

Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

2012

Volumen/Volume 1

Número/Issue 2



**Iberoamerican
Journal
of Development
Studies**

acerca de la revista about the journal

EQUIPO EDITORIAL / EDITORIAL TEAM

Directores / Editors-in-chief

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

Consejo de redacción / Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho - Universidad de Zaragoza, España
Beatriz Rodríguez Soria, Departamento de Ingeniería Mecánica - Universidad de Zaragoza, España
Bruno Ayllón Pino, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, España
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología - Universidad de Zaragoza, España
Enrique Uldemolins Julve, Departamento de Psicología y Sociología - Universidad de Zaragoza, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica - Universidad de Zaragoza, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria
Ricardo Álvarez, Departamento de Física Aplicada - Universidad de Zaragoza, España

Consejo editorial / Editorial Advisory Board

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

Secretaría Técnica / Administrative Staff

Coro Jacotte Simancas, Secretaría Técnica Cátedra de Cooperación para el Desarrollo Universidad de Zaragoza, España

EDITAN / PUBLISHER

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

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

4/27

¿Países de renta media?

Una taxonomía alternativa del desarrollo
de América Latina y el Caribe
Middle income countries?

An alternative development taxonomy
of Latin America and the Caribbean

Sergio Tezanos Vázquez y Ainoa Quiñones Montellano

28/51

Domestic Preparedness for Trade in Services Liberalization:

Are East African Countries prepared for
Further Trade Liberalization?

Preparación doméstica para la liberalización
del comercio de servicios.

¿Están los países africanos preparados para
una mayor liberalización comercial?

Elias Peter Bagumhe

52/75

Efficiency

in Microfinance Cooperatives

Eficiencia

en cooperativas de microfinanzas

Valentina Hartarska, Denis Nadolnyak y Xuan Shen

76/99

¿Empoderamiento o legitimación?

Los Conselhos de Auscultação
e Concertação Social de Angola

Empowerment or legitimation?

The Angolan Conselhos de Auscultação
e Concertação Social

Andrés Hueso González

100/116

Nueva York, Monterrey y París:

Tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos
del desarrollo en la primera década del siglo

New York, Monterrey and Paris:

Three contradictory logics

facing the challenges of development
in the first decade of the century

Koldo Unceta Satrústegui, María José Martínez Herrero
e Idoye Zabala Errazti

117

Objetivos

Objectives

121

Normas para los autores

Author Guidelines

¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe*

Middle income countries? An alternative development taxonomy of Latin America and the Caribbean

Sergio TEZANOS VÁZQUEZ

Cátedra de Cooperación Internacional
y con Iberoamérica
Departamento de Economía
Universidad de Cantabria
tezanoss@unican.es
Corresponding Author
[http://unican.academia.edu/
SergioTezanosVazquez](http://unican.academia.edu/SergioTezanosVazquez)

Ainoa QUIÑONES MONTELLANO

Departamento de Administración de Empresas
Universidad de Cantabria
quinonesa@unican.es
[http://unican.academia.edu/
AINOAQUIÑONES](http://unican.academia.edu/AINOAQUIÑONES)

Resumen Abstract

1 Introducción

2 Clasificaciones de desarrollo de los organismos multilaterales

3 Una clasificación alternativa: taxonomía del desarrollo de los países de renta media de América Latina y el Caribe

3.1 Brechas del desarrollo de América Latina y el Caribe

3.2 Procedimiento estadístico: análisis de conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe

3.2 Principales resultados

4 Conclusiones

5 Referencias

6 Anexos

Anexo 1 Método de conglomeración

Anexo 2 Estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados

Anexo 3 Historial detallado de conglomeración

¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe*

Middle income countries? An alternative development taxonomy of Latin America and the Caribbean

Sergio TEZANOS VÁZQUEZ

Cátedra de Cooperación Internacional
y con Iberoamérica
Departamento de Economía
Universidad de Cantabria
tezanoss@unican.es
Corresponding Author
[http://unican.academia.edu/
SergioTezanosVazquez](http://unican.academia.edu/SergioTezanosVazquez)

Ainoa QUIÑONES MONTELLANO

Departamento de Administración de Empresas
Universidad de Cantabria
quinonesa@unican.es
[http://unican.academia.edu/
AINOAQUI%C3%91ONES](http://unican.academia.edu/AINOAQUI%C3%91ONES)

Resumen

Aunque no es fácil clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo —principalmente porque el concepto de «desarrollo humano» es complejo y multidimensional—, la clasificación más extendida es precisamente la más sencilla, basada en la renta per cápita. De acuerdo con esta clasificación, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) se ubican en el estrato medio de la renta mundial. En este artículo proponemos una «taxonomía del desarrollo» alternativa para los países de renta media de ALC. Mediante un análisis de conglomerados identificamos y caracterizamos tres grupos de países en relación con 10 «brechas de desarrollo»: los países más avanzados (México, Chile, Argentina, Venezuela, Uruguay y Brasil), los países de desarrollo intermedio (Panamá, Costa Rica, Colombia, Jamaica, República Dominicana, Ecuador, Perú, Belice, El Salvador, Paraguay y Guyana) y los países con mayores retos de desarrollo (Guatemala, Bolivia, Honduras y Nicaragua).

Palabras clave: América Latina y el Caribe (ALC), países de renta media, clasificación de desarrollo, conglomerados de desarrollo, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Abstract

Although it is not asy to classify countries according to their levels of development —mainly because the concept of “human development” is complex and multidimensional —, the most widespread classification is just the simplest one, based on income *per capita* levels. According to this classification, most of the Latin America and the Caribbean (LAC) countries are located in the world middle-income strata. This paper proposes an alternative “development taxonomy” for LAC middle-income countries. Using a cluster analysis we identify and characterize three groups of countries in relation to 10 main “development gaps”: the most advanced countries (Mexico, Chile, Argentina, Venezuela, Uruguay and Brasil), the middle-development countries (Panama, Costa Rica, Colombia, Jamaica, Dominican Republic, Ecuador, Peru, Belize, El Salvador, Paraguay and Guyana) and those countries with the greatest development challenges (Guatemala, Bolivia, Honduras and Nicaragua).

Keywords: Latin America and the Caribbean, middle income countries, development classification, development clusters, official development assistance (ODA)

* Esta investigación sirvió de insumo para la consultoría realizada por Sergio Tezanos en el proyecto de la CEPAL sobre «Cooperación con países de renta media de América Latina y el Caribe». Agradecemos los comentarios de Cecilia Vera, Daniel Titelman, Esteban Pérez Caldentey, Pablo Carvallo, José María Larrú, Rafael Domínguez y Rogelio Madrueno. Los juicios recogidos en el presente trabajo son responsabilidad única de los autores.

1 Introducción

No es fácil clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo, para empezar porque la definición misma del concepto de «desarrollo humano» es compleja y multidimensional.¹ A esta dificultad se une el hecho de que las realidades socioeconómicas de los denominados «países en desarrollo» son cada vez más diversas y heterogéneas, lo que dificulta realizar análisis universalmente válidos. De hecho, como señala Nielsen (2011), no existe un criterio de clasificación —basado en la teoría del desarrollo, o en un punto de referencia objetivo— que sea «generalmente aceptado».

No obstante estas dificultades, diversos organismos internacionales establecen «taxonomías del desarrollo» que identifican grupos relativamente homogéneos de países que comparten retos similares de progreso, entre otras razones, porque este tipo de clasificaciones resulta útil para orientar las políticas internacionales de desarrollo. Curiosamente, el criterio más extendido internacionalmente es quizás el más sencillo, basado únicamente en un indicador de renta per cápita. Así, de acuerdo con la clasificación propuesta por el Banco Mundial, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) se ubican en el estrato medio de la renta mundial, lo que determina su clasificación como «países de renta media» (PRM). En efecto, como revela el análisis de diferenciación de medias realizado por Alonso (dir. 2007: 33), «desde un punto de vista estadístico, los PRM conforman un grupo específico y estadísticamente distinto del resto de los países en desarrollo».

Sin embargo, en el contexto geográfico de ALC existen diferencias notables entre los niveles de desarrollo de los países que componen el colectivo de renta media. Así, en 2010 las diferencias en términos de PIB per cápita (en paridad de poder adquisitivo) se extendieron desde los 2914 dólares de Nicaragua hasta los más de 15 000 dólares de Chile, Argentina, Antigua y Barbuda y San Cristóbal y Nieves. Y, en definitiva, estas abultadas diferencias en términos de ingreso enmascaran las disímiles «brechas de desarrollo» que afrontan los países de la región.

En este artículo proponemos una clasificación alternativa de los PRM latinoamericanos y caribeños que trasciende el criterio tradicional de renta y atiende, en cambio, a las principales «brechas de desarrollo» (económicas, sociales y medioambientales) que limitan sus oportunidades de progreso. Esta clasificación permite identificar tres grupos claramente diferenciados de países.

Tras este epígrafe introductorio, en la segunda sección se revisan tres influyentes criterios de clasificación del desarrollo propuestos por tres organismos multilaterales: el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el epígrafe tercero se

1 Al premio Nobel de Economía Amartya Sen se debe la definición más elaborada del concepto multidimensional de «desarrollo humano». Para Sen, el desarrollo humano consiste en un proceso de expansión de las «capacidades» de las que disfrutaban las personas y que les permiten ser libres (Sen 2000).

propone una taxonomía del desarrollo de los PRM de ALC, basada en la técnica del análisis de conglomerados, y se identifican y caracterizan tres grupos de países con perfiles socioeconómicos distintos. Finalmente, en el cuarto epígrafe se concluye resumiendo los principales resultados de la clasificación y explicando las implicaciones de mayor importancia para las políticas internacionales de desarrollo en la región.

2 Clasificaciones de desarrollo de los organismos multilaterales

Existen diversas clasificaciones internacionales de desarrollo que emplean criterios distintos para trazar una suerte de «umbral del desarrollo mundial» que distingue entre «países desarrollados» y «países en desarrollo». Tres clasificaciones especialmente influyentes son las elaboradas por el Banco Mundial, la OCDE y el PNUD.

De una parte, el Banco Mundial establece, desde 1978, una clasificación de países en función de sus correspondientes niveles de ingreso por habitante (aproximados mediante el PNB per cápita calculado mediante el método Atlas). Aunque el propio Banco Mundial reconoce que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, sí considera que el PNB per cápita es «el mejor indicador individual de la capacidad económica y el progreso de los países» (Banco Mundial, 2012a). De este modo, los sucesivos *Informes de Desarrollo Mundial* (y sus correspondientes anexos estadísticos: los *Indicadores Mundiales de Desarrollo*) clasifican a los países en cuatro grupos. De acuerdo con la última edición (Banco Mundial 2011) se trata de los «países de ingreso bajo» (con menos de 1005 dólares de PNB per cápita en 2010), los «países de ingreso medio-bajo» (con ingresos comprendidos entre 1006 y 3975 dólares), los «países de ingreso medio-alto» (de 3976 a 12 275 dólares) y los «países de ingreso alto» (con más de 12 276 dólares). Consiguientemente, el amplio grupo de los genéricamente denominados PRM se extiende desde los 1006 hasta los 12 275 dólares de renta por habitante (un intervalo con una amplitud superior a 12).

Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE distingue dos grupos de países para establecer un criterio objetivo para la recepción de AOD: los «países desarrollados» (que se corresponden, básicamente, con los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial) y los «países en desarrollo» (de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, según el Banco Mundial), siendo estos últimos los potenciales receptores de AOD (CAD 2011).

Finalmente, el PNUD clasifica a los países por niveles de *desarrollo humano* mediante el cómputo de un índice sintético —el *Índice de Desarrollo Humano*, IDH— que captura parcialmente la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano. Concretamente, el IDH agrupa tres

dimensiones de desarrollo: longevidad, educación y poder adquisitivo.² El cómputo de los correspondientes IDH para cada país permite al PNUD establecer una clasificación de países en cuatro niveles de desarrollo humano (PNUD, 2011): «desarrollo humano muy alto» (IDH superior a 0,79 en 2011), «desarrollo humano alto» (IDH entre 0,698 y 0,79), «desarrollo humano medio» (de 0,52 a 0,698) y «desarrollo humano bajo» (IDH inferior a 0,52).

Pues bien, la aplicación de estos tres criterios al contexto de ALC permite evaluar el grado de coincidencia de las clasificaciones de desarrollo (tabla 1): de los 33 países de la región que son socios de la CEPAL, tres son países desarrollados (es decir, de ingreso alto) y 30 son países en desarrollo (de los cuales, solo uno es país de ingreso bajo, ocho son países de ingreso medio-bajo y 21 son de ingreso medio-alto). En términos del IDH, tres son países de desarrollo humano muy alto, 20 de desarrollo humano alto, nueve de desarrollo humano medio y uno de desarrollo humano bajo. En resumidas cuentas, ALC es una región predominantemente de renta media-alta y de desarrollo humano alto. A pesar de la coincidencia general entre las listas, destacan algunas discrepancias entre la clasificación por niveles de ingreso per cápita (Banco Mundial y CAD) y la clasificación por niveles de desarrollo humano (PNUD): dos países de ingreso alto (Bahamas y Trinidad y Tobago) no alcanzan el nivel superior del IDH; dos países de ingreso medio-alto (República Dominicana y Surinam) no logran el nivel de desarrollo humano alto (y se ubican en el medio); un país de ingreso medio-bajo (Belice) sí alcanza el nivel de desarrollo humano alto; y dos países de ingreso medio-alto (Argentina y Chile) se ubican en el nivel más alto de desarrollo humano.

3 Una clasificación alternativa: taxonomía del desarrollo de los países de renta media de América Latina y el Caribe

Existen distintos procedimientos para establecer agrupaciones de países —una vez elegidas la(s) variable(s) indicativa(s) de los niveles de desarrollo—. En los casos del Banco Mundial y del PNUD, las agrupaciones se realizan mediante un criterio ordinal. Sin embargo, este procedimiento no permite determinar cuál es el número adecuado de grupos de países, ni dónde trazar los «umbrales» que separan los grupos.³ Como se explicará más adelante, el análisis de conglomerados ofrece una técnica estadística más matizada y objetiva para la composición de grupos de países que la mera ordenación de un indicador determinado de desarrollo.

A continuación se propone una clasificación distinta de los niveles de desarrollo de los PRM de ALC. En primer lugar, se identifican 10 brechas específicas de desarrollo que permiten aproximar el concepto multidimensional del desarrollo en los PRM de la región y se seleccionan

2 De hecho, la dimensión de poder adquisitivo del IDH se aproxima también mediante un indicador de renta por habitante (el PIB per cápita en PPA), lo que determina un cierto grado de solapamientos entre las tres clasificaciones de desarrollo.

3 Véase Nielsen (2011) para una explicación detallada sobre cómo determinan el Banco Mundial, el PNUD y el Fondo Monetario Internacional el número de países que compone cada categoría. Nielsen critica la arbitrariedad con la que se definen los intervalos de renta de cada grupo y propone una metodología alternativa de clasificación «basada en los datos».

