, pues no estaban digitalizados.

de algún técnico o experto holandés en algún país latinoamericano a fin de ejecutar o dar seguimiento a actividades puntuales enfocadas a la atención de problemas muy específicos y en general en situaciones de emergencia. Así, muchas de las primeras acciones tienen que ver con la entrega de alimentos. El primer informe anual de Oxfam Novib corresponde al año 1963 y da cuenta de estas actividades, que continuaron hasta 1973 aproximadamente.

Sin embargo, en los años setenta ocurren cambios importantes con la incorporación de Sjef Theunis, en 1973, como director de Educación. Poco después fue nombrado secretario general, y podría decirse que en ese momento se inicia una revolución interna en Oxfam Novib. Theunis, además de plantear una reestructuración institucional, le dio un contenido más político a su trabajo, sumado a su particular interés por América Latina.

Otro factor importante que influyó en la estrategia de Oxfam Novib en la región fue la presencia de refugiados latinoamericanos en Holanda. La Revolución cubana, así como las dictaduras militares en Brasil, Chile y Argentina, tuvieron un fuerte impacto en la sociedad holandesa, pues generaron gran sensibilidad e interés por la región. Asimismo, hacia finales de los años setenta y durante los ochenta, las guerras civiles y los movimientos de liberación nacional en Centroamérica dieron lugar al surgimiento de múltiples comités de solidaridad con los pueblos centroamericanos en Holanda.

En 1975 se creó el Departamento de Proyectos, y en ese momento hubo mucho interés por incorporar a profesionales latinoamericanos en Oxfam Novib. Ejemplo de ello fue la contratación de Rodrigo Egaña, exiliado chileno en Holanda, cuya gestión dio un giro fundamental a la política de Oxfam Novib hacia Latinoamérica. Rodrigo Egaña aportó una red muy importante de contactos en la región, que más tarde se iría configurando como la red de contrapartes de Oxfam Novib en América Latina. Así, esta etapa, de finales de los setenta y hasta mediados de los años ochenta, estuvo marcada por la sensibilidad y la solidaridad tanto de la sociedad holandesa como de la propia Oxfam Novib hacia las realidades de los diversos países de la región.

Otro momento clave en la evolución de la política de cooperación internacional de Oxfam Novib fue la incorporación de John Schlanger, de origen brasileño, como oficial de proyectos en 1978. Su participación permitió iniciar vínculos muy importantes con múltiples organizaciones brasileñas.

Es indudable que estas personas específicas desempeñaron un papel central en la construcción de la política institucional de Oxfam Novib, pero además hay que señalar que en esa etapa el presupuesto de la institución y sus posibilidades financieras crecían paulatinamente dada la importancia que daba el ministerio holandés a las organizaciones no gubernamentales. Jan Pronk, ministro de Cooperación en el gabinete de 1973-1977, dio un claro impulso al sistema de cofinanciamiento en la política de cooperación internacional de Holanda.<sup>4</sup> Hubo entonces mucha expectativa y efervescencia en el ámbito no gubernamental. Había optimismo y una gran voluntad por apoyar organizaciones que en aquel momento luchaban por el cambio social en diversos países latinoamericanos. La teología de la liberación, las comunidades eclesiales de base y las reivindicaciones de no pocos movimientos estudiantiles, indígenas, campesinos y sindicales de la región influyeron, sin lugar a dudas, en la configuración de la política de cooperación de Oxfam Novib. Cabe señalar que los debates políticos que todo ello suscitaba ocurrían en el marco de la asamblea general de Oxfam Novib, que incluía, entre otros actores, a la Central Latinoamericana de Trabajadores, CLAT-Holanda, y más tarde a la Central Sindical Socialista. Así, en aquel momento se movilizaron muchas personas y muchos recursos hacia el apoyo a los movimientos de resistencia en Centroamérica a través de los comités de solidaridad. Igualmente, hubo mucha actividad en Holanda ante las dictaduras de Chile y Argentina. A lo largo de este periodo, Oxfam Novib fue configurando una red de contrapartes en la región que trabajaban en muy diversas temáticas y territorios, y su vínculo con ellas se caracterizaba por una gran apertura y diálogo. Prueba de ello fue la primera evaluación del trabajo

<sup>4</sup> El sistema de cofinanciamiento consistía en un acuerdo del Gobierno holandés de destinar un monto específico del presupuesto para la cooperación internacional al financiamiento de agencias no gubernamentales holandesas para que éstas, a su vez, financiaran proyectos de desarrollo en el entonces llamado tercer mundo. En ese entonces se trataba de las cuatro agencias principales: Novib (no confesional), Cebemo (Iglesia católica), ICCO (Iglesia protestante), HIVOS (no confesional), de modo que siendo organizaciones no gubernamentales (ONG), recibían financiamiento público para realizar sus funciones. Además, estas agencias recababan fondos por la vía de colectas, venta de artículos del tercer mundo u otras actividades.

de Oxfam Novib, realizada por un equipo de latinoamericanos constituido por Mario Padrón (peruano), Rodrigo Egaña (chileno) y Constantino Casasbuenas (colombiano). A partir de entonces, se confirmó la importancia de involucrar activamente a las contrapartes en el diseño mismo de la política de cooperación de Oxfam Novib en la región.

Un punto culminante de esta etapa fue el primer Seminario Latinoamericano, llevado a cabo en Ámsterdam en febrero de 1987, al que asistió una importante representación de contrapartes de la región y a partir del cual se concretaron instrumentos específicos para la política de cooperación de Oxfam Novib en América Latina, a fin de dar cuerpo a la voluntad de participación de las contrapartes.

### Los instrumentos de la política de cooperación de Oxfam Novib

El instrumento de cooperación por excelencia fue el financiamiento, que en aquel momento podía ser para proyectos, para programas o por la vía del llamado financiamiento institucional. Este último consistía en el otorgamiento de un monto anual para que la organización financiada lo empleara, en función de sus necesidades, no sólo en los gastos directos de sus proyectos, sino también en gastos de operación y adquisición de equipo. Desde luego, este financiamiento se otorgaba en el marco de relaciones de cooperación de largo plazo basadas en la confianza mutua.

El segundo instrumento era la asesoría, la cual podía darse en varias modalidades: asesorías puntuales y específicas, ofrecidas principalmente por expertos de la región a las contrapartes sobre temas de su particular interés; acompañamientos continuos y sistemáticos a sus proyectos y actividades, y evaluaciones periódicas del desempeño de sus proyectos. Todo ello a través de la contratación de consultorías específicas según las necesidades de las contrapartes y, más adelante, mediante la creación de los llamados Sistemas de Apoyo a las Contrapartes.<sup>5</sup> Cabe señalar que la definición del tipo

<sup>5</sup> Los sistemas de apoyo operaban con recursos destinados a actividades de asesoría,

de asesoría o evaluación a llevar a cabo se daba siempre como resultado del diálogo y acuerdo entre Oxfam Novib y cada una de las contrapartes y, en general, a demanda de éstas. Estas acciones puntuales configurarían lo que más adelante se constituyó como una de las principales políticas de la cooperación de Oxfam Novib en la región: el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional de sus contrapartes.

El tercer instrumento consistía en propiciar el intercambio y la participación de las organizaciones en redes supranacionales que se creaban en torno a temas estratégicos para la región, por ejemplo, la Red Entre Mujeres (constituida esencialmente por organizaciones feministas), redes vinculadas a temas como las grandes ciudades, el medio ambiente, entre otras. Estas redes favorecieron los vínculos entre organizaciones de diversos países, contribuyendo así a generar dinámicas internacionales que desempeñaron un papel importante en los grandes foros y cumbres internacionales.

Aunado a lo anterior, la creación de las plataformas de contrapartes constituyó el cuarto instrumento de la política de cooperación. Estas plataformas, constituidas por el conjunto de organizaciones de la sociedad civil financiadas por Oxfam Novib en cada país, tenían la función de generar reflexión y diálogo sobre las problemáticas del desarrollo en los distintos países, el contexto económico, político y social, y para la formulación de propuestas colectivas relevantes para el desarrollo y la incidencia en políticas públicas por parte de la sociedad civil. Asimismo, las plataformas constituyeron una importante vía de participación de las contrapartes en la configuración de la política de cooperación de Oxfam Novib en América Latina. El intercambio de información, el análisis de la coyuntura en los distintos países y el apoyo logístico eran otras de las funciones de las plataformas que, en cada país, adoptaron dinámicas muy diferentes.

Sin duda, estos instrumentos, más allá de contribuir a fortalecer los vínculos entre organizaciones, formaban parte de una política de descentralización

---

desarrollo de capacidades, monitoreo y evaluación de los proyectos de las contrapartes, a través de la contratación de personas expertas en diversos temas y a petición o sugerencia de las propias organizaciones. Estos sistemas operaban con el apoyo de consultores generales en cada país.

y empoderamiento de las contrapartes. El conjunto de estos instrumentos de política de cooperación fue implementado durante la década de 1990, estableciendo así un sello distintivo a la presencia de Oxfam Novib en la región.

### Algunas cifras

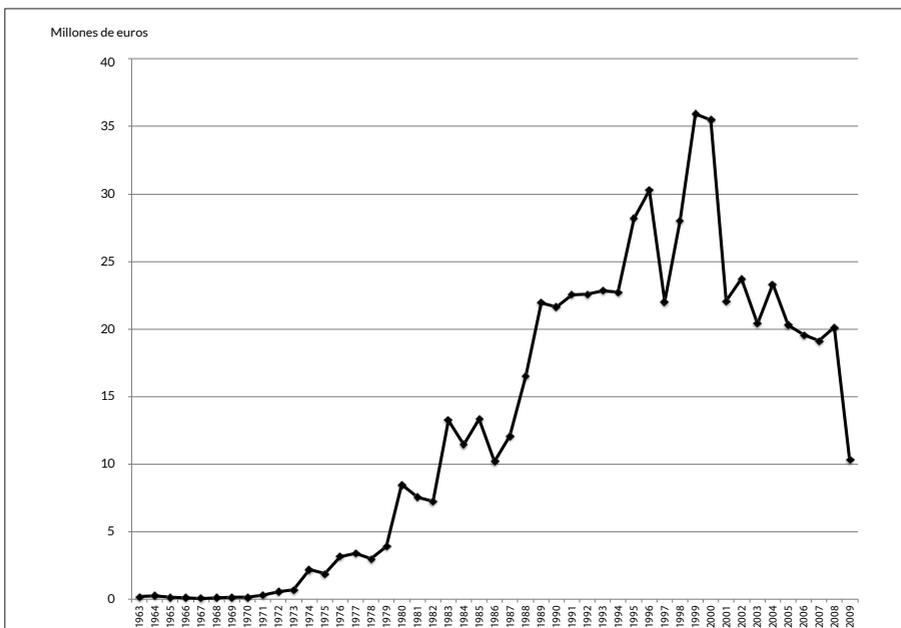
Las primeras inversiones de Oxfam Novib en América Latina empezaron en 1963 con aproximadamente 181 818 euros.<sup>6</sup> Es importante señalar que la información de que se dispuso sobre los montos aprobados durante el periodo de 1963 a 1987 no ha sido digitalizada, por tanto, fue necesario recuperar manualmente esta información a través del análisis de documentos e informes generales anuales de Oxfam Novib. Por lo anterior, sólo se cuenta con cifras globales para dicho periodo, pues no se tienen desglosadas por país. Aun así, con base en la información disponible, es posible afirmar que la inversión de Oxfam Novib en América Latina desde 1963 y hasta 2010 fue de alrededor de 613 millones de euros, distribuidos en aproximadamente 3000 organizaciones y asignados a un total de alrededor de seis mil proyectos y acciones. A continuación, se muestra la evolución de los montos aprobados en la región (figura 1).

Como puede observarse, hubo un crecimiento gradual de los montos aprobados para América Latina hasta principios de la década de 1970, cuando se inicia un proceso de claro incremento en dichos montos. Esto se debe, como ya se dijo, al interés creciente en Holanda por América Latina, a la presencia de refugiados en dicho país, a los movimientos revolucionarios en Centroamérica y a una mayor disponibilidad de fondos en el sistema de cofinanciamiento. La década de 1970 concluye con una inversión de casi cuatro millones de euros distribuidos en 85 proyectos.

En 1980 hubo un incremento sustantivo que alcanzó los 8.5 millones de euros aproximadamente, lo cual tiene que ver con el inicio de inversiones

<sup>6</sup> Se ha hecho la conversión de florines a euros para todos los casos con base en un tipo de cambio promedio.

FIGURA 1  
Montos aprobados por año en América Latina 1963-2010



Fuente: Elaboración propia con base en información de los informes anuales de Oxfam Novib (1963-2010).

importantes en Centroamérica, especialmente en Nicaragua y El Salvador. Lo anterior se debe también a una mayor disponibilidad de recursos adicionales de una línea especial del Gobierno holandés para financiar programas enfocados a la reconstrucción postdesastres o a situaciones de países en conflicto. Asimismo, este incremento responde al apoyo otorgado a organizaciones sindicales chilenas que luchaban en contra de la dictadura. En 1980 se aprobaron 151 proyectos, casi el doble que en 1979. Esta tendencia se mantuvo en 1981 y 1982.

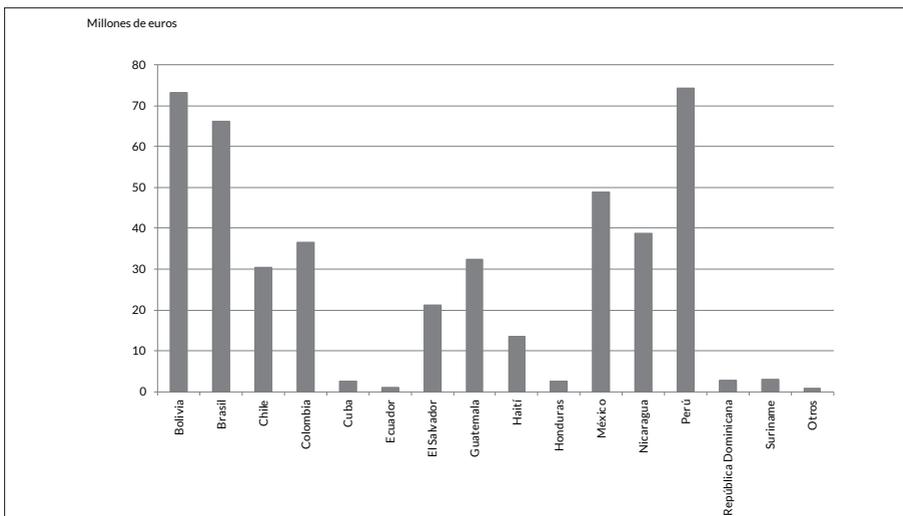
En 1983 se observa también un repunte de los montos aprobados, debido a inversiones importantes en Nicaragua, Perú, Bolivia y República Dominicana. Cabe señalar que lo que se aprobó para América Latina en 1983 representó el 39% del total de aprobaciones de Oxfam Novib en todos los continentes, alcanzando un total de 13 250 000 euros. Bolivia y Perú fueron de los países en los que hubo una inversión importante de recursos durante

los años ochenta, debido a la existencia de organizaciones de la sociedad civil muy grandes y consolidadas, con gran capacidad de absorción y administración de fondos.

Nuevamente, para 1995 y 1996 se observa un incremento importante de montos aprobados, que pasaron de 22 730 000 euros en 1994, a 30 300 000 euros en 1996. El año en el que mayor aprobación hubo en América Latina fue 1999, cuando alcanzó un total de casi 36 millones de euros. Seguramente, esto se debe al efecto del huracán Mitch en Nicaragua, ya que solamente ahí se aprobaron 4 250 000 euros para la reconstrucción. Esto se extendió hacia el año 2000, en el que se aprobaron 3 500 000 euros para la misma causa. A partir de ese año se observa una curva descendente en las aprobaciones de Oxfam Novib para América Latina.

Durante el periodo de 1988 a 2010, los países en donde se invirtieron más recursos fueron, en primer lugar, Perú, luego Bolivia y Brasil, como puede observarse en la figura 2, con montos de entre 66 y 75 millones de euros durante el periodo.

FIGURA 2  
Montos aprobados por país 1988-2010



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de Oxfam Novib (1963-2010).

Los siguientes países fueron México, Nicaragua y Colombia, con montos que se ubican entre 49 y 37 millones de euros durante ese periodo. Finalmente, el tercer grupo lo conformaron Guatemala, Chile y El Salvador, con montos de entre 32 y 21 millones. Cabe señalar que Haití recibió 5.2 millones de euros en 2010 para la reconstrucción tras el terremoto ocurrido en aquel país. Otros países fueron financiados con menos recursos, tales como Cuba, Honduras, República Dominicana, Ecuador, Suriname, y en menor proporción, Argentina, Costa Rica y algunos países del Caribe.

En suma, Oxfam Novib invirtió en América Latina un total aproximado de 613 millones de euros durante prácticamente 47 años de presencia en la región.

A finales de los años noventa se inicia el proceso de integración de Novib a la confederación Oxfam, proceso que tuvo muy diversas etapas e implicaciones. Esto marcaría un cambio significativo en su política de cooperación internacional. Su adhesión formal se firmó el 1.º de marzo de 2006 y se formalizó en 2013.<sup>7</sup>

No es casual que este proceso coincida con las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en cuanto a concentrar la cooperación internacional en los países más pobres del planeta y retirarse de aquellos clasificados como de renta media con base en el ingreso per cápita. Así, México y el resto de países de América Latina, salvo Haití, dejan de ser prioridad para la cooperación internacional y las agencias de los diversos países se retiran paulatinamente.

Como se señaló con anterioridad, Oxfam Novib recibe fondos de su gobierno, los cuales fueron etiquetados para otros destinos, primordialmente África, Asia y Europa del Este. Por lo anterior, Oxfam Novib anuncia su retiro paulatino de América Latina y en 2010 concluyó su cooperación con México.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ver *Constitution* (Acta constitutiva) del 23 de diciembre de 2013 de la Fundación Oxfam Novib, con sede en La Haya (Oxfam Novib 2013).

<sup>8</sup> Cabe señalar que, en el caso de México, una organización de la sociedad civil, Fundación Vamos, luego llamada Rostros y Voces, optó por integrarse a la confederación internacional Oxfam, adoptando el nombre de Oxfam México en

## La presencia de Oxfam Novib en México

En términos generales, podríamos decir que Oxfam Novib empieza a trabajar en México a fines de la década de 1970, en el marco de un México autoritario y gobernado durante muchos años por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En ese entonces se vivía la efervescencia de múltiples movimientos sociales que desde los años sesenta y, en particular desde el movimiento estudiantil de 1968, luchaban contra la represión y por la transformación política, económica y social del país.

*En aquel momento operábamos más que como una organización de la sociedad civil, como un movimiento. Se trataba, sobre todo, de construir el poder popular, de construir un sujeto social autónomo, que escapara a la lógica corporativa y clientelar que prevalecía en aquella época (Entrevista con Elio Villaseñor Gómez, director de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, llevada a cabo en mayo de 2011).*

Actuaban en esos años múltiples expresiones del movimiento urbano popular, del movimiento campesino e indígena, del movimiento obrero, sindical, magisterial y, en general, se caracterizaban por reivindicarse como movimientos autónomos, en una verdadera lucha por deslindarse de un sector social que estaba en ese entonces totalmente cooptado por el PRI. Sus formas de interlocución con el gobierno se daban a través de la confrontación, la presión, la toma de oficinas, plantones y movilizaciones populares. Las comunidades eclesiales de base eran otra expresión importante de la lucha por y con los pobres en el país. La educación popular, inspirada por Freire, marcó de manera definitiva las estrategias de intervención en lo social de las organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que en aquel

---

el 2008. Oxfam México es la primera organización miembro de la confederación Oxfam con sede en un país en desarrollo, implementando proyectos en su propio territorio y entendiéndose como parte activa de la sociedad civil mexicana. Para mayor información, véase Oxfam México (2018).

momento algunas organizaciones tuvieron que optar por la clandestinidad y la lucha armada.

En los años ochenta surge otro tipo de organizaciones en México, más cercanas al sector universitario y que avanzan hacia la especialización en diversos temas, como vivienda, salud, alimentación, equidad de género, entre otros. Podría decirse que en esta etapa se pasa de la lucha popular a la llamada *construcción de ciudadanía*. Ya no sólo se trataba de movilizarse y confrontar, sino de poner en marcha “experimentos” de intervención en lo social, experiencias piloto o lo que algunos llamaron “laboratorios de políticas sociales integrales” que demostraran resultados efectivos en los ámbitos de la salud, la vivienda, los proyectos productivos, la organización social y el desarrollo.

*Se trataba de pasar de la protesta a la propuesta a partir de experiencias exitosas en las comunidades de base. Todavía no se hablaba de incidencia en aquel momento, pero claramente pasábamos también de lo social a lo cívico* (Entrevista con Elio Villaseñor Gómez, director de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, llevada a cabo en mayo de 2011).

Durante esa década ocurrió en México el terremoto de 1985, el fraude electoral de 1988 y las guerras en Centroamérica. En ese momento, la presencia de Oxfam Novib fue determinante, particularmente porque una de sus estrategias de cooperación consistió en promover el intercambio entre contrapartes de América Latina. Ello permitió que organizaciones mexicanas conocieran experiencias de otros países, las cuales resultaron muy alicionadoras, particularmente porque en Sudamérica las organizaciones eran, en aquel momento, más grandes, fuertes y profesionales y con amplia capacidad de interlocución e influencia en sus gobiernos locales.<sup>9</sup> Sin duda, estos

<sup>9</sup> Entre estas organizaciones se encuentran, por ejemplo, en Brasil, el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos; en Perú, el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco) y Flora Tristán; en Bolivia, la red Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (Unitas) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca); en Colombia, el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y el Foro Nacional por Colombia;

intercambios tuvieron un importantísimo impacto en las organizaciones mexicanas que, a diferencia de las del sur del continente, no tenían el grado de desarrollo y madurez institucional debido a un sistema político mexicano que no las reconocía, por estar fuera de sus corporaciones.

Es en esta etapa cuando Oxfam Novib apuesta claramente al fortalecimiento institucional de las organizaciones, ofreciendo no sólo servicios de asesoría y acompañamiento, sino también apoyándolas a través de lo que se llamó el “financiamiento institucional” ya mencionado, es decir, presupuestos que podían incluir recursos para salarios y equipamiento, y que además se establecían en plazos de tres a cinco años. Esta estrategia de financiamiento contribuyó de manera definitiva a la consolidación y empoderamiento de múltiples organizaciones en diversas regiones del país.

Las organizaciones y movimientos sociales continuaban su lucha por la democracia en México, pero ahora con estrategias diferentes, pues muchas de ellas comenzaron a entenderse como entidades de interés público, con intereses y agenda propia, y como actores fundamentales para la transición democrática en México. Ya en los años noventa, una nueva visión empujaba hacia la creación de un movimiento o frente amplio que articulaba a intelectuales, movimientos sociales, organizaciones cívicas, redes locales y regionales, que en conjunto buscaban un cambio de régimen.

La presencia de Oxfam Novib durante toda esta etapa fue fundamental, innovadora y comprometida. El financiamiento a la campaña “Juego Limpio”, promovida por el Movimiento Ciudadano por la Democracia en el contexto del proceso electoral de 1994, por ejemplo, o el apoyo a Mujeres en Lucha por la Democracia, dio muestra de nuevas formas de cooperar en la construcción de ciudadanía.

Asimismo, fue claro su compromiso cuando en 1994 se dio el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, lo que dio lugar a la apertura en Chiapas de un amplio programa de cooperación con diversas organizaciones campesinas e indígenas.

---

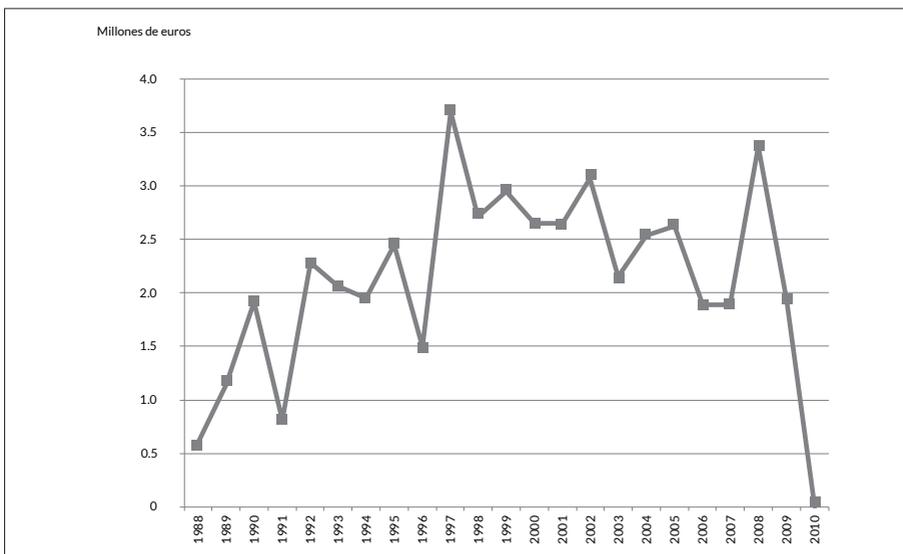
en Nicaragua, Puntos de Encuentro, entre muchas otras. Información obtenida del *Archivo institucional de contrapartes Oxfam Novib en América Latina* (Oxfam Novib s. f.).