	Banco Mundial	PNUD	CAD
1. Antigua y Barbuda	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
2. Argentina	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano muy alto	País en desarrollo
3. Bahamas	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País desarrollado
4. Barbados	Ingreso alto	Desarrollo humano muy alto	País desarrollado
5. Belice	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
6. Bolivia	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
7. Brasil	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
8. Chile	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano muy alto	País en desarrollo
9. Colombia	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
10. Costa Rica	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
11. Cuba	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
12. Dominica	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
13. Ecuador	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
14. El Salvador	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
15. Granada	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
16. Guatemala	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
17. Guyana	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
18. Haití	Ingreso bajo	Desarrollo humano bajo	País en desarrollo
19. Honduras	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
20. Jamaica	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
21. México	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
22. Nicaragua	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
23. Panamá	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
24. Paraguay	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
25. Perú	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
26. Rep. Dominicana	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
27. S. Vicente y Granadinas	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
28. San Cristóbal y Nieves	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
29. Sta. Lucia	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
30. Surinam	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
31. Trinidad y Tobago	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País desarrollado
32. Uruguay	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
33. Venezuela, RB	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo

Tabla 1

Clasificaciones de los países de América Latina y el Caribe de acuerdo con distintos criterios de desarrollo. Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2011), PNUD (2011) y CAD (2011).

proxies de estas brechas para clasificar los países mediante la técnica estadística del análisis de conglomerados. En segundo lugar se justifica la conveniencia del análisis de conglomerados para establecer una clasificación de niveles de desarrollo. En tercer lugar se analizan los conglomerados resultantes y se identifican los principales retos del desarrollo que caracterizan a cada uno de los grupos de países.

3.1. Brechas del desarrollo de América Latina y el Caribe

Un sistema riguroso de clasificación de países por niveles de desarrollo debe partir de una identificación clara de las dimensiones de desarrollo que se desean valorar en la clasificación. Por eso, aunque el objetivo de este trabajo es clasificar países en función de sus niveles de desarrollo —y no definir el concepto de desarrollo—, es preciso identificar primero las dimensiones que resultan más relevantes para el proceso de desarrollo de los PRM de ALC.

Si bien la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) identifica ocho grandes objetivos —y 20 metas concretas— que podrían constituir las dimensiones básicas de una clasificación de países por niveles de desarrollo, lo cierto es que esta iniciativa se está demostrando insuficientemente específica y ambiciosa para los países de ALC (Tezanos, dir. 2010).⁴ Ciertamente, el proceso de desarrollo de ALC no se agota con el cumplimiento de los ODM y resulta necesario avanzar en otros ámbitos complementarios, y específicos, del progreso de la región.

Diversas iniciativas han tratado de profundizar en la definición de una agenda de desarrollo «específicamente latinoamericana».⁵ En esta línea, CEPAL publicó en 2010 un ambicioso estudio —*La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*— que analizaba las principales brechas (y oportunidades) del progreso de ALC. Aunque este amplio informe no propuso un listado concreto de las «brechas por cerrar» del desarrollo de ALC (a modo de indicadores de los ODM), el análisis sí permite identificar algunos de los principales retos regionales. Partiendo de las brechas analizadas en el informe, la investigación que aquí se presenta se complementó con la realización de entrevistas en profundidad a investigadores de la «División de financiamiento para el desarrollo» de la CEPAL.⁶ Este proceso permitió identificar una batería de 10 brechas que ALC habría de cerrar para graduarse como una región desarrollada:

- 1) *Brecha del poder adquisitivo*: Como se explicó anteriormente, los niveles medios de renta per cápita de los países de ALC explican su clasificación como región «en desarrollo» (Banco Mundial 2012a). Consiguientemente, para superar el «umbral internacional de desarrollo» (es decir, los 12 276 dólares de PNB per cápita que dan acceso al grupo de países de ingreso alto) es preciso estrechar la brecha del poder adquisitivo.

- 4 De hecho, ALC —en conjunto— se encuentra encaminada a lograr buena parte de los ODM (Tezanos, dir. 2010: 47-48); si atendemos a los 44 indicadores correspondientes a los siete primeros ODM (precisamente aquellos indicadores que permiten evaluar el resultado de las políticas de desarrollo acometidas por los países), ALC ofrece un balance general de progreso. A nivel agregado —y de acuerdo con la incompleta información disponible—, la región solo registró retrocesos en tres indicadores: dos relativos a la sostenibilidad del medio ambiente (proporción de superficie cubierta por bosques y emisiones de dióxido de carbono) y otro relativo a la prevalencia del VIH/sida. Asimismo, el avance ha sido prácticamente nulo en otros dos indicadores (proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia y necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar).
- 5 Véanse las propuestas de una *agenda ODM+ para ALC* de CEPAL (2005), Consenso de Copenhague para América Latina y el Caribe (2007) y Tezanos (dir. 2010).
- 6 Se realizaron sucesivas entrevistas a cuatro investigadores entre noviembre de 2011 y febrero de 2012 hasta consensuar un listado razonable de las principales «brechas del desarrollo» de ALC.

- 2) *Brecha de la desigualdad*: ALC es la región menos equitativa del planeta, con un *índice de Gini* promedio de 0,53, frente al 0,34 de los países de la OCDE (OCDE y CEPAL 2011). En concreto, las desigualdades interpersonales operan como un «bloqueo» al desarrollo desde los tiempos de la colonia (Domínguez 2009), y han tendido a acentuarse en las últimas tres décadas, como consecuencia de la mayor integración en la economía mundial y el proceso de reducción de la participación del Estado en la economía (Ocampo 2004; Milanovic y Muñoz de Bustillo 2008).
- 3) *Brecha de la pobreza*: Aunque la incidencia de la pobreza es menor en ALC que en el promedio de los países en desarrollo, la región sigue presentando tasas de pobreza significativamente superiores a la de los países desarrollados. Por ejemplo, de acuerdo con la reciente actualización de los datos de pobreza realizada por Sumner (2012), la *tasa absoluta de pobreza* (a 2 dólares PPA) de ALC asciende al 13,1 %, muy por debajo del 43,6 % del conjunto de los países en desarrollo, pero muy superior a la de los países de ingreso alto de la OCDE (que no alcanza el 2 %).
- 4) *Brecha de la inversión y el ahorro*: Distintos teóricos del desarrollo han defendido que la falta de ahorro e inversión es una de las principales causas del subdesarrollo. Así, el canónico modelo Harrod-Domar explica que el ritmo de crecimiento económico de un país depende del proceso de acumulación de capital, que a su vez es producto de la transformación del ahorro en inversión (Harrod 1939; Domar 1946). De esta lógica se desprende —tal y como describió Rostow (1959)— que la principal causa de la «trampa de la pobreza» es la brecha económica existente entre la tasa de ahorro interno disponible y la tasa de acumulación requerida para el «despegue económico». En el caso de ALC, aunque la dimensión de la brecha de la inversión se ha atenuado en el siglo XXI, sigue siendo notable respecto a los países de ingreso alto: así, la *formación bruta de capital fijo por persona*, en el periodo 2003-2007, ascendió a los 816,73 dólares reales anuales en ALC, lo que supone seis veces menos que en los países de la OCDE, donde la inversión alcanza los 5174 dólares por persona (Banco Mundial 2012b).
- 5) *Brecha de la productividad y la innovación*: De acuerdo con la prolífica literatura sobre los determinantes del crecimiento económico, la innovación es el principal factor explicativo de la productividad total de los factores de una economía, y esta, a su vez, determina el ritmo de progreso de las economías.⁷ En este sentido, existe una notable brecha entre las capacidades de innovación de los países de ALC en relación con los países más innovadores (y desarrollados). Así, en términos del indicador de capacidades de innovación recomendado por el *Manual de*

7 Véase Quiñones (2012) para una revisión actualizada de la extensa literatura sobre el papel de la innovación en el crecimiento económico.

Frascati de la OCDE (2002) —los artículos publicados en revistas académicas—, ALC publicó 13 veces menos artículos científicos, para el periodo 2003-2007, que los países de la OCDE (37,5 por cada millón de habitantes, frente a los 491,36 de la OCDE) (Banco Mundial 2012b). Para la CEPAL (2010), esta brecha de la productividad y la innovación constituye uno de las principales limitaciones del desarrollo latinoamericano.

- 6) *Brecha de las infraestructuras*: A pesar de que las infraestructuras en ALC han experimentado importantes transformaciones en las dos últimas décadas, un reciente informe del Banco Mundial (Fay y Morrison 2007) puso de manifiesto que el nivel de desarrollo de las infraestructuras latinoamericanas ha caído por debajo del promedio de los países de renta media, a pesar de que atrae más inversión privada hacia este sector que ninguna otra región en desarrollo. En buena medida —según este informe—, la causa del deterioro reside en la reducción de la inversión pública y la cesión de estas competencias a la iniciativa privada. Por ejemplo, en términos del *índice global de rendimiento logístico* que elabora el Banco Mundial, el indicador de ALC es 1,4 veces menor que el de los países de la OCDE. Como consecuencia de este retraso relativo, los problemas de infraestructura frenan la capacidad de la región de crecer, competir y reducir la pobreza.⁸
- 7) *Brecha del capital humano*: El positivo impacto del capital humano sobre el crecimiento económico ha sido ampliamente estudiado (y refrendado) por la literatura económica.⁹ De acuerdo con su concepción original, el capital humano consiste en el conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos a lo largo de su vida (Becker 1962). En su concepción más actual se entiende que la calidad del capital humano depende tanto de la *educación* como de la *salud* de la fuerza laboral (Murphy y Topel 2006; Becker 2007). En concreto, para el caso de ALC, el análisis de las dotaciones de capital humano realizado por Giménez (2005) puso claramente de manifiesto una situación de atraso con respecto a otras regiones del mundo, lo que enfatiza la necesidad de cerrar la brecha del capital humano para incrementar las oportunidades de progreso de la región.
- 8) *Brecha de la fiscalidad*: Según el estudio de la CEPAL (2010), la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente del desarrollo regional, que se manifiesta tanto en una insuficiente recaudación impositiva como en una deficiente progresividad. La dimensión de esta brecha puede aproximarse al comparar la *participación de los ingresos públicos en el PIB* (Banco Mundial 2012b): en ALC los ingresos públicos apenas suponen el 27,4 % de la renta nacional, frente al 36,8 % de los países de

8 Véase Breneman (2002) para una revisión de la literatura que analiza el positivo impacto del desarrollo de las infraestructuras sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza.

9 Véase Neira (2007) para una buena revisión de esta prolífica literatura.

la OCDE. Más difícil resulta medir la brecha en términos de progresividad fiscal. Según estimaciones de la CEPAL (2010), en el promedio de los países de la OCDE el índice de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0,45, y se reduce al 0,31 tras la acción redistributiva de los Estados. En cambio, para los pocos países de ALC con información disponible, las transferencias sociales apenas logran reducir el índice de Gini primario de un 0,56 a un 0,54.

- 9) *Brecha de género*: Aunque es ampliamente reconocido que la desigualdad es una de las principales rémoras del desarrollo de ALC, no ha sido hasta fechas recientes cuando se han considerado las desigualdades entre géneros. Así, el informe de la CEPAL (2010) reconoce abiertamente la existencia de una «brecha histórica» por razones de género en ALC, que se debe tanto a la existencia de discriminaciones en el mundo laboral como a la falta de remuneración y al poco reconocimiento de la economía del cuidado. En términos comparativos, las desigualdades de género de ALC continúan siendo más altas que las de las regiones desarrolladas; por ejemplo, de acuerdo con el *índice de desigualdad de género* del PNUD (2011), el valor de ALC (0,44) duplica el del grupo de países de desarrollo humano más alto.
- 10) *Brecha medioambiental*: Si bien el informe de la CEPAL (2010) hace una mención somera al reto de la sostenibilidad medioambiental, lo cierto es que esta es una de las principales brechas del desarrollo regional. Tal es así que los principales incumplimientos de ALC en la agenda de los ODM se ubican, precisamente, en el objetivo séptimo de desarrollo sostenible (Tezanos, dir. 2010). Además, ALC alberga algunos de los ecosistemas más primitivos y diversos del mundo, lo que implica que la región enfrente la responsabilidad global de proteger y administrar debidamente sus hábitats y recursos. La importante dimensión de esta brecha medioambiental queda claramente expresada en términos de *la tasa de variación del área forestal* (indicador 7.A de los ODM): mientras que en ALC se ha reducido un 8,8 % la superficie de los bosques desde 1990, en los países de la OCDE ha aumentado un 1,2 %.

En términos prácticos, estas 10 brechas específicas del desarrollo de ALC pueden constituir las principales dimensiones de una taxonomía del desarrollo. Para ello, el análisis de conglomerados que desarrollamos a continuación emplea 13 indicadores, ampliamente disponibles en los países de ALC, para aproximar estas 10 brechas del desarrollo (tabla 2). Como normal general, promediamos las variables para el periodo 2003-2007, al objeto de centrar el análisis en las dimensiones estructurales que caracterizaban a los países de ALC antes de la actual crisis económica mundial.

Brecha del desarrollo	Proxy	Fuente	Método de elaboración	Periodo
1. Brecha de poder adquisitivo	1.1. PIB per cápita (PPA)	BM	Promedio	2003-07
2. Brecha de desigualdad	2.1. Índice de Gini	BM	Último año disponible	
3. Brecha de pobreza	3.1. Tasa de pobreza (\$2 al día, PPA) (% de la población)	BM	Último año disponible	
4. Brecha de inversión y ahorro	4.1. Formación bruta de capital per cápita (\$ constantes 2000)	BM	Promedio	2003-07
	4.2. Ahorro nacional bruto (% PIB)	FMI	Promedio	2003-07
5. Brecha de productividad e innovación	5.1. PIB por trabajador (\$ PPA)	Heston et al (2011)	Promedio	2003-07
	5.2. Artículos en revistas académicas (por millón de habitantes)	BM	Promedio	2003-07
6. Brecha de infraestructura	6.1. Índice global de rendimiento logístico (1=bajo; 5=alto)	BM		2006
7. Brecha del capital humano	7.1. Años promedio de estudios (personas mayores de 25 años)	BM	Promedio	2005
	7.1. Partos atendidos por personal sanitario (% del total)	BM	Último año disponible	
8. Brecha de fiscalidad	8.1. Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado (% PIB)	FMI	Promedio	2003-07
	8.2. Ingresos públicos (% PIB)	FMI	Promedio	2003-07
9. Brecha de género	9.1. Índice de desigualdad de género	PNUD	Último año disponible	
10. Brecha medioambiental	10.1. Tasa de variación del área forestal	BM	Tasa de variación simple	1990-2010

Tabla 2
Dimensiones y variables del análisis de clasificación.

Además, se incluye en el análisis una variable clasificatoria adicional, el tamaño poblacional, para ponderar las dispares dimensiones de los países. En total empleamos 15 variables socioeconómicas para establecer la clasificación.¹⁰

3.2. Procedimiento estadístico: análisis de conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe

El análisis de conglomerados es una técnica numérica que permite clasificar una muestra de países heterogéneos en un número determinado de grupos, cada uno de los cuales resulta internamente homogéneo

10 Véase en el anexo 2 los estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados.

en función de las similitudes existentes entre los países que lo conforman.¹¹ En última instancia, el objetivo del análisis de conglomerados es proveer clasificaciones razonablemente «objetivas» y «estables» (Everitt et al 2011; Mooi y Sarstedt 2011): objetivas en el sentido de que el análisis de una misma muestra de países mediante la misma secuencia de métodos numéricos produzca la misma clasificación; y estable en la medida en que la clasificación permanezca inalterada ante la incorporación de nuevos países o de nuevas variables.

Concretamente, el análisis de conglomerados jerárquicos permite realizar una «taxonomía» de países con niveles heterogéneos de desarrollo para dividirlos en un número determinado de grupos de manera que: a) cada país pertenezca a uno, y solo a uno, de los grupos; b) todos los países queden clasificados; c) los países de un mismo grupo sean, hasta cierto punto, internamente «homogéneos»; y d) los países de distintos grupos sean claramente diferentes. Además, este tipo de análisis permite discernir la estructura de asociación en cadena que existe entre los países, lo que —en nuestro análisis— facilita la identificación de las principales brechas de desarrollo que caracterizan a cada conglomerado.

Asimismo, el análisis de conglomerados facilita resolver dos dificultades intrínsecas a la delimitación de una clasificación de países por niveles de desarrollo. De una parte, permite identificar el número apropiado de grupos en los que dividir la muestra. De otra parte, dado que los indicadores de desarrollo ofrecen valores diferentes para cada país, permite aglutinar los distintos indicadores construyendo una distribución sintética que facilita la comparación de las variables. En cambio —tal y como previene Nielsen (2011)—, el análisis de conglomerados plantea una dificultad específica para la clasificación de países: si los valores de los indicadores de desarrollo se distribuyen uniformemente entre países, el análisis no es capaz de distinguir grupos, incluso si existen importantes diferencias entre los indicadores de cada país. Como se verá más adelante, esta limitación no afecta al caso de ALC, puesto que el análisis discierne claramente la estructura de asociación en cadena que existe entre los países y, consiguientemente, permite identificar un número reducido de grupos.

En el presente estudio desarrollamos un análisis de conglomerados jerárquicos mediante el método de Ward, computando las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y estandarizando previamente las variables analizadas para corregir sus diferencias de escala.¹² El análisis incluye a 21 de los 29 PRM de ALC (es decir, el 72,4 % de los países objetivo de este análisis, y el 97,9 % de la población de estos países).¹³

3.3. Principales resultados

Para el caso concreto de los países del ALC, el dendrograma diferencia claramente tres grupos de países con perfiles sociodemográficos y económicos distintos (gráfico 1). Así, los 21 países se agrupan en tres conglomerados con una distancia máxima de seis unidades (sobre 25), siendo

11 Este método se conoce también con el nombre de método de clasificación automática o no supervisada, o de reconocimiento de patrones sin supervisión. Una buena aplicación del análisis de conglomerados a la clasificación de los países africanos mediterráneos y subsaharianos puede encontrarse en Larrú (2010).

12 Véase anexo 1 para una explicación detallada del método de conglomeración utilizado. El análisis se realiza con el software *IBM SPSS Statistics*.

13 Se excluye del análisis a ocho países de los que no se dispone de la información necesaria. Se trata de Cuba, Surinam y seis Estados insulares del Caribe con menos de 200 000 habitantes (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía).

Uruguay el último país en agruparse; en cambio, una agrupación en dos conglomerados duplicaría la distancia (hasta 12 unidades) y una agrupación en un mayor número de grupos reduciría levemente la distancia (por ejemplo, la agrupación en cinco conglomerados solo reduce la distancia en una unidad, quedando Brasil y Uruguay en dos grupos separados).

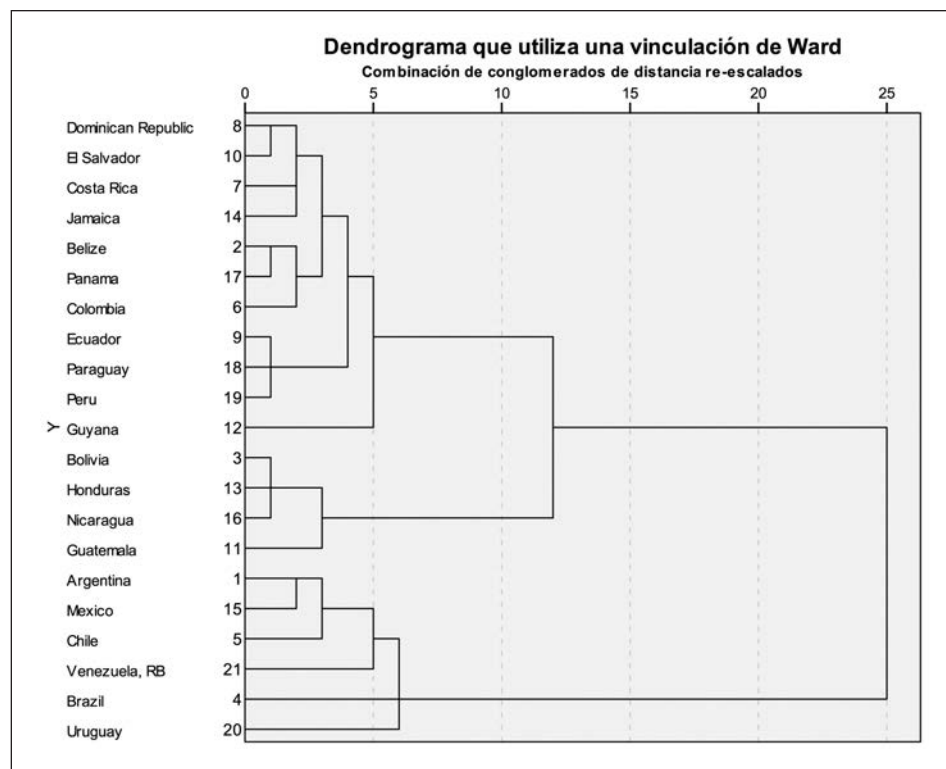


Gráfico 1
Dendrograma de la clasificación de países de ALC.

En resumen, en el primer conglomerado (*C1*) se integran seis países de renta media-alta; en el segundo (*C2*) se encuentran siete países de renta media-alta y cuatro países de renta media-baja; y en el tercero (*C3*) se agrupan cuatro países de renta media-baja (cuadro 1). Tal y como muestra la última columna del cuadro 1, la clasificación de los conglomerados difiere respecto de la clasificación por niveles de renta per cápita. De este modo, aunque en *C1* se agrupan, en promedio, los países con mayores niveles de renta, y en *C3* las economías con menores ingresos, lo cierto es que en *C2* se encuentran también dos de los cinco países con menores ingresos (Paraguay y Guyana) y dos de los países con mayores rentas (Panamá y Costa Rica). En todo caso, a pesar de estas discrepancias particulares, el análisis de rangos entre las variables PIB per cápita y los conglomerados de pertenencia pone de manifiesto que ambas clasificaciones tienen un elevado nivel de coincidencia.¹⁴ El mapa 1 ofrece una representación sencilla de los países integrantes en cada conglomerado de desarrollo.

15 En concreto, el estimador del coeficiente de orden de Spearman es relativamente alto (0,843) y estadísticamente significativo.

País	Conglomerado de pertenencia	PIB per cápita real (PPA, promedio 2003-2007)	Posición por nivel de renta per cápita
México	1	12.269,61	1
Chile	1	12.113,13	2
Argentina	1	10.859,96	3
Venezuela, RB	1	9.814,81	4
Uruguay	1	9.629,85	5
Brasil	1	8.558,56	8
Panamá	2	9.333,51	6
Costa Rica	2	9.229,30	7
Colombia	2	7.396,25	9
Jamaica	2	7.075,11	10
Rep. Dominicana	2	6.529,39	11
Ecuador	2	6.489,27	12
Perú	2	6.480,90	13
Belice	2	6.250,39	14
El Salvador	2	5.752,67	15
Paraguay	2	3.946,11	17
Guyana	2	2.573,97	20
Guatemala	3	4.121,85	16
Bolivia	3	3.785,59	18
Honduras	3	3.289,39	19
Nicaragua	3	2.329,02	21

Cuadro 1

Resumen de los conglomerados de pertenencia de los PRM.

La posición por niveles de renta se computa para los 21 PRM incluidos en el análisis.

Previamente a la interpretación de los conglomerados, conviene discernir qué variables ejercen mayor influencia en la discriminación de los tres grupos de países. En este sentido, el análisis de varianza de un factor (precisamente, el conglomerado de pertenencia) nos permite identificar aquellas variables que no resultan estadísticamente significativas en la discriminación (cuadro 2). Así, de las 15 variables analizadas, tan solo una (la capacidad neta de financiación del Estado) no resulta significativa a un nivel de confianza del 90 %. Asimismo, las magnitudes de los estadísticos *F* (que capturan la relación entre variabilidad intergrupo e intragrupo) indican la relevancia de cada una de las variables en la conformación de las agrupaciones. De acuerdo con este procedimiento, las variables más relevantes en la construcción de los grupos son los partos atendidos por personal sanitario, los artículos científicos, la renta per cápita, la tasa de pobreza y la inversión.



Mapa 1

Taxonomía del desarrollo de los países de renta media de ALC.

Una vez identificadas las variables más determinantes de la clasificación, es posible caracterizar, de forma comparada, los tres conglomerados obtenidos mediante un análisis de comparación de medias (cuadro 3).

El *primer conglomerado (C1)* está compuesto por los *países latinoamericanos más avanzados*. Sus economías son —en promedio— las más productivas e innovadoras de la región, las que disponen de mayores niveles de renta per cápita, ahorro e ingresos públicos, y las que presentan mejores indicadores educativos, sanitarios y de infraestructuras. Al tiempo, son las sociedades con menores tasas de pobreza y desigualdad (tanto económica como de género), y el único grupo que —en conjunto— ha conseguido aumentar el porcentaje de superficie boscosa. Aunque en promedio son los países más poblados (representan casi el 70 % de la población de la muestra analizada), este resultado se debe a que entre ellos se encuentran las dos economías más grandes de la región (Brasil y México). A su vez, se trata del conglomerado más heterogéneo; así, dentro del grupo, Uruguay (el país más pequeño en términos poblacionales) y Brasil (el más grande) son los casos más disímiles, y, por tanto, los dos últimos que se saturan en la clasificación de tres conglomerados (véase gráfico 1).¹⁵

15 Para más detalle, el anexo 3 recoge el historial detallado del proceso de conglomeración.

ANOVA

		Suma de cuadrados	Grados de libertad	Media cuadrática	F	p-valor
PIB real por trabajador	Inter-grupos	361.300.000	2	1,806E8	7,355	0,005
	Intra-grupos	442.100.000	18	24.561.771,060		
	Total	803.400.000	20			
Artículos en revistas académicas	Inter-grupos	11.309,30	2	5.654,647	22,904	0,000
	Intra-grupos	4.443,85	18	246,881		
	Total	15.753,15	20			
Formación bruta de capital per cápita	Inter-grupos	2.242.350,89	2	1.121.175,446	16,539	0,000
	Intra-grupos	1.220.212,96	18	67.789,609		
	Total	3.462.563,86	20			
Ahorro nacional bruto	Inter-grupos	231,94	2	115,972	3,509	0,052
	Intra-grupos	594,84	18	33,046		
	Total	826,78	20			
Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado	Inter-grupos	7,25	2	3,626	,593	0,563
	Intra-grupos	110,06	18	6,115		
	Total	117,32	20			
Ingresos públicos	Inter-grupos	226,59	2	113,294	3,318	0,059
	Intra-grupos	614,54	18	34,141		
	Total	841,13	20			
Partos atendidos por personal sanitario	Inter-grupos	2.688,17	2	1.344,083	35,434	0,000
	Intra-grupos	682,77	18	37,932		
	Total	3.370,94	20			
Años promedio de estudios	Inter-grupos	14,10	2	7,051	4,047	0,035
	Intra-grupos	31,37	18	1,742		
	Total	45,47	20			
Índice de Gini	Inter-grupos	122,67	2	61,334	3,512	0,052
	Intra-grupos	314,34	18	17,463		
	Total	437,00	20			
Tasa de pobreza	Inter-grupos	1.370,81	2	685,406	18,139	0,000
	Intra-grupos	680,17	18	37,787		
	Total	2.050,98	20			
Índice de rendimiento logístico	Inter-grupos	0,56	2	0,278	5,177	0,017
	Intra-grupos	0,97	18	0,054		
	Total	1,52	20			
Índice de desigualdad de género	Inter-grupos	264,32	2	132,158	7,704	0,004
	Intra-grupos	308,80	18	17,155		
	Total	573,11	20			
Tasa variación del área forestal	Inter-grupos	2.760,85	2	1.380,423	2,646	0,098
	Intra-grupos	9.389,92	18	521,662		
	Total	12.150,77	20			
PIB per cápita real	Inter-grupos	130.800.000	2	65.392.511,384	22,711	0,000
	Intra-grupos	51.828.847	18	2.879.380,435		
	Total	182.600.000	20			
Población	Inter-grupos	1,31E+16	2	6,554E15	4,067	0,035
	Intra-grupos	2,90E+16	18	1,611E15		
	Total	4,21E+16	20			

Cuadro 2

Análisis de varianza de las variables incluidas en el análisis de conglomerados.

No obstante su posición avanzada, estos países siguen afrontando retos específicos de desarrollo. Concretamente, en el interior de los países persisten elevadas desigualdades económicas; así, con un índice de Gini promedio de 48,3 (casi 15 puntos más alto, por ejemplo, que el pro-

medio de los países de la OCDE), lo cierto es que solo dos de estos siete países se ubican por debajo de la media (Uruguay y Venezuela), siendo especialmente elevada la desigualdad en los otros cinco. De hecho, el tercer menor nivel de desigualdad económica (después de Uruguay y Venezuela) se registra en Guyana (perteneciente a C2), y no en los países del conglomerado con niveles más altos de desarrollo. Asimismo, en términos de pobreza, existen retos reseñables para algunos de los países del grupo, especialmente Brasil, México y Venezuela, con tasas de pobreza que superan el 8 % (muy por encima de la media del grupo, 5,3 %). En términos medioambientales, Argentina, Brasil y Venezuela presentan retos específicos de preservación de los bosques, hecho que se agrava dada la riqueza que concentran en términos de biodiversidad. Y, en definitiva, dentro del grupo existen diferencias relevantes en términos de capacidad innovadora y productividad; así, Brasil y Venezuela presentan menores registros de producción científica, y eso explica —en parte— que la productividad del trabajo en estos países sea inferior a la media del grupo.

El *segundo conglomerado (C2)* es el más numeroso (11 países), e incluye a los *países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio*. Con una renta per cápita que representa, en promedio, el 62 % del ingreso de C1, este grupo de países tiene muy inferiores capacidades de innovación e inversión. Sus tasas de ahorro interno y sus ingresos públicos son los más bajos de los tres grupos, si bien alcanzan un número equivalente de años de estudios al de C1. Asimismo, presentan niveles de desigualdad ligeramente superiores a los de C1 (siendo especialmente alta en Colombia, Belice, Panamá y Paraguay, con índices de Gini superiores a 51), pero tasas de pobreza casi tres veces mayores (de nuevo, muy elevadas en Colombia y Belice, que superan el 24 %). A diferencia de C1, los países de este grupo no han conseguido revertir la pérdida de superficie forestal (especialmente grave en El Salvador, Ecuador, Panamá, Jamaica y Belice).

Si bien el grupo es relativamente homogéneo, el país más disímil es Guyana, dado su menor tamaño poblacional —en términos comparativos— y sus registros inferiores a la media para casi todos los indicadores (excepto ingresos públicos y años de educación). En todo caso, algunos países del C2 presentan retos específicos de desarrollo: Paraguay y Guyana tienen los niveles más bajos de productividad del trabajo y de inversión (y también niveles reducidos de producción científica) y República Dominicana, El Salvador, Colombia y Paraguay alcanzan niveles educativos comparativamente bajos.

El *tercer conglomerado (C3)* es el es el más pequeño en composición (cuatro países) y también el más homogéneo. Se trata de los *países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo*, en términos de pobreza, desigualdades, salud, educación, productividad, innovación e infraestructuras. En conjunto son los países donde más rápido se reducen los bosques (especialmente en Honduras, Nicaragua y Guatemala).