Finalmente, vale la pena hacer referencia al monto de recursos invertidos por Oxfam Novib en México durante el periodo de 1988 al 2010, año en que prácticamente cerró su programa en el país. Durante este periodo Oxfam Novib aprobó un total aproximado de 48 863 012 euros.

### Algunas experiencias significativas

Durante todos los años en que Oxfam Novib cooperó en México hubo sin duda múltiples experiencias de todo tipo. Algunas muy exitosas y otras no tanto. Todas ellas abordaron diversas temáticas en distintos territorios a lo largo y ancho del país. Sería imposible dar cuenta en este capítulo de todos los aprendizajes que cada una de ellas ha dejado; sin embargo, vale la pena mencionar algunas experiencias que han sido particularmente significativas, sea porque abrieron brecha en temas fundamentales para el desarrollo,

FIGURA 3  
Montos aprobados para México: 1988-2010



Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes Anuales de Oxfam Novib (1963-2010).

porque se han constituido como modelos de intervención en lo social, o porque han sido adoptadas como políticas públicas que prevalecen hasta la actualidad. Bajo estos criterios, describimos a continuación, de manera somera, algunas de estas experiencias.

En primer lugar, hay que señalar el papel de Oxfam Novib y sus contrapartes en el fortalecimiento del movimiento feminista en México y en la colocación de la igualdad de género en el centro de su concepción de desarrollo. La Red Entre Mujeres, que articulaba a organizaciones feministas de varios países de América Latina y el Caribe, fue un referente central para el fortalecimiento de iniciativas diversas que permitieron colocar en la agenda pública, desde un enfoque de derechos, temas fundamentales en torno a la salud sexual y reproductiva, la igualdad de género, la autonomía económica de las mujeres, los derechos laborales, la lucha contra toda forma de violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes, entre muchos otros. Vale la pena señalar el aporte de Oxfam Novib específicamente en su apuesta por lograr que todas las organizaciones a quienes financiaba en México se capacitaran y adoptaran el enfoque de género en sus proyectos y políticas institucionales.

*Uno de los principales aportes de Oxfam Novib fue invitarnos a la Red Entre Mujeres. Eso fue esencial en términos de generación de conocimiento, establecimiento de vínculos estratégicos en la región y desarrollo de capacidades de incidencia en políticas públicas (Entrevista con Pilar Muriedas, Salud Integral para la Mujer [Sipam], llevada a cabo en mayo de 2011).*

Una apuesta fundamental de Oxfam Novib en su política de cooperación fue el apoyo a experiencias piloto de sus contrapartes, susceptibles de convertirse en modelos exitosos de intervención en lo social y, a partir de ello, lograr incidir en políticas públicas. Esto marcó un precedente fundamental y profundamente significativo para las organizaciones de la sociedad civil mexicana.

Otra de las experiencias que vale la pena mencionar es la contribución de Oxfam Novib en el cambio de patrones de producción y consumo, por ejemplo, con pequeños productores de café en Chiapas y Oaxaca.

*Los recursos de Oxfam Novib nos ayudaron en el proceso de institucionalización de la Coordinadora de Pequeños Productores de Café en Chiapas, Coopcafé. Había dos cuestiones fundamentales en aquel momento: avanzar en la producción orgánica del café y su comercialización, así como empoderar a las mujeres productoras, reconociendo su trabajo en las cooperativas y su papel fundamental en la organización* (Entrevista con Víctor Perezgrovas, Servicios de Capacitación y Asesoría para el Desarrollo [Secades], llevada a cabo en junio de 2011).

El impulso a los productores para vender su café en el comercio justo fue central. Poco a poco, las organizaciones desarrollaron capacidades para la producción orgánica y para la comercialización del café, y muchas de ellas lograron consolidarse gracias a su participación en el comercio justo.

Otra de las experiencias que vale la pena mencionar es la apuesta de Oxfam Novib en la construcción e institucionalización del “Programa de Coinversión Social en la Ciudad de México” y, posteriormente, del “Programa Participación Social Chiapas”. En ambos casos, el esquema consistió en la coinversión de recursos de la cooperación internacional, de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil a fin de financiar proyectos de desarrollo desde lo local y de promover espacios de participación social e incidencia de las organizaciones en políticas públicas.

La experiencia en la Ciudad de México inició en 1997, año en el que por primera vez la ciudadanía eligió democráticamente a un jefe de gobierno, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. La ciudad sería gobernada, desde entonces y hasta la fecha, por un gobierno de izquierda. La apertura de espacios para la participación ciudadana fue pieza clave y Oxfam Novib supo ver la oportunidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia en la ciudad.

El “Programa de Coinversión Social” nació con el compromiso del jefe de gobierno y del entonces director general de Oxfam Novib, Max Van den Berg, de financiar, de manera paritaria, un fondo para el financiamiento de proyectos propuestos por organizaciones de la sociedad civil de la ciudad. Ambas partes pondrían recursos económicos y las organizaciones aportarían su *expertise*, su arraigo comunitario, su experiencia en metodologías de intervención en lo social, su creatividad. En aquel entonces un criterio de elegibilidad

era que, a través de los proyectos, se pudieran sistematizar modelos replicables de desarrollo local. En 2010, Martí Batres, entonces secretario de Desarrollo Social afirmaba:

*El Programa de Coinversión Social de la Ciudad de México se ha afianzado. Múltiples organizaciones de la sociedad civil acuden cada año a la convocatoria y se han ido fortaleciendo. Hay varios ejes temáticos, entre ellos buscamos apoyar proyectos enfocados en diversidad sexual, violencia intrafamiliar, equidad de género, derechos humanos, comunicación alternativa, entre otros. Son temas en los que el Gobierno federal no necesariamente apoya a las OSC. Las OSC mexicanas que han sido financiadas por Oxfam Novib jugaron un papel central en la incidencia en políticas públicas de la Ciudad de México, por ejemplo, el papel de Sipam [Salud Integral para la Mujer] en la reforma al Código Civil y al Código Penal en materia de equidad de género...*

*La contribución principal del Programa de Coinversión ha sido la generación de un método de transferencia de recursos públicos a la sociedad civil a través de iniciativas totalmente formuladas desde las organizaciones. Y hay que decir que no se trata, para nada, de una lógica de subcontratación de servicios. Este método se ha replicado en otros programas del gobierno, como el Programa de Apoyo a Pueblos Originarios; el Programa de Apoyo al Mejoramiento Barrial; la Procuraduría Social, entre otros (Entrevista con Martí Batres, secretario de Desarrollo Social en el Gobierno de la Ciudad de México en 2010, llevada a cabo en abril de 2010).*

En la actualidad, este programa está institucionalizado y su marco jurídico se fundamenta en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y en la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones civiles para el Distrito Federal, y encontrará un respaldo muy relevante cuando en el año 2018 entre en vigencia la Constitución de la Ciudad de México.

Oxfam Novib dejó de cofinanciar el “Programa de Coinversión” en el 2003, tal y como se había previsto, pero se han sumado otras instituciones del gobierno de la ciudad como cofinanciadoras del Fondo de Coinversión y el programa continúa operando. Con los cambios de administración, los

criterios de operación se han ido modificando también, pero lo cierto es que hoy por hoy este programa constituye una de las pocas opciones de financiamiento público con que cuentan las organizaciones en la Ciudad de México.

En lo que respecta a la experiencia de coinversión en Chiapas, hay que señalar que en 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) colocó el tema indígena en el centro de la agenda política del país, y Chiapas fue el escenario de uno de los levantamientos indígenas más importantes y creativos de los últimos años.<sup>10</sup>

El “Programa Participación Social Chiapas”, al igual que en la Ciudad de México, nació al inicio de la administración de Pablo Salazar Mendiguchía, quien fue elegido en el año 2000 como gobernador al ser candidato de una alianza de todos los partidos políticos, menos el PRI. La alternancia en el poder era esperanzadora, particularmente porque se abrían espacios para la participación ciudadana. Nuevamente, tras un amplio proceso de consulta para determinar la viabilidad de un programa semejante en Chiapas, y no pocos debates con múltiples organizaciones de la sociedad civil chiapaneca, Oxfam Novib optó por lanzarlo como experiencia piloto.

Habiendo aprendido de la experiencia de coinversión de la Ciudad de México, el programa en Chiapas planteó de inicio importantes diferencias. En esta ocasión se invitó a participar a otras agencias de cooperación internacional. Así, se involucraron, en diversos momentos, la Fundación Ford, Oxfam América, Oxfam Australia y Oxfam Novib invirtiendo paritariamente con el gobierno estatal en un fondo para el financiamiento de proyectos de organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, los objetivos estratégicos del programa eran más ambiciosos y no se restringían al financiamiento, sino que buscaban la creación de espacios de participación e incidencia de las organizaciones en las políticas de desarrollo de la entidad. La tercera diferencia fue que, en lugar de colocar el fondo para proyectos en alguna instancia del gobierno, se optó por crear un fideicomiso público, cuyo comité

<sup>10</sup> Para mayor información sobre esta experiencia, véase Gabriela Sánchez Gutiérrez, “El Programa Participación Social Chiapas: ¿un caso de cooperación internacional descentralizada? En Ponce y Sánchez (2010).

técnico se integró de manera paritaria por organizaciones de la sociedad civil y por gobierno.

Hay que señalar que esta experiencia se dio en un contexto sociopolítico muy complejo, dada la presencia del EZLN y su total rechazo a todo lo que proviniera del gobierno. Sin duda, y a diferencia del programa en la Ciudad de México, Participación Social Chiapas ha enfrentado múltiples dificultades, no sólo por el retiro de Oxfam Novib en 2007, planteado desde el inicio, sino por la falta de una normatividad que le diera certeza jurídica y, ciertamente, por gobiernos cuyas políticas regresivas han limitado claramente los espacios de participación de la sociedad civil. Cuando Oxfam Novib se retira del país, es Oxfam México quien da continuidad a esta iniciativa.

En cualquier caso, los programas de coinversión sentaron un precedente relevante y dan cuenta de otra de las características de Oxfam Novib en su forma de cooperar con las organizaciones, a saber: innovar y correr el riesgo de experimentar, junto con las organizaciones, formas distintas de trabajar.

## Reflexiones finales

Habiendo expuesto la experiencia de cooperación de Oxfam Novib en América Latina y, particularmente en México, resta preguntarse si, en efecto, ésta podría considerarse como “otra cooperación para otro desarrollo”. Después de más de treinta años en México, ¿qué significó la cooperación de Oxfam Novib para el desarrollo del país?

Es posible responder a esta pregunta desde dos perspectivas. Por un lado, desde el análisis de la calidad de la relación de cooperación que Oxfam Novib estableció con sus contrapartes y, por el otro, desde lo que las propias acciones enfocadas al desarrollo lograron.

Desde el ángulo de la calidad de la relación de cooperación, en definitiva es posible afirmar que, durante el periodo analizado, las políticas institucionales y los instrumentos de cooperación que Oxfam Novib empleó en la región distan mucho de los que operan en la cooperación tradicional gubernamental Norte-Sur o incluso Sur-Sur, por múltiples razones que las contrapartes manifestaron durante las entrevistas. Entre ellas, el compromiso político de

Oxfam Novib con un modelo de desarrollo basado en un enfoque de derechos que cuestiona radicalmente al que ha prevalecido; por el respeto a las lógicas, propuestas y dinámicas de las organizaciones; por los vínculos de solidaridad ante situaciones de desastre o de crisis políticas y conflictos; por la horizontalidad en la relación, así como por la flexibilidad, sensibilidad y comprensión de los distintos contextos sociales, políticos y económicos. La mayoría de las organizaciones manifestaron también que la relación con Oxfam Novib se basó siempre en la confianza y no en el control, y que el hecho de que la agencia asumiera conjuntamente los riesgos propios de los proyectos contribuyó al aprendizaje, la innovación y la creatividad.

Otro de los factores señalados por varias organizaciones fue el aporte de Oxfam Novib a su internacionalización, a la conexión con distintos mundos y espacios de encuentro de carácter global, tales como el Foro Social Mundial y muchas otras plataformas y redes internacionales. Reconocieron también la relevancia de los valores de transparencia y de mutua rendición de cuentas, profundamente arraigados en la relación de cooperación, lo que para algunas contrapartes se traduce en lo que denominaron una “cooperación ética”, sello distintivo de su relación con Oxfam Novib.

Asimismo, se señaló en varias ocasiones la contribución de Oxfam Novib al fortalecimiento de la institucionalidad de las organizaciones y al desarrollo de diversas capacidades para trabajar en red, construir espacios de diálogo con otros actores, poner en marcha estrategias de incidencia en políticas públicas y, finalmente, reconocerse como actores de interés público. Esta inversión ha sido estratégica, pues permitió, en muchos casos, la sostenibilidad de su trabajo, aun sin la presencia de la cooperación internacional. Así, puede afirmarse que algunas contrapartes han logrado consolidarse y constituirse como “sujetos sociales autónomos” que continúan realizando su trabajo y cuya incidencia en los procesos de construcción de tejido social, democracia y desarrollo han sido fundamentales en México (Villaseñor 2006). Se trata del empoderamiento de grupos y sectores sociales que históricamente habían sido marginados. Estos resultados son irreversibles, especialmente para las mujeres. Por ello, varias organizaciones afirmaron que, en cuestión de cooperación para el desarrollo, una visión de mediano y largo plazo es indispensable. Así, los financiamientos de Oxfam Novib eran,

en general, trianuales o quinquenales, en el entendido de que el desarrollo no se logra jamás a partir de acciones puntuales, anuales e inconexas.

Desde la perspectiva del desarrollo, durante más de tres décadas, Oxfam Novib buscó cambios estructurales en las condiciones de vida y en los contextos políticos de México a fin de favorecer a los sectores más pobres y marginados de la sociedad. Esto lo realizaba a través del financiamiento de acciones enfocadas al mejoramiento de infraestructura (sistemas de agua y energía alternativa), generación de empleo, educación, producción agroecológica y orgánica, implementación de sistemas de ahorro y crédito, atención a la salud, vivienda, todo ello desde el enfoque de derechos económicos, sociales y culturales y buscando siempre atacar las causas generadoras de la pobreza y desigualdad.

Las acciones señaladas bien pueden ser ejemplo de proyectos de la cooperación internacional tradicional, la diferencia radica esencialmente en cómo se realizan las acciones. Así, la inversión de Oxfam Novib en el desarrollo local y regional, desde el ámbito microsocio, comunitario y territorial, fue fundamental para ir acuñando una cierta manera de hacer las cosas, caracterizada por el reconocimiento y respeto al saber del otro; por el reconocimiento de que las personas están en el centro del desarrollo; por la convicción de generar procesos de autogestión y autoorganización comunitaria como estrategia fundamental para determinar las prioridades y el tipo de desarrollo deseado, posible y viable. Al mirar las distintas regiones del país, las diferentes culturas y realidades, es claro que se trata de diversos desarrollos, en plural, donde la homogeneización de las acciones no es sostenible, y es desde esta perspectiva que hay que pensar la cooperación (Madoery 2008). En este sentido, es posible afirmar que tanto el sentido de la política de cooperación internacional que promovió Oxfam Novib en la región, como la manera de establecer los vínculos y relaciones, corresponden a una forma de cooperar ajena a la homogeneización del desarrollo.

¿Por qué se retiró Oxfam Novib de México y de América Latina? ¿Fue un asunto de recursos? ¿De prioridades? ¿De geopolítica? ¿Sucumbió ante las políticas oficiales basadas en la clasificación de los países hecha por el Banco Mundial, la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la que los países de América Latina, tras los fatales promedios

que ocultan las realidades, resultan ser de renta media y, por ende, a excepción de Haití, no califican más como una región prioritaria para la cooperación internacional? ¿En qué medida el hecho de que Oxfam Novib financia un porcentaje importante de sus actividades con recursos del gobierno holandés fue determinante en esta decisión?

Sin duda, la respuesta a estas preguntas es compleja, y múltiples razones habrá, pero lo que es claro es que su salida no dejó de generar desconcierto y profunda extrañeza en sus contrapartes, a pesar de que fue anunciada con tiempo suficiente y de que se generaron algunas acciones enfocadas a fortalecer a las organizaciones en capacidades para movilizar recursos locales.

No obstante lo controversial de su retirada de la región y de México en particular, la larga presencia de Oxfam Novib deja un legado lleno de enseñanzas positivas y ofrece claves para construir formas de cooperación internacional acordes con valores esenciales en torno a la inclusión social, la democracia y los derechos humanos. Enseñanzas que son fundamentales cuando se está debatiendo el sentido mismo del desarrollo y el lugar de la cooperación internacional en la perspectiva que propone la Agenda 2030: un nuevo horizonte del desarrollo en donde se busque la reducción de todas las brechas de desigualdad, en donde prevalezca el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países, donde la cooperación escape a la trampa de la focalización a escala global y, en particular, de lo que se ha denominado la trampa de los países de renta media (Foxley 2012). Una agenda que se dirija al logro del máximo bienestar de las personas y no sólo de la atención de las carencias más graves, y se sintonice con el gran reclamo de nuestra época que es, como lo señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), acuñar un nuevo estilo de desarrollo con la igualdad y la sostenibilidad en el centro (Cepal 2016). En esta búsqueda, el análisis crítico y detallado de cada ODS y todas sus implicaciones resulta crucial para profundizar el debate sobre los desarrollos que el planeta exige.

## Referencias bibliográficas

- Bárcena, Alicia. 2015. “La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015. Hacia una asociación universal para el desarrollo. En *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, editado por José Antonio Ocampo. Buenos Aires: Siglo XXI; Cepal.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.
- Foxley, Alejandro. 2012. *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Cieplan, Corporación de Estudios para Latinoamericana. [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/308/Libro\\_Digital\\_La\\_trampa\\_del\\_ingreso\\_medio.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/308/Libro_Digital_La_trampa_del_ingreso_medio.pdf).
- Madoery, Oscar. 2008. *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y las regiones*. Compilado por Paula Biglieri y Gloria Perello. San Martín: Universidad Nacional de General San Martín. [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0299/Madoery\\_Otro\\_Desarrollo\\_El\\_cambio\\_desde\\_las\\_ciudades\\_y\\_las\\_regiones\\_2008.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0299/Madoery_Otro_Desarrollo_El_cambio_desde_las_ciudades_y_las_regiones_2008.pdf).
- Ponce, Adelaida Esther y Gabriela Sánchez, eds. 2010. *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. México: Instituto Mora.
- Oxfam México. 2018. “Quiénes somos?”. Consultado en 2018. [https://www.oxfammexico.org/quienes\\_somos](https://www.oxfammexico.org/quienes_somos).
- Oxfam Novib. 1963-2010 *Informes anuales*. Recuperados de los archivos institucionales de Oxfam Novib.
- . 2013. *Acta constitutiva*. 23 de diciembre de 2013. <https://oxfam.app.box.com/s/q14hu2rfpgjz1thpm070xa9mengroi80>.
- . s.f. *Archivo institucional de las contrapartes de Oxfam Novib en América Latina*.
- Sánchez, Gabriela. 2008. “La cooperación europea no gubernamental en México”. En *Cooperación internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, editado por Beatriz Schmuckler, Citlali Ayala y Gabriela Sánchez. México: Instituto Mora.

- Sánchez, Gabriela. 2010. "El Programa Participación Social Chiapas: ¿un caso de cooperación internacional descentralizada? En *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, editado por Adelaida Esther Ponce y Gabriela Sánchez Gutiérrez. México: Instituto Mora.
- Villaseñor, Elio. 2006. *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*. México: DECA Equipo Pueblo.

### Bibliografía complementaria

- Bárcena, Alicia y Antonio Prado. 2016. *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI; Cepal.

### Entrevistas citadas

- Muriedas, Pilar. 2011. Salud Integral para la Mujer (Sipam). Mayo de 2011.
- Perezgrovas, Víctor. 2011. Servicios de Capacitación y Asesoría para el Desarrollo (Secades) Chiapas. Junio de 2011.
- Villaseñor Gómez, Elio. 2011. Director de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo. Mayo de 2011.

## La participación de la sociedad civil en la cooperación internacional de cara a un desarrollo con calidad. Experiencias mexicanas

---

Cristina Tapia Muro\*  
María Elena Romero\*\*  
Karla Valverde Viesca\*\*\*

### Resumen

La cooperación internacional para el desarrollo (CID), cuyo objetivo es incentivar el desarrollo, busca hoy en día implementar una cooperación con metas sociales y políticas que atienda temas como los derechos humanos, la equidad de género y la promoción de la democracia, como una innovadora forma de pensar el desarrollo. Con esta nueva forma de pensar el desarrollo, la sociedad civil se mira como un agente de cambio que puede redefinir la noción que se tiene sobre el desarrollo y reorientar la cooperación hacia proyectos sociales, incluyentes y eficientes. Así, la sociedad civil promueve propuestas claras, vigila el cumplimiento de los proyectos y es enlace con las comunidades, incentivando acciones desde la base. Con énfasis en la experiencia mexicana, este apartado analiza a la sociedad civil como agente de cambio en los propósitos que guían la cooperación internacional revisando dos casos en los que las organizaciones de la sociedad civil (osc) mexicanas se han integrado con diferentes funciones a la búsqueda del desarrollo con calidad de vida.

\* Doctora en Ciencias Económico-Administrativas por la Universidad de Guadalajara y profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima (UCOL). [ctapia@ucol.mx](mailto:ctapia@ucol.mx).

\*\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UCOL. [meromero@ucol.mx](mailto:meromero@ucol.mx).

\*\*\* Doctora en Ciencia Política por la UNAM y profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esta misma universidad. [viesca@unam.mx](mailto:viesca@unam.mx).

## Introducción

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) es un instrumento que, como lo indica su nombre, busca incentivar el desarrollo en términos de la mejora y el progreso de las naciones. Desde finales de los años sesenta y hasta ahora, la evolución de la CID transitó por diversas modalidades que van desde el apoyo a la construcción de infraestructura hasta modelos más amplios que incluyen tecnología y formación de recursos humanos. En su forma actual, los objetivos de la CID se proponen ir más allá de la satisfacción material que procura soluciones a las necesidades económicas inmediatas y buscan implementar una cooperación que atienda metas sociales y políticas con temas transversales como los derechos humanos, la equidad de género y la promoción de la democracia.

Hoy, la CID se orienta hacia la calidad de vida como una innovadora forma de pensar el desarrollo. En esta tesitura, la participación de la sociedad civil en el marco de foros internacionales es fundamental y sirve como sustento para incentivar una discusión que logre redefinir la noción que se tiene sobre el desarrollo y a la vez reorienta la cooperación hacia proyectos sociales, incluyentes y eficientes. Esta nueva modalidad que adquiere la CID explica, en parte, el reconocimiento que ciertos actores gubernamentales hacen a la sociedad civil cuando, a través de su participación se convierten en agentes que coadyuvan al entendimiento de las necesidades de la población y que no sólo son capaces de trabajar con comunidades vulnerables, sino que pueden participar activamente en el logro de los objetivos a partir de promover propuestas claras, fungiendo como vigilante de los proyectos o bien como enlace con la sociedad, incentivando acciones desde la base.

En este sentido, cooperación internacional, desarrollo y sociedad civil son los conceptos que sirven de telón de fondo para la elaboración de este texto cuyo objetivo es analizar el papel de la sociedad civil como actor emergente en el ámbito de la cooperación internacional, con énfasis en la experiencia mexicana. Con este propósito, se presentan tres apartados. Iniciamos con una discusión sobre la cooperación internacional como mecanismo para impulsar el desarrollo, así como respecto a la forma en que éste se encuentra vinculado con la calidad de vida. Posteriormente, se introduce un recorrido

en torno a cómo la sociedad civil se involucra como agente de cambio y actor dinámico en el proceso de toma de decisiones de las estrategias que guían la cooperación internacional. En tercer lugar, se ofrece, de manera ilustrativa, información sobre dos casos en los que las OSC mexicanas se han integrado con diferentes funciones a la búsqueda del desarrollo con calidad de vida a partir de esquemas de cooperación internacional. Finalmente, se presenta, a manera de conclusión, una reflexión de la situación de la sociedad civil en México en el marco de la CID.

### Cooperación y desarrollo

En relación con la CID como un instrumento para impulsar el desarrollo, es relevante considerar como punto de referencia el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán en el año 2011, ya que en él se discutieron dos aspectos de gran trascendencia. Por un lado, la eficacia de la asistencia y, por otro, la necesidad de replantear la cooperación como un compromiso compartido. Sobre este último, y aunque se enfatizó la necesidad de discutir en torno a la cooperación como el compromiso de dos partes por alcanzar un objetivo, la reflexión se centró en el tema del desarrollo: ¿Qué tipo de desarrollo busca la cooperación? ¿Cuáles son las necesidades de los receptores? ¿Con qué capacidades cuentan estos receptores para lograr ese desarrollo?, y cuando se habla de esfuerzos para alcanzar el desarrollo, ¿de qué y de quién dependen esos esfuerzos?