	PIB por trabajador	Artículos en revistas académicas	Formación bruta de capital per capita	Ahorro nacional bruto	Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado	Ingresos públicos	Partos atendidos por personal sanitario	Años promedio de estudios	Índice de Gini	Tasa de pobreza	Índice de rendimiento logístico	Índice de desigualdad de género	Tasa de variación del área forestal	PIB per capita	Población
Media	21.632,15	57,89	1.164,44	24,08	-0,57	29,41	96,53	7,75	48,29	5,27	2,83	40,70	8,65	10.540,99	66.009.441
N	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Desv. típ.	4.919,85	27,81	334,48	7,44	2,83	5,61	2,57	1,31	4,96	4,95	0,27	4,56	40,32	1.473,03	73.452.804
Media	16.184,83	8,38	559,87	16,40	-1,91	21,77	93,11	7,84	49,96	14,59	2,52	46,51	-8,61	6.459,72	11.236.482
N	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Desv. típ.	5.157,88	7,56	251,61	5,14	2,60	4,97	5,90	1,06	4,13	6,87	0,23	4,28	9,15	1.978,69	14.090.431
Media	9.389,82	2,33	269,00	18,13	-1,73	24,16	65,75	5,73	55,25	29,17	2,39	50,88	-24,77	3.381,46	9.334.336
N	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Desv. típ.	4.283,67	1,51	96,21	4,26	0,86	8,38	10,03	1,96	2,65	5,35	0,15	2,70	11,89	780,51	3.659.611,10
Media	16.446,92	21,38	677,20	18,93	-1,49	24,41	88,88	7,41	50,49	14,70	2,59	45,68	-6,75	7.039,46	26.523.585
N	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
Desv. típ.	6.337,97	28,07	416,09	6,43	2,42	6,49	12,98	1,51	4,67	10,13	0,28	5,35	24,65	3.021,70	45.885.445

Cuadro 3

Características socioeconómicas de los conglomerados.

A pesar de sus debilidades estructurales, cabe señalar que estas economías presentan tasas de ahorro e ingresos públicos superiores a las de C2. De estos cuatro países, el más desemejante es Guatemala, que es precisamente el país con mayor renta per cápita del grupo y con mejores registros de productividad del trabajo (si bien presenta el nivel más bajo de ingresos públicos, los peores registros sanitario y educativo y las mayores desigualdades de género).

En todo caso, las carencias se distribuyen desemejantemente entre los países de C3: así, Nicaragua es el país con menor ingreso, productividad y ahorro, con peor infraestructura logística y con la segunda tasa más alta de pobreza. En cambio, Honduras es el país con mayor tasa de pobreza, menor producción científica y mayor nivel de desigualdad económica. Y Bolivia es el país con menor inversión y el segundo en términos de pobreza y desigualdad económica.

4 Conclusiones

Diversos organismos internacionales establecen «taxonomías del desarrollo» que resultan de utilidad para orientar las políticas internacionales de desarrollo en la medida en que permiten identificar grupos de países que comparten retos (y potencialidades) similares de progreso. A pesar de las dificultades inherentes a toda clasificación internacional de desarrollo, lo cierto es que el criterio más extendido es precisamente el más sencillo, basado únicamente en un indicador de renta per cápita, como el utilizado por el Banco Mundial y el CAD. De acuerdo con esta clasificación, la mayoría de los países de ALC se ubican en el estrato medio de la renta mundial; estrato en el que —por la amplitud con la que se definen sus intervalos— se ocultan diferencias notables en términos de los retos de desarrollo que afrontan los países latinoamericanos y caribeños de renta media.

En este artículo proponemos una taxonomía alternativa del desarrollo de los PRM de ALC en relación con 10 de las principales «brechas» del progreso regional: 1) la brecha del poder adquisitivo; 2) la brecha de la desigualdad; 3) la brecha de la pobreza; 4) la brecha de la inversión y el ahorro; 5) la brecha de la productividad y la innovación; 6) la brecha de las infraestructuras; 7) la brecha del capital humano; 8) la brecha de la fiscalidad; 9) la brecha de género; y 10) la brecha medioambiental. Empleando la técnica estadística del análisis de conglomerados se identifican tres grupos de países con importantes diferencias en términos de sus niveles de desarrollo:

C1: los países latinoamericanos más avanzados (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela). Son las economías más productivas e innovadoras de la región, con mayor poder adqui-

sitivo, ahorro e ingresos públicos. Asimismo, presentan los mejores indicadores educativos, sanitarios, de infraestructuras y de pobreza. No obstante, afrontan elevados niveles de desigualdad de renta.

C2: los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio (Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). Son economías con rentas per cápita y capacidades de innovación e inversión muy inferiores a las de *C1*, y con superiores niveles de pobreza y desigualdad. Sus niveles de ahorro e ingresos públicos son los más bajos de los tres grupos, pero alcanzan un número equivalente de años de estudios al de *C1*. Asimismo, este grupo no ha conseguido revertir la pérdida de superficie forestal.

C3: los países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo (Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua) en términos de pobreza, desigualdades, salud, educación, productividad, innovación e infraestructuras. Además, son los países donde más rápido se reducen los bosques. En cambio, estas economías presentan niveles de ahorro e ingresos públicos superiores a los de *C2*.

En suma, estos resultados revelan que —más allá de clasificaciones excesivamente simples y economicistas, como la basada en la renta per cápita— no existe una distribución «monótona creciente» de los niveles de desarrollo que discurra desde un grupo de países con los peores registros en *todos* los indicadores hasta otro con mejores resultados en *todas* las variables. En cambio, una taxonomía multidimensional del desarrollo ofrece agrupaciones más complejas y matizadas, que permiten identificar tanto retos como potencialidades de progreso en cada uno de los conglomerados.

Dado su carácter multidimensional, el análisis realizado en este artículo puede constituir un aporte útil para orientar una gestión eficaz de las políticas de desarrollo en la región, estratégicamente orientadas a la consecución de objetivos concretos de progreso. Así, la identificación de grupos relativamente homogéneos de países en relación con sus retos específicos de desarrollo permite aprovechar las «oportunidades» de cooperación de cada uno de los conglomerados. En particular, clasificaciones de este tipo permitirían evaluar «entre pares» (es decir, entre países de un mismo grupo) los avances y los retrocesos colectivos, y progresar en la identificación de estrategias de desarrollo específicas para cada grupo, que trasciendan el carácter generalista de la actual agenda internacional de desarrollo —tal y como critica Tezanos (2011)—.

Finalmente, taxonomías multidimensionales del desarrollo como la aquí propuesta pueden ser también útiles para guiar las iniciativas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en ALC, en la medida en que permiten identificar tanto las potencialidades de cada grupo (que los países latinoamericanos pueden explotar en sus facetas de donantes

regionales) como sus debilidades y brechas de desarrollo (que deben ser atendidas por las actuaciones cooperativas de otros países de la región).

Tal y como enfatizó Dudley Seers, «el uso más importante de los indicadores de desarrollo es proveer objetivos para la planificación [del desarrollo]» (Seers 1972: 32). Consiguientemente, si somos capaces de identificar grupos de países latinoamericanos y caribeños con niveles razonablemente homogéneos de desarrollo — más allá de la mera ordenación de sus niveles de renta—, podremos acordar objetivos «factibles» de desarrollo para cada grupo que permitan superar algunas de las limitaciones que la actual agenda de los ODM plantea para el progreso de ALC.

5 Referencias

- ALONSO JA (dir.) (2007). Cooperación con países de renta media. Editorial Complutense, Madrid
- BANCO MUNDIAL (2011). The World Development Report 2012: Gender Equality and Development. The World Bank Press, Washington, D. C.
- BANCO MUNDIAL (2012a). How we classify countries: a short history.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20487070~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419~isCURL:Y,00.html>
- BANCO MUNDIAL (2012b). World dataBank.
<http://data.worldbank.org>
- BECKER GS (1962). Investment in human capital: a theoretical analysis. The Journal of Political Economy 70(5):9-49
- BECKER GS (2007). Health as human capital: synthesis and extensions. Oxford Economic Papers 59(3):379-410
- BRENNEMAN A (2002). Infrastructure & Poverty Linkages: A Literature Review. Banco Mundial, Washington, D. C.
- CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) (2011). DAC List of ODA Recipients.
<http://www.oecd.org/dac/stats/daclist>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012). CEPALSTAT.
<http://www.eclac.cl/estadisticas/>
- CONSENSO DE COPENHAGUE PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2007). Consulta de San José. Copenhagen Consensus Centre y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
<http://www.copenhagenconsensus.com/Projects/CC%20Latin%20America.aspx>
- DOMAR ED (1946). Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. Econometrica 14(2):137-147
- DOMÍNGUEZ R (2009). Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina. Principios, Estudios de Economía Política 13:5-32
- EVERITT BS, LANDAU S, LEESE M, STAHL D (2011). Cluster analysis. John Wiley & Sons, Chichester
- FAY M, MORRISON M (2007). Infraestructura en América Latina y el Caribe. Acontecimientos recientes y desafíos principales. Banco Mundial y Mayol Ediciones, Bogotá

- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2011). World Economic Outlook Database. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>
- GIMÉNEZ G (2005). La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL* 86:103-122
- HARROD RF (1939). An Essay in Dynamic Theory. *The Economic Journal*, 49(193):14-33
- HESTON A, SUMMERS R, ATEN B (2011). Penn World Table, Version 7.0. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, Universidad de Pennsylvania. http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php
- LARRÚ JM (2010). State Weakness in the Mediterranean and Sub-Saharan African Countries. A Statistical Analysis. In: Larrú JM. *Aid Effectiveness in the Mediterranean Countries: An Structural Analysis of ODA and state weakness in the Mediterranean countries*. Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, pp 78-114
- MILANOVIC B, MUÑOZ DE BUSTILLO R (2008). La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos. *América Latina Hoy* 48:15-42
- MOOI E, SARSTEDT M (2011). A concise guide to market research. Capítulo 9: Cluster analysis. Springer-Verlag, Berlin
- MURPHY KM, TOPEL RH (2006). The Value of Health and Longevity. *Journal of Political Economy* 114 (5):871-904
- NEIRA I (2007). Capital humano y desarrollo económico mundial: modelos econométricos y perspectivas. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional* 7(2):53-80
- NIELSEN L (2011). Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done. IMF Working Paper, WP11/31. International Monetary Fund
- OCAMPO JA (2004). La América Latina y la economía mundial en el largo siglo xx. *El Trimestre Económico* LXXI(284):725-786
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2002). The Measurement of Scientific and Technological Activities. Frascati Manual 2002: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. OCDE, Paris
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>
- PEÑA D (2002). *Análisis de datos multivariantes*. McGraw-Hill, Madrid
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012). *Indicadores internacionales sobre desarrollo humano*. <http://hdr.undp.org/es/datos/explorador/>
- QUIÑONES A (2012). Innovación: ¿principal motor del crecimiento? *Principios, Estudios de Economía Política* 20:11-40
- ROSTOW WW (1959). The stages of economic growth. *The Economic History Review* 12(1):1-16
- SEERS D (1972). What are we trying to Measure? *Journal of Development Studies* 8(3): 21-36
- SEN AK (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona
- SNEATH PHA, SOKAL RR (1973). *Numerical Taxonomy*. W.H. Freeman, San Francisco
- SUMNER A (2012). Where Do The World's Poor Live? A New Update. IDS working paper, No 393, disponible en: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp393.pdf>
- TEZANOS S (2011). Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo. *Sistema, Revista de Ciencias Sociales* 220:33-58
- TEZANOS S (dir.) (2010). *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*. Civitas-Thomson Reuters, Madrid
- WARD JH (1963). Hierarchical groupings to optimize an objective function. *Journal of the American Statistical Association* 58:236-244

6 Anexos

Anexo 1. Método de conglomeración

Dado el tipo de datos utilizados en el presente análisis (15 variables continuas), existen tres algoritmos posibles de conglomeración (Peña 2002; Everitt et al. 2011; Mooi y Sarstedt 2011): el método del vecino más próximo, el método del vecino más lejano y el método de Ward. Puesto que no existe ningún criterio objetivo para seleccionar el método más adecuado, la selección depende, en buena medida, de la facilidad de interpretación de los resultados finales (Sneath y Sokal 1973; Peña 2002; Everitt et al. 2011; Mooi y Sarstedt 2011).

En este análisis se opta por el método propuesto por Ward (1963), quien argumentó que los conglomerados deben constituirse de manera que, al fundirse dos elementos, la pérdida de información resultante sea la mínima. Para ello se cuantifica la suma de las distancias al cuadrado de cada elemento respecto al centroide del conglomerado al que pertenece. En concreto, se comienza calculando, para cada conglomerado, el vector de medias de todas las variables —el denominado «centroide multivariante»—. A continuación se calculan las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y los centroides (vector de medias) de todos los conglomerados. Por último, se suman las distancias correspondientes a todos los elementos. La fórmula general de la distancia de Ward (W) se expresa como:

$$W = \sum_g \sum_{i \in g} (x_{ig} - \bar{x}_g)'(x_{ig} - \bar{x}_g)$$

donde x_g es la media del grupo g , e i es un país integrante de dicho grupo.

En el caso concreto de nuestra investigación, es importante señalar que tanto el método de Ward como el método del vecino más lejano ofrecen clasificaciones semejantes de los países del ALC, lo que respalda la robustez de los resultados obtenidos.

Anexo 2. Estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados

	<i>N</i>	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
PIB por trabajador	23	5.432,66	28.618,75	17.066,79	6.386,75
Artículos en revistas académicas	29	0,65	95,72	19,44	25,02
Formación bruta de capital <i>per capita</i>	23	148,09	1.437,27	676,91	403,44
Ahorro nacional bruto	28	5,07	37,95	17,74	6,98
Capacidad/ necesidad neta de financiación del Estado	28	-6,21	4,52	-1,89	2,57
Ingresos públicos	28	12,48	35,23	24,92	5,99
Partos atendidos por personal sanitario	29	51,30	100,00	91,52	11,94
Años promedio de estudios	22	3,61	9,87	7,52	1,56
Índice de Gini	23	42,42	58,49	50,25	4,79
Tasa de pobreza	23	0,00	40,58	16,37	11,31
Índice de rendimiento logístico	21	2,05	3,25	2,59	0,28
Índice de desigualdad de género	22	33,70	54,20	45,14	5,82
Tasa variación del área forestal	29	-36,18	89,57	-3,32	22,88
PIB <i>per capita</i>	28	2.329,02	16.407,24	7.662,55	3.317,15
Población	29	52.077	194.000.000	19.633.540	40.457.795
<i>N</i> válido (según lista)	21				

Anexo 3. Historial detallado de conglomeración

Etapa	Conglomerado que se combina		Coeficientes	Etapa en la que el conglomerado aparece por primera vez		Próxima etapa
	Conglom.	Conglom.		Conglom.	Conglom.	
	1	2		1	2	
1	8	10	1,74	0	0	10
2	9	18	4,19	0	0	4
3	3	13	7,93	0	0	5
4	9	19	11,92	2	0	14
5	3	16	16,24	3	0	13
6	2	17	21,16	0	0	8
7	7	14	27,23	0	0	10
8	2	6	33,40	6	0	12
9	1	15	40,01	0	0	11
10	7	8	48,18	7	1	12
11	1	5	57,76	9	0	15
12	2	7	68,34	8	10	14
13	3	11	79,81	5	0	19
14	2	9	93,68	12	4	16
15	1	21	109,81	11	0	17
16	2	12	126,17	14	0	19
17	1	4	145,93	15	0	18
18	1	20	168,71	17	0	20
19	2	3	209,91	16	13	20
20	1	2	300,00	18	19	0

Domestic Preparedness for Trade in Services Liberalization: Are East African Countries prepared for Further Trade Liberalization?

Elias Peter BAGUMHE
Economist
Ministry of East African Cooperation
United Republic of Tanzania
peterbagumhe75@yahoo.co.uk

Preparación doméstica para la liberalización del comercio de servicios. ¿Están los países africanos preparados para una mayor liberalización comercial?