Consideramos que el planteamiento de estrategias claras y reales para alcanzar objetivos de desarrollo, como los propuestos en la Agenda 2030, requieren de nuevos elementos que nos permitan entender si la cooperación ha realmente incentivado un desarrollo que le brinde a la sociedad mejores condiciones de vida, o bien, ha sido utilizada para proyectos que están más enfocados en satisfacer únicamente indicadores cuantitativos. En este sentido, cooperación y desarrollo son conceptos complejos que, más allá de las definiciones tradicionales, requieren de un microanálisis que atienda las particularidades de los países menos favorecidos.

Diversidad de definiciones existen sobre desarrollo, enfoques y modelos, así como teorías sobre CID que analizan objetivos, estrategias, modelos e impactos. Sin embargo, en la práctica pareciera que la cooperación internacional tiende a cumplir objetivos más vinculados a las estrategias de los donadores que a las necesidades de los receptores. De acuerdo con Domínguez y Lucatello (2014), el alcance de los objetivos ha estado vinculado a la agenda de los donadores y eso pone en riesgo el otorgamiento de los recursos y condiciona el impacto de la cooperación. A pesar de que se han celebrado una serie de foros de alto nivel para discutir hacia dónde va la cooperación y definir agendas más eficientes, el consenso se rompe en la práctica al no tener claridad sobre el objetivo fundamental de la cooperación, que es el desarrollo. En este sentido, cuanto más claro y entre más consenso se logre en la definición del tipo de desarrollo que se desea alcanzar y de cómo éste contemple las condiciones del receptor y sus capacidades, serán más eficientes las estrategias de cooperación que se impulsen.

Temas como extrema pobreza, cambio climático, salud y seguridad alimentaria, considerados temas prioritarios en la Agenda 2030, requieren hoy de la colaboración de todos los agentes directamente o indirectamente involucrados en la cooperación. Especialmente de aquéllos que por su mayor cercanía o por su naturaleza, se vinculan más estrechamente con las comunidades vulnerables, tal es el caso de las osc.

Con base en lo anterior, referimos aquí dos elementos que contribuyen a eficientar la cooperación internacional: *a)* en primer lugar, la definición de nuevos indicadores que recuperen no sólo la cantidad, sino la calidad de los logros alcanzados en los proyectos financiados por la CID y que éstos den cuenta de las capacidades de la sociedad atendida, así como se plantean en los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), y *b)* una inclusión más efectiva de la sociedad civil como medio y garante de las acciones de la CID.

En la búsqueda de nuevos indicadores, el concepto mismo de desarrollo ha quedado truncado considerando que los objetivos de la CID se enfocaron a modelos de desarrollo estáticos y permeados por intereses unilaterales durante mucho tiempo. Así, el desarrollo debe ser reinterpretado en función del contexto actual (Valverde 2017). Requerimos de un modelo amplio e incluyente que dé cuenta de las necesidades reales de la sociedad, pero a su

vez considere los recursos con que cada población cuenta para impulsar el desarrollo deseable y sustentable para ellos. Tal vez el desarrollo que se plantea Haití no necesariamente tenga que ver con el desarrollo que requiere Filipinas o Somalia; las realidades son diversas y sus capacidades diferentes. Los indicadores planteados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio quedaron inconclusos y con tareas pendientes, al considerar un solo tipo de desarrollo deseable.

Anteriormente, otros esfuerzos por darle sentido al desarrollo plantearon conceptos que se enfocaron en su objetivo real: el bienestar de la población. Así, “el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apostó por un nuevo concepto en los años noventa: ‘desarrollo humano’ —entendido como la ampliación de las capacidades y las oportunidades del ser humano—”; pese a la relevancia del crecimiento y el ingreso como medidores de bienestar, estos indicadores ya no resultaban útiles para caracterizar el desarrollo. Una nueva propuesta centrada en las capacidades y libertades de las que realmente dispone la gente dio paso a una revaloración de la justicia social, la estructura y objetivos de las instituciones y a la forma de tratar el desarrollo (Mochi y Girardo 2016, 52).

Los indicadores de calidad de vida nos ayudan a entender cómo la CID puede operar como un medio para incentivar estrategias que no sólo cumplan con indicadores numéricos más cercanamente vinculados a la construcción de infraestructura, sino que atiendan los problemas que aquejan a la comunidad internacional y que, aun con limitaciones, los 17 ODS impulsan temas tradicionales, como educación o salud, sumando el tema de servicios de calidad.

Los ODS fueron resultado de consultas públicas, de las demandas recuperadas de la sociedad civil y del diálogo entre diversos países. Se consideraron, además, las particularidades y necesidades específicas que cada Estado enfrenta y que hará que cada uno se comprometa con su logro, al asumir sus propios indicadores a partir de sus capacidades y áreas de oportunidad. Así:

además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar

el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia (ONU 2015).

Todo ello para lograr un desarrollo sustentable que incentive la calidad de vida de la población.

No sólo es importante la transparencia en el desempeño de los donadores y de los receptores, también es relevante considerar la coordinación de las estrategias para apropiarse de las metas de los ODS a partir de las realidades locales y tener efectivos resultados de desarrollo, valorados por los beneficiarios y sostenibles en el tiempo (Deschamps 2014, 128). Por ello, es fundamental no sólo tener indicadores que nos permitan medir avances cuantitativos, sino también cualitativos, los cuales se refieren a percepciones de prácticas y cambios deseados en los proyectos y programas de la CID (Deschamps 2014, 128).

Si bien los ODS tienen como fin último la erradicación de la pobreza y la conservación del medio ambiente, en su conjunto destacan elementos cualitativos, pues asumen indicadores que prevean acciones de calidad. Por ejemplo, plantean el acceso a servicios de salud con calidad o educación gratuita y con calidad.

De manera que la calidad se convierte en un referente que incentiva la atención de temas de desarrollo sustentable, cuya evaluación dé realmente cuenta de la calidad de vida que las comunidades van alcanzando en la medida en que los planes de desarrollo se van aplicando.

De acuerdo con Mochi y Girardo (2016, 47), si reflexionamos sobre la evolución del concepto de desarrollo y su vínculo con la CID, inferimos que se trata de “concebir al desarrollo como una categoría en construcción” y “reinventar” a la propia CID en función de tiempo, espacio y actores con la posibilidad de superar los principios doctrinarios del neoliberalismo.

Por lo tanto, es pertinente considerar que el bienestar de la población y la calidad de vida tienen un enfoque “multidimensional”, integrando áreas que van desde temas como el compromiso cívico hasta la vivienda, del ingreso a la satisfacción de vida y de las habilidades o capacidades, al estado de salud (OECD 2014).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha creado, a partir del Índice para una vida mejor, once diferentes dimensiones de vida, lo cual da cuenta de la debilidad en los criterios cuantitativos, dado que uno podría esperar que aquellos países con indicadores más altos en temas como el ingreso per cápita o producto interno bruto (PIB) serían los mejor ubicados en temas de calidad de vida. Sin embargo, los resultados del estudio realizado permiten ver cómo algunos países comparten debilidades en temas como calidad del aire, seguridad laboral o capacidad para tener una vivienda con cualquier nivel de PIB, mostrando cómo aun aquellos países considerados como los más ricos, presentan necesidades para trabajar por el bienestar de sus ciudadanos (OECD 2014).

Por lo que se refiere al segundo aspecto que puede hacer más eficiente la cooperación, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (osc) en el diseño de los principios que deben guiar la CID para el logro de los objetivos de un desarrollo sustentable y con calidad es una condición indispensable. Son estos actores quienes, a pesar de su aún cuestionada situación, están más cerca de las necesidades y capacidades de las comunidades vulnerables y pueden coadyuvar al logro de metas reales. Por la relevancia que para este trabajo tiene su participación, recuperamos un poco sobre la discusión al respecto.

### La CID y la sociedad civil

Hacer referencia a la sociedad civil precisa delimitarla conceptualmente dada la variedad de interpretaciones que existen al respecto. En este documento se parte de la idea descrita por Salamon y Sokolowski (2004, 66). Es decir, como “el conjunto de (1) organizaciones formales e informales o relaciones estructuradas entre personas que son (2) privadas (se refiere a que no forman parte del aparato estatal); (3) no distribuyen ganancias; (4) autónomas, y (5) voluntariamente constituidas y mantenidas”.

Hoy por hoy, este conjunto de organizaciones, es decir, la sociedad civil organizada, constituye un actor relevante en la escena de la cooperación internacional. La incursión de este agente en el tema, si bien ha generado importantes e interesantes avances, aún registra una lista de asuntos

pendientes y se caracteriza por concentrar luces y sombras al analizar la situación actual.

La acción de las osc se centra en un contexto en el que, a escala mundial, más del 70% de la población que padece pobreza vive en países de “renta media”, atendiendo un criterio básico como medio para la asignación de los recursos: el PIB. A partir de esta catalogación, se justifica el incremento o el descenso de los niveles de financiamiento para proyectos de la CID, y se deja fuera a aquellos países considerados de renta media, pero que aún exhiben apremiantes necesidades que satisfacer en las todavía abundantes comunidades vulnerables que caracterizan a estos países. Ante esta situación, las osc han ganado un papel relevante como actores de cambio global resultado de batallas propias y sinergias para la afirmación y defensa de derechos, la participación y la exigencia frente a necesidades y problemáticas de países, regiones, localidades y personas (Cobos 2014, 84).

Sin embargo, si bien el camino de la sociedad civil como actor en la CID global no es reciente, en la práctica (Sánchez 2016, 203) puede entenderse como relativamente nuevo a razón de su inclusión en el discurso y compromisos de los Estados. La Declaración de París, realizada en 2005, ha representado el primer paso para el reconocimiento explícito de la sociedad civil en calidad de actor relevante en los procesos de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, según lo referido por el Grupo Asesor del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) - OCDE sobre osc y Eficacia de la Ayuda, las osc interpretaron como reducido el papel al que se hizo referencia en el documento mencionado, por lo que se inició una movilización de éstas para fomentar una perspectiva más comprehensiva sobre su labor en el tema (Balbis 2011, 35).

En este sentido, muchas osc demandaron y actuaron para generar procesos de participación más incluyentes que permitieran su presencia en espacios más plurales y definitorios. Estas acciones contribuyeron al reconocimiento de las osc como agentes para el desarrollo por derecho propio desde las reuniones de Accra 2008 y luego en Busán 2011 (Cobos 2014, 86).

A escala mundial, las organizaciones se han dado a la tarea de realizar críticas en torno a los objetivos planteados y su carácter asistencialista más que reivindicativo de derechos, con una visión más permeada por el concepto

de ayuda que una vinculada con el concepto de cooperación, dejando un vacío en lo que respecta a la participación ciudadana y a la promoción de la democracia, los derechos humanos, los derechos de los pueblos o la garantía de relaciones comerciales más justas y la ausencia de estándares más rigurosos de cumplimiento y de medición de los logros (Cobos 2014, 89).

Así, conforme se organizaron diversos eventos internacionales sobre la efectividad de la cooperación para el desarrollo, el papel de la sociedad civil fue tomando relevancia; ello a medida que ésta fue manifestándose al respecto desde diferentes foros y espacios. A la Declaración de París siguió el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra, en 2008, cuyo programa de acción hace referencia específica al siguiente compromiso: “Profundizaremos nuestra colaboración con las organizaciones de la sociedad civil”, para lo cual se invitó a las osc a internalizar las propuestas existentes sobre los principios para la eficacia de la ayuda y se establece que se privilegiará el trabajo coordinado con ellas (OCDE 2005, 5). Durante 2008 también se pusieron en marcha dos plataformas globales con la misión de favorecer el impacto de las actividades de la sociedad civil a través del trabajo organizado, el desarrollo de herramientas y la difusión de experiencias deseables, entre otros elementos: Open Forum for CSO Development Effectiveness (en adelante Open Forum) y BetterAid (BA; Civicus 2013, 6).

Cabe destacar que ambas plataformas y la organización que de ellas emanó hicieron posible la realización de la Asamblea Global del Foro Abierto de la sociedad civil y la especificación de los Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las osc en 2010, un primer paso para la concreción del Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las osc aprobado en 2011. Dichos principios representaron líneas generales de actuación para las organizaciones, mientras que el documento del marco avanzó diseñando directrices para su cristalización en los diferentes contextos (Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las osc 2011).

A través de dichos foros y de consultas tanto nacionales como regionales, se concentró una serie de prioridades, compromisos y preocupaciones de las organizaciones que se presentaron a nombre de este actor emergente en el Cuarto Foro sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea (2011; Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las osc 2011, 3). Un año después, en

2012, se inició el trabajo en la plataforma *csO Partnership for Development Effectiveness* (CPDE, por sus siglas en inglés), iniciativa “sucesora” del *Open Forum y BA* (Civicus 2013, 6). Dicha alianza de las osc para la efectividad del desarrollo representa, en sus propias palabras, “la plataforma más importante de la sociedad civil” al interior de la alianza global. Sus objetivos están encaminados tanto hacia el logro de resultados eficientes en las prácticas de cooperación como al desarrollo de capacidades en la sociedad civil organizada (CPDE 2015, 11).

La alianza de las osc había cobrado forma, y en diciembre de 2012 emitió una declaración respecto a su posicionamiento en el tema de la cooperación para el desarrollo (CPDE 2012). En el documento pueden identificarse dos acuerdos centrales respecto a las necesidades existentes:

- 1) La reflexión y repensamiento de la forma de aprehender y abordar el tema del desarrollo. Es decir, si bien se reconocen todos los logros existentes en los diversos foros (tanto respecto a los actores integrados como sobre el tipo de desarrollo que se promueve), se señalan ciertas lagunas existentes en la práctica. Así, se pone de manifiesto la importancia de no reducir los fundamentos del desarrollo al crecimiento y la iniciativa privada, al tiempo que se señala la carencia de compromiso para el logro del desarrollo que exhiben muchas de las veces los países del Sur.
- 2) La creación de una estructura mundial de osc desde un enfoque por países. La alianza pretende “establecer una base firme para la participación de las osc”, por lo que se enfoca en trabajar en diferentes niveles (nacional, subregional, regional y sectorial) para la promoción de la justicia social, todo ello desde una perspectiva feminista.

Para avanzar en el cumplimiento de sus metas, establecen cuatro estructuras de gobernación (Consejo Global, Comité de Coordinación, copresidentes, Comité Independiente de Rendición de Cuentas) y dos de trabajo (grupos de trabajo y agente financiero, y secretaría global; CPDE 2012, 12).

Actualmente, la alianza de las osc se encuentra operando bajo las líneas del Plan Estratégico 2016-2019, el cual plantea objetivos para seis áreas básicas de incidencia: cooperación eficaz al desarrollo, rendición de cuentas

del sector privado, cooperación Sur-Sur, países en situación de conflicto y fragilidad, entorno propicio para las osc y eficacia del desarrollo de las osc (CPDE 2016).

De acuerdo con la trayectoria que se ha presentado, queda de manifiesto que si bien la participación de la sociedad civil en el tema del desarrollo se remonta a décadas atrás (Sánchez 2016), no es sino hasta el 2005 con la Declaración de París que se potencializa su papel y se inicia una serie de acciones desde las propias organizaciones para facilitar su incidencia en el tema. Como fruto de esa trayectoria, Sánchez (2016, 204-205) identifica cinco principales formas de participación de la sociedad civil en cuanto al tema de la cooperación internacional:

- a) Colaborar en el diseño, formulación e implementación de los proyectos de desarrollo financiados por medio de la CID.
- b) Participar en foros y eventos sobre el tema.
- c) Fungir como “grupos de presión” para el logro de sus intereses.
- d) Fungir como “grupos de *advocacy* o *think tanks*”, en busca de construir apoyo hacia los diversos actores sociales respecto a su causa o intereses.
- e) Colaborar como consultoras de otros actores tales como agencias, organismos intergubernamentales, entre otros.

Queda claro que el papel de la sociedad en el desarrollo cada día ocupa un lugar más relevante. En particular, es la sociedad civil organizada la que reclama espacios y emprende acciones encaminadas a impulsar la cooperación internacional. Sin embargo, ser protagonista también implica asumir las reglas del juego y los acuerdos que otros actores incorporan a la escena. Así, es posible afirmar —tal como lo hace Fernández— (2011, 30) que:

la agenda de las osc latinoamericanas [...] es mucho más que un grito desesperado exigiendo a los donantes que regresen y es más amplia que la “agenda de la efectividad”. No se circunscribe a debates técnicos y se ubica más en el campo de debates políticos, por ejemplo, “cómo entender” la cooperación misma, “cómo gobernarla” y “cómo gestionarla” para que sea una palanca efectiva de desarrollo y de democracia.

Nosotros nos permitiríamos agregar: es justo por ello que constituye un actor imprescindible en este proceso.

### **CID y sociedad civil, incentivando el desarrollo con calidad en México**

Para el caso mexicano, la sociedad civil puede ser identificada como un elemento importante que incentiva una mejor forma de vida en las personas a partir de su interés por la comunidad y no por el individuo. Vista como un actor que se mira independiente al Estado (Cohen y Arato 1992), su participación en el desarrollo de la comunidad se ubica en su tarea de canalizar demandas, movilizar intereses y vigilar que los objetivos se cumplan.

Podemos encontrar diferentes niveles en los que la sociedad civil y la calidad de vida se vinculan. Primero, al considerar la relación entre participación de la sociedad civil y una satisfacción subjetiva, a través de la cual podemos identificar elementos de percepción importantes. En segundo lugar, la sociedad civil incentiva el capital social de puente que ayuda en la búsqueda de soluciones a problemas sociales a partir del acceso a redes. De esta manera, se aprecia una conexión entre sociedad civil y la calidad de vida partiendo del involucramiento de las personas en asociaciones que propician satisfacción en la contribución con el desarrollo de comunidades y a su vez incentivan y ayudan a alcanzar mejores niveles de bienestar en ellas (Wallace y Pichler 2009, 258-259).

Al relacionar el enfoque de Wallace y Pichler (2009) con las funciones señaladas por Sánchez (2016), es posible reconocer las diferentes formas en que la sociedad civil aporta a la calidad de vida desde la cooperación internacional. Al respecto, proponemos la clasificación contenida en la tabla 1, en la cual es posible identificar cinco funciones que, en general, desempeñan las organizaciones: colaboración, representación, gestoría, integración e instrucción.

En México, efectivamente existen ejemplos para todas, pero en este trabajo sólo recuperamos dos casos, que se presentan más adelante y consideramos que tienen una incidencia particular en la calidad de vida.

## La participación de la sociedad civil

TABLA 1

Participación de la sociedad civil en el marco de la cooperación internacional  
para un desarrollo con calidad de vida

Función/ papel desempeñado por las osc	Modalidad	Forma de incidir en la calidad de vida	Beneficiario
Colaboradora	Colaborar en el diseño, formulación e implementación de los proyectos de desarrollo financiados por medio de la CID.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de necesidades comunitarias.</li> <li>• Satisfacción subjetiva al “ayudar”.</li> <li>• Generación de capital social útil para el desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidad</li> <li>• osc</li> <li>• Comunidad/ osc</li> </ul>
Representante	Participar en foros y eventos sobre el tema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilidad procedural.</li> <li>• Representación de necesidades e intereses comunitarios ante otros actores.</li> <li>• Representación de necesidades e intereses de otras organizaciones para facilitar su trabajo con las comunidades (metaparticipación).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osc</li> <li>• Comunidad</li> </ul>
Gestora	Fungir como “grupos de presión” para el logro de sus intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de necesidades comunitarias ante otros actores.</li> <li>• Satisfacción subjetiva al “ayudar”.</li> <li>• Gestión de las necesidades de otras organizaciones para facilitar su trabajo con las comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidad/ osc</li> <li>• osc</li> </ul>
Integradora	Fungir como “grupos de <i>advocacy</i> o <i>think tanks</i> ”, en busca de construir apoyo en los diversos actores sociales respecto a su causa o intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de necesidades comunitarias ante otros actores.</li> <li>• Generación de capital social útil para el desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidad</li> <li>• Comunidad/ osc</li> </ul>
Instructora	Colaborar como consultoras de otros actores tales como agencias, organismos intergubernamentales, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilidad procedural.</li> <li>• Representación de necesidades e intereses comunitarios ante otros actores.</li> <li>• Identificación de vías de resolución considerando las prioridades e intereses comunitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osc</li> <li>• Comunidad</li> <li>• Comunidad</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Wallace y Pichler (2009) y Sánchez (2016, 204-205). De este último texto se recuperó la columna “Modalidad”.

Sin duda, una sociedad civil fortalecida y con amplios niveles de participación impulsa programas de desarrollo que atienden las prioridades locales, con lo que incentivan la calidad de vida de las personas. En Estados con condiciones de pobreza o problemas sociales endémicos, la sociedad civil apoya, complementa o guía proyectos diseñados desde los gobiernos, o bien, atiende proyectos planteados por las mismas osc.

En su meta nacional “México, un actor con responsabilidad global”, México plantea como estrategia impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo del país como al desarrollo y estabilidad de otros países. En este sentido, el país se asume como actor dual, capaz de contribuir con el desarrollo de otros y de continuar recibiendo recursos para proyectos específicos. Para contar con una política integral y comprehensiva de la cooperación internacional, aprobó desde 2011 la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) e institucionalizó la cooperación en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), cuyo objetivo general es potenciar el desarrollo dentro y fuera de México mediante una política de cooperación coherente con las fortalezas y necesidades nacionales identificadas. En este sentido, la Amexcid aún tiene un gran trabajo por delante, especialmente en la consecución de una política de cooperación internacional y en la incorporación de actores sociales que contribuyan con su experiencia en la definición de principios y estrategias para lograr el objetivo de desarrollo deseado por la cooperación.

En México es necesario crear el ambiente adecuado para que las osc participen activamente en la definición de estrategias de desarrollo vinculadas a la cooperación internacional, toda vez que, como se mencionó, son estos actores los que están trabajando más de cerca con las comunidades vulnerables y pueden aportar experiencia y garantizar que se cumplan las metas de desarrollo. En este sentido, se ha creado el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en abril de 2017, incorporando una serie de jornadas de diálogo regional con los representantes de las osc para proponer estrategias que definan el desarrollo deseable y las capacidades de las regiones mexicanas.

Si bien no existen las condiciones ideales para el desarrollo de las actividades de las osc mexicanas, hay ejemplos que permiten percibir cómo con la participación de este tipo de organizaciones se han logrado proyectos con impacto en la sociedad y que han coadyuvado en la solución de problemas crecientes. Como afirma Jeffrey T. Jackson (2005), en la cooperación bilateral, algunas organizaciones pequeñas influyen definitivamente en el logro de los proyectos, con especial mención a Japan International Cooperation Agency (JICA) y Fundación Casa Alianza.

El proyecto Casa Alianza para niñas de la calle en la Ciudad de México, financiado por JICA, constituye un ejemplo de la función “colaboradora” de las osc, dado que refleja la forma en que la sociedad civil comprometida con causas de la comunidad puede aportar resultados en la calidad de vida de las personas, tanto de los involucrados en el servicio como de los beneficiarios directos. Atendiendo a niñas en condición de calle, desde el año 1988, la Fundación Casa Alianza se ha enfocado en adolescentes de entre 12 y 18 años expuestos a situaciones de violencia, abuso y abandono, buscando que a partir de una etapa de residencia aprendan un estilo de vida pleno (Fundación Casa Alianza México 2018).

En el proceso de búsqueda de recursos, JICA México se integra a este proyecto a partir de cooperación bilateral, el cual se enfoca en niñas atendidas en la organización de la sociedad civil: Casa Alianza. Aproximadamente 800 niñas son apoyadas anualmente, de entre las cuales, la mayoría (60%) presenta experiencias como abuso, violencia familiar, consumo de drogas, enfermedades de transmisión sexual (ETS), embarazos, prostitución o han sido víctimas de pornografía infantil. De acuerdo con el reporte de JICA, las principales causas de esta situación son hogares con desintegración familiar, pobreza, falta de educación y en ocasiones hasta violencia, condiciones que orillan a muchas niñas a buscar oportunidades, que al no concretarse, las dejan en situación de calle. Ante esto, JICA participa en el proyecto “Desintoxicación para Niñas de la Calle” financiando bajo el programa de socios, además de integrar esfuerzos a través del programa de jóvenes voluntarios japoneses (JOCV; JICA México 2017).

Así, de 2004 a 2007, Casa Alianza se benefició del apoyo de JICA para el proyecto “Rehabilitación para Niñas de la Calle”, cuya meta superior fue

reintegrar a la sociedad y a su familia a niñas que hayan completado el programa, promoviendo que aquéllas con problemas de adicción a sustancias psicoactivas adquieran condiciones saludables (tanto física como mentalmente) y desarrollen conocimientos y experiencias necesarias para reintegrarse positivamente a la sociedad (JICA México 2017).

Siguiendo el proyecto anterior, del año 2004 al 2007, JICA México, en colaboración con dicha fundación, llevó a cabo el “Proyecto Quetzal” a fin de continuar con los objetivos del anterior, para el tratamiento y reintegración de niñas en situación de calle que ingieren sustancias psicoactivas, desarrollando talleres de expresión artística que les permitieron a las niñas participar en actividades de integración y encontrar alternativas que las alejaran de las drogas y la violencia (Forum 2008).

Una de las historias que Kotomi Arita —voluntaria del programa apoyado por JICA— rescata de este proyecto es la de Hermelinda, quien con tan sólo diez años dejó su casa y fue a vivir a las calles de la Ciudad de México. Recuperada a través de los programas de rehabilitación de Casa Alianza, Hermelinda ha logrado dar sentido a su vida; después de ser violada, de haber perdido a su hijo dado en adopción por su problema de adicción, hoy ha encontrado nuevos objetivos. El apoyo de voluntarios como Kotomi Arita representa un gran esfuerzo en la enseñanza de manualidades, pero también en el enfrentamiento cultural. Mientras niñas como Hermelinda requieren de cercanía y afecto, la gran diferencia cultural entre México y Japón implica ajustes en el comportamiento de los voluntarios, lo cual hace el trabajo más complejo, pero también da cuenta de cómo la presencia de una osc en la administración de los proyectos puede generar resultados positivos, haciendo de estas diferencias un medio para crear escenarios alternativos para la gente con necesidades extremas. De acuerdo con Selva Marina Cosío, la coordinadora local de Casa Alianza, la diferencia cultural con los voluntarios japoneses ha traído al proyecto ideas nuevas, una forma diferente de hacer las cosas, resultando en un gran experimento (JICA 2007).

Otro ejemplo que ilustra la incidencia de la sociedad civil en la calidad de vida a través del tema de la cooperación internacional son las actividades de DECA (Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios) Equipo Pueblo, A. C. Dicha organización ha venido ejerciendo, entre otros papeles, su

función “representante” y “gestora” en diferentes foros e instancias a partir de lo que podríamos llamar “metaparticipación”.<sup>1</sup>

Equipo Pueblo opera a partir de cuatro diferentes programas: Incidencia política en el desarrollo local, Diplomacia ciudadana, Sostenibilidad institucional y Articulación de actores sociales para la incidencia política. Es a partir de este último que se pretende fortalecer vínculos entre los actores sociales y posicionar los intereses de las OSC ante los organismos o instancias correspondientes, ejerciendo presión para favorecer su agenda (DECA 2017).

En el marco anterior, Equipo Pueblo funge como “organización-punto focal” para la Alianza de las OSC para la Eficacia del Desarrollo. Como parte de esta responsabilidad, ha estado colaborando en el seguimiento del cumplimiento de los compromisos para la eficacia del desarrollo. De forma reciente, aplicó una encuesta a diferentes OSC de la cual se desprendió el resultado de indicadores sobre el entorno de las organizaciones, rendición de cuentas, el entorno legal, la equidad de género, entre otros. Los resultados se plasmaron en el Informe de Progreso 2016 (DECA 2016).

Entre los principales hallazgos de la encuesta realizada para la “Segunda Ronda de Monitoreo de los Compromisos para la Cooperación Eficaz al Desarrollo 2016” (DECA 2016), destaca lo siguiente:

- Los espacios y mecanismos para incluir la participación de la sociedad civil en la construcción del desarrollo deben ser formalizados, ampliados y difundidos, dado que varios actores no identifican su existencia.
- No existe evidencia de una aplicación efectiva de los Principios de Estambul en su totalidad.
- El diálogo con la sociedad civil organizada para el tema de la cooperación no es una constante; los esfuerzos que se perciben aún resultan escasos en comparación con lo que resta por hacer.

<sup>1</sup> El concepto de *metaparticipación* es acuñado originalmente en el ámbito de la educación para referirse a diferentes tipos de participación infantil y juvenil. A partir del trabajo de Hart, Trilla y Novella (en Osorio 2016), se hace referencia con el término a la participación surgida para detonar más participación, es decir, reivindicar espacios, ampliar derechos o mecanismos para ser considerados en un proceso.

- Las condiciones regulatorias (marcos legales) no propician equidad de oportunidades e inclusión para todos los actores.
- Es necesario avanzar en el tema de la evaluación a partir de la inclusión de diferentes actores, así como de la transparencia de ésta.

Queda de manifiesto que si bien existen esfuerzos para mejorar el entorno en el que las osc se desenvuelven, también se refleja un resultado poco articulado y carente de formalización en diferentes aspectos. La participación de organizaciones en estos diálogos representa la posibilidad de atender directamente las necesidades y requerimientos para un desempeño más eficaz en la construcción del desarrollo.

### Reflexiones finales

El debate sobre la resignificación de la cooperación y la valoración sobre el tipo de desarrollo que ésta busca permite plantear la relevancia de que nuevos actores participen para identificar y proponer formas de solucionar problemas; ser fuente de financiamiento (como es el caso del sector privado); servir como monitores de la eficacia del desarrollo y dar certeza de cómo son implementados los proyectos para contribuir con ello a la rendición de cuentas.

Las osc son sin duda los elementos activos que resignifican la cooperación. Justamente, la magnitud y exigencia de esta tarea ha permeado en la evolución del concepto mismo: para alcanzar el desarrollo, se precisa la contribución de los diversos actores sociales, quienes, al ser considerados en el proceso, reconstruyen la idea de lo que debe entenderse por ello. Así, términos como sustentable, calidad de vida, bienestar y desarrollo humano imprimen un significado integral al concepto y lo han apartado de la visión reduccionista inicial.

En este panorama, la inclusión de la sociedad civil como actor resulta determinante, tanto en aquello que se refiere a la definición del desarrollo y su logro como a lo que supone identificar cuáles son los elementos básicos para garantizar la eficiencia de acciones y recursos destinados a esta tarea.

Sin embargo, la participación misma de las osc es un reto, su diversidad en cuanto a vocación, tamaño y experiencia hace que el camino no sea fácil.

Es posible identificar dos elementos que contribuyen a eficientar la cooperación internacional. Por un lado, la búsqueda de nuevos indicadores que recuperen no sólo la cantidad, sino la calidad de los logros alcanzados en los proyectos financiados por la CID. Por el otro, una inclusión más efectiva de la sociedad civil como medio y garante de las acciones de la CID.

La realidad mexicana plantea diversas particularidades. Conscientes de que hay mucho trabajo por hacer, hasta ahora, algunas de las funciones que las osc desempeñan en nuestro país son colaboración, representación, gestión, integración e instrucción.

A partir de un escenario inequitativo y cambiante, las osc identifican varios retos para su funcionamiento, todos ellos relacionados de algún modo con el aseguramiento de un marco impulsor de sus actividades, tanto en términos económicos como legales, políticos y sociales. Pese a esto, es posible identificar diversos proyectos en los que gobiernos y sociedad civil han logrado una sinergia en búsqueda de la calidad de vida. Habrá que estar atentos para impulsar cada vez más la colaboración entre estos actores, dado que cada uno de ellos aporta diferentes fortalezas: por un lado, los recursos y capacidad operativa para implementar los esquemas y, por el otro, cercanía con la población para la realización de diagnósticos, diseños, monitoreo y evaluación acertados.

### Referencias bibliográficas

- Balbis, Jorge. 2011. "Eficacia y calidad de la cooperación para el desarrollo en el ámbito universitario. El caso español". *Serie Avances de Investigación*, núm. 55, 73-91.
- Civicus. 2013. *Enabling Environment Index 2013*. Consultado el 31 de agosto de 2016. [http://civicus.org/ei/downloads/Civicus\\_EEI%20REPORT%202013\\_WEB\\_FINAL.pdf](http://civicus.org/ei/downloads/Civicus_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf).
- Cobos Palacios, Verónica. 2014. "Las organizaciones de la sociedad civil frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio: análisis de las

- experiencias, limitantes y desafíos en la construcción de la Agenda post-2015”. En *Desarrollo y cooperación internacional. Miradas críticas y aportes para la Agenda post-2015*, coordinado por Juan Carlos Domínguez y Simone Lucatello, 83-104. México: Contemporánea.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato. 1992. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CPDE (cso Partnership for Development Effectiveness). 2012. *Building a cso Partnership for Development Effectiveness*. Consultado el 22 de mayo de 2017. [http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/Building-A-CSO-Partnership-for-Development-Effectiveness\\_ES.pdf](http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/Building-A-CSO-Partnership-for-Development-Effectiveness_ES.pdf).
- . 2015. “CPDE Global Synthesis Report 2015”. En *Resources on cso Development Effectiveness*. Consultado el 28 de mayo de 2017. [http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/Global-Synthesis-Report\\_lowres.pdf](http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/Global-Synthesis-Report_lowres.pdf).
- . 2016. En *Account, Build, Commit: Towards Effective People-Centered Development*. cso Partnership for Development Effectiveness Strategic Plan 2016-2019. Consultado el 26 de mayo de 2017. <http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/11/Strategic-Plan-1030-ES.pdf>.
- DECA (Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios) Equipo Pueblo, A. C. 2016. *Alianza de OSC para la eficacia del desarrollo participando en la 2.ª Ronda de Monitoreo de la CED en México 2016*. Consultado el 20 de mayo de 2017. <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/ANALISIS%20ENCUESTA%20DE%20MONITOREO%202DA%20RONDA.pdf>.
- . 2017. “DECA Equipo Pueblo, A. C.” En *Presentación 2017*. Consultado el 25 de mayo de 2017. <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/PresCurri/PRESENTACION%20EP%202017%20FIN.pdf>.
- Deschamps, Joelle. 2014. “La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo: una reflexión desde lo local”. En *Desarrollo y cooperación internacional. Miradas críticas y aportes para la Agenda post-2015*, coordinado por Juan Carlos Domínguez y Simone Lucatello, 125-145. México: Contemporánea.

- Domínguez, Juan Carlos y Simone Lucatello. 2014. "Introducción: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el debate post-2015. Retos y tensiones en la definición de una nueva agenda". En *Desarrollo y cooperación internacional. Miradas críticas y aportes para la Agenda post-2015*, coordinado por Juan Carlos Domínguez y Simone Lucatello, 9-29. México: Contemporánea.
- Fernández, Rubén. 2011. "América Latina ante la agenda internacional de desarrollo. Una agenda desde las osc latinoamericanas". *Avances de Investigación*, núm. 55, 23-32.
- Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las osc. 2011. *Consenso de Siem Reap de las osc sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las osc*. Consultado el 5 de septiembre de 2016. [http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/spanish\\_framework\\_for\\_cso\\_dev\\_eff.pdf](http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/spanish_framework_for_cso_dev_eff.pdf).
- Forum. 2008. *Festival Internacional de Arte de los Niños en Situación de Calle*. <https://forumm.wordpress.com/author/josepedro/page/126/>.
- Fundación Casa Alianza México. 2018. "¿Quiénes somos y qué hacemos?". [http://casa-alianzamexico.org.quienes\\_somos](http://casa-alianzamexico.org.quienes_somos).
- Jackson, Jeffrey. 2005. *The Globalizers, Development Workers in Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- JICA (Japan International Cooperation Agency). 2007. "Focus on Latin America". Consultado el 27 de mayo de 2017. [https://www.jica.go.jp/english/news/focus\\_on/latin/latin\\_3.html](https://www.jica.go.jp/english/news/focus_on/latin/latin_3.html).
- JICA (Japan International Cooperation Agency) México. 2017. *Proyectos de Cooperación Técnica*. Consultado el 27 de mayo de 2017. <https://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/pdf/proyecto03.pdf>.
- Mochi, Prudenzió y Cristina Girardo. 2016. "Desarrollo y cooperación: ¿Cuál cooperación para qué desarrollo?". En *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Una perspectiva desde México*, coordinado por Esther Ponce, Simone Lucatello y Rafael Velázquez, 47-59. México: CGCID; AMEI; Remecid.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2005. "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra". <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2014. *OECD Multilingual Summaries How's Life? 2015 Measuring Well-being*. Consultado el 27 de mayo de 2017. [http://www.oecdbetterlifeindex.org/media/bli/documents/how\\_life-2015-sum-en.pdf](http://www.oecdbetterlifeindex.org/media/bli/documents/how_life-2015-sum-en.pdf).
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Consultado el 28 de mayo de 2017. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Osorio, A. 2016. "La ampliación de la participación infantil en México. Una aproximación sociológica a sus razones, obstáculos y condiciones". *Sociológica* 31 (87): 111-142.
- Salamon, Lester y Wojciech Sokolowski. 2004. "Measuring Civil Society". En *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, coordinado por Lester Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler y Wojciech Sokolowski. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Sánchez, Gabriela. 2016. "Sociedad civil y cooperación internacional". En *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Una perspectiva desde México*, coordinado por Esther Ponce, Simone Lucatello y Rafael Velázquez, 47-59. México: CGCID; AMEI; Remecid.
- Valverde Viesca, Karla. 2017. "Construcción institucional del desarrollo en México". *Estudios Políticos*, núm. 42 (sep.-dic.).
- Wallace, Claire y Florian Pichler. 2009. "More Participation, Happier Society? A Comparative Study of Civil Society and the Quality of Life". *Social Indicators Research* 93 (2): 255-274.

## El Foro del Ecosoc para el Seguimiento a la Financiación para el Desarrollo y su encomienda en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

---

Carlos Cerda Dueñas

### Resumen

Este capítulo analiza el contexto en el cual se establece el Foro anual del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de Seguimiento a la Financiación para el Desarrollo. El foro, mandatado en el parágrafo 132 de la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), está llamado a ser un instrumento para monitorear y mejorar los mecanismos de financiamiento que contribuyan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en la Cumbre Mundial realizada en Nueva York en septiembre de 2015. En este sentido, se analizan los resultados de la primera reunión del foro (abril de 2016), la concepción que de él mantienen actores de la cooperación para el desarrollo y las expectativas para el cumplimiento de sus objetivos.

### Introducción

Durante 2015 se realizaron tres conferencias internacionales trascendentales relacionadas con el tema del desarrollo: la Tercera Conferencia sobre Financiación al Desarrollo celebrada en Addis Abeba en julio; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible realizada en Nueva York en septiembre y la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires y profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Guadalajara. carlos.cerda@itesm.mx.

de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tuvo lugar en París en el mes de diciembre.

La conferencia de Addis Abeba significa la secuencia del tema de financiación al desarrollo generada a partir de la necesidad de determinar las formas y los actores que debieran financiar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en el año 2000. Así, la primera conferencia se realizó en Monterrey, México, en marzo de 2002; a finales de 2008 se efectuó la segunda de las conferencias en la capital catari, Doha. Hubo una reunión extraordinaria en la sede de Naciones Unidas en junio de 2009 a fin de analizar los efectos en el desarrollo que podría provocar la crisis económica mundial y determinar respuestas de emergencia y de largo plazo para mitigar sus efectos.

Estas conferencias sobre financiación para el desarrollo eran las únicas de las conferencias mayores de Naciones Unidas sin ningún mecanismo de seguimiento, pero en el documento adoptado en la tercera conferencia, denominado la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), por vez primera se creó un mecanismo para cubrir esa carencia. En el párrafo 130 se estableció que los mecanismos de seguimiento y examen serían esenciales para llegar a lograr los ODS y los medios para cumplirlos, por ello se incluyó el compromiso de las partes a hacer un seguimiento adecuado y eficaz de los resultados de la financiación para el desarrollo y todos los medios de ejecución de la Agenda para el desarrollo después de 2015 en los planos nacional, regional e internacional.

En la concepción de lo que debe ser el seguimiento a la financiación al desarrollo, la AAAA señala en su párrafo 131:

El proceso de seguimiento debería evaluar los progresos, identificar los obstáculos y problemas encontrados al aplicar los resultados de la financiación para el desarrollo y usar los medios de ejecución, promover el intercambio de las enseñanzas extraídas de las experiencias en los planos nacional y regional, examinar los nuevos temas de importancia para la aplicación de la agenda cuando sea necesario, y proporcionar recomendaciones normativas para la adopción de medidas por la comunidad internacional (Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo 2015, 44).

La AAAA ofrece una gama completa de acciones para realinear los flujos financieros y las políticas con las prioridades económicas, sociales y ambientales. Contiene más de cien compromisos de políticas concretas que requieren fuentes de financiación, tradicionales e innovadoras, y que se refieren, además, a cuestiones como la tecnología, la innovación, el comercio, la deuda y los datos para apoyar el alcance de la Agenda 2030, es decir, particularmente, la consecución de los 17 ODS (que fueron aprobados en la Cumbre de Nueva York en septiembre de 2015) y sus 169 tareas específicas.

En este capítulo se describe y analiza de forma particular el Foro del Consejo Económico y Social (Ecosoc) para el Seguimiento a la Financiación para el Desarrollo, que está mandatado en el parágrafo 132 de la AAAA. Se revisan sus antecedentes, se considera la forma en que fue estructurado, pero sobre todo, se examinan las expectativas de su operatividad y eficacia a partir del desarrollo de su primera sesión celebrada en abril de 2016 y de la concepción que sobre éste guardan algunos de los actores que en él participan.

### Los antecedentes del foro

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecieron apenas unas pautas básicas y mínimas para el trabajo hacia su implementación. La Agenda 2030, en cambio, dedica capítulos especiales a la implementación, seguimiento y evaluación. Durante su negociación, específicamente en la quinta ronda (mayo de 2015), las discusiones se centraron en los marcos de seguimiento y revisión para los ODS. Hubo consensos respecto de la necesidad de que esos marcos contemplaran tanto la escala global como la regional y nacional, y en la necesidad de potenciar el rol del Foro Político de Alto Nivel (*High Level Political Forum [HLPF]*)<sup>1</sup> como espacio central para el seguimiento y evaluación a nivel universal (Surasky 2016).

<sup>1</sup> El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible fue establecido en virtud de los párrafos 84 a 86 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulada “El futuro que queremos” (resolución 66/288 de la Asamblea General, Anexo). En la Agenda 2030 para el Desarrollo

La “reestructuración” del HLPF para convertirlo en la “casa de los ODS” en Naciones Unidas puede ser un paso importante, pero no es el único espacio creado para el impulso y seguimiento de la Agenda y sus ODS (Surasky 2016). Hubo discusiones importantes referidas a la necesidad de fortalecer la relación entre los procesos de construcción y de negociaciones de la Agenda 2030, enmarcados en la Tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba que tendría lugar en julio de 2015.

Así surgió un espacio para el seguimiento de la financiación al desarrollo en el contexto de la Agenda 2030 y monitorear una vertiente del desarrollo que carecía de un punto focal relativo. El documento fue aprobado por consenso en la conferencia de la capital etíope, es decir, la AAAA; no obstante, la inconformidad en muchos puntos y ciertas reticencias de algunos participantes (Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015), retoma el fondo del seguimiento y la evaluación de la financiación en tres párrafos (130 a 132), en uno de los cuales aprueba la creación de un foro, dentro del Ecosoc, órgano principal de Naciones Unidas que tiene entre sus tareas la cuestión del desarrollo. Así, de forma extensiva, refiere:

132. Nos comprometemos a seguir reflexionando sobre este importante tema del programa mediante un proceso de seguimiento especial y reforzado que utilizará los arreglos institucionales existentes e incluirá un foro anual del Consejo Económico y Social sobre los resultados de la financiación para el desarrollo, cuya participación será universal e intergubernamental y que se pondrá en marcha durante el ciclo actual del Consejo. Las modalidades de participación en el foro serán las que se utilizan en las conferencias internacionales sobre la financiación para el desarrollo. El foro se reunirá un máximo de cinco días, uno de los cuales se dedicará a una reunión especial de alto nivel con las instituciones de Bretton Woods, la OMC y la UNCTAD, así como otras instituciones interesadas y demás interesados, en función de

---

Sostenible se encomendó al Foro Político de Alto Nivel (HLPF) la responsabilidad de actuar como mecanismo central de seguimiento y examen de los progresos alcanzados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial (véase la resolución 70/1 de la Asamblea General, párrafos 82 a 90).

las prioridades y el alcance de la reunión; se dedicará un máximo de cuatro días a deliberar acerca del seguimiento y el examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015. Sus conclusiones y recomendaciones convenidas a nivel intergubernamental se incorporarán en el seguimiento y examen de la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 en el Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible. De conformidad con su mandato, también se tendrán en cuenta las deliberaciones del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. El Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Financiación para el Desarrollo y el Foro Político de Alto Nivel se celebrarán uno después de otro bajo los auspicios de la Asamblea cuando se reúna el foro, que se convoca cada cuatro años (Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo 2015, 45).

Del párrafo citado, por cierto, el antepenúltimo del documento, se desprenden ya ciertos lineamientos no modificables: primero, es un mecanismo de reflexión que, ciertamente, elaborará conclusiones y recomendaciones que no serán autónomas, sino que deberán ser remitidas y considerarse material para el seguimiento y examen de la ejecución de la Agenda 2030 en el seno del HLPF; segundo, el foro es parte del Ecosoc; tercero, la participación es universal e intergubernamental; su constitución e inicio de trabajos se previeron para más tardar julio de 2016;<sup>2</sup> la metodología de trabajo debe ser análoga a las Conferencias de Financiación al Desarrollo, y cinco, la duración de los trabajos del foro debe ser de cinco días, en uno de los cuales deberá haber diálogo y participación de los organismos financieros internacionales del sistema Bretton Woods, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y el resto de los días deberá

<sup>2</sup> Por la Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de septiembre de 2013 (A/RES/68/1) se determinó, entre otras cosas encaminadas al fortalecimiento de los trabajos del Ecosoc, que el Consejo ajustara su programa de trabajo, con efectos inmediatos, a un ciclo que vaya de julio a julio.

haber concreción sobre el análisis y seguimiento en la financiación al desarrollo en cumplimiento de los ODS.

El foro fue aprobado en la conferencia de Addis Abeba porque, según los documentos oficiales:

los Estados miembros [están] resueltos a permanecer comprometidos a través de un proceso de seguimiento dedicado y consolidado para evaluar progresos, identificar obstáculos y desafíos para la implementación, promoción del intercambio de lecciones aprendidas, abordar nuevos y emergentes temas de relevancia y proveer recomendaciones de política para la acción de la comunidad internacional (Inter-agency Task Force on Financing for Development 2016, 1).

Debe hacerse referencia a la atención que llamó la creación del foro para el grupo Amigos de Monterrey, que surgió como un espacio informal tras la 1 Conferencia de Financiación al Desarrollo, celebrada precisamente en la ciudad mexicana de Monterrey en 2002. Desde entonces, se reúne para revisar temas relacionados con el desarrollo y su financiación y promover el intercambio de ideas y acercamiento de posiciones entre los participantes. Con tal motivo, realizaron un encuentro que denominaron “retiro” y que se realizó en México los días 28 y 29 de enero de 2016, donde participaron más de cien representantes de gobiernos, así como representantes de organismos internacionales, del sector privado y del social. El tema central de la convocatoria era, precisamente, la fijación de posiciones hacia el 1 Foro de Financiación para el Desarrollo y el HLPF. En lo que al foro de seguimiento se refiere, las discusiones se originaron a partir de los cuestionamientos sobre si debería ser un segmento de alto nivel, la fecha más apropiada para su realización, su más conveniente duración, el contenido de la agenda y el formato que debieran tener las conclusiones.

Concluyeron que la edición de 2016 sería particular, pero de relevancia, toda vez que se sentarían las bases de las sesiones futuras. Sin embargo, suponían que había temas que ya podrían ser discutidos de forma sustantiva y si se le concebía como un espacio para el intercambio de experiencias, para el aprendizaje entre pares y de provisión de guías sobre políticas; definieron que la agenda y su contenido requerían discusión adicional y que dependería

mucho de la relevancia de la información disponible y de lo derivado de las reuniones del HLPF, así como que el foro debía monitorear no sólo lo referente a la financiación, sino también a los modos de implementación (*means of implementation*, MOI) de la Agenda 2030.

## La constitución del foro

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución A/RES/70/192, del 22 de diciembre de 2015, con la denominación “Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo”, en la cual señala aguardar con interés que se ponga en marcha el Foro del Ecosoc sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo; determinaron que el foro celebraría sus reuniones anuales en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en primavera, y su reunión inaugural debía programarse en 2016; que estaría presidido por el presidente del Ecosoc, quien debería tomar las medidas necesarias para preparar la labor del foro de conformidad con las modalidades establecidas en el párrafo 132 de la AAAA.

La misma resolución también alentaba al presidente del Ecosoc a producir, en colaboración con el secretario general, una nota informativa sobre los preparativos para la reunión del foro de 2016, donde se invitara al presidente del Ecosoc a que considerara la posibilidad de nombrar a dos facilitadores para preparar los proyectos de conclusiones y recomendaciones del foro y de facilitar las consultas entre los Estados miembros con miras a alcanzar conclusiones y recomendaciones convenidas a nivel intergubernamental. Finalmente, instaba a los donantes internacionales y bilaterales y a otros posibles donantes a que consideraran contribuir generosamente al Fondo Fiduciario de Apoyo a las Actividades de Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo,<sup>3</sup> a fin de brindar apoyo para los viajes

<sup>3</sup> En mayo de 2000, el secretario general estableció el Fondo Fiduciario de apoyo a la labor de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo y de su Comité Preparatorio. El fondo financió los costos relacionados con los preparativos sustantivos de la Conferencia de

y la participación en el foro anual de representantes de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados. Igualmente, se establecía que la Asamblea General aguardaba con interés el informe anual del Grupo de Tareas Interinstitucional (*Inter-Agency Task Force* [IATF])<sup>4</sup> que establecería el secretario general, de conformidad con el párrafo 133 de la AAAA.