AbstractResumen

- 1 Introduction**
- 2 Services trade and its liberalization in East Africa**
 - 2.1 Rationale for services trade liberalization in the East African community**
 - 2.2 Performance of trade in services in East African countries**
 - 2.3 Contributions to GDP**
 - 2.4 Contribution to trade**
 - 2.5 Service Sector and FDI**
- 3 Why should we worry about services liberalization in East Africa**
- 4 East African community services liberalization and GATS compatibility**
- 5 Domestic preparedness for services trade liberalization, issues and practical consideration**
- 6 Concluding remarks**
- 7 References**

Domestic Preparedness for Trade in Services Liberalization: Are East African Countries prepared for Further Trade Liberalization?*

Elias Peter BAGUMHE

Economist

Ministry of East African Cooperation

United Republic of Tanzania

peterbagumhe75@yahoo.co.uk

Preparación doméstica para la liberalización del comercio de servicios. ¿Están los países africanos preparados para una mayor liberalización comercial?

Abstract

Services are the fastest growing sectors in the global economy. Over the past decades East African countries have witnessed even faster growing rates of the share of trade services in their GDPs. The total services export of EAC countries increased from USD 1868 mills in 1995 to USD 5681 mills in 2008 (WDI 2010) which is approximately three times increase compared to 1995. Along with this growth, liberalization of services trade is becoming a critical economic agenda of these economies. EAC countries have also made unilateral liberalizations in a number of services sectors since the mid 1980's. On top of that EAC countries have also made commitment to liberalize service trade at the multilateral level. Furthermore a significant commitment of their services sectors has been made under the East African Integration Process beginning from first July 2010. This paper argues that although the importance of services as a share of overall GDP, increase with growth on FDI and employment. Its growth can be driven by number of factors, such as final demand factors and basic structural changes in production, linked to development. Weak domestic preparedness before opening up is likely to be associated with unsatisfactory and undesirable outcomes of services trade liberalization. This paper tries to expound issues that are essential on domestic preparedness for service trade liberalization and analyses the associated concerns. The purpose of this paper is not to provide answers but to shed some light on how services Trade liberalization is currently operationalized in the East African countries, in particular, that is, to open up the "black box", and indicate the operational design elements around which variance is the highest.

Keywords: trade liberalization, services trade, East Africa

Resumen

El sector servicios es el de mayor crecimiento en la economía global. En los países del Este de África, en las últimas décadas, se ha producido el mayor incremento histórico de la proporción del comercio de servicios en su PIB. El total de servicios exportados en estos países se multiplicó por tres, pasando de 1868 millones de dólares en 1995 a 5861 millones de dólares en 2008 (WDI 2010). Junto con este crecimiento, la liberalización del comercio de servicios se está convirtiendo en un asunto crucial en la agenda económica de estos países. Los países del Este de África han llevado a cabo liberalizaciones unilaterales en una serie de servicios desde mediados de los ochenta. También se han comprometido a liberalizar el comercio de servicios a un nivel multilateral. Asimismo, un compromiso adicional se ha producido en el

* This paper carries the name of the author, and should be cited accordingly. The finding, interpretations and conclusion expressed in this paper are entirely those of the author. They do not represent the view of his employer. Any errors are the faults of the author.

marco del Proceso de Integración del Este de África, comenzado en julio de 2010. Este artículo analiza las implicaciones en términos de crecimiento de ayuda externa y empleo. Otros factores son analizados, como la demanda final y cambios estructurales básicos en la producción, ligados al desarrollo. Una débil preparación interna antes de la apertura probablemente provocará resultados insatisfactorios e indeseables tras la liberalización del comercio de servicios. Este artículo trata de abordar temas esenciales en la preparación interna para la liberalización comercial. Su objetivo no es tanto proporcionar respuestas sino ilustrar cómo la liberalización comercial de servicios se está llevando a cabo en estos países. En particular, trata de abrir la «caja negra» indicando los elementos de diseño operativo de mayor variabilidad.

Palabras clave: liberalización comercial, comercio de servicios, África del Este

1 Introduction

There is no single explanation for African poor performance before the adjustment period that started in the mid 1980's. However the main factors behind the stagnation and decline were poor policies both macroeconomic and sectoral, emanating from a development paradigm that gave state a prominent role in production and regulating of economic activities. Protectionist trade policies and government monopolies also reduced the competition which is vital for increased productivity (WB 1994).

Immediately after independence in the 1960's most sub Saharan Africa economies, East African countries in particular, followed an inward oriented import substitution strategy supplemented by wide spread use of tariff and non-tariff barriers. This policy choice reduced external competition mainly in manufacturing that were vital in increase productivity and growth. Its impact culminated into economic crisis that engulfed the economies of the East African countries during the early years of the 1980's. The economic crisis provided an initial drive for changing the public-private sector relationship in favor of the private sector, against a background of the non performing public sectors.

The reform program that many East African countries initiated in the mid-1980's (structural adjustment program) under the umbrella of the International Monetary Fund, the World Bank, and other donors reflected a new paradigm in East African development policy. It comprised all spheres of economic activities ranging from services trade, industries and agricultural. One of the precondition of the structural adjustment program was rolling back of the states, where by governments were required to withdraw their hands from the production process and let the private sectors be at the front seat of the development vehicle (Wangwe 2003). This necessitated East African Governments to open the door for the private services provision. This policy option expended the scope for private and foreign participation in the economy.

At the multilateral level, until 1995 no multilateral agreements existed on rules governing services. This was due to lack of knowledge about the services trade itself (Majid 2003). However it should be noted

that the general agreement on trade in services were introduced during the Uruguay Round. Developing countries strongly reacted, due to the believe that trade in services liberalization was an area of interest to developed countries. Currently this view is no longer held, the importance of the trade in services in the economy is now widely accepted (Mattoo 2006). Studies predict that liberalization of services trade has positive impact on trade in goods, and allow developing countries to better exploit their comparative advantages in a labour intensive manufactures (Ragui 2008). The gain from services liberalization are likely to be large than those from goods liberalization, and the adjustment costs that arise from services sector reform are likely to be lower than those arising from reduction of professionalism in goods (OECD 2003). However liberalization of services can be more complex than the liberalization of goods trade; it requires substantial amount of technical capacity, which is often lacking in Africa (World Bank 2011).

Currently export of services which is the subject mater of this paper is growing rapidly than the export of goods. For instance, the average growth rate of service sector in the East African community has increased from 2.08 percent in 1990 to 7.98 percent in 2008 (author calculation based on WDI 2010).

At the global level trade in services account for two thirds of the global output, 30 percent of global employment and 20 percent of global trade (Kumar 2005). Services activities in low- and middle-income countries have been expanding faster than GDP (gross domestic product) for the last two decades. The implication of this continuous shift toward services sector is that the overall growth of productivity in the economy is becoming increasingly determined by what is happening in the services sector (Sorsa 1997). For instance, the UNCTAD LDC (2006) indicated that economically productive population engaged in agriculture would be outpaced by other sectors, pointing out the services sector as the key sector. This fact has been proved in all East African countries, where by the share of service sector to GDP has outpaced that of agricultural as depicted by Figure 3 of this paper.

This paper is structured as follows. Section 1 provides the introductory part in terms of unilateral liberalizations pursued by East African countries since the 1980's, and rationally for service trade liberalization in East African community. Section 2 highlights the performance of the trade in services liberalization in the East African community and its contribution to these economies in terms of output, employment, trade, and investment flows. Section 3 examines why we should worry about services liberalization in EAC and some special insights in service sectors. Section 4 describes the East African trade in services liberalization and its compatibility to GATS. Section 5 analyses the states of domestic preparedness in different services sub-sectors in terms of their competitiveness and the likely positive and negative outcomes of liberalization. Finally, Section 6 concludes by summarizing the major findings.

2 Services trade and its liberalization in East Africa

2.1. Rationale for services trade liberalization in the East African community

After the inception of the General Agreements of Trade in Services (GATS) in 1995, trade in services was getting the necessary importance in the multilateral trading system. Increasingly services are no longer seen as a byproduct of manufacturing but an integral part of the production and sales process that could determine the success or failure of the economy (OECD 2002). Trade in services is currently growing faster than trade in goods. With the GATS, the rules and disciplines of the multilateral trading system were extended to cover trade in services. Recent statistics indicate that, the sector has an average contribution of 45 percent of GDP in developing countries and more than 57 percent in middle income countries and 71 percent in high income countries (www.intracen.org/serviceexport). Today more than half of annual world foreign direct investment flows are in services. Services have also been among the fastest growing component of the world trade over the last decade and half. Statistics also indicate that the share of developing countries in export of services has increased from 11 percent in 1990 to 21 percent in 2008 the figures above are the good reminder of the role that services play in facilitating all aspect of economic activity (www.wto.org).

In a heavily protected market, services are often inaccessible, prohibitively expensive and yet of a low quality. This is due the fact that protection is associated with low competition and less efficient suppliers (Mattoo 2006). More specifically protection tends to act as a tax on domestic consumers and producers. Improvement of services infrastructure requires large investment as well as regulatory reform to remove cumbersome red-tape procedures. Generally an inefficient and costly service infrastructural hampers the overall economic growth (Hodge 2002). From the above fact, reforming the service sectors is at the heart of the East African countries. Through the Common Market Protocols they have so far liberalized seven sectors. These sectors are communication services, transport services, financial services, business services, distribution services, education services, and tourism and travel related Services.

Furthermore, under the request-offer process of GATS, there have been the large number of requests from other developing and developed countries to these East African country to open up a significant number of their services sectors. The comparison of Table 1 and 3 clearly indicate that more commitments have been done at the regional level than at the multilateral level. For instance Rwanda which has done 63 percent commitments of the Services subsectors at the regional level while at the multilateral level has committed only 6 percent. On average the EAC has liberalized service under GATS by 12 percent only, compared to 49 percent at the regional level. Despite of the small percent of liberalization

NO	Country	Sectors committed (out of 12)	Subsector committed (out of 160)	Commitment negotiated (out of 1280)	Partial commitment made	Full commitment without restriction	Percentage of liberalization commitment made
1	Tanzania	1	1	8	2	4	0.47%
2	Kenya	5	59	472	195	203	31.09%
3	Uganda	2	11	88	42	46	6.88%
4	Rwanda	4	10	80	4	76	6.25%
5	Burundi	5	28	224	62	162	17.5%
	EAC Average	3.4	21.8	174.4	97.8	98.2	12.4%

Table 1

Commitment that have been made by East African country under GATS.

Source: Extracted from TRALAC (2011).

under GATS, there is good sign that progressive liberalization is in gear, indicated by partial commitments made so far.

The aspiration of EAC in liberalizing trade both at the regional and multilateral level intended to allow services to freely flow within the region. This will facilitate the generation the bigger markets. Large markets will encourage specialization, which leads to greater gains in productivity and efficiency in both services and in goods market. Technological progress will also be stimulated by large markets and encourage low cost.

Out of the seven sectors committed in the East African Common Market, six are producer services. Liberalization of producer services has a wider spread effect in the whole economy, since producer services are the input in the production systems. There is substantial evidence that depicts that policies that reduce competition in these services can be very costly.

For instance financial services liberalization acts as a life blood of the commercial activity. Exerting competition in this sector helps to improve the quality and efficiency of the products offered. A study using a sample of 60 countries found that between 1990 to 1999 those countries with full liberalized financial services grew, on average at about one percent point faster than the others (OECD 2008). Equally important improvement of the transportation efficiency through liberalization makes trade possible. Transportation cost is a major factor that determines a country's comparative advantage and competitiveness. Availability of reliable, efficient and low cost port services can be the key factor in the logistics and distribution chain (OECD 2003). Studies have also established that countries that embark on comprehensive reform of telecommunication did systematically better than other that confined themselves to partial changes (WTO notes). Full liberalization of financial and telecommunication services tend to increase performance of economic growth by 1.5 percent than those that did not.

Furthermore services sectors like tourism, distributions and communication are increasingly being used as a key determinant of the country's overall competitiveness. Many of the costs that determines competitiveness of domestic industries are associated with the availability of these services. Above all are the information technologies that are crucial to explain export success. Even human development index published annually by UNDP has now included services as the matter for determining development and social equity. Educations, health, safe and reliable water are relevant for quality of life, social progress, and the determinant inclusive and shared growth in the economy (SAWTEE 2008).

Mattoo and Sauvé (2010) pointed out that to realize the full benefit from services trade liberalization depends on the country infrastructural performance, factors of production and institutions relevant to services. In a country where the infrastructure of services delivery and the institutions governing services have improved, they will be able to become successful services exporters. Moreover, how to get services liberalization right and how to strike the balance between services liberalization and domestic regulation, is a critical issue confronting all countries implementing this policy option. There are also growing concerns with regard to domestic preparedness for opening up of these sectors to international competition. The underlying arguments is that weak domestic preparation before opening up is likely to be associated with unsatisfactory and undesirable outcomes of services liberalization (Mattoo and Sauvé, 2003).

2.2. Performance of trade in services in East African countries

The period between 1990 to 2008 has witnessed an impressive growth of the services sector in all East African economies as shown by Figure 1 below. The average annual growth rates of services sectors in East African countries from 1990 to 2008 indicated a persistent increase of services sector in East African countries under the mentioned period as indicated below.

Looking at the growth rates of the services sector across five East African countries for different time periods, it appears that Uganda was experiencing a persistent rise in the growth of the services sector over the last two and half decades. During 1990 to 2000 the average growth rate in the services sector in Uganda was 8.2 percent when compared to other East African countries. The period between 2000 to 2008, Uganda continued to register a high growth rate than its counterpart. Rwanda and Burundi also registered an impressive performance rate over the same period. The two countries registered a big jump, from a negative rate in 1990-2000 to 10.4 and 8.9 growth rates respectively. Apart from this fact, three countries which are Tanzania Rwanda and Burundi indicated an average growth rate in the services sector which is higher than the growth rate of their gross domestic product (6 %) during the same period.

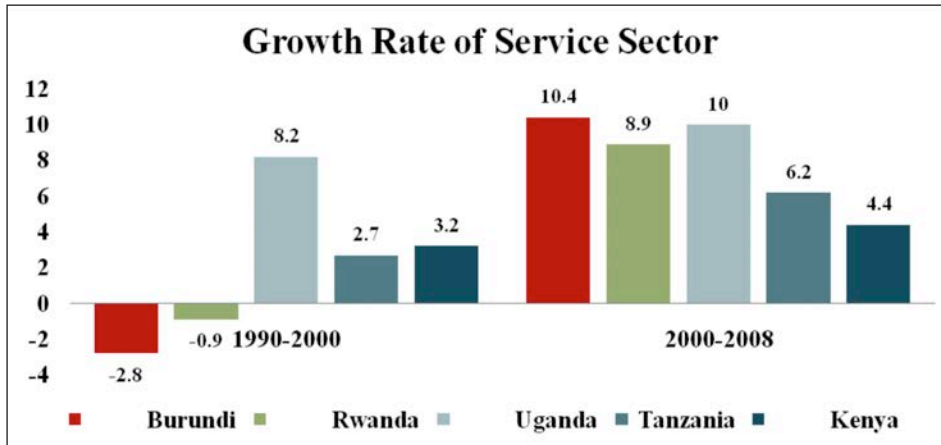


Figure 1

Growth rate of service sector (1990-2008).

Source: WDI (2010).