El embajador sudcoreano, Oh Joon, en su calidad de presidente del Ecosoc, nombró el 25 de febrero de 2016 a dos cofacilitadores para preparar el borrador de conclusiones y recomendaciones de la reunión inaugural del foro, así como para apoyar en las aportaciones entre los Estados miembros con miras a la consecución del acuerdo sobre dicho proyecto. El nombramiento recayó en los representantes permanentes ante Naciones Unidas del Gobierno de las repúblicas de Benín y Croacia, embajador Jean-François Regis Zinsou y Vladimir Drobnjak, respectivamente.

Los cofacilitadores citaron a una primera ronda de consultas para el 23 de marzo, en la cual los delegados tendrían oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre el contenido y formato de las conclusiones y recomendaciones del foro, así como lo referente a las modalidades para alcanzar el acuerdo respectivo. Les formularon cinco preguntas concretas sobre el principal propósito del documento pretendido y cómo podría promover la implementación de la AAAA; cómo se podría asegurar que el documento

Monterrey, así como la participación de algunos países en desarrollo en dicha conferencia. Cambió su nombre al actual después de Monterrey, pero sigue vigente para apoyar distintas actividades para el seguimiento de las conferencias relativas a la financiación para el desarrollo. Aportan gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, instituciones privadas y particulares. Está al cargo de la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

<sup>4</sup> La IATF está conformada por más de cincuenta organismos, programas, oficinas y comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, así como otras instituciones internacionales relacionadas. Funge como coordinador la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y participan también los denominados principales actores institucionales de la financiación para el proceso de desarrollo, como el Grupo Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y la UNCTAD.

constituyera un significativo aporte al seguimiento y revisión de la Agenda 2030; sobre el alcance que el documento podría tener con relación a un mayor progreso y recomendaciones sobre acciones correctivas en la implementación de las disposiciones relativas a la financiación para el desarrollo; cómo el documento reafirmaría las más críticas dimensiones de la AAAAA como medio de implementación de los ODS, y sobre si el documento debiera proveer guías sobre las fechas, modalidades y enfoques sustantivos para reuniones futuras del foro.

Por su parte, los cofacilitadores emitieron lo que llamaron “puntos básicos”, donde señalaba que elaborarían un borrador cero de conclusiones y recomendaciones tomando en cuenta lo expresado por los países miembros en la primera reunión de consultas; que dicha versión del borrador tendría un formato conciso de entre una y tres páginas, y que sería circulado entre las partes para sus comentarios y subsecuente revisión. El 30 de marzo, los cofacilitadores circularon el borrador cero solicitando los comentarios escritos de los países miembros para ser entregados el 4 de abril, y se comprometieron a entregar el día 7 la versión consolidada con las aportaciones recibidas. El documento contaba con 17 párrafos y, efectivamente, su extensión era de tan sólo tres páginas (Regis Zinsou y Drobnjak 2016a).

Las percepciones del foro o de lo que debe ser el foro son diversas y heterogéneas. Las posiciones pusieron énfasis en lo que debe comprender su trabajo y de cómo debe ser sólo un insumo para el HLPF. Debe destacarse la postura del Grupo de los 77 y China porque a ella se van a sumar otras agrupaciones de países como la Comunidad del Caribe (Caricom), la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) o algunos Estados en lo individual. La presentó la embajadora tailandesa Chulamane Chartsuwan, estableciendo que el documento final debería ser negociado intergubernamental y transparentemente, además de que proponía que el documento contuviera una hoja de ruta para las siguientes reuniones del foro que pudiera incluir la definición de plazos y temas. Solicitaba también que el documento incluyera lo relativo al seguimiento del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, pero que no se limitara a los compromisos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); que identificara brechas en la implementación de la AAAAA y reaccionara directamente haciendo una lista de acciones específicas y

pertinentes en tiempo. Que en virtud de que el documento sería un importante insumo para el HLPF, entonces debería ser referente a partir de una serie de recomendaciones a ejecutar; que tomara en cuenta a otros foros y compromisos, y que hubiera una nítida distinción entre el resumen del presidente del Ecosoc sobre el foro y el documento final del foro (Chartsuwan 2016).

Por su parte, la representante de Australia, a nombre de su país y de Canadá, señaló que el documento debía ser acorde a lo señalado en el párrafo 132 de la AAAA y contener las conclusiones y recomendaciones intergubernamentalmente acordadas que reflejaran las discusiones incluyentes e incluso de carácter técnico. Propuso que no excediera de dos páginas toda vez que sólo habían transcurrido nueve meses desde la celebración de la Conferencia de Addis (Haddad 2016).

El representante de Estados Unidos solicitó también concisión y que se limitara a dar la bienvenida a la celebración del primer foro y tomara nota de los principales sucesos ocurridos en la materia desde la conferencia hasta la emisión del reporte de la IATF. Señaló que, en su opinión, la función primaria del foro era mantener el impulso de la AAAA, pero que no se debía perder de vista que el valor real del foro sería la evaluación del progreso que se indicara en el reporte del IATF. Manifestó que también debería tomar en cuenta la opinión de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado. Manifestó al final que, en su parecer, muchas de las preguntas formuladas por los cofacilitadores ya tenían respuesta en la misma AAAA (United States Government 2016).

Con más aportaciones, sugerencias y objeciones, el representante de la Unión Europea se refirió al enfoque limitado que debería tener el documento, dado el breve espacio de tiempo que cubría, por lo cual sugería que éste se orientara a la configuración del foro y que eso debía estar asentado en el documento final. Señaló que el proceso de seguimiento debería ser inclusivo con todos los involucrados con el financiamiento al desarrollo y que debía evitar las duplicidades de tareas, particularmente respecto del HLPF. Propuso que en los próximos años las deliberaciones del foro debían ser informadas en un reporte del IATF que detallara avances y desafíos en las diferentes áreas; que debían ser cautelosos de analizar no sólo temas “selectos”

de la AAAA, puesto que el valor de la Agenda radicaba en su integralidad. Que el documento debía establecer fechas y métodos de trabajos para futuras sesiones y también recomendaba que el documento no fuera más allá de las tres páginas (European Union 2016).

Cabe señalar que hubo tres revisiones al borrador cero (versiones del 7, 12 y 13 de abril) antes de tener la versión consolidada del documento final antes del inicio del foro.

### La celebración del I Foro y sus resultados

El Ecosoc aprobó, a principios de abril de 2016, que las reuniones del foro fueran presididas por el presidente del dicho órgano. Se determinó que los presidentes de las mesas redondas interactivas serían nombrados por el presidente del Ecosoc. El foro se desarrollaría bajo el formato de una apertura formal, un debate general, un diálogo interactivo con los principales actores institucionales, seis mesas redondas interactivas, un panel de discusión sobre el Foro Global de Infraestructura<sup>5</sup> y el cierre formal.

La sesión inaugural del foro se desarrolló bajo el tema general de “Financiación para el desarrollo sostenible: seguimiento de la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA)”, y se celebró del 18 al 20 de abril de 2016 en la sede

<sup>5</sup> El Foro Global de Infraestructura reúne por vez primera a los líderes de los bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo, el Nuevo Banco de Desarrollo y el Grupo Banco Mundial, así como otras entidades relacionadas con el desarrollo y representantes del G20, G24 y G77, con el objeto de optimizar los mecanismos de colaboración multilateral que contribuyan a mejorar la provisión de infraestructura a nivel mundial. El foro, por mandato de la AAAA (parágrafo 14) y en la búsqueda de la consecución de los ODS, pretende generar bases para facilitar el desarrollo de infraestructura para los países en desarrollo. El foro se realizará cada año, eligiéndose de manera rotativa al anfitrión entre los bancos multilaterales de desarrollo.

de las Naciones Unidas en Nueva York.<sup>6</sup> En la reunión no sólo participaron los diplomáticos acreditados ante Naciones Unidas, sino que también estuvieron presentes diecisiete ministros y viceministros, el comisionado de la Unión Europea para el Desarrollo y numerosos representantes gubernamentales de las áreas de finanzas, relaciones exteriores y cooperación para el desarrollo. También participaron funcionarios de los organismos financieros internacionales y miembros de la sociedad civil y del sector privado, actores importantes para la financiación del desarrollo en los términos de la AAAA.

En la sesión de apertura se contó con las intervenciones del presidente del Ecosoc; del secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon (2016); de la directora gerente del FMI, Christine Lagarde; del director general de la OMC, Roberto Azevêdo, y de Mahmoud Mohieldin como representante del Banco Mundial (BM), en tanto que en el segmento inaugural intervinieron los titulares de los organismos o programas. Wu Hongbo, subsecretario general adjunto de Asuntos Económicos y Sociales, presentó el primer reporte del IATF sobre financiación para el desarrollo. Dicho reporte comprendía las dos metas fijadas en su elaboración: en primer lugar, la definición de los compromisos y acciones en la AAAA, incluyendo su relación con los MOI de los ODS, y en segundo, la presentación del marco para el monitoreo y fuentes de datos que permitan las evaluaciones anuales en el marco del seguimiento.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Como es usual en este tipo de eventos, se realizó un evento paralelo al foro denominado “Cuestiones sistémicas y la deuda en tiempos difíciles: ¿Cómo puede ayudar el proceso de FpD?”, el cual fue organizado conjuntamente por la UNCTAD, la Friedrich-Ebert-Stiftung, el Grupo Coordinador de osc de Addis Abeba, ACG, y el Grupo de Trabajo de Mujeres sobre Financiación para el Desarrollo (con las organizaciones Brot für die Welt, Eurodad y Centro de Interés, que actuaron como facilitadores de las organizaciones). Tuvo lugar el 19 de abril en la sede misma de Naciones Unidas en Nueva York.

<sup>7</sup> IATF se propone incluir en su informe anual un sucinto resumen de cada capítulo, que cubra el conjunto más amplio de los compromisos en un apéndice en línea. También pretenden que sus futuros informes contengan un breve examen del contexto global y sus implicaciones y, si los Estados miembros lo solicitan, una discusión de temas específicos. Algunos compromisos y acciones relacionadas con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible serían mejor monitoreadas a través de los informes nacionales. Se requeriría entonces de los Estados miembros

Se destacó el diálogo con los representantes de los órganos intergubernamentales y directivos del BM, FMI y UNCTAD en dos temas: la coherencia de la política en la implementación de la AAAA y los nexos de las cuestiones humanitarias y del desarrollo.

Las mesas redondas fueron organizadas muy en el tenor de la estructura de la AAAA, la cual es prácticamente la estructura temática del documento Consenso de Monterrey (2002) y de la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (2008). Así, las seis mesas redondas mandatadas tuvieron como ejes temáticos los siguientes:

- Mesa redonda A: “Marco global de financiación del desarrollo sostenible”.
- Mesa redonda B: “Recursos públicos nacionales e internacionales”.
- Mesa redonda C: “Empresas privadas y financieras nacionales e internacionales”.
- Mesa redonda D: “Deuda y cuestiones sistémicas”.
- Mesa redonda E: “Comercio, ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad”.
- Mesa redonda F: “Datos, vigilancia y seguimiento” (Ecosoc 2016a).

Se determinó que cada mesa redonda se abriría a la participación de representantes de los Estados participantes; hasta 20 representantes de organizaciones intergubernamentales acreditadas y hasta 10 entidades relevantes del sistema de las Naciones Unidas; 3 representantes de organizaciones acreditadas de la sociedad civil (se refiere a aquéllas que hayan participado en reuniones de la Asamblea General o en las reuniones de Monterrey, Doha o Addis Abeba), y 3 representantes de entidades acreditadas del sector empresarial. Cada representante de los Estados participantes podría hacerse acompañar de un asesor. Cada mesa contaría con un panel de discusión,

---

que ofrezcan opciones para evaluar los informes por país en el proceso de financiación para el desarrollo y su relación con los esfuerzos relativos a la consecución de los ODS.

formado por dos o tres panelistas y un moderador. Al terminar, seguiría un debate interactivo (Ecosoc 2016a).

Durante el debate general, el Grupo de los 77 y China estableció su postura a través del embajador Virachai Plasai de Tailandia, país titular de la presidencia del Grupo en dicho momento. Fundamentalmente, reiteró la importancia de la cooperación Norte-Sur como el mayor canal de financiamiento al desarrollo y del cumplimiento de los compromisos de la AOD, urgiendo a los proveedores de AOD a reafirmar sus compromisos relativos. Reconoció la importancia del desarrollo de capacidades, que comprende las necesidades específicas y las condiciones de los países en desarrollo, y refleja sus prioridades y estrategias nacionales de desarrollo sostenible; urgió a los países a comprometerse con la promoción e incremento de la transparencia en los flujos de financiación y luchas contra los flujos ilícitos; después se refirió a tres cuestiones temáticas contenidas en la AAAAA: la inversión para el desarrollo sostenible, la cuestión de la sostenibilidad de la deuda y las cuestiones sistémicas (Plasai 2016a). Como en otras ocasiones, agrupaciones de países como la Caricom, representada por Barbados; la Aosis, representada por Maldivas, o el Grupo Africano, representado por Uganda; así como países en lo individual, como Colombia, Cuba, Argentina, Egipto, El Salvador, Líbano y Panamá, entre otros, hicieron propias las posturas enunciadas por el representante del Grupo de los 77 y China.

Honduras, por medio del embajador Héctor Alejandro Palma Cerna, participó en nombre de algunos países de renta media (PRM; Armenia, Bielorrusia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá y Filipinas) y tras sostener que para este tipo de países era muy importante la constitución del foro, señaló que reafirmaban la importancia de abordar el desafío de la financiación al desarrollo respetando el espacio político de cada país y creando un ambiente económico internacional posible que pueda contribuir a los esfuerzos nacionales (Palma 2016).

La embajadora colombiana, María Emma Mejía (2016), hizo un llamado al Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas a fortalecer sus esfuerzos para lograr una mayor coordinación y un mejor apoyo especializado para responder de manera más efectiva a las necesidades y desafíos que en la

materia enfrentan los PRM y a las instituciones financieras internacionales para que en sus políticas y estrategias tomen en consideración las necesidades específicas de este grupo de países. Consideró que los informes del IATF podrían convertirse en herramientas para el análisis que apoye a las deliberaciones del foro.

Por parte de México, intervino María Eugenia Casar, directora ejecutiva de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), señalando que para este país el establecimiento de este foro era un logro notable, que se debía aprovechar a cabalidad para informar las discusiones sobre el seguimiento a la Agenda 2030, que se llevarán a cabo alrededor del HLPF y, entre los puntos que abordó sobre la concepción mexicana del desarrollo, destacó que el logro de los objetivos nacionales, si bien es responsabilidad primordial de cada Estado, no puede alcanzarse sin el apoyo y la cooperación de la comunidad internacional, así como sin asegurar un contexto adecuado para el crecimiento. Denominó “la verdadera cuestión” al reto de poder construir una arquitectura de la cooperación que sea eficiente en garantizar el acceso de todos los países en desarrollo al tipo y monto de apoyo que necesitan, haciendo un enfático llamado a revisar los criterios de asignación de la cooperación, particularmente con respecto a los PRM, para evitar el falso dilema de “escoger” a qué categoría de países hay que favorecer, por lo que considera urgente revisar los criterios de la llamada “graduación” (Casar 2016).

Por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) participó en el debate general Mario Pezzini, director del Centro para el Desarrollo y director en funciones del Directorado de Cooperación del Desarrollo, quien fue muy escueto en su intervención y se enfocó primordialmente en las bondades de la Agenda 2030 y en la contribución de la OCDE en la formulación del informe de la IATF, del cual también es miembro (Pezzini 2016). Esta participación es muy significativa de lo que se puede estar vislumbrando, por parte de los países desarrollados o donantes, sobre la operatividad del foro. En el mismo tenor se pronunció el embajador de Noruega, Geir Pedersen (quien fungió como cofacilitador de la AAAA), declarando que los informes anuales sobre el progreso de la Agenda 2030 del IATF serán absolutamente clave en este respecto. Sobre el foro señaló que

era un importante aporte, pero que se debía asegurar que fuera un proceso coherente, donde los mecanismos de seguimiento estén relacionados estrechamente con el HLPF (Pedersen 2016).

El comisionado de Desarrollo de la Unión Europea, Neven Mimica (2016), fue más cauto y optimista al señalar que la sesión inaugural del foro estaba revestida de la importante misión de pavimentar el camino para una exitosa reunión del HLPF en julio de 2016. Indicó que la Agenda de Addis es un medio para un fin; que trata de apoyar a los países para implementar con éxito los ODS y la Agenda 2030. Consideró que el foro anual debe ser integral y erigirse en el lugar para analizar y evaluar todos los aspectos de la AAAA y los MOI de la Agenda 2030 permitiendo una amplia participación, que su resultado debe generar insumos para el HLPF y que el informe anual del IATF será una valiosa contribución a las discusiones sobre el seguimiento.

Con más concreción, la ministra de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Clima del Gobierno de Suecia, Isabella Lövin (2016), al referirse específicamente al foro, señaló que el objeto de éste era revisar el proceso de implementación de la Agenda y que ello requería un creíble y oportuno monitoreo y análisis. Que el marco de monitoreo que los países habían aprobado para corroborar los logros en las diferentes áreas de acción de la Agenda formará el entendimiento de la implementación, considerando que, si la información es irrelevante, débil o falsa, los resultados serán engañosos y no contribuirán a cambios factuales en la materia.

Corroborando la existencia de las diversas ideas prevaletentes sobre lo que debe ser el foro, el representante holandés enlistó diversos casos concretos de cooperación con diversos países o que ésta se dirige, por ejemplo, a la creación de empresas, y se refirió a la creación del “Fondo neerlandés para el buen crecimiento: negocios para el desarrollo”, por lo que señaló que comprometerse implica más que simplemente cumplir con los acuerdos de financiación del desarrollo, que también implica una disposición a aprender y compartir activamente experiencias (Government of the Netherlands 2016) —lo que también plantearon de forma similar los representantes de Corea del Sur y el del Reino Unido en sus respectivos turnos—, como quedó previsto para el foro en las negociaciones de Addis Abeba, es decir, si está

concebido para compartir mejores prácticas. Para Helen Clark, administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ante un entorno en que el primer informe del IATF muestra que el seguimiento de los progresos es un ejercicio complejo, el foro puede apoyar el proceso de impulsar un plan claro para vigilar e informar. Concibe que, en cada foro anual, la comunidad internacional puede hacer un balance del progreso, considerar quién lo está logrando y quién corre el riesgo de quedarse atrás, y compartir experiencias sobre enfoques innovadores en la financiación del desarrollo sostenible (Clark 2016).

La visión optimista, por ejemplo, puede ser la postura del presidente del Ecosoc, para quien este foro proporcionará el espacio adecuado para el intercambio de acciones tempranas y trazar la hoja de ruta para la futura implementación de la Agenda de Addis, además de ser una plataforma para el diálogo político sobre el seguimiento a la financiación para el desarrollo, debe ser una plataforma para la acción concreta, posibilitar un amplio compromiso para las instituciones involucradas, así como para los Estados miembros y ejecutar su trabajo bajo el enfoque basado en la evidencia que habrá de generar la IATF (Joon 2016a).

Las participaciones referidas a modo de muestra contribuyen a exponer la concepción que tenían ciertos países o actores institucionales en la materia de financiación sobre el foro, que denota falta de unanimidad y un espectro muy amplio de lo que debe comprender. También presentan la insistencia en ciertos aspectos que fueron parte de las negociaciones hacia Addis Abeba, soslayando que se trata ya de la fase ejecutiva de un acuerdo concreto tomado en dichas discusiones y que quedó establecido en la propia AAAA. Ciertamente, el documento final de un evento de esta naturaleza se negocia con antelación y se llega a su realización con una versión consolidada o con un documento que apenas reserve los puntos menos consensuados o discrepantes, así el evento reviste un carácter más protocolario o diplomático. No se considera que sea el caso, faltó mucho considerar el carácter casi meramente técnico que debe revestir este foro y dejar las cuestiones más sensibles o propensas a la negociación diplomática a otros espacios generados que son más idóneos, como el HLPF mismo.

## El documento final del I Foro

Como ya se señaló, hubo tres revisiones al borrador cero (versiones del 7, 12 y 13 de abril) antes de tener la versión consolidada del documento final que se aprobó y fechó el 20 de abril. El borrador cero partía de diecisiete párrafos dedicados a considerandos y a saludar la instalación de otros foros o la toma de ciertas decisiones, como las adoptadas por la OMC en el denominado Paquete de Nairobi<sup>8</sup> o el proceso de reforma del FMI. Invitaba al Ecosoc a designar el tema del siguiente foro, cual si fuera un congreso académico y terminaba citando a la siguiente sesión que debería realizarse en el primer semestre de 2017. Muy pocos pronunciamientos efectivos sobre la tarea asignada al foro. Podría señalarse que como puntos concretos que se contenían en dos párrafos (11 y 12) se señalaba la importancia de movilizar todas las fuentes de financiamiento para implementar la Agenda 2030: públicas y privadas, nacionales e internacionales, reiterando el principio de que los países tienen la responsabilidad primordial de su desarrollo económico y social. Se reafirmaban los respectivos compromisos de la AOD y se exhortaba a todos aquellos que no han cumplido con sus objetivos para hacer más esfuerzos concretos. Se expresaba el compromiso para que, a nivel nacional, regional e internacional, se garantizara un seguimiento efectivo de la financiación para el desarrollo y de los MOI de la Agenda 2030.

El documento final aprobado cuenta con tan sólo cuatro párrafos en dos cuartillas. El primer párrafo se refiere a la reunión de los funcionarios en Nueva York para la celebración del foro y el cuarto señala que se queda a la espera de las próximas reuniones, y subraya la importancia de decidir con anticipación las fechas, temas y otras cuestiones organizacionales. En sustancia, el párrafo dos establece que la AAAA provee un marco global

<sup>8</sup> El Paquete de Nairobi fue adoptado en la Décima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Nairobi, Kenia, del 15 al 19 de diciembre de 2015. Contiene un conjunto de seis decisiones ministeriales sobre la agricultura, el algodón y cuestiones relacionadas con los países menos adelantados (PMA). Algunos consideran que es un documento llamado a distraer la Ronda de Doha.

para el financiamiento de un desarrollo sostenible y que es parte integral de la Agenda 2030 que la apoya y complementa, así como también contribuye a contextualizar sus MOI con acciones y políticas concretas. Esto conlleva a los recursos públicos nacionales, empresas privadas y de finanzas nacionales e internacionales, a la cooperación internacional para el desarrollo, al comercio internacional como motor para la sostenibilidad del desarrollo, la sostenibilidad de la deuda, las cuestiones sistémicas, así como la ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad y datos, vigilancia y seguimiento, es decir, las áreas temáticas de la propia AAAA. Finalmente, en el tercer párrafo se da la bienvenida al propuesto enfoque en tres vertientes del informe del IATF de 2016, donde señala la expectativa de que futuros informes contengan una discusión sobre el contexto global y sus implicaciones para el proceso de seguimiento (Ecosoc 2016b).

Si bien fue aprobado, el documento suscitó opiniones adversas, particularmente del Grupo de los 77 y China, que señaló, parafraseando el párrafo 131 de la AAAA, que el mandato en el proceso de seguimiento debía evaluar el progreso, identificar obstáculos y desafíos, agendar nuevos y emergentes temas, así como formular recomendaciones de política para su ejecución por parte de la comunidad internacional. A través del embajador tailandés, recordó que todas las delegaciones presentes habían adoptado esa aspiración y, por lo tanto, era una decepción para el Grupo que tales importantes mandatos no se reflejaran en el documento final que recién se había adoptado, e insistió en que el documento final de este primer foro no puede y no debe sentar un precedente para los resultados y futuros foros. También se pronunció el representante de la Unión Europea indicando que se había concretado un documento tras largas horas de negociaciones y esfuerzos de los facilitadores, pero que resultaron menos sustantivas de las que inicialmente se ambicionaron (Plasai 2016b).

Oh Joon, presidente del Ecosoc y del foro, en su intervención de clausura declaró que

una importante lección aprendida mientras se preparaba y se realizaba el foro, que espero compartan otros participantes, es que lo más importante en la financiación para el desarrollo es nuestro compromiso de trabajo conjunto.

Compartiendo el sentido de apropiación, el espíritu de cooperación y la voluntad para buscar soluciones ganar-ganar que son mucho más importantes que si el foro es largo o corto, o de poner o sacar algún texto en el documento” (Joon 2016b).

## Consideraciones finales

El Foro anual para el Seguimiento a la Financiación para el Desarrollo del Ecosoc es, sin duda, un esfuerzo significativo para monitorear y evaluar las acciones y compromisos en materia financiera que conlleven a la consecución de los ODS y sus metas respectivas.

Sin embargo, son evidentes las diferentes concepciones que los Estados y las organizaciones intergubernamentales involucradas con el tema, particularmente los denominados actores relevantes, tienen de lo que debe ser y hacer el foro para una tarea que se antoja compleja, pues como bien se ha señalado en el primer reporte del IATF:

además de los compromisos enunciados en la AAAA, existen diversas iniciativas voluntarias y compromisos anunciados conjunción con la Conferencia y se prevé, con el añadido de que la implementación de la Addis Agenda es un proceso dinámico, surjan compromisos e iniciativas adicionales en los próximos años, por ejemplo, durante el foro anual de la Ecosoc sobre seguimiento de la financiación para el desarrollo (Inter-agency Task Force on Financing for Development 2016, 151).

El documento final de la primera reunión del foro carece de sustancia en la medida en que sólo refleja la naturaleza inaugural del evento y escuetamente proporciona orientación para las futuras reuniones. La primera edición reflejó mucha dispersión, por ejemplo, el viceministro de Economía de Panamá se dedicó en su intervención a enumerar las acciones emprendidas por el gobierno para contrarrestar la consideración de su país como paraíso fiscal e incentivador de negocios *off-shore*, puesto que el escándalo denominado “Papeles de Panamá” recién había aparecido dos semanas antes

de la celebración del foro, o el representante libanés, quien se enfocó en la crisis que afronta su país con la llegada de más de un millón de refugiados sirios a su territorio. Además, se trataron otros temas, como la solicitud de condonación de deuda; se exhortó a conseguir avances en la Ronda de Doha o a buscar un trato diferente para los PRM; temas todos que, si bien tienen relación directa o indirecta con la financiación del desarrollo, distrajeron la esencia de la primera edición del foro, que era sentar las bases de lo que debe ser su actuación en el marco de la AAAA y la Agenda 2030 porque, además, en su mayoría, estos temas ya habían sido objeto de discusión durante las negociaciones de las referidas agendas.

Los compromisos ya están definidos, el foro debe avocarse a su cometido, es decir, el seguimiento en el avance de dichas tareas; de hecho, el representante de El Salvador señaló expresamente en su intervención sentirse decepcionado “de haber encontrado en la negociación, una fuerte oposición a la inclusión de referencias sobre los grandes compromisos ya acordados anteriormente”, señalando incluso el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha (Intervención de El Salvador 2016). En este sentido, podría señalarse lo que el representante sudafricano expresó al solicitar que esta reunión no debía celebrarse coincidiendo con el proceso de HLPF, para poder separar los procedimientos de estos dos procesos, y manifestó su deseo de que este foro y los futuros fueran respetados por todos los Estados miembros y utilizados como una plataforma para hacer tangible y significativa su contribución al desarrollo (Ramatlhodi 2016).

Por otra parte, se asoma el temor de duplicaciones. En este sentido se pronunciaron varios países, como España, que expresó que es importante evitar duplicidades, señalando que los medios de implementación debieran ser revisados únicamente una vez al año por este foro, cuyo resultado a su vez debiera ser remitido al HLPF como foro central para el seguimiento y examen a nivel mundial de la Agenda 2030 (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2016). No deja tampoco de suponerse el escepticismo e incomodidad que genera el foro para los países desarrollados (donantes), que nuevamente muestran su reticencia a tratar los temas financieros en foros multilaterales de amplia participación, concentrándose en hacerlo en el seno del G7 y ya, de forma muy democrática, en el G20.

Por lo observado durante la realización de la primera sesión del foro, debe replantearse su formato y contenido para que verdaderamente emerja como una herramienta crucial para los trabajos de monitoreo y seguimiento a la total implementación de la AAAAA, y esto, como parte de la eventual concreción de la Agenda 2030 y las metas de los ODS; de lo contrario, estará llamado a convertirse en una instancia más para el lucimiento de los funcionarios y diplomáticos del tema y engrosará las instancias y burocracia del sistema de Naciones Unidas, que ya de por sí viene siendo objeto de múltiples y lacerantes críticas.

### Referencias bibliográficas

- Casar, María Eugenia. 2016. *Intervención en el Debate General*. Nueva York. 18 de abril. Consultado el 26 de mayo de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_AMEXCID-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_AMEXCID-18April2016.pdf).
- Chartsuwan, Chulamane. 2016. *Remarks on Behalf of the Group of 77 and China at the Informal Consultations for the Preparation of the Draft Outcome of the Forum on Financing for Development Follow-up*. Permanent Representation of the Kingdom of Thailand to the United Nations. Nueva York, 23 de marzo. Consultado el 26 de mayo de 2016. <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Stmt-Informals-G77China-23-March-2016.pdf>.
- Clark, Helen. 2016. *Keynote Speech at Ecosoc Forum on Financing for Development*. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 26 de mayo 2016. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2016/04/18/helen-clark-keynote-speech-at-ecosoc-forum-on-financing-for-development.html>.
- Ecosoc (Consejo Económico y Social). 2016a. *Information Note Prepared by the President of the Economic and Social Council on Arrangements for the 2016 Economic and Social Council Forum on Financing for Development Follow-up*. Nueva York, 6 de abril.

- Ecosoc (Consejo Económico y Social). 2016b. *Adoption of the Intergovernmentally Agreed Conclusions and Recommendations. Advanced Unedited Informal Paper*. Nueva York, 18 al 20 de abril.
- European Union. 2016. *Statement on Informal Consultations for the Preparation of the Draft Outcome of the Forum on Financing for Development Follow-up*. Consultado el 26 de mayo 2016. <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Stmt-Informals-EU-23-March-2016.pdf>.
- Government of the Netherlands. 2016. *Speech by the Director-General for International Cooperation*. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 23 de julio de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Netherlands-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Netherlands-18April2016.pdf).
- Haddad, Amy. 2016. *First Informal Regarding the Financing for Development Forum—Process for Draft Conclusions and Recommendations*. Australia Mission to the United Nations. Nueva York, 23 de marzo. Consultado el 26 de mayo de 2016. <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Stmt-Informals-Australia-Canada-23-March-2016.pdf>.
- Joon, Oh. 2016a. *Opening remarks on Ecosoc Forum on Financing for Development Follow-up*. Ecosoc. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 25 de mayo de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Ecosoc-President-opening-remarks.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Ecosoc-President-opening-remarks.pdf).
- Joon, Oh. 2016b. *Closing Remarks on Ecosoc Forum on Financing for Development Follow-up*. Ecosoc. Nueva York, 20 de abril. Consultado el 15 de junio de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_ECOSOC-President-closing-remarks.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_ECOSOC-President-closing-remarks.pdf).
- Ki-Moon, Ban. 2016. *Remarks to the Economic and Social Council (Ecosoc) Forum on Financing for Development*. Nueva York, 18 de abril. Secretary-General. Consultado el 26 de mayo de 2016. [http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments\\_full.asp?statID=3003#](http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=3003#).
- Inter-agency Task Force on Financing for Development. 2016. *Monitoring Commitments and Actions. Inaugural Report 2016*. Nueva York: ONU.

- Intervención de El Salvador. 2016. *Foro del Consejo Económico y Social sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo Financiación para el Desarrollo Sostenible: Seguimiento a la Agenda de Acción de Addis Abeba*. Consultado el 16 de mayo de 2017. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_ElSalvador-20April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_ElSalvador-20April2016.pdf).
- Lövin, Isabella. 2016. *Statement on Behalf Sweden*. Ministra de International Development Cooperation. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 15 de junio de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Sweden-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Sweden-18April2016.pdf).
- Mejía, Emma. 2016. *Intervención. Foro Inaugural del Seguimiento a la Financiación para el Desarrollo del Ecosoc*. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 26 de mayo de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Colombia-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Colombia-18April2016.pdf).
- Mimica, Neven. 2016. *Draft Intervention by Commissioner for Development*. European Union. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 26 de mayo de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_EU-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_EU-18April2016.pdf).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2016. Foro de Financiación para el Desarrollo, 18-20 de abril. Puntos de intervención para el plenario (20 de abril). Consultado el 15 de mayo de 2017. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Spain-20April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Spain-20April2016.pdf).
- Palma, Héctor. 2016. *Statement. Like-Minded Group of Countries Supporters of Middle-Income Countries. Forum on Financing for Development Follow-up*. Nueva York, 18-20 de abril. Consultado el 26 de mayo de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Honduras-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Honduras-18April2016.pdf).
- Pedersen, Geir. 2016. *Statement*. Norway Mission to the UN. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 23 de julio 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Norway-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Norway-18April2016.pdf).
- Pezzini, Mario. 2016. *OECD Statement—General Discussion*. Nueva York, 18 de abril. Development Centre and Development Co-operation Directorate, OECD. Consultado el 26 de mayo 2016. <http://www.un.org/esa>

- /ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\_OECD-18April2016.pdf.
- Plasai, Virachai. 2016a. *Intervention on Behalf of the Group of 77 and China at the Inaugural Ecosoc Forum on Financing for Development Follow-up*. Permanent Representation of the Kingdom of Thailand to the United Nations. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 26 de mayo de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_thailand-g77-and-china-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_thailand-g77-and-china-18April2016.pdf).
- . 2016b. *Intervention on Behalf of the Group of 77 and China After the Adoption of Intergovernmentally Agreed Conclusions and Recommendations at the Inaugural Ecosoc Forum on Financing for Development Follow-up*. Permanent Representation of the Kingdom of Thailand to the United Nations. Nueva York, 20 de abril. Consultado el 15 de junio 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_G77-statement-20April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_G77-statement-20April2016.pdf).
- Ramatlhodi, Ngoako. 2016. *Statement by Honourable Advocate Ngoako Ramatlhodi, Minister for Public Service and Administration of the Republic of South Africa at the Inaugural Ecosoc Forum on Financing for Development Follow-up*. Trusteeship Council, 20 de abril de 2016. Consultado el 16 de mayo de 2017. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_SouthAfrica-20April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_SouthAfrica-20April2016.pdf).
- Regis Zinsou, Jean-Francis y Vladimir Drobnjak. 2016a. *Letter to all Permanent Representatives and Permanent Observers to the United Nations*. Nueva York, 30 de marzo. Consultado el 19 de abril de 2016. <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Letter-cofacilitators-zero-draft-FfD-Forum-outcome.pdf>.
- . 2016b. *Zero Draft*. Nueva York, 15 de marzo. Consultado el 26 mayo de 2016. <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Letter-first-informal-consultations.pdf>.
- Surasky, Javier. 2016. *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Curso. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Tudela. Abril.
- Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. 2015. *Agenda de Acción de Addis Abeba. A/CONF.227/L.1*. 15 de julio.

United States Government. 2016. *2016 FfD Forum U. S. Initial Statement*. 23 de marzo. Consultado el 26 mayo de 2016. <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Stmt-Informals-USA-23-March-2016.pdf>.

## Bibliografía complementaria

Amexcid (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional). 2016. *Meeting Report. Retreat of the Informal Group of Friends of Monterrey*. México, 28 y 29 de enero de 2016.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2013. *Examen de la aplicación de la resolución 61/16 de la Asamblea General relativa al fortalecimiento del Consejo Económico y Social A/RES/68/1*. Nueva York: Naciones Unidas. 13 de diciembre.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. *Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo A/RES/70/192*. Nueva York: Naciones Unidas. 22 de diciembre.

Briscoe, Neil. 2016. *Statement by Deputy Director and Head, Global Partnerships Department*. United Kingdom Department for International Development (DFID). Nueva York, 20 de abril. Consultado el 23 de julio de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/05/2016-FfD-Forum\\_UK-20April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/05/2016-FfD-Forum_UK-20April2016.pdf).

Duarte, Carlos 2016. *Statement. By HE Ambassador Carlos Duarte Deputy Permanent Representative of Brazil*. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 26 de mayo 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-forum\\_Brazil-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-forum_Brazil-18April2016.pdf).

Ecosoc (Consejo Económico y Social). 2016a. *Informe del periodo de sesiones inaugural del foro del Consejo Económico y Social sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo. E/FFDF/2016/3*. Nueva York, 18 de mayo.

———. 2016b. *Seguimiento de los compromisos y las medidas que figuran en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional*

*sobre la Financiación para el Desarrollo, Nota del Secretario General. E/FFDF/2016/2* 2016. Nueva York, 21 de marzo.

FONDO HIA (Fondo fiduciario para prestar apoyo a las actividades para el seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo). 2000. *Mandato*. Consultado el 17 de junio de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/trustfund/termsofreference\\_SP.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/trustfund/termsofreference_SP.pdf).

García Moritan, Martín. 2016. *Intervención*. Representación Permanente de la República Argentina. 18 de abril. Consultado el 26 de mayo de 2016. <http://enaun.mrecic.gov.ar/content/foro-ecosoc-sobre-el-seguimiento-del-financiamiento-para-el-desarrollo>.

Hongo, Wu. 2016. *Introduction of the inaugural report of the Inter-agency Task Force at the Ecosoc Forum on Financing for Development follow-up*. Nueva York, 18 de abril. Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs. Consultado el 13 de junio 2016. <https://www.un.org/development/desa/statements/mr-wu/2016/04/iatf-at-ecosoc-on-ffd.html>.

Marshall, Keith. 2016. *Intervention on Behalf of the Caribbean Community (Caricom)*. Permanent Mission of Barbados to the United Nations. Nueva York, 23 de marzo. Consultado el 26 de mayo de 2016. <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Stmt-Informals-CARICOM-23-March-2016.pdf>.

Mohieldin, Mahmoud. 2016. *Remarks by Mr. Mahmoud Mohieldin, Senior Vice President of 2030 Agenda, UN Relations, and Partnerships – on Behalf of President Jim Yong Kim*. Nueva York, 18-20 de abril de 2016. Consultado el 26 de mayo 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Fourm\\_Statement-Mohieldin.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Fourm_Statement-Mohieldin.pdf).

Nduhuura, Richard. 2016. *Statement on Behalf of the African Group*. Permanent Representation of Uganda to the United Nations. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 26 de mayo de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Uganda-african-group-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Uganda-african-group-18April2016.pdf).

Republic of Maldives. 2016. *Statement by the Republic of Maldives on Behalf of the Alliance of Small Island States at the Ecosoc Forum on Financing for Development*. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 26 mayo de 2016.

- [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Maldives-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Maldives-18April2016.pdf).
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores). 2016. *Comunicado N° 42*. Ciudad de México, 30 de enero. Consultado el 15 de junio de 2016. <http://www.gob.mx/sre/prensa/grupo-amigos-de-monterrey-analiza-la-financiacion-al-desarrollo>.
- United Nations. 2016. *Summary by the President of the Economic and Social Council of the Forum on Financing for Development Follow-up, Including the Special High-level Meeting with the Bretton Woods Institutions, the World Trade Organization and the United Nations Conference on Trade and Development*. Nueva York, 18-20 de abril.
- Young-Ju, Oh. 2016. *Statement. Republic of Korea Inaugural Financing for Development Forum*. Nueva York, 20 de abril. Consultado el 23 de julio de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Korea-20April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Korea-20April2016.pdf).
- Zarak, Ivan. 2016. *Statement. Vice ministry of Economy. Republic of Panamá*. Nueva York, 18 de abril. Consultado el 23 de julio de 2016. [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum\\_Panama-18April2016.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/04/2016-FfD-Forum_Panama-18April2016.pdf).

### Resumen

El presente capítulo establece una serie de elementos para la prospección de la cooperación descentralizada y el desarrollo urbano, tomando como objeto de estudio el Programa URB-AL III en México. Por un lado, el marco teórico de la cooperación descentralizada y la observación del marco internacional a través de las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Hábitat y la Agenda 2030, visualiza la evolución de la participación de los gobiernos subnacionales; por otro lado, se contrasta con un marco legal mexicano que incita a reflexionar sobre las potestades de los gobiernos locales.

### Introducción

La reflexión que supone la cooperación descentralizada (CD) dentro de una temática tan compleja como el desarrollo urbano, que a su vez comprende un marco holístico, infiere un gran desafío para los actores locales.

El programa URB-AL III tiene una temporalidad crucial, al surgir en un periodo de crisis financiera internacional, dentro de un hito histórico de

\* Maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación por la Universidad de Guadalajara y actual colaboradora en el Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara (Imeplan). montseledezma@hotmail.com.

urbanización en América Latina y ante la institucionalización del marco normativo de cooperación internacional para el desarrollo (CID) en México. A un lustro de su conclusión, las iniciativas planteadas aluden al reconocimiento del programa como una de las redes más importantes de cooperación descentralizada, por la cantidad de ciudades participantes, el financiamiento destinado y las políticas públicas basadas en la cohesión social.

Las temáticas que se propusieron en la tercera fase de URB-AL siguen constituyendo un conjunto de cuestiones por resolver: la gobernanza local, los asentamientos informales, la vinculación con agentes no estatales, entre otros, son componentes latentes, signados en los compromisos de la declaración de Hábitat III y en la Agenda 2030.

A manera de observar el desarrollo de las subunidades en el plano internacional, se señala una breve teorización de su surgimiento y una retrospectiva de su actuar en el desarrollo urbano, a través de las conferencias de Hábitat en sus tres exhibiciones y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el análisis puntual de URB-AL III (2012), se exponen los cinco proyectos desarrollados en México durante el intervalo de 2009 a 2012, contrastando los resultados señalados en el informe final y los avances que derivaron de esta iniciativa en territorio mexicano.

Finalmente, los límites de la CD expuestos en el presente análisis se basan en elementos financieros y normativos, a raíz de las medidas legislativas ratificadas en 2016; las acciones de cara a la nueva agenda urbana sugieren vinculaciones público-privadas y transferencias de recursos que contribuyan a un desarrollo sostenible.

La importancia de los gobiernos subnacionales en el plano internacional y en el desarrollo urbano se apoya en el argumento de las Naciones Unidas que señala al crecimiento de las ciudades como el factor más influyente de desarrollo en el siglo XXI (Donovan 2017). De esta forma, se reitera la relevancia de su inclusión no sólo en la consulta, sino en la toma de decisiones y la implementación de nuevas modalidades para enfrentar esos retos a través de la transferencia de buenas prácticas que han funcionado en sus territorios y la oportunidad de obtener fondos para cofinanciar proyectos.

## La cooperación descentralizada en las relaciones internacionales

La participación de las ciudades en el sistema internacional se puede situar desde tiempos remotos, cuando los baluartes eran las ciudades-Estado, centros comerciales importantes, como la antigua Constantinopla, que extendían sus lazos transterritoriales en Europa, Asia y África (Luna Pont 2011). Sin embargo, tras la configuración histórica del territorio, es menester ubicar la teoría de las relaciones internacionales a partir de la mitad del siglo xx, en el marco de la posguerra y el nacimiento de la cooperación internacional (CI), con la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) en 1948, mejor conocido como el Plan Marshall.

La CI se creó con un fin meramente económico, al tener el objetivo de transferir el ahorro de los países del centro a los de la periferia para incidir en su crecimiento e industrialización; el enfoque se posicionó en una tendencia *top down*, donde los menos desarrollados eran sólo receptores de cooperación (Tassara 2011).

La evolución de la CI tomó diversas modalidades, entre las que destacan la centralizada en forma bilateral, triangular y multilateral; la cooperación descentralizada, que se forjó en un entorno más plural en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se tipificó en oficial (gobiernos subnacionales) y no oficial (agentes no estatales). Los debates que surgieron de corrientes neorrealistas y neoliberalistas apuntan a la alineación de una agenda común, a diferencia de sus raíces realistas y liberalistas, que se consideraban totalmente opuestas (Salomón 2001-2002). Diversos autores sitúan el inicio del actuar internacional de los municipios y provincias en la posguerra, debido a los hermanamientos surgidos en las villas francoalemanas, en un espacio informal y sin un régimen jurídico que regulara los intercambios culturales, educativos y deportivos (Faruya y Oddone 2014).

Pese a una notable prevalencia estatocéntrica, que situaba al Estado-nación como el actor hegemónico de la política mundial, en la década de los setenta se enfatizó la importancia de las interacciones entre figuras distintas al Estado, mediante canales transnacionales, transgubernamentales e interestatales con la denominada interdependencia compleja (Keohane y Nye

1974); de esta forma, se reconoce además de los entes gubernamentales, a organizaciones internacionales e instituciones privadas.

En el camino por explicar los vínculos entre provincias aledañas y casos transnacionales como el de París y Quebec en 1961 (Ayala Cordero 2015), surgieron diversas denominaciones que dieron sentido a las relaciones internacionales de las subunidades. Así, se posicionaron acepciones como cooperación descentralizada, paradiplomacia, gobiernos constituyentes, protodiplomacia, diplomacia multinivel, etc., que se sumaron a la lógica descentralizadora. Entre los principales teóricos de su estudio, sobresalen Ivo Duchacek, Soldatos, Michael Keating, Brian Hocking, Kepa Sodupe, Francisco Aldecoa, entre otros.

Por tanto, la cooperación descentralizada y la paradiplomacia son las terminologías que han tenido una mayor aceptación en el campo de las relaciones internacionales; la primera deriva de la cooperación internacional para el desarrollo, siendo los gobiernos locales y entidades no estatales (academia, organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales) los protagonistas de su ejercicio (Velázquez y Schiavon 2011). Por otro lado, la paradiplomacia sustenta la inmersión de los Estados y municipios en la escena internacional, debido a la apertura económica y a aspectos globalizadores que permiten tener una mayor cercanía y la posibilidad de internacionalización de las ciudades, con base en ventajas competitivas que faciliten su posicionamiento y atracción de inversión extranjera; puede haber presencia de organizaciones no gubernamentales en una escala reducida en comparación con la CD.

### Breve retrospectiva de la cooperación en el desarrollo urbano

El camino hacia la cooperación en el desarrollo urbano ha coincidido con la evolución de las conferencias de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos: Hábitat I (Vancouver 1976), Hábitat II (Estambul 1996) y Hábitat III (Quito 2016). En este intervalo de veinte años que separa los tres foros, es tácitamente apreciable el cambio de paradigmas que suscita el entorno internacional y, por ende, los sujetos clave en los programas de acción.

Por un lado, en la Declaración de Vancouver, se situó al Estado-nación como dirigente de las políticas urbanas endógenas, sin mencionar el actuar de los gobiernos locales; la conferencia nació bajo la necesidad de replantear un crecimiento más ordenado, a raíz de la rápida urbanización, principalmente en las naciones en desarrollo, la cual ocasionó un déficit de vivienda, infraestructura y servicios básicos disponibles para la población. En el principio diecinueve se reconoció a la cooperación internacional como un objetivo común de los Estados, mismos que debían reforzar su desarrollo económico y social (ONU Hábitat 1976).

Por otro lado, en la cumbre de Estambul se observa un cambio de estrategia, basado en el principio de subsidiariedad;<sup>1</sup> se reconoce en el programa de Hábitat a las subunidades de los gobiernos y se insta a una autonomía local que gestione los planes de desarrollo urbano, mediante un proceso descentralizador racional que incluya aspectos de índole legislativo, financiero y político para hacer frente a los nuevos retos (UN-Habitat 1996).

*A priori* Hábitat II, surgió la primera fase de URB-AL en 1995, en un espacio de efervescencia internacional y reconocimiento de nuevos actores, que devenía de la década de los setenta y con más ímpetu en la de los ochenta; se instituyeron entidades como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (1982), la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (1985), Eurocities (1986), Alianza del Clima (1990), European Regional Information Society Association (1998), entre otras.

Finalmente, Hábitat III se celebró en el año 2016 en Quito, Ecuador, siendo la primera cumbre multilateral posterior a la adopción de la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la declaración de la nueva agenda urbana, la participación de los gobiernos subnacionales y autoridades no estatales fue incuestionable, exaltándose en el primer punto de la resolución. Sin embargo, las nuevas preocupaciones apuntaron hacia la gobernanza metropolitana y la capacidad institucional y financiera para

<sup>1</sup> Este principio se fundamenta en la lógica del proceso descentralizador, basado en la corresponsabilidad de las instituciones y todos los niveles de gobierno conforme a sus capacidades. Sostiene que las decisiones subnacionales son fundamentales al ser el nivel más cercano a la ciudadanía (UCLG 2017).

cumplir los compromisos de crear ciudades más compactas, resilientes y sostenibles (ONU Hábitat 2016). En México se adoptó una nueva legislación de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que sustituyó la normativa instituida en 1993. Esta ley refrenda una alineación hacia las estrategias del centro, que deben adecuar los gobiernos subnacionales en los códigos urbanos y programas de desarrollo.

Por otro lado, en el marco de la Agenda 2030 con los ODS, es preciso situar la transición de los Objetivos del Milenio (ODM) en 2015 como un parteaguas de la política internacional de desarrollo. La estrategia establecida para el 2030 se planteó en un escenario más plural en donde los actores locales tienen un papel más protagónico, con la finalidad de fortalecer la alianza mundial de cara a una agenda más robusta y ambiciosa. Particularmente, el objetivo 11 hace alusión al desarrollo urbano, ponderando a las ciudades y los asentamientos humanos como entornos más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (CGLU 2016).

A partir de una estructura en donde se tipifican los actores y sus responsabilidades para la implementación de la Agenda 2030, es como las unidades subnacionales encuentran su ámbito de incidencia a través de la coordinación del gobierno federal y la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), con la implementación de los Consejos Locales. Actualmente, existen trece Órganos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030, en Nuevo León, Colima, Chiapas, Sinaloa, Morelos, Puebla, Ciudad de México, Hidalgo, Campeche, Chihuahua, Zacatecas, Baja California y San Luis Potosí (Conago 2017). La ruta crítica para la implementación del Consejo se erige a partir de un modelo de referencia que consta de seis etapas:

- 1) Infraestructura normativa e institucionalización
- 2) Mecanismo tecnológico de información
- 3) Recopilación y análisis de información sobre la situación actual
- 4) Establecimiento de prioridades y programa operativo
- 5) Programación presupuestal
- 6) Evaluación de resultados

TABLA 1  
Implementación de la Agenda 2030 en México

Actores	Responsabilidad
ONU	Asegurar que los líderes de los países tomen decisiones ambiciosas para reducir la pobreza, desigualdad y proteger nuestro planeta
Gobierno de la República	Coordinar su puesta en marcha como un compromiso de Estado
Conago	Socializar un modelo de referencia para el cumplimiento de la Agenda 2030 en los estados
Estados	Aplicar el modelo para el cumplimiento de la Agenda 2030 en el estado correspondiente, mediante la coordinación con dependencias y municipios
Municipios y dependencias	Participar como actores clave para la generación de información y aplicación de acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030

Fuente: Conago (2017).