This momentum of the services sector should not be undermined by further EAC services liberalization. In this case therefore, the East African countries need to carry out thorough, comprehensive and full transparent sustainability assessments so that further obligations should increase efficiency in services sector and stimulate growth rates that the services sector has registered in the past two decade. More work; however, need to be done on the regulatory capacity assessment needed for services liberalization. Lack of appropriate regulatory authorities in the face of the ongoing services liberalization will paralyze the expected objective of service liberalization (World Bank 2010). It should be clearly understood that opening up essential services to foreign or domestic competition could have an adverse effect on the poor if not done properly. More over if a country is a relatively inefficient producer of service, liberalization and the resultant foreign competition are likely to lead to a decline in domestic prices and improvement in quality.

It is evident from Figures 2 and 3 that export and import of services trade has continued to increase in East African country with a strong variation among the EAC countries. Export of services is significant and most substantial for Kenya followed by Tanzania, while import of services is more significant to Rwanda and Burundi. This particular scenario depict that service market is more developed in Kenya than in any other East African countries.

2.3. Contributions to GDP

The figure below describes the sector composition to GDP from 1995 to 2008, the current period is not covered due to data unavailability.

The finding indicates that there is the broad structural shift in the Economies of East African country from agricultural sector as the dominant sector toward the service sector. This particular shift has emanated in these economies for the past one and half decades. Over the last two

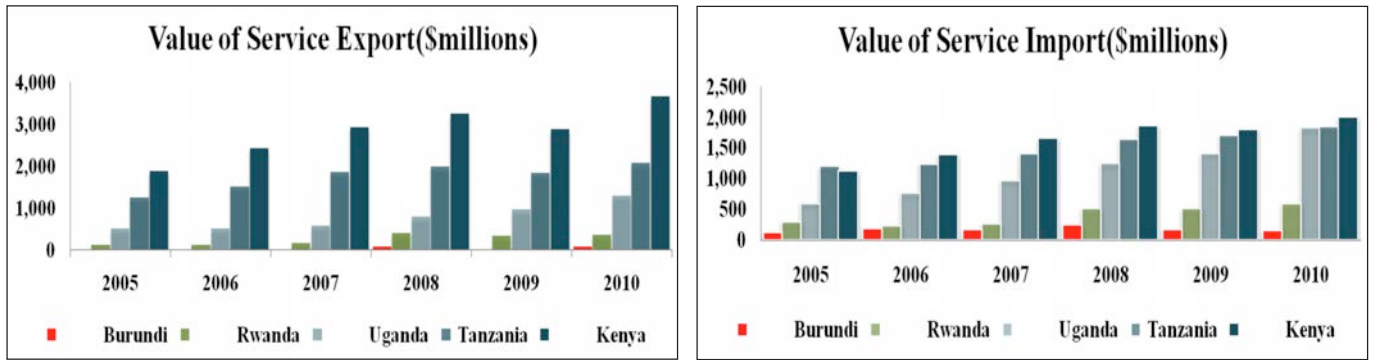


Figure 2
Trend of export and import performance of service sector from 2005 to 2010.
Source: UNCTAD, *Handbook of Statistics*, 2011.

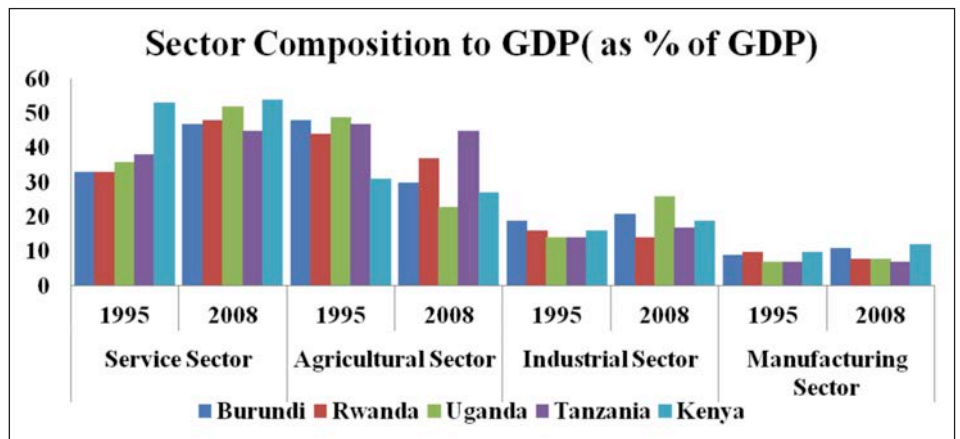


Figure 3
Sector Composition of GDP: East African country in 1995 and 2008.
Source: ITC Calculation based on COMTRADE, *Statistics*, 2010.

decades the East African country witnessed significant shift in the structure of their economies towards dominance of the services sector (from the traditional sectors of agriculture and industry) in national production and employment. Figure 3 suggests that, with the exception of Kenya, in which service was the dominant sector since 1995, the rest of East African country had agriculture as the dominant sector since independence.

The standard explanation toward this shift that revolves around the world is both demand and supply side factors. These factors includes income elasticity of demand for services that exceed one, limited productivity improvement in the supply of consumer services, expansion of the extent of the market as well as incentives for firms and Government bodies to spin off service activities to specialized providers and advances of information and communication technology (Hoekman, Mattoo and Sapir 2007).

In economic terms sector composition to GDP is assumed as the overall global measure of the sector performance. Figure 3 and above is a testimony of the increased service productivity in the EAC economies.

The World Bank study (2010) analyzed the relationship between GDP and other sector performances. The study concluded that, there is much stronger relationship of GDP in service than in manufacturing sector. Furthermore Experience across the world indicates that growth of the services sector contribute more to poverty reduction than growth of manufacturing and agricultural sector (World Bank 2009).

The dominance of Services sector in East African economies has a fundamental function, which trade in services performs in relation to the overall economic growth. WTO (2010) supported this fact and argued that, services underpin every part of the production process, from research and development, design, engineering, financing, transportation, distribution and marketing. Without services, there would be little value-added and innovation. Services are also input into production; the dimension of this input function is that, they facilitate transaction through space (most in producer services) or time. Another dimension is that, services are frequently direct inputs into economic activities, and a determinant of the productivity of the fundamental factors of production labour and capital that generate knowledge, goods and other services (Melvin 1989 cited in Hoekman and Mattoo 2007). Hence, it is evident that for a meaningful development strategy, East African countries should target on how more efficiency could be improved in services trade. Important point to note here is that, although service trade has quick reaction to poverty reduction because of its inclusive growth. The highest percent of the labour forces in East Africa has continued to engage in the agricultural sector.

2.4. Contribution to trade

The contribution of trade in services to total trade in East African countries is depicting a mixed trend for Uganda, Tanzania and Kenya. Rwanda and Burundi has reflected increasing trend indicating that services trade is more significance to total trade in Rwanda and Burundi as indicated by Figure 2 below.

Country		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tanzania	Services exports	42	44	45	38	38	32
	Services imports	28	24	22	20	22	20
Kenya	Services exports	36	41	41	39	39	42
	Services imports	16	17	16	15	16	16
Uganda	Services exports	34	30	25	26	29	37
	Services imports	24	24	23	23	26	29
Rwanda	Services exports	50	47	50	61	64	60
	Services imports	43	32	28	32	31	31
Burundi	Services exports	38	37	33	60	44	50
	Services imports	35	33	37	41	32	25

Table 2

Significance of services in total trade (% of country's total trade).

Source: UNCTAD, *Handbook of Statistics*, 2011.

2.5. Service Sector and FDI

Figure 4 of this paper depict foreign direct investment inflows to EAC countries since year 2000.

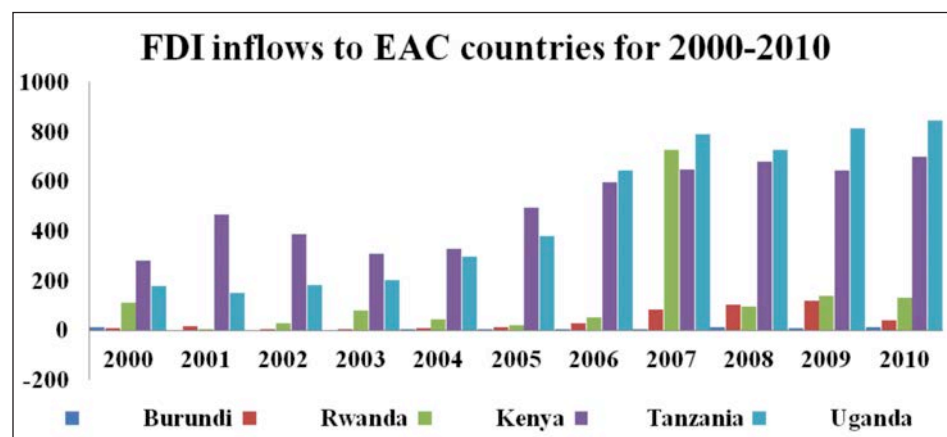


Figure 4

FDI inflow in Esat African countries (in mill, USD).

Source: UNCTAD, *Handbook of Statistics*, 2011.

Experience across the global and in East African countries shows that increase in foreign direct investment (FDI) has been associated with increased liberalization in services sectors. Data in the figure above indicate an increasing trend of FDI inflows since 2000 with more impressive performance in Uganda and Tanzania. Uganda has continued to register more FDI in her economy in the past decade than any other East African countries. This is in line with the Figure 1 above where Uganda has registered persistent growth rate of services sectors in EAC, this signify the fact that there is a sympathetic movement between service sector performance and FDI inflows. WDI (2011) also highlighted that from 2006 to 2010 Uganda and Tanzania had tended to be stable in FDI inflows in the regional than any other country. Burundi is hanging in the thin line in terms FDI inflows in EAC.

To verify whether the extent of the relationship between services trade liberalization has more influence to FDI flows in EAC, one need to compute the correlation coefficient between total services as the in depended variable and FDI inflows as the depended variable as shown in Table 3 below. However it should be carefully noted that liberalization of the services in an economy is not the sufficient factor for FDI inflows. More factors other than services trade liberalization might motivate FDI inflows in the economy.

The Table 3 above indicate that all the five countries in East African community have positive correlation coefficient at an average of 0.65. This suggests that FDI inflows in East African community tend to move on the same direction with the services trade liberation. Hence liberalization of services in the region induces FDI inflows. The individual country

Country	Correlation index
Kenya	0.65
Rwanda	0.69
Burundi	0.50
Uganda	0.58
Tanzania	0.81
Average correlation index for EAC counties	0.65

Table 3

Correlation index for Total service and FDI inflows from 2000 to 2010.

Source: Author calculation based on UNCTAD database.

correlation coefficient indicate that Tanzania is leading among the EAC countries on the degree of the correlation coefficient of Service trade liberalization and FDI followed by Rwanda, Kenya, and Uganda. This fact highlight that service trade liberalization in Tanzania has more impact in terms to FDI inflows than any EAC country.

The existence of sympathetic movement between services performance and FDI has tremendous impact in the economy, as Pascal WTO (2010) noted that foreign direct investment, through which much of services trade is conducted, has a dual role of creating opportunities in new markets, as well as bringing capital and know-how. These are ingredients which are so vital for growth. Equally important, workers in the services sectors tend to have post-secondary education. Interestingly, some of the best-paid jobs in East Africa are in the services sector – in financial, legal, advertising, business services and engineering services. Hence the performance of FDI inflows in Uganda and Tanzania implies also more performance in skills intensive employments. Services sectors that receive high employment across East African countries are telecommunications sector, banking sector, business related services, and the subsection. Increased investment into such sectors is also a testimony of deregulation of Government monopoly.

3 Why should we worry about services liberalization in East Africa

Services comprise a diverse set of activities including basic services such as health care, education, water provision and infrastructure. Important linkage exists between the provision of services and all three pillars of sustainable development. Hence, it is crucial that commitment made under the East African Common Market and the ongoing negotiation under the WTO to liberalize trade in services do not undermine the pursuit of sustainable development. New obligation to liberalize trade in

Services in both multilateral and regional trade arrangement should support and compliment government obligations and efforts to promote social and economic growth development. The three pillars of sustainable development are economic growth, ecological balance, and social progress. Furthermore, social and economic equity as an important aspect of sustainable development should be taken as an important analytical issue on how it can be integrated into the East African Community Common Market Protocol.

It is from this perspective that service is the key for sustainable development (OECD 2000). Due to the closes linkage of services trade and sustainable development, East African countries need to make sustainable development the key benchmark of any services trade liberalization.

The service sector also stands at the heart of all development strategies in all East African countries. These development strategies provide a means in which the livelihood of all East African people will be realize through the East African Development Strategy (2010). For instance, a financial and communication service has been identified as the key driver of the economy in Burundi (www.newvision.co.ug). In Kenya out of the six priority sectors identified as crucial in the attainment of the vision 2030, four of them are services sectors. In addition Kenya aspire to be interconnected through a network of road, railway, port, water and sanitation facilities and telecommunication by 2020 (www.vision2030.go.ke). In Rwanda, the services sector has been identified as crucial sectors in attaining the country's development goal (Rwanda vision 2020). Equally important, in Tanzania education services, health, communication, infrastructural development, services incident to utilities have been prioritized as key Tanzania development policy focuses, and important sectors in attainment of Tanzania key development policies (NSGRP II, vision 2025, and PRSP). In Uganda communication and transportation have been identified as key drivers to economic development vision 2025.

4 East African community services liberalization and GATS compatibility

The inclusion of trade in services into the Uruguay Round of negotiations is documented (Hoekman 2002; Francois and Woerz 2008) as one of the greatest achievements of this round. article 1: 2 of GATS defines services trade depending on the presence of the supplier and the consumer at the time of the transaction. In this case therefore GATS cover's services supplied under model one which is cross border trade. Model two consumption abroad; Model Three: commercial presence, and Model four: presence of natural persons. GATS also provide general transparency and good governance obligation to its members with regard to the application of trade in services liberalization. Furthermore, GATS does

not describe the extent of market access that a country is required to commit, country have flexibility on the scope of market opening they wish to maintain. In this case market access and national treatment apply only to the sector or subsectors covered in the schedule. East African countries are all members of the WTO hence they are obliged to comply with the general GATS obligation.

Service liberalization under GATS is guided under two main obligations, general obligation which apply across the board and unconditional obligation which apply in a sector committed by a member. General obligations includes transparency obligation which is stipulated in article III of GATS. It requires that members publish promptly any measure pertaining to, or affecting the operation of GATS. All members also have a general obligation to establish an enquiry point to respond to requests for information from other members. Moreover, pursuant to article VI, developed countries are to establish contact points to which developing country service suppliers can turn for relevant information related to trade in services

Article II of GATS provides about the most favored nation which is the corner stone of the multilateral trading system. The MFN requires that all WTO members to be treated equally. Under this obligation a WTO member has the requirement of ensuring that access condition that may have negotiated between say the big players in the system must be extended to the small players automatically without any discrimination.

However for the purpose of ensuring flexibility in this obligation GATS allows its members during the time of entry of this obligation to seek exemption not exceeding a period of ten years. Furthermore members are allowed to depart from the MFN obligation if they are in regional integration or labour market agreements like the East African partner states. The commitment that has been made by the EAC countries under the Common Market Protocol will not be extended beyond the EAC partner states. Economic integration member that qualify for the most favored nation exemption must meet the following qualification: must have substantial sectoral coverage, and provide for the absence or elimination of substantially all discrimination in the sense of national treatments. On top of that, the commitment made must not result into raising barriers against non member.

Although the term “substantial sector coverage” is not defined in the WTO provision, the footnotes state that, the term must be understood in terms of the sectors, volume of the trade affected, and model of supply. It is difficult to draw conclusion whether the East African community qualify for these exemptions, since the relevant parts of the East African Common Market Protocol related to the liberalization of trade in services has not been notified to the WTO Council on trade in services. Besides the fact that the EAC partner states completed the ratification of Common Market Protocol by November, 2009, GATS requires that notification of RTA shall, as a rule, occur not later than the ratification of the RTA members or any part decision on application of the relevant parts of an

agreement, and before the preferential application of preferential treatment between the parties.