Con base en esta breve retrospectiva de las conferencias de Hábitat y la Agenda 2030, la relevancia del análisis del programa URB-AL III se fundamenta en la temporalidad de su surgimiento. Si bien la primera fase es decisiva para entender las iniciativas que desde entonces planteaba la Unión Europea en un marco previo a los ODM, la tercera fase incluyó el elemento de cohesión social, una de las principales directrices de política exterior del viejo continente, adoptada en la Cumbre de Guadalajara en 2004 (EuroLat 2004) y en medio de un camino recorrido de los ODM para repensar la agenda internacional para el desarrollo.

De esta forma, URB-AL III se tomó como un objeto de estudio y reflexión sobre la pragmática de la CD en los gobiernos locales, con instrumentos técnicos y financieros provenientes de la Comisión Europea y ante un reciente marco legislativo mexicano de la CID, en donde no se reconoce de facto esta modalidad de cooperación.

### Análisis de URB-AL III en México

El informe final de resultados señala el alcance global que tuvo URB-AL III, refiriendo a 1 791 949 beneficiarios directos y semidirectos, 74 territorios

de intervención en la región latinoamericana, impacto en 500 municipios, 160 actores de América Latina y la Unión Europea, 131 políticas públicas fortalecidas, 389 obras de rehabilitación y 64 millones de euros invertidos (OCO URB-AL III 2013).

Con esta premisa, vislumbra una iniciativa altamente ambiciosa, en donde se instauró por primera vez una Oficina de Coordinación y Orientación (OCO URB-AL III), un consorcio liderado por la Diputación de Barcelona y constituido por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración de Políticas Públicas (FIIAPP), la región Toscana, la provincia de Santa Fe, la Alcaldía de Bogotá y la municipalidad de San José, con el fin de guiar, dar coherencia e impulsar la cohesión social en las acciones de las redes. En el análisis puntual de las contribuciones en territorio mexicano, se presentan cinco gobiernos subnacionales que participaron en cuatro de los proyectos:

## 1. INTEGRATION. Desarrollo Urbano Integrado

Estuvo conformado por cinco gobiernos locales y uno intermedio: el ayuntamiento de Guadalajara, el estado de Chihuahua, la alcaldía de Bogotá (Colombia), el municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), la prefectura de São Paulo (Brasil) y la prefectura de Río de Janeiro; el presupuesto que se asignó para el total de los participantes durante tres años fue de 3 578 657.80 euros. El objetivo principal de las intervenciones fue la revitalización de zonas marginadas, altamente contaminadas y con presencia de asentamientos irregulares (OCO URB-AL III 2013).

En el caso de Guadalajara, se seleccionó el polígono denominado Zona Industrial-Fresno Ferrocarril, en donde se atendió un área de diez hectáreas. Estos predios de la antigua paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México se caracterizaron por la degradación de su abandono en los noventa, la presencia de asentamientos informales, la desconexión en los accesos de entrada y circulación, y un entorno de alta inseguridad y violencia.

Se desarrolló un proyecto piloto dirigido por doce instancias municipales que se dividió en tres etapas; primero, se hizo una recalificación de la plaza cívica de la colonia Ferrocarril y la rehabilitación de la casa de enlace. En

segundo lugar, se realizó un diagnóstico medioambiental y se inició la labor de regularización de predios; finalmente, se implementó una intervención urbano-arquitectónica (Departamento de Protección Ambiental 2012).

En Chihuahua, por su parte, se eligió la ex Fundidora Ávalos, de 2851 hectáreas, donde se tomó para INTEGRATION una extensión de 465 hectáreas. A diferencia de Guadalajara, en estos predios se tenían zonas urbanas consolidadas, con viviendas y zonas deportivas, al ser colonias de extrabajadores y pobladores que se asentaron de manera regular. Sin embargo, la mayor problemática radicaba en la contaminación resultante de los residuos que emergían de la producción de arsénico, plomo y zinc. Para este proyecto, se realizó un plan maestro conceptual, en donde se plasmó la planeación y diseño urbano medioambiental, los usos de suelo, los sistemas de movilidad y modelos urbanos arquitectónicos. Este plan quedó a disposición del gobierno de Chihuahua para su aprobación oficial. Mientras tanto, se retiraron en total 112 600 m<sup>3</sup> de suelo contaminado, se remediaron 48.83 hectáreas y se efectuaron 2350 muestreos (Departamento de Protección Ambiental 2012).

## **2. MELGODEPRO. Modelo Eurolatinoamericano de Gobernanza Local para el Desarrollo Productivo**

El proyecto contó con un presupuesto total de 2 193 042 euros, divididos entre los cuatro gobiernos subnacionales participantes: Pimampiro en Ecuador, Curahuara de Carangas en Bolivia, Paysandú en Uruguay y el municipio de Valparaíso en Zacatecas, México (Coordinación MELGODEPRO 2013).

Su propósito principal consistió en la optimización del desarrollo productivo, que se conectara con los recursos provenientes de remesas, al ser un enclave histórico de alta emigración. Se erigió el Modelo de Planificación municipal de Desarrollo Productivo (Pérez Veyna y García Zamora 2013), con el objeto de impulsar políticas públicas y un modelo de gobernanza que beneficiara en gran medida a jóvenes, esposas de migrantes, pequeños productores de queso y orégano y al turismo en general. El modelo creado se basó en impulsar la economía local a través del emprendimiento instituido a temprana edad, en donde los jóvenes fueran los protagonistas. Asimismo,

se impulsó la promoción de la cohesión social territorial y se instó a redireccionar las acciones del gobierno desde la base.

Valparaíso aprovechó las ventajas migratorias para desarrollar proyectos sostenibles a partir de las remesas; los antecedentes de programas como 3x1 para migrantes les permitieron realizar esta iniciativa con mayor facilidad.

El factor de gobernanza se adecua a la participación y observación de copartícipes no estatales, sobre las decisiones de los cuerpos gubernamentales. Ahí radica la importancia de un correcto involucramiento y el ejercicio del derecho a la participación social.

### **3. UNE: Estrategias de desarrollo local, incluyentes y participativas**

El proyecto UNE tuvo una aportación total de 1927000 euros; estuvo conformado por los municipios de Arica y Parinacota (Chile), Santa Rosa de Copán (Honduras), Tacna (Perú) y Zapotlán el Grande (México).

Los estudios previos en Zapotlán fortalecieron el sector tecnológico a través de la vinculación universidad-empresa-gobierno local, con un beneficio dirigido a las agencias de desarrollo regional, jóvenes, mujeres, indígenas, emprendedores y a la población en general. Esto permitió la creación de mecanismos institucionales de concertación público-privada, el involucramiento de las pequeñas y medianas empresas y el impulso de políticas de competitividad territorial (Preciado, González y Peña 2013).

El análisis previo de los colaboradores señaló que las empresas tenían la fortaleza de acceder a las tecnologías y contaban con empleados capacitados con intención de innovación a corto plazo; el índice de competitividad tecnológica de las empresas (ICTE) las situó en un nivel medio. Por otro lado, la medición exploratoria familiar se llevó a cabo mediante el índice de utilización tecnológica de las familias (IUFT); se tuvo un resultado positivo debido a que la mayoría podía acceder a las tecnologías de información y comunicación (TIC). En el caso de las universidades, se implementó una ponderación con base en el índice de competitividad tecnológica universitaria (ICTU), en donde se detectó un punto débil en la existencia de incubadoras y

aceleradoras de base tecnológica. Finalmente, en el gobierno, las métricas señalaron falta de certeza en la utilización de recursos destinados a la tecnología, debido en gran parte a políticas públicas poco claras para destinar fondos.

En la lógica de articular todos los elementos encontrados en el estudio de fortalezas y puntos endebles de todos los actores, se procedió a la elaboración de una metodología de colaboración universidad-empresa-gobierno, donde se hicieron diagnósticos del tejido empresarial en el municipio y las condiciones existentes en materia de vinculación. A esta estrategia de unicidad se le denominó *triple hélice* (Macías Macías 2012). La parte de vinculación institucional fue uno de los factores elementales que hubiesen cambiado el rumbo del proyecto; sin embargo, se presentó una gran desarticulación y poca formalidad de los interesados.

#### **4. IDEAL. La intermunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial**

El gobierno de Michoacán coordinó el proyecto IDEAL. Uno de sus grandes logros fue la creación del Centro Intermunicipal para el Tratamiento Integral de Residuos Sólidos, ubicado en el municipio de Hidalgo y mejor conocido como Citirs Monarca de Oriente. Los municipios mexicanos que se sumaron al asociacionismo fueron Áporo, Hidalgo, Irimbo, Jungapeo, Ocampo, Senguio y Tuxpan; la Red de Intermunicipalidad Internacional reunió al Gran San Miguel de Tucumán en Argentina, a la Mancomunidad de Municipios del Norte Paceño Tropical en Bolivia, a la Intermunicipalidad Huista en Guatemala y a la Municipalidad de Tuma La Dalia en Nicaragua; se destinaron 2 800 202 euros para intervenciones urbanas que mejoraran los servicios públicos de tratamiento de residuos (OCO URB-AL III 2013).

El enfoque se sustentó en la gestión intermunicipal, para después dar paso al desarrollo de una intervención medioambiental que incluyera desechos de basura y saneamiento de agua. Éste es el componente que hace distinto al proyecto IDEAL, ya que la labor de relaciones interinstitucionales entre un municipio y otras dependencias es complejo; para su implementación se hizo un acuerdo entre siete municipios aledaños.

El Centro se creó como un organismo operador descentralizado sin carácter lucrativo, con el objetivo de instituir mecanismos de prevención de contaminantes en el subsuelo, preservando así el medio ambiente y la salud pública. Lo anterior se logró mediante la separación de materiales orgánicos e inorgánicos, siendo estos últimos una oportunidad de comercialización y por ende, de construcción de un proceso autosostenible (SG 2011).

### Una mirada a la postintervención de URB-AL III

Un factor que mantiene aislados los principios de cooperación descentralizada es la invisibilidad de las acciones que se promovieron; por un lado, los soportes documentales y la plataforma de la OCO ya no se encuentran activos, a diferencia de los centros de recursos electrónicos aún existentes desde las primeras dos fases del programa. Por otro lado, la finalización de los proyectos se dio en 2012, en una transición política de los ediles y gobernadores estatales, por lo cual el impulso de políticas públicas y el fortalecimiento interinstitucional que se señalan en el balance final resultan cuasi obsoletos.

Algunos de los funcionarios de los gobiernos locales conservaron guías metodológicas y lecciones aprendidas, donde se recopiló parte de la información; sólo en Zapotlán el Grande se hizo una publicación del estudio de consultoría sobre la articulación del proyecto, de lo cual se infiere que, al haber una participación directa de la academia, se puede lograr un alcance más tangible en la sistematización de los procesos (Romo Peña 2012).

Por su parte, la relación tiempo-dinero que se invirtió en los proyectos dejó méritos y deudas sociales. Se reconocen las estructuras creadas, como el Centro Creativo la Ferro en Guadalajara o el Centro de Residuos Sólidos en Michoacán, al igual que las iniciativas de inclusión de los jóvenes en la economía local en Valparaíso y la vinculación de la academia, el gobierno y las empresas en el sector tecnológico en Zapotlán el Grande. No obstante, los problemas de raíz actualmente no se han suprimido; verbigracia de ello son los predios sin regularizar en el polígono de intervención Fresno-Ferrocarril (Hernández 2016), la aún latente contaminación en la ex Fundidora

Ávalos, así como la discontinuidad de la incubadora de base tecnológica en Zapotlán (Preciado 2016).

En tanto, existen iniciativas que siguen funcionando a cinco años de la finalización de URB-AL III, como las microempresas de queso y orégano en Valparaíso y el Citirs Monarca de Oriente en Michoacán, próximo a conseguir la certificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa; Pabel 2016). En Zapotlán el Grande, a pesar de que no se tuvo el éxito esperado en la propuesta inicial, uno de los resultados subsidiarios fue el impulso a la Oficina de Mejora Regulatoria, logrando el fortalecimiento de un Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y la integración electrónica de trámites y servicios (Preciado 2016).

De esta forma, no se estigmatiza la acción de los coordinadores y el equipo conformado en la tercera fase de URB-AL; no obstante, la falta de acceso a la información, los escasos o nulos instrumentos registrados y la rotación de los funcionarios en los cambios de administración merman el proceso y la secuencia que podrían impulsar la cooperación descentralizada.

### **Límites del marco financiero y legal de los gobiernos subnacionales**

Para lograr un mayor alcance en el estudio de la CD de los gobiernos participantes en URB-AL III, se efectuó una reflexión desde las atribuciones normativas y los alcances financieros que sustentan una intermitencia o discontinuidad de la participación en proyectos de cooperación.

En México, el orden jurídico que sustenta las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales, se asienta en la Ley Sobre la Celebración de Tratados (1992), la Ley de Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica y en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011). Sin embargo, existe una fisura legal en el actuar de los gobiernos subnacionales; en el artículo 117 de la Carta Magna se reitera expresamente que los Estados no podrán ratificar alianzas ni tratados con otros Estados (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917). No obstante,

en el artículo primero de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se estipula que los tratados sólo podrán celebrarse por el gobierno federal, empero los organismos públicos descentralizados federales, estatales y municipales podrán firmar acuerdos interinstitucionales con sus homólogos en el exterior.

En la reciente Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a pesar de que no señala la cooperación descentralizada dentro de las modalidades, refiere que la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), dentro de sus facultades podrá concertar y estimular las acciones de CI con las dependencias y entidades públicas, así como celebrar la participación en convenios con los gobiernos estatales, municipios y universidades para impulsar acciones de cooperación internacional.

Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Coordinación General de Coordinación Política mantiene un vínculo entre el gobierno federal y las entidades federativas y municipios, para fijar los mecanismos de coordinación de las Oficinas de Asuntos Internacionales (Ofais) con las que cuentan.

Un obstáculo palpable es justamente la poca información que existe de las Ofais de los gobiernos subnacionales; no hay una homologación de actividades, muchas oficinas funcionan como concertadoras logísticas de eventos en el extranjero, promoción de productos regionales y proyectos de inversión extranjera, vinculación con migrantes originarios de sus estados, entre muchas más. Por ello, la Amexcid, en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), están elaborando desde 2016 un “Mapeo sobre proyectos y actividades de cooperación internacional de actores subnacionales de México” (Del Toro 2016, 1), con el afán de alcanzar un mayor impacto de la CD, identificar oficinas estratégicas en los estados y municipios con alta experiencia en vínculos con el exterior y desarrollar estrategias para incidir en una mejora de su participación en la CID.

Definitivamente los gobiernos medios y locales tienen una constante actividad con sus homólogos en el extranjero; en el artículo 89 de la Constitución se estipula que el presidente es quien tiene la atribución de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales; por tanto, los gobiernos subnacionales no realizan actividades de política exterior, ergo realizan

relaciones internacionales, hermanamientos y ratificación de acuerdos interinstitucionales.

Finalmente, uno de los límites más grandes que se infieren en la participación de los gobiernos subnacionales en la CID es la cuestión financiera, al tener que aportar en gran parte de los proyectos y convocatorias una fracción del total del capital; en este sentido, se tendría que dedicar una partida a la cooperación en el presupuesto de egresos del municipio o estado. Para los gobiernos locales, sobre todo, resulta complejo destinar fondos a una temática que todavía no está posicionada en las prioridades de los gastos, asimismo, su porcentaje de participación es muy reducido en comparación con las transferencias del gobierno central, lo que vuelve a los municipios altamente dependientes.

En la tabla 2 se inscribe una tipología de las potestades generales de los gobiernos subnacionales en México.

TABLA 2  
Facultades de los gobiernos locales

Autonomía local	Potestades tributarias	Régimen de transferencias intergubernamentales	Potestades de endeudamiento local
La Constitución Política establece en el artículo 115 que el municipio es libre.	Los municipios recaudan fundamentalmente los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y cobran tasas a los usuarios de los servicios públicos.	El régimen de transferencias intergubernamentales se sustenta en la Ley de Coordinación Fiscal (única para todos los niveles de gobierno). El régimen de transferencias no coordinadas denominadas "participaciones". Se establecen aportaciones federales (transferencias condicionadas), como recursos que la federación transfiere a los municipios (salud, educación, infraestructura social, seguridad pública, entre otros conceptos).	El endeudamiento municipal está regulado por la Constitución Política, por las constituciones de los Estados, la Ley de Coordinación Fiscal y las leyes de hacienda municipal. El monto de endeudamiento por parte de un municipio es competencia de los congresos locales.

Fuente: Eguino et al. (2010).

Como se puede ver en la tabla 2, los municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda pública, aumentando sus contribuciones mediante los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, que se sintetizan en agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, tratamiento de residuos sólidos, mercados de abasto, equipamiento de calles y jardines, seguridad pública, entre otros. No obstante, con la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016), se tiene una nueva demarcación que insta a establecer criterios de responsabilidad hacendaria para un mejor manejo de las finanzas públicas, lo anterior como resultado del endeudamiento subnacional que ha comprometido en los últimos años a las administraciones futuras. De esta manera, no se podrá contraer financiamiento directa o indirectamente con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros, más que en el supuesto de que exista una inversión pública productiva y con aprobación del congreso local.

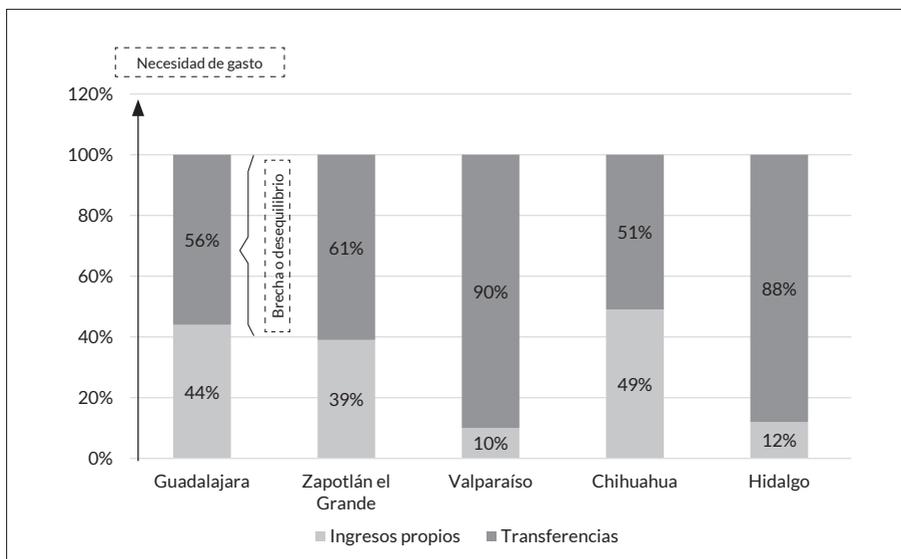
A manera de ilustrar el ejercicio de ingresos en los municipios, en la figura 1 se observa el grado de participación de los gobiernos locales de URB-AL III; los que tienen mayores recursos, como Chihuahua, Guadalajara y Zapotlán, reducen la brecha del nivel total de gastos, que se complementa con las participaciones federales, mientras que los cabildos que tienen una recaudación inferior como Valparaíso e Hidalgo presentan una mayor dependencia respecto a las transferencias del centro.

## Conclusiones

En el desarrollo del presente trabajo se abordaron distintos elementos, como la cooperación descentralizada, la Agenda 2030 y las conferencias de ONU Hábitat, a manera de establecer un marco propicio para el estudio del programa URB-AL III y el actuar de los gobiernos subnacionales. Estos elementos son sustanciales debido al contenido, temporalidad y objetivos que los sustentan; sin embargo, no se limita a que existan otras aristas importantes dentro de la observación del programa.

A partir del análisis de la evolución e incidencia de los gobiernos locales en la CID y el desarrollo urbano, se aprecia una clara línea de atribuciones de

FIGURA 1  
Porcentaje de participaciones



Fuente: Ledezma Escalante (2017).

las subunidades en la realidad local. Al referir desarrollo urbano, es menester polarizar el concepto no sólo al territorio, sino a la forma de planeación y gestión desde la perspectiva de comunidad; por ello, la inclusión de actores, la coordinación interinstitucional y la gobernanza son particularidades destacables de URB-AL III.

En tanto, la visión de la cooperación descentralizada a través de URB-AL en su fase tres, deja una serie de reflexiones sobre la actuación de los gobiernos subnacionales. El programa impulsó la participación de unidades no centrales que difieren de la cooperación tradicional, con la visión de crear comunidades más cohesionadas, sostenibles e instituciones más confiables, mediante una estrategia horizontal y cercana a la ciudadanía. Su génesis coincide con la disrupción del *statu quo* que cimbró el entorno financiero internacional presentando un periodo de recesiones económicas y una de las peores crisis en los últimos treinta años, la cual detonó en la disminución de los flujos comerciales, aumento de la pobreza y del desempleo (OMC 2009).

En 2008, otro elemento clave fue el crecimiento poblacional en las ciudades, ya que por primera vez se ponderaron más habitantes urbanos que rurales en el mundo; por tanto, la demanda de servicios, vivienda y transporte aumentaron, al mismo tiempo que la brecha de desigualdad ya conocida en América Latina.

De esta forma, la intervención de una red de ciudades con acceso a asesoría técnica y financiamiento demarca la importancia del Programa de la Comisión Europea, respondiendo a un entorno de contracción económica y urbanización desordenada. Si bien es cierto que no hay un modelo o una fórmula universal que se ajuste a todos los contextos, la construcción colectiva de iniciativas puede nutrir las experiencias de enclaves con patrones similares.

El análisis acotado a los proyectos en México da muestra de buenas iniciativas que supusieron una labor colaborativa entre las instituciones participantes; sin embargo, a cinco años de su conclusión, los resultados no se ven materializados en un avance palpable que refleje la intervención de URB-AL. Los cuerpos burocráticos locales actualmente no son los mismos que en el intervalo de 2009 a 2012, por lo cual, al no haber un seguimiento, el programa quedó en la memoria y experiencia de los participantes, que lo catalogaron en su totalidad como exitoso (Ledezma Escalante 2017).

La intermunicipalidad que se instauró en Michoacán (proyecto IDEAL) refleja la necesidad de erigir más alianzas para el fortalecimiento institucional; en México existen 59 zonas metropolitanas (Sedesol, Conapo e Inegi 2012), de las cuales, pocas tienen una gestión adecuada de los instrumentos de planeación. Los modelos de gobernanza sugieren la conformación de agencias metropolitanas y un gerente que sea el representante oficial. Guadalajara, uno de los municipios participantes de URB-AL III y núcleo del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), está en proceso de coconstrucción de una agencia de cooperación internacional,<sup>2</sup> la cual sería la primera instancia metropolitana de su tipo en México.

Por otro lado, en 2011 se ratificó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y se instituyó la Amexcidi; en el marco legal, se

<sup>2</sup> Ver Agencia Metropolitana de Cooperación Internacional, en <http://imeplan.mx/en/gobernanza>.

menciona a los municipios y estados, mas no se menciona a la cooperación descentralizada dentro de las modalidades. En este trabajo, se hace mención de dos leyes adicionales que reflejan el centralismo en México: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016); se refiere una política del centro debido a la coordinación y verticalidad que supone una nueva estrategia de alineación de los regímenes locales hacia los federales. Analizando las recientes legislaciones, se aprecia un antecedente poco regulado en las instancias locales, lo cual ha incrementado el endeudamiento de los estados y municipios, así como el desequilibrio urbano.

Con esta premisa, surge la cuestión de cuán preparados están los gobiernos locales para hacer frente a los grandes retos que supone la nueva agenda urbana. En definitiva, su participación en la CID es sustancial y se aclama la importancia que se les ha dado en los últimos veinte años; no obstante, se exhorta a una profesionalización más exhaustiva de los ediles y funcionarios públicos, a un incremento de la transparencia de los procesos y a una continuidad de las políticas públicas en los cambios de gobierno; sólo así se podría alcanzar una continuidad de las estrategias con un mayor impacto.

En este sentido, las ventajas o desventajas de la descentralización arrojan un método dual, es decir, centralizar algunos elementos y descentralizar otros más, para dirigir los objetivos hacia un mismo enfoque, pero dotando de más autonomía y capacidad de decisión a los gobiernos locales; en la CD, el trabajo en red significa una lógica no jerárquica. La interdependencia es entonces un proceso coyuntural y sistémico que exalta la necesidad de colaboración, donde no se pueden encarar individualmente los retos (Subirats 2017).

Finalmente, el avance de la CD en el desarrollo urbano que impulsa la tendencia *bottom up*, dependerá de la voluntad de los actores y de reforzamiento de los sistemas de información en México. La pericia para llevar una mejor gestión de las instituciones debe considerar modelos de gobernanza metropolitana, apostando por ciudades más compactas que logren densificar los territorios y no hacerlos más dispersos y excluyentes.

## Referencias bibliográficas

- Ayala Cordero, José Luis. 2015. “La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 120-121, 77-104.
- CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). 2015. *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo que los gobiernos locales deben saber*. <http://observ-ocd.org/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible-lo-que-los-gobiernos-locales-deben-saber>.
- Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores). 2017. “Comisión para la implementación de la Agenda 2030”. *Estrategia Nacional para la Agenda 2030*. Ponencia realizada por José Ignacio Peralta, gobernador de Colima en el marco de la Conferencia Internacional de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Guadalajara, 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. En *Diario Oficial de la Federación* 5 (30): 149-162. [http://dof.gob.mx/Constitucion1917/constitucion\\_1917.pdf](http://dof.gob.mx/Constitucion1917/constitucion_1917.pdf).
- Coordinación MELGODEPRO. 2013. *Proyecto MELGODEPRO. Modelo Eurolatinoamericano de Gobernanza Local para el Desarrollo Productivo*. [www.ayto-alcorcon.es/portal/alcorcon/melgodepro](http://www.ayto-alcorcon.es/portal/alcorcon/melgodepro).
- EuroLat (Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana). 2004. *III Cumbre UE-ALC, Relaciones Unión Europea-América Latina y Caribe: documentos clave*. [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/summits\\_eu\\_alc/iii\\_2\\_5\\_2004\\_guadalajara\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/iii_2_5_2004_guadalajara_es.pdf).
- Del Toro, Ana. 2016. “Amexcid y PNUD impulsarán cooperación descentralizada con mapeo de CID en estados y municipios de México”. En *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Comunicados de prensa*. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2016/02/11/amexcid-y-pnud-impulsar-n-cooperacion-descentralizada-con-mapeo-de-cid-en-estados-y-municipios-de-mexico.html>.

- Departamento de Protección Ambiental. 2012. *Desarrollo urbano sostenible en Latinoamérica. Parte 2: Lecciones aprendidas en proyectos piloto de la revitalización de áreas urbanas en México, Colombia, Ecuador y Brasil*. INTEGRATION. Stuttgart: URB-AL III.
- Donovan, Michael. 2017. “Retos de la urbanización”. En *Curso IDB7x Desarrollo Urbano y Vivienda*. <https://www.edx.org/es/course/desarrollo-urbano-y-vivienda-idbx-idb7x-1>.
- Eguino, Huascar, Alberto Porto, Carlos Pineda, Marcelo Garriga y Walter Rosales. 2010. *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4483/Estudio%20de%20las%20Caracter%20Estructurales%20del%20Sector%20Municipal%20en%20Am%20rica%20Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Faruya, Emilie y Nahuel Odonne. 2014. “Cooperación Descentralizada: ¿Importan más las definiciones o las acciones?” En *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*. [http://www.academia.edu/9842612/COOPERA\\_CI%20DESCENTRALIZADA\\_Importan\\_m%C3%A1s\\_las\\_definiciones\\_o\\_las\\_acciones](http://www.academia.edu/9842612/COOPERA_CI%20DESCENTRALIZADA_Importan_m%C3%A1s_las_definiciones_o_las_acciones).
- Hernández, Margarita. 2016. “Encuesta proyecto INTEGRATION”. Datos duros inéditos.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1974. “Transgovernmental Relations and International Organizations”. *World Politics* 27 (1): 39-62.
- Ledezma Escalante, Montserrat. 2017. “La cooperación descentralizada en México con énfasis en el desarrollo urbano. Un análisis de URB-AL III”. Tesis de maestría. Universidad de Guadalajara.
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. 2011. En *Diario Oficial de la Federación*. 6 de abril de 2011. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo60483.pdf>.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. 2016. 27 de abril de 2016. En *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo112266.pdf>.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 2016. En *Diario Oficial de la Federación*. 28 de noviembre de

2016. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo118961.pdf>.
- Ley Sobre la Celebración de Tratados. 1992. En *Diario Oficial de la Federación*. 2 de enero de 1992. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17181.pdf>.
- Luna Pont, Maariana. 2011. “Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales”. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* 1 (1): 64-83.
- Macías Macías, Alejandro. coord. 2012. *Metodología de colaboración universidad-empresa-gobierno local en Zapotlán el Grande, Jalisco. Programa para fortalecer la investigación aplicada al desarrollo tecnológico en el campo empresarial*. México: URB-AL-UNE.
- oco (Oficina de Coordinación y Orientación) URB-AL III. 2013. “Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III”. [http://www.urb-al3.eu/uploads/noticias/resultados\\_e\\_impactos\\_URB\\_AL\\_III\\_ES\\_3.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/noticias/resultados_e_impactos_URB_AL_III_ES_3.pdf).
- omc (Organización Mundial del Comercio). 2009. “La situación del comercio en 2008-2009”. En *Informe sobre el Comercio Mundial*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/wtr09-1a\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr09-1a_s.pdf).
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) Hábitat. 1976. *The Vancouver Declaration On Human Settlements*. [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The\\_Vancouver\\_Declaration.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf).
- . 2016. “Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)”. En *Nueva agenda urbana adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas*. <https://www2.habitat3.org/bitcache/907f3c56d3ad27a3daeeb677c660545a00c69d6b?vid=591158&disposition=inline&op=view>.
- Pábel, Erwin. 2016. “Encuesta proyecto IDEAL”. Datos duros inéditos.
- Pérez Veyna, Óscar y Rodolfo García Zamora. 2013. “MELGODEPRO: Una experiencia de la cooperación internacional, el municipio y los jóvenes en el desarrollo local”. <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2309/1/images/Oscar%20Perez%20Veyna%20y%20Rodolfo%20Garcia%20Zamora.pdf>.

- Preciado, Víctor. 2016. "Encuesta proyecto UNE". Datos duros inéditos.
- Preciado, Víctor, José González y Erwin Peña. 2013. *Sistematización del Proyecto UNE*. México: URB-AL-UNE.
- Romo Peña, Juan Carlos. 2012. *Sistematización de procesos impulsores del desarrollo local. Informe-estudio de consultoría sobre articulación*. México: URB-AL-UNE.
- Salomón González, M. 2001-2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista Cidob D'Afers Internacionals* 56: (diciembre-enero) 7-52. <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28242/28076>.
- Sedesol, Conapo e Inegi (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2012. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México.
- SG (Secretaría de Gobierno). 2011. "Citirs, Monarca de Oriente Asociación Civil". En *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo* 153 (14): 1-4. <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O5961po.pdf>.
- Subirats, Joan. 2017. "Modelos comparados de gobernanza metropolitana". En el Seminario internacional Áreas metropolitanas del Siglo XXI. Nuevas perspectivas y retos de gobernanza. Colegio de Jalisco, Zapopan, mayo de 2017.
- Tassara, Carlo. 2011. "Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo". *Revista UNAULA*, núm. 31, 41-97.
- UCLG (United Cities and Local Government). 2017. *Subsidiariedad*. <http://www.uclg-decentralisation.org/es/comision/glosario>.
- UN-Habitat. 1996. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*. [http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/habitat\\_agenda.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/habitat_agenda.pdf).
- URB-AL y Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III. 2012. *Documental URB-AL III*. [https://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=9W-5\\_cGezB0](https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=9W-5_cGezB0).
- Velázquez, Rafael y J. A. Schiavon. 2011. "La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México". Documento de trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). *División de Estudios Internacionales*, núm. 219, 1-16.



## Comentarios finales

Consideramos que los aportes que nos deja este texto, si bien son difíciles de sintetizar, son de relevancia para el debate en América Latina y particularmente en México. Haremos referencia en estas conclusiones a dos contribuciones específicas: por una parte, debatir en torno a qué entendemos conceptualmente por *desarrollo* en el contexto latinoamericano y, por otra, vislumbrar sus vínculos con la cooperación internacional para el desarrollo (CID), logrado a través de la sistematización y análisis de diversas experiencias, las cuales focalizan actores plurales (organizaciones de la sociedad civil, gobiernos, gobiernos subnacionales, movimientos sociales, academia, empresarios, organismos multilaterales, entre otros). Estos dos grandes temas constituyen el eje vertebral en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 y su factibilidad de ser alcanzados, debate actual en curso en nuestro país y en la región latinoamericana, concentrado sobre todo en los proyectos que se ejecutan, en la generación de políticas públicas, en la búsqueda de indicadores y en los procesos para su realización.

Los distintos autores que participaron en esta obra expresan contribuciones y debates llevados a cabo en el seno de la Red Mexicana de Cooperación y Desarrollo. Cada capítulo es resultado de los trabajos y estudios que nos ayudan a encontrar una manera de definir el desarrollo y su evolución, ya sea desde una visión modernizadora, expresada en concepciones neodesarrollistas y neoliberales, así como otra más vinculada con enfoques de la teoría crítica de la dependencia, de la colonialidad así como desde las visiones de protagonistas en territorios indígenas más vinculados con enfoques del Buen Vivir. La segunda parte del libro aportó estudios de experiencias y visibilización de actores de la cooperación que nos permitieron analizar las potencialidades y los límites de la CID. Los trabajos han enriquecido un

debate no exento de controversias y desafíos. Sintetizando, podemos esbozar de manera sucinta que por *desarrollo* se entiende el mejoramiento de la condición humana y ambiental, y disputa de actores e instituciones que participan en las estrategias que se implementan en distintas escalas territoriales. Esta concepción lleva implícita la incorporación de una visión multidimensional como producto de la interrelación entre las distintas esferas de la realidad social —más allá de la económica—. Madoery enfatiza en su capítulo que de lo que se trata es de ampliar la noción de desarrollo a la esfera política — el papel de la democracia y las instituciones—, a la social —la preocupación por la equidad y el nivel de bienestar de las personas— y a la ecológica —la incorporación de la sostenibilidad ambiental.

Frente a esta concepción abarcadora, las lógicas de uno u otro enfoque se superponen, y las controversias y disputas en la actual situación de la región latinoamericana están signadas en la práctica por un conflicto abierto de gobiernos neodesarrollistas que habían avanzado en mejorar la cuestión social y una nueva derecha neoliberal conservadora, portadora de cambios como la reforma laboral, la contracción del mercado de consumo, el ajuste estatal o el aumento de la deuda externa como mecanismo de financiamiento. En este sentido, los gobiernos y proyectos impulsados por estos Estados en la región tienen una matriz excluyente en términos sociales (recortes en salud, jubilaciones, investigación científica y educación superior, aumento en las tarifas de los servicios públicos, contracción del consumo y altas tasas de inflación), sumada a las fallas estructurales y coyunturales que históricamente venimos arrastrando.

La cooperación internacional queda atrapada en esta discusión. Frente a ciertas crisis sobre el impulso de su política de ayuda y desarrollo, los ODS y la Agenda 2030 reabren un horizonte utópico en torno a estas discusiones e interrogantes: ¿Qué desarrollo deseamos?, y ¿cuál es el tipo de cooperación que necesitamos para alcanzarlo? ¿Las políticas imperantes hoy en la región abonan para alcanzar los objetivos propuestos? ¿Qué propuestas y qué protagonistas se necesitan fortalecer para alcanzar dichos objetivos?

Pensar otro desarrollo para otra cooperación significa que nos salgamos de presupuestos y lugares comunes para encontrar respuesta a los interrogantes planteados en esta obra. El pensar situado latinoamericano y la teoría

crítica nos permiten reconocer que el problema del desarrollo latinoamericano se expresa en términos de conflictos y controversias. De lo que se trata más bien es de que podamos impulsar una disputa por el sentido de una categoría abierta, que resignifiquemos continuamente las tensiones constitutivas, sin olvidarnos de los actores en disputa y los territorios en donde viven, cada uno con sus características, sus culturas y sus formas de entender el desarrollo. Estos actores, que pueden construir comunidad pueden llevar a cabo procesos que garanticen la ruptura del conflicto entre democracia y capitalismo.

Los objetivos y las metas propuestas por los ODS son un desafío que plantean muchas demandas y reclamos instalados en la Agenda por la sociedad civil y por los movimientos sociales. Los gobiernos de todos los países firmantes de tales acuerdos se comprometieron a trabajar en pos de cumplir con estos objetivos. El sistema de gobernanza debe basarse en convocar a todos los actores, con el fin de lograr, a través de un esfuerzo colectivo y participación social, mejorar las condiciones de vida de tantos actores que viven aún en rezagos sociales, culturales, económicos y ambientales. En ese sentido, surgen de este trabajo recomendaciones que abonan a esta propuesta. En síntesis, como nos relata en su capítulo Rafael Domínguez, se necesitan cambios en las reglas asimétricas que regulan las relaciones económicas y políticas internacionales, porque el modelo de desarrollo capitalista de la globalización neoliberal está llevando a sobrepasar los límites planetarios. Se necesitan nuevas reglas para el comercio mundial, porque en la Organización Mundial del Comercio (OMC) los países desarrollados se resisten a disminuir los subsidios. Se necesita una agenda que sea realmente sostenible en la triple dimensión —económica, social y ambiental— del desarrollo, mediante la reducción de las desigualdades entre y dentro de los países. Se trata de recuperar la vieja propuesta contenida en el concepto de ecodesarrollo.

Es importante contar con actores e instituciones fuertes y consolidados que no obstaculicen el cumplimiento de los ODS. México, si bien en estos últimos años pudo avanzar en ello, todavía presenta muchos rezagos al respecto. Las modalidades de cooperación Sur-Sur y triangular se presentan como un área de oportunidad que se debe promover y promocionar en la construcción de horizontalidad y apropiación a través de los mecanismos de redes.

No es fácil alcanzar las metas, pero encontrar las dificultades es de por sí una acción positiva: aúna esfuerzos de convergencia entre países, organizaciones e individuos, aumenta la posibilidad de cotejar los avances nacionales con los indicadores y con los adelantos realizados por los demás países genera una sana competencia y cooperación, al mismo tiempo que es un estímulo que moviliza la participación y el activismo de las organizaciones de la sociedad civil (osc). Si no se cambian cuestiones estructurales y las políticas de los países comprometidos no avanzan hacia propuestas más inclusivas, no podrán cumplirse. Los ODS, sin embargo, son guías para la acción, orientaciones a seguir si queremos un cambio. En particular, sería significativo si esto se aplicara a los ODS relacionados con el medio ambiente porque, en realidad, de su cumplimiento depende la supervivencia de nuestra sociedad tal como la conocemos.

Una urgencia inapelable, respecto a los pueblos indígenas, a nivel nacional e internacional es el reconocimiento de sus derechos y participación a todos los niveles; evitar su exclusión y estigmatización les otorgará el derecho a elegir el modo que mejor responda a sus capacidades y prioridades, además de contribuir eficazmente al cumplimiento de la Agenda 2030.

Se pueden recuperar experiencias en México llevadas a cabo, por ejemplo, por Oxfam Novib sobre un modelo de desarrollo basado en un enfoque de derechos que cuestiona radicalmente al que ha prevalecido, por el respeto a las lógicas, propuestas y dinámicas de las organizaciones; por los vínculos de solidaridad ante situaciones de desastre o de crisis políticas y conflictos; por la horizontalidad en la relación, así como por la flexibilidad, sensibilidad y comprensión de los distintos contextos sociales, políticos y económicos. Los aportes de una “cooperación ética” deben constituir el eje de las acciones en los territorios.

Las acciones que se lleven a cabo deben ser monitoreadas y evaluadas, como lo señala el Foro anual del Ecosoc. Sabemos la tarea compleja que eso implica, ya que además de los compromisos enunciados en la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), proliferan iniciativas voluntarias por doquier y compromisos anunciados con la conferencia y la implementación de la Agenda Addis, como procesos dinámicos que continuamente instalan en la agenda nuevos compromisos e iniciativas adicionales. No es ajeno

al conocimiento que se tiene sobre la dispersión en ciertas reuniones y los temas abordados en la primera edición del foro que dificultaron sentar las bases de lo que debe ser su actuación en el marco de la AAAA y la Agenda 2030. Se suma el escepticismo e incomodidad que genera el foro para los países desarrollados (donantes), que nuevamente muestran su reticencia a tratar los temas financieros en foros multilaterales de amplia participación, concentrándose en hacerlo en el seno del G7 y ya, de forma muy democrática, en el G20. Supone augurarlos que emerja una herramienta crucial para los trabajos de monitoreo y seguimiento de la AAAA, para la concreción de la Agenda 2030 y las metas de los ODS, de lo contrario, estará llamado a convertirse en una instancia más que sólo engrosa la burocracia del sistema de Naciones Unidas.

En conclusión, podemos afirmar que el ambicioso programa y las metas de la Agenda 2030 denotan, por un lado, la urgencia de atender toda una serie de problemas que aquejan al mundo entero, al ambiente del planeta y a la sociedad en su conjunto y, en ese marco las reflexiones, los análisis y las propuestas que aquí presentamos, de distinta naturaleza, plantean la necesidad del compromiso de todos los actores públicos y privados. De todas maneras, en términos generales, queremos afirmar que sin los cambios estructurales sustanciales que se necesitan en la región, será difícil la reversión de una amplia gama de asimetrías que presentan marcadas heterogeneidades, una clara regresividad estructural y un sinnúmero de imprecisiones en cuanto a sus posibles escenarios futuros. Más allá de algunos matices que se encuentran como propuesta a lo largo de este libro para paliar las diferencias, excede nuestra capacidad este espacio para seguir debatiendo en torno a estos problemas, aunque dejamos la advertencia sobre la necesidad de seguir haciéndolo y de trabajar para lograr ese mundo mejor que todos queremos.

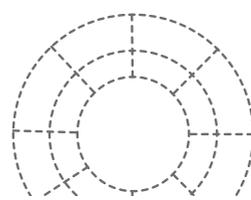
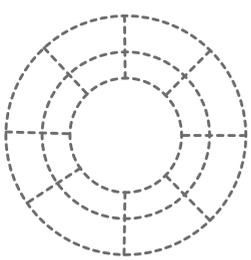
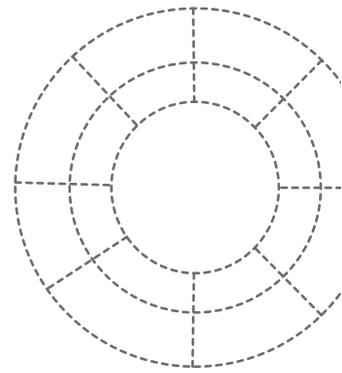
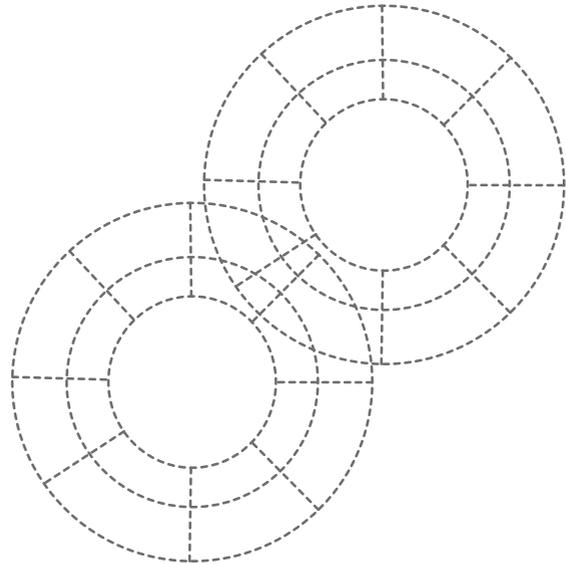
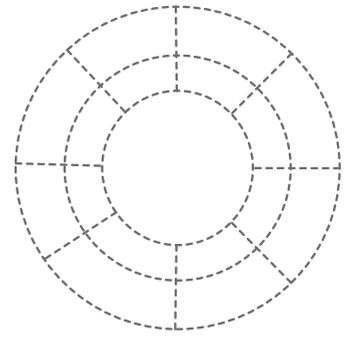
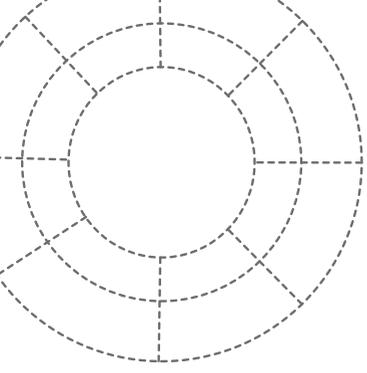


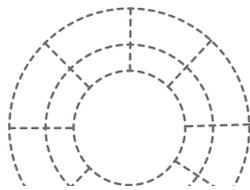
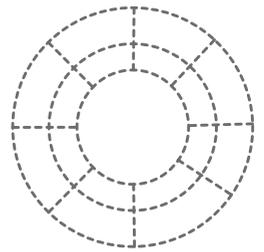
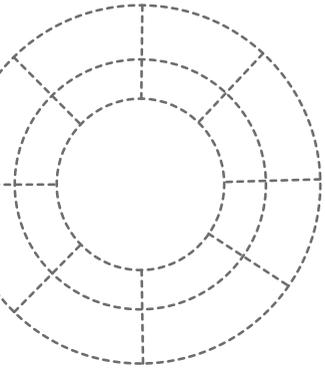
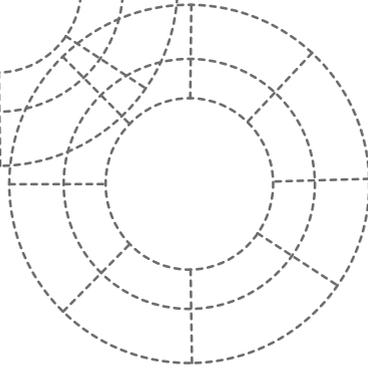
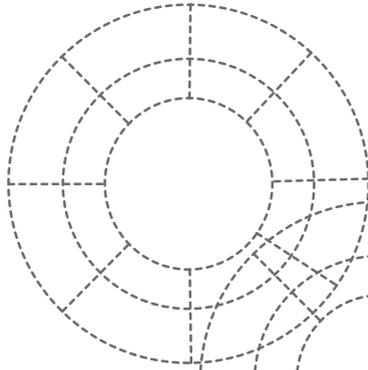
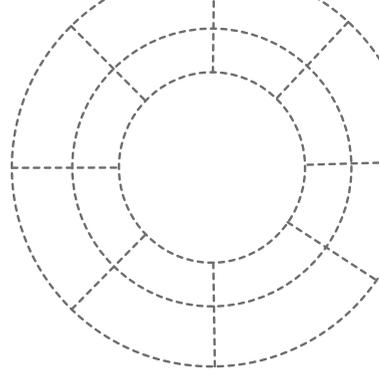
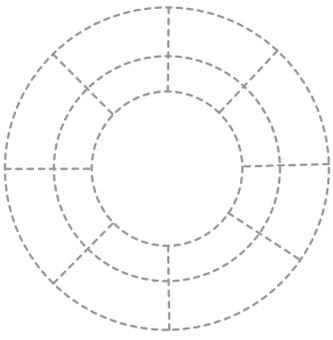
La primera edición de *Otros desarrollos, otra cooperación. Retos y perspectivas de la cooperación internacional*, de Prudenzio Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo, editado por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 28 de agosto de 2018 en los talleres de Editorial Color, S. A. de C.V., ubicados en Naranjo 96 bis, colonia Santa María La Ribera, delegación Cuauhtémoc, 06400, Ciudad de México. El tiraje consta de 200 ejemplares en papel cream de 60 g los interiores y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: offset; encuadernación en rústica, cosida y pegada. En la composición se utilizaron las familias tipográficas Adobe Caslon Pro de 8, 9 y 12 pt y Lato de 10 y 12 pt. Corrección de originales y lectura de pruebas: Perla Alicia Martín Laguerenne; lectura de segundas pruebas: Mario Alberto Islas Flores; diseño tipográfico, diagramación y formación: Irma G. González Béjar.

El cuidado de la edición estuvo a cargo del  
Departamento de Publicaciones del CRIM-UNAM.

✿ Esta obra fue impresa empleando criterios  
amigables con el medio ambiente ✿

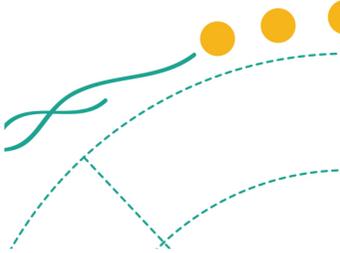








La novedad de esta obra radica en el análisis que propone sobre el vínculo entre enfoques del desarrollo, cooperación internacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los capítulos que la componen son producto de reflexiones y análisis realizados conjuntamente por investigadores miembros de la Red Mexicana en Cooperación Internacional y Desarrollo (Remecid).



Las controversias y desafíos que presentan estos temas expresan una crisis y confrontación entre proyectos de desarrollo distintos, tanto del lado de las visiones modernizadoras del crecimiento como de las visiones alternativas (desarrollo humano sostenible y endógeno). Asimismo, se acentúan otras perspectivas de la crisis civilizatoria. Los resultados alcanzados constituyen una base para indagar sobre qué desarrollo y para cuál cooperación se trabaja, desde una visión transdisciplinaria, multiescalar

y multidimensional. La finalidad es difundir el conocimiento, fomentar la investigación y la formación de recursos humanos, e incidir en políticas públicas que coadyuven al cumplimiento de los ODS.