In terms of the substantial sector coverage the EAC Common Market Protocol so far have covered seven sectors out of twelve sectors in the GATS language namely, business, communication, distribution, education, financial, tourism and travel related services, and transport services. By the virtue of this fact one can draw conclusion that the question of substantial sector coverage has been adhered to in the EAC service liberalization.

The second category of obligation applies when members have scheduled a certain sector or subsector on its schedule of specific commitments. GATS articles related to conditional obligation includes, vi: 1, 3, 4, 5 and 6, article viii: 2, article iii: 3 and article xi. These conditional obligations are additional to the general obligations and are intended to preserve the commercial value of the specific commitments that have been undertaken. Transparency mechanism is also a conditional obligation. It requires that where specific commitment have been made, the Council of Trade must be notified at least annually of all legal or regulatory changes that significantly affect trade.

Moreover all legal and regulatory measures affecting the operation of GATS must be notified at least annually. There is also an issue of trade off between the domestic policy objectives and service trade liberalization. These agreements ensure that Government measures do not undermine general obligations such as most favored nation treatment or specific commitment in a certain sectoral? That is to say in a sector where commitment exists, measures of general application are administered impartially and in a reasonable and objective manner. The other category of conditional obligation is under article vi: 3, which applies if a supply of a scheduled service is subject to authorization. Members are required to decide on applications within a reasonable period of time. Thirdly, article vi: 6 specifically requires members that have undertaken commitments on professional services to establish adequate procedures to verify the competence of professionals of other members. The Table 4 provides a summary of the extent of subsector covered in each sector.

The table 4 depicts that Uganda and Rwanda have made more commitments in terms services trade liberalization when computed based on the WTO services subsectoral classification. Tanzania and Kenya have opened their services industry by less than forty percent. Since EAC decided to liberalize their service sectors on a progressive basis, additional commitments were to be made on the subsequent negotiations.

GATS also provides a general framework for negotiations on further liberalization in services trade. The negotiations take place under the request-offer process model, whereby WTO members submit requests to their other members to open up some specific service sectors. On the other hand, they make offers to others indicating how much they are willing to open up their specific service sectors. Once a country agrees,

through negotiations in the WTO, to liberalize a sector it must be listed in a schedule of specific commitments. By committing a particular service sector to liberalize, a country is legally bound by GATS to provide national treatment and MFN (most favoured nation) treatment to other WTO members.

No	Service Sector	Tanzania	Kenya	Uganda	Rwanda	Burundi
1	Communication	17	17	21	21	6
2	Transportation	9	9	20	20	17
3	Business	7	15	33	32	31
4	Distribution	2	3	4	4	3
5	Education	4	4	5	5	4
6	Financial	16	12	11	15	9
7	Tourism and travel related	4	3	4	4	4
Total number of commitment by sub sector		59	63	98	101	74
% of commitment made by each country out of 160 subsector under GATS		37%	39%	61%	63%	46%

Table 4

Total number of Subsector covered in EAC Common Market Protocol.

Source: other computation based on EAC Common Market Protocol.

Negotiations under GATS and at the regional level are important for the East African countries, as they are facing constraints in economic development due to poor infrastructure, poor institutional settings and governance deficits. Service sector is the dominant sector in these economies as shown by Figure 3 above. Also, there is a huge growth potential of the domestic service market in EAC economies.

Without proper preparedness liberalization might jeopardize the growth potential of the domestic service market (Mbekeani 2003). Among the major supply constraints that prevent the building of a competitive services sector in the East African countries are the lack of the following factors: human resources and technology to ensure that professional and quality standards are met; telecommunications infrastructure; a national strategy for export of services; government support to help service firms, especially small and medium enterprises; financial capacity of firms; presence in major markets; and the ability to offer a package of services (UNCTAD 1998).

The outcomes of ongoing services liberalization under the East African Common Market and GATS negotiations will have a significant implication on the national development strategies since each country strategy put more weight to services sectors as a means of realizing its national vision. The East African countries should have clearly defined negotiation

strategies, based on a clear conceptual framework and understand what might be done in order to make trade in services liberalization meaningful for the economic development of a country.

5 Domestic preparedness for services trade liberalization, issues and practical consideration

The previous three phase of this paper reviewed the theoretical background of the services sector liberalization in the East African countries: the growth rate of the sector, the composition of services sector to GDP performance as well as the relation of FDI inflows and trade in services liberalization in the region. This review is crucial at this particular part of analysis due to the strong correlation that exist between services sector liberalization, FDI inflow, rate of services growth, GDP performance and the likely effect to the livelihood of the people. However opening services to foreign providers yields significant benefit to the participation countries. The other side of the coin tells us that services liberalization is not an easy task. Doing so involves a broad and complex set of policies, regulatory instruments, institutions and constituencies – domestic and foreign, public and private (Sauvé notes).

Experience teaches us that considerable care must be given to assessing the nature, pace and sequencing of regulatory reform and liberalisation undertakings if they are to meaningfully sustain a country's growth and development prospects. Progressive liberalization and investment in capacity building is critical in this process. Capacity building should be directed in the area of, negotiation of trade agreements, formulation of sound regulatory frameworks, effective implementation of trade agreements, and enhancement of supply-side responses.

The above domestic preparedness is important because the role played by the liberalization of services sectors such as business services, telecommunication, banking and transport in the development of an economy is not without risks. There is a possibility of technical, procedural, and financial disorder in these sectors which might have serious economic implications. On top of that, services are deeply integrated into the production process. When such services are poorly provided, the rest of the production chain suffers as well (Paracha 2008). For instance in 1991 to 1994 in Zambia banking industry were liberalized before establishing a proper regulatory framework. During the same period ten new bank licenses were issued. From 1995-2001 nine bank failures occurred, causing estimated losses equivalent to 7 percent of GDP (Mattoo 2003). Beside these fact foreign banks today in Zambia account for over two thirds of total assets, but loans and deposits credit to the private sector is only 8 per cent of GDP.

Sauvé and Ward (2009) pointed out that for meaningful services trade liberalization the five key pillars for services negotiation and implementation cycle must be pre conceived and be at the heart of the whole agenda. These pillars are: mapping out a strategy in a national development plans, preparing for services negotiations, conducting services negotiations, implementing negotiated outcomes, and enhancing the capacity for supplying newly opened foreign market.

When mapping a strategy for services in a national development plans, broad policy objective for services trade liberalization must be clearly demonstrated. The whole services trade liberalization objective must be branded with the broad national development and be taken as an anchor of the ongoing national reform. This tends to help minimize duplication of effort and resources. A clear problem in East Africa at this particular point is that services trade liberalization strategy has been undertaken as separate. Because of the wider economic implication of the services sector reforms and the involvement of a host of national policy objectives such as prudential regulation, universal access, and maintained of the high professional standard. In this case therefore the coordination of these processes should be taken by the highest level of the Government. As well as all objective be factored in, while involving all interested stakeholders.

Service negotiation is guided by the request-offer approach. So when preparing for services negotiations a country need to gather significant knowledge before it can submit sensible liberalization requests to its partner states/trading partners. A full inventory of the regulatory agencies should be undertaken. This is crucial because the extent of the services trade liberalization is determined by the regulatory framework, institutions and capacity. Raihan and Ahmed (2008) added that regulatory institutions should be established to day, and liberalization be done tomorrow. When analyzing the negotiation request from your partner, governments need to identify opportunities and challenges for its exporters, determine the capacity building needs of its negotiators, line ministries, and regulatory agencies and assess the likely economic and social impacts of various liberalization scenarios.

The third part in the cycle the preparedness process is to conduct the actual services negotiations. Two important issues are critical at this stages one is rule making. This involve exposing the negotiator to the GATS discipline, scheduling of specific commitment, address matters of cultural cooperation, how best to enhance the treatment of labor mobility; agreeing on operational aid for trade modalities for services. This particular part is the most challenging area in almost many of the preferential trade agreements involving developing countries. More attention is devoted at the second issue which is market opening. This involve identifying the legally binding obligations that a country will be undertaking in respect of horizontal, sector- and mode of supply-specific measures with regard to the two most crucial aspects of the negotiations, which are

level of market access and regulatory treatment. Market opening also is based on the request for and offer of liberalization. Decision on the offer-request issues should be based on benefit to be achieved, downside to be addressed and required regulatory frameworks to be adjusted or regulatory reform efforts to be undertaken.

Implementing negotiated outcomes involves substantial legal and regulatory reforms. Establishment of enforcement mechanism, as well as high degree by the trading partners. Mattoo and Subramanian (2011) has recently pointed out that since the implementation of negotiated outcome in terms of regulatory reform has added more burden to the participating countries. Proposal for regulatory cooperation is critical for proper implementation of negotiated outcome. Studies has indicated that adopting and implementing sounder regulation is key to better overall performance in services liberalization.

The last part in the process of mapping out services trade negotiation is enhancing the capacity for supplying of newly opened foreign market. The most critical issues here is that in many of the less developed country like Tanzania which is dominated by small service suppliers, always experience limited human resources to build referral networks, find local partners abroad, identify market opportunities and research regulatory conditions prevailing in foreign markets. Other problem includes credibility with international suppliers, problem of export financing, limited prospect to serve foreign market, and other supply side constraints.

To identify whether a sector can withstand regional as well as international competition we need to explore the competitiveness of that sector in terms of price competition, technical standard, capacity of the existing firms, etc. The best way is to construct the Ballassa's index of Reveled Comparative Advantage (RCA) for the services sectors in East African countries. Table 3 below depict the RCA of estimates of the RCA for Tanzania, Kenya, Rwanda, Uganda and Burundi.

In terms of services subsector the finding indicate that Kenya has comparative advantage on transport, communication, and financial services in the region. That means Kenya is more competitive in the mentioned services subsector than any other country in the East African community. Hence, Kenya stands a better chance to withstand international as well as regional competition in the above three sectors. Tanzania has comparative advantages on insurance and business services in the region. Likewise Uganda has also comparative advantages on insurance business service, and other services. This sector is the same for Tanzania, in terms of magnitude Tanzania has more competitiveness in these sectors than Uganda. Rwanda and Burundi have comparative advantage in other services.

Overall Rwanda is having the lowest RCA index, which indicates Rwanda comparatively disadvantageous position in services trade compared to other East African countries. Kenya, Tanzania and Uganda are

	Transport	Communica- tions	Insurance	Financial	business services	Other services	Total service
Tanzania	0.72	0.31	1.53	0.09	2.49	0.58	0.96
Kenya	1.50	1.74	0.66	1.65	0.00	0.00	1.97
Rwanda	0.55	0.01	0.14	0.43	0.67	1.11	0.48
Uganda	0.17	0.40	1.40	0.94	1.47	1.07	0.91
Burundi	0.04	0.00	0.78	0.25	0.39	3.06	0.75

Table 5

Revealed comparative advantage of services sectors in East African countries, 2010.

Source: Author Calculation based on data from UNCOMTRADE.

in strongly advantageous position. The high RCA index for Kenya can be explained by the fact that among the East African countries Kenya has experienced transformation in transport and communication subsector. This transformation has tremendous impact in all services sectors.

6 Concluding remarks

It is evident from this analysis that competitiveness of the services sectors as well as functioning regulatory system are must for ensuring gains from services trade liberalization in the developing countries. The East African countries like Kenya, Tanzania and Uganda have competitive edge in few services subsectors, while Burundi and Rwanda are lagging behind compared to their counterparts in almost all categories of services trade. It can be argued that development of skills and technologies in the services subsectors can improve the competitiveness of these East African countries.

We have also noted that domestic regulation has its importance in protecting national policy objectives but it should not be applied as a means for undue trade restrictions. This call for a more sophisticated method on how to balance services trade liberalization and domestic policy objective. Equally important the paper has also identified that for meaningful development strategy, the East African countries should target on how more efficiency could be improved in services trade. An important point to note here is that although service trade has quick reaction to poverty reduction because of it's inclusive growth, the highest percent of the labour forces in East Africa has continued to engage in agricultural sector.

7 References

- AMITI M, WEI SJ (2005). Fear of Services Outsourcing: is it Justified? *Economic Policy* 20(42):308-347
- ARNOD JM, JAVORCIK B, MATTOO A (2007). The Productivity effects of Services Liberalization: Evidence from the Czech Republic. World Bank Policy Research Working Paper 4109
- BANK OF TANZANIA (BoT) AND TANZANIA INVESTMENT CENTRE (TIC) (2006). Tanzania Investment Report
- BLYDE J, SINYAVSKAYA N (2007). The Impact of Liberalizing Trade in Services on Trade in Goods: An Empirical Investigation. *Review of Development Economics* 11(3):566-583
- CHANDA R (2008). Services Trade and Investment Liberalisation, and Domestic Regulation: A Summary of Six Country Studies. CUTS, Jaipur
- COMTRADE (2010). United Nations Commodity Trade Statistics Database. United Nations Statistics Division
- CUTS INTERNATIONAL, TRADE IN SERVICES & DEVELOPING COUNTRIES (2005). The Market Access Barriers, Policy Brief. <http://www.cuts-citee.org/PDF/PB2-2005.pdf>, February 2005
- DAWN (2005). Pakistan submits initial offers list to WTO: Opens all major sectors to FSPs. 31-5-2005
- DE MEL D, WIJAYASIRI J (2008). Domestic Preparedness of Sri Lanka with respect to Services Trade Liberalisation: Case Study of the Telecom Sector. Paper Prepared as part of the WTO Doha Round & South Asia: Linking Civil Society with Trade Negotiations, Phase 2 Project, CUTS, Jaipur
- EAC (2009a). East African Community Facts & Figures. EAC Secretariat Report, Arusha
- EAC (2009b). Protocol on the Establishment of the East African Common Market by East African Community Secretariat
- EL-ETREBY R (2008). Globalization of Services Trade and the Establishment of Industry Coalitions. ITC World Trade Net Business Briefing (14 April)
- FEKETEKUTY G (2008). A Guide to Services Negotiations, Appendix A. In: Mattoo A, Stern RM and Zanini G (eds.). *A Handbook of International Trade in Services*. Oxford University Press, New York, pp 542-592
- FRANCOIS, J, WOERZ J (2008). Producer Services, Manufacturing Linkages, and Trade. *Journal of Industry, Competition and Trade* 8(3):199-229
- FRANCOIS J, VAN MEIJL H, VAN TONGEREN F (2003). Economic Benefits of the Doha Round for the Netherlands. Agricultural Economics Institute, The Hague
- GOOTIZ B, MATTOO A (2009). Services in Doha. What's on the Table? The World Bank Policy Research Working Paper No. 4903. Washington DC
- HODGE J (2002). Liberalization of Trade in Services in Developing Countries, Development, Trade, and the WTO. The World Bank
- HOEKMAN B (2002). Strengthening the global trade architecture for development. Policy Research Working Paper Series 2757, The World Bank
- HOEKMAN B (2006). Liberalizing Trade in Services: a Survey. Policy Research Working Paper 4030. The World Bank, Washington DC
- HOEKMAN B, MATTOO A (2007). Regulatory cooperation, aid for trade and the general agreement on trade in services. Policy Research Working Paper Series 4451, The World Bank
- HOEKMAN B, MATTOO A (2008). Services Trade and Growth. Policy Research Working Paper 4461. The World Bank, Washington DC
- HOEKMAN B, MATTOO A, SAPIR A (2007). The political economy of services trade liberalization: a case for international regulatory cooperation? *Oxford Review of Economic Policy* 23(3):367-391
- HUFBAUER GC, WARREN T (1999). The Globalization of Services: What Has Happened? What are the Implications. Institute for International Economics, Australian National University. <http://www.iie.com/publications/wp/1999/99-12.pdf>

- INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/WTO AND THE COMMONWEALTH SECRETARIAT (2002). Business Guide to the General Agreement on Trade in Services. ITC, Geneva
- JUAN B, SINYANVSKAYA N (2007). The Impact of Liberalizing Trade in Services on Trade in Goods: An Empirical Investigation. *Review of Development Economics* 11(3):536-583
- KARSENTY G (2003). The GATS Agreement and the four modes of supply – A new ground for Statisticians. World Trade Organization
- KUMAR P (2005). Services Negotiations in Doha Round: Concerns of South Asia. CUTS, Jaipur
- KUMAR P, JATKAR A (2008). Domestic Preparedness of India in Trade in Services. Paper prepared as part of the WTO Doha Round & South Asia: Linking Civil Society with Trade Negotiations Phase 2 Project, CUTS, Jaipur. Liberalization. Working Paper No 97/55, International Monetary Fund
- MAJID, N (2003). Globalization and Poverty, Employment Paper 2003/54, ILO, Geneva
- MATTOO A (2006). Services in a Development Round: Proposals for overcoming inertial. Washington DC
- MATTOO A, SAUVÉ P, (2003). Domestic Regulation and Services Trade Liberalization. Oxford University Press, Washington DC
- MATTOO A, SAUVÉ P, (2010). The Preferential Liberalization of Services Trade. NCCR Working Paper No 2010/13 (May). World Trade Institute, Bern
- MATTOO A, SUBRAMANIAN A (2011). China and the world trading system. Policy Research Working Paper Series 5897, The World Bank
- MBEKEANI KK (2003). GATS Negotiations Must Focus on Services Liberalization: The Case of SADC. Development Outreach, World Bank Publication, July 2003
- OECD (2000). Towards Sustainable Development. Indicators to Measure Progress. Rome Conference. OECD, Paris
- OECD (2002). Managing the Request – Offer Negotiation the GATS, TD/TC/WP/2002 (13) Final. OECD, Paris (21 June)
- OECD (2003). Opening up Trade in Services: Opportunities and Gains for Developing Countries, Policy Brief. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris (August)
- OECD (2008). OECD Handbook on Economic Globalisation Indicators. Organization for Economic Co-operation and Development
- ONYANGO CH (2007). Negotiations of Distribution Services in the WTO: An Analysis of the US and EU Requests to Kenya. Paper presented during National Workshop on Trade in Services organized by the Ministry of Trade and Industry in association with the International Lawyers and Economists Against Poverty (ILEAP). 26th-27th March 2007. Nairobi, Kenya
- PARACHA MA (2008). Domestic Preparedness' with respect to Services Trade Liberalization in Pakistan. Paper prepared as part of the WTO Doha Round & South Asia: Linking Civil Society with Trade Negotiations Phase 2 Project. CUTS, Jaipur
- RAIHAN S, AHMED M (2008). Domestic Preparedness for Services Trade Liberalization in Bangladesh. Paper prepared as part of the WTO Doha Round & South Asia: Linking Civil Society with Trade Negotiations Phase 2 Project. CUTS, Jaipur
- ROY M, MARCHETTI J, LIM H (2007). Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How much further than the GATS? *World Trade Review* 6(2):155-192
- SAUVÉ P (2002). Completing the GATS Framework: Safeguards, Subsidies, and Government Procurement. In: Hoekman B, Mattoo A and English P (eds.). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. The World Bank, Washington DC, pp 326-335
- SAUVÉ P (2008). Conducting a Trade-Related Regulatory Audit in Financial Services. Mimeo. The World Bank, Washington DC
- SAUVÉ P, WARD N (2008). The EU-CARIFO-RUM Economic Partnership Agreement: Assessing the Progress on Services and Investment. NCCR Working Paper No. 2008/10. World Trade Institute, Bern (May)
- SAUVÉ P, WARD N (2009). The EC-CARIFORUM Economic Partnership Agreement: assessing the outcome on services and investment. European Centre for International Political Economy, Brussels, January

- SAWTEE (2008). Nepal's Preparedness with Respect to Select Services Sector Liberalisation. Paper prepared as part of the WTO Doha Round & South Asia: Linking Civil Society with Trade Negotiations Phase 2 Project. CUTS, Jaipur
- SOBHAN R (2004). Road map of South Asian Cooperation. Paper read at South Asian Free Media Association's (SAFMA) Conference on Regional Cooperation on August 20-21, 2004, at Dhaka, Bangladesh
- SORSA P (1997). The GATS agreement on Financial Services: A Modest Start to Multilateral. Study on the Impact of the Implementation of the East African Customs Union on the Business Community – 2008 by Economic Research Bureau/TCCIA. University of Dar es Salaam
- TRALAC (2011). Managing the Process of Services Liberalisation. Trade Law Centre for Southern Africa (TRALAC)
- UNCTAD (1998). Liberalizing Trade in Services: A Handbook. Geneva, Switzerland
- UNCTAD (2006). Developing productive capacities: the least developed countries report 2006, UNCTAD, Geneva
- UNCTAD (2011). Handbook of Statistics. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development
- VONKHORPORN P (2008). Preparing for FTA negotiations, Thailand's Experience presentation to the ADB course in trade in Service
- WANGWE S (2003). African Systems of Innovation: Towards an Interpretation of the Development Experience. Revised version of paper presented at the International Workshop on African Systems of Innovation and Competence-building in the Era of Globalization, Denmark: University of Aalborg, March, 2001
- WDI (2010). World Development Indicators. World Bank, Washington DC
- WDI (2011). World Investment Report. UNCTAD
- WORLD BANK (2009). World Development Indicators. 2009. Washington DC
- WORLD BANK (2010). Reform and regional integration of professional services in East Africa: time for action, World Bank, Washington DC
- WORLD BANK (2011). World Development Indicators, Part 2. The World Bank: Data [online]. Available from: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, Council for Trade in Services – Special Session, Conditional Initial Offers on Services of Pakistan, TN/S/O/PAK, 30 May 2005
- WORLD TRADE ORGANIZATION, Economic Research and Statistics Division, Measuring trade in services, training module produced for the World Bank, November 2003
- WORLD TRADE ORGANIZATION, GATS – Fact and Fiction, WTO Secretariat, Geneva
- WORLD TRADE ORGANIZATION, GATS Schedule of Specific Commitment, WTO Secretariat, Geneva
- WORLD TRADE ORGANIZATION, Trade Policy Course, GATS – Services, WTO Secretariat, Geneva
- WTO (2009). World Trade Report 2009. WTO Secretariat, Geneva
- WTO (2010). World Trade Organization. Annual Report. Geneva, Switzerland
- WTO Wing, Ministry of Commerce, Government of Pakistan, Finalization of offers by Pakistan under GATS negotiations in the WTO. Working Paper, 2004

Efficiency in Microfinance Cooperatives

Eficiencia en cooperativas de microfinanzas

Valentina HARTARSKA

hartarska@auburn.edu

Corresponding Author

Associate professor

Department of Agricultural Economics

and Rural Sociology

Auburn University, USA

Denis NADOLNYAK

Assistant Professor

Department of Agricultural Economics

and Rural Sociology

Auburn University, USA

Xuan SHEN

PhD student

Department of Agricultural Economics

and Rural Sociology

Auburn University, USA

AbstractResumen

1 Introduction

2 Discussion of relevant literature

3 Method

4 Data

5 Results

6 Conclusions

7 References

8 Appendix

Efficiency in Microfinance Cooperatives

Eficiencia en cooperativas de microfinanzas

Valentina HARTARSKA

hartarska@auburn.edu

Corresponding Author

Associate professor

Department of Agricultural Economics

and Rural Sociology

Auburn University, USA

Denis NADOLNYAK

Assistant Professor

Department of Agricultural Economics

and Rural Sociology

Auburn University, USA

Xuan SHEN

PhD student

Department of Agricultural Economics

and Rural Sociology

Auburn University, USA

Abstract

In recognition of cooperatives' contribution to the socio-economic well-being of their participants, the United Nations has declared 2012 as the International Year of Cooperatives. Microfinance cooperatives make a large part of the microfinance industry. We study efficiency of microfinance cooperatives and provide estimates of the optimal size of such organizations. We employ the classical efficiency analysis consisting of estimating a system of equations and identify the optimal size of microfinance cooperatives in terms of their number of clients (outreach efficiency), as well as dollar value of lending and deposits (sustainability). We find that microfinance cooperatives have increasing returns to scale which means that the vast majority can lower cost if they become larger. We calculate that the optimal size is around \$100 million in lending and half of that in deposits. We find less robust estimates in terms of reaching many clients with a range from 40,000 to 180,000 borrowers.

Keywords: microfinance institutions, efficiency, scale economies, social impact

Resumen

Las Naciones Unidas han declarado 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas, en reconocimiento a su contribución al bienestar socioeconómico. Las cooperativas tienen una participación importante en el sector microfinanciero. Estudiamos su eficiencia y proporcionamos una estimación del tamaño óptimo de dichas entidades. Utilizamos el análisis de eficiencia clásico, que consiste en estimar un sistema de ecuaciones, e identificamos el tamaño óptimo de las cooperativas microfinancieras en términos de número de clientes (eficiencia en el alcance) así como en el valor en dólares de préstamos y depósitos (sostenibilidad). Encontramos que las cooperativas microfinancieras tienen rendimientos crecientes a escala, lo que significa que en su gran mayoría pueden reducir costes si crecen. Calculamos que su tamaño óptimo está alrededor de 100 millones de dólares en préstamos y la mitad en depósitos. Encontramos estimaciones menos robustas en términos de alcance a clientes, con un rango entre 40 000 y 180 000 prestatarios.

Palabras clave: instituciones de microfinanzas, eficiencia, economías de escala, impacto social

1 Introduction

Microfinance Institutions (MFIs) provide financial services to marginal clients, typically avoided by traditional financial institutions. MFIs have diverse organizational structure and can operate as non-governmental organizations (or NGOs), non-bank financial institutions, microfinance banks, and as cooperatives. While there are few observed differences in the outreach and sustainability of various organizational forms, the performance of microfinance cooperatives is among the least studied (Mersland and Strøm 2008). The contribution of cooperatives including that of financial cooperatives (e. g., credit unions or MFI-cooperatives) to the socio-economic well-being of their participants remains important, however. In recognition of cooperatives' impact, the United Nations' General Assembly passed a resolution 64/136 on December 21st, 2009, declaring the year 2012 as the International Year of Cooperatives.

Understanding how efficient microfinance cooperatives are is important because cooperatives are some of the oldest organizations that remain relevant in microfinance. In fact, Mersland (2009) observes that "Historically, pro-poor banking has been dominated by [cooperatives] ..., such as the 19th century savings banks, and the 19th century Schulze-Delitzsch and Raiffeisen cooperatives (Teck, 1968)". Cooperatives and savings banks still continue to flourish in several highly competitive markets (Christen et al 2004; Peachey and Roe 2006). Furthermore, in more mature bank-markets, there is little evidence that cooperative firms are less efficient than shareholder firms (Altunbas et al 2001; Crespi et al 2004). Recent Mix Market data show that, compared to non-cooperative MFIs, larger cooperatives offer considerably lower interest rate on their loan products and have the highest financial margins (adjusted for operating expenses). Mersland (2009) studies the cost of ownership of MFIs and finds that the cost variables related to market contracting favor cooperatives, whereas most cost-variables related to the practice of ownership favor shareholder type organizations and concludes that coexistence of ownership types is best for microfinance customers.

In practice, despite challenges associated with governance of financial cooperatives related to the one-share-one-vote principle, cooperatives persist and have proven resilient overtime. Little research, however, is devoted to the efficiency of microfinance cooperatives. The objective of this work is to find out how efficient MFIs-cooperatives are, and to provide estimates for the optimal size of such organizations. To this effect, we employ efficiency analysis consisting of estimating a system of a cost function and cost shares equations, typically employed in efficiency studies of banks and other financial institutions. Our analysis permits identification of the optimal size of cooperative MFIs in terms of both number of clients and size of the portfolio. We look at both dimensions because all MFIs including cooperatives have a double bottom

line objective – serving as many poor clients as possible while remaining financially sustainable. Moreover, since all cooperatives provide savings and loans, efficiency analysis is different from the traditional analysis of microfinance institutions' efficiency in that we consider the impact on cost of both savings and deposits.

We find that microfinance cooperatives have increasing returns to scale which means that majority of them would benefit from expanding to a larger size. In particular, we calculate the optimal size at about \$100 million in lending and half that amount in deposits. Less robust estimates of the optimal size in terms of outreach suggest that it is optimal to have between 40,000 to 180, 000 borrowers and at least a million depositors.

The rest of the paper is organized as follows. The second section discusses the relevant microfinance efficiency literature, section three describes the empirical method, data are summarized in section four, section five contains a discussion of the results, and section six offers conclusions.

2 Discussion of relevant literature

Studies that focus on efficiency of organizations are important because they can identify the optimal size of an organization which allows these institutions to reach the most clients at the lowest costs. While a multitude of papers have provided insights on the optimal size (scale economies) of commercial banks for various groups and banks and time periods (see Berger and Mester 1997, 2003; Berger 2007 for surveys of the literature), there are relatively few microfinance efficiency studies. The microfinance efficiency literature, similar to the banking efficiency literature, consists of two very different approaches – nonstructural and structural (Hughes and Mester 2008).

Traditionally, studies use a nonstructural approach whereby efficiency in MFIs is evaluated with industry benchmarks developed by the Microbanking Bulletin (MBB). In fact, these benchmarks have become so popular that efficiency in MFIs was, until recently, measured in terms of several popular ratios (see Balkenhol 2008, for a review and summary of the relevant ratios). Widespread use of the MBB performance ratios in conjunction with new data has been a marked improvement since most of the prior literature did not involve analysis of MFIs' financial results (Morduch 1999). Results from ratio analysis allow comparison of the institutions' performance change in time and to the averages for the industry. However, ratios have limitations as Gutiérrez-Nieto et al (2007) find that MFI performance rankings based on MBB ratios differ from rankings produced by nonparametric (DEA) efficiency analysis, widely used in banking.

Another group of nonstructural studies calculate profitability, efficiency, and productivity ratios and use them as dependent variables in regression analysis. This framework permits identification of factors that might contribute to MFI (under)performance and possibly identify ways for improvements (Cull et al 2007; Hudon and Traca 2011). While this nonstructural approach has merit, so far, it has not fully accounted for the multiple dimensions of organizational performance. For example, reaching more poor borrowers may increase the number of borrowers but it may also increase the costs and worsen financial sustainability ratios. That is, single equation regression analysis with efficiency ratios as explained variables does not permit simultaneous accounting for the dual objectives of the organization.

Applications of the alternative, structural approach to efficiency, more typical in the literature on efficiency in financial institutions and banks, are few and relatively recent. In 2007, Cull et al wrote: “The overall equation linking capital and labor inputs into profits and social change still proves difficult to master” (p. F107). The structural approach to which we are contributing is based on solid theoretical foundations and requires cost (or production) function estimation. The first such studies focused on analyzing efficiency of MFIs operating in a single country. Specifically, Paxton (2007) estimated scale economies in Mexico’s popular savings and credit institutions, while Leon (2009) studied cost efficiencies in Peru’s municipal banks in the 1990s, using Data Envelopment Analysis (DEA) and Stochastic Frontier Analysis (SFA) methods. Research with regional datasets includes Gutiérrez-Nieto et al (2007) who use DEA to evaluate the efficiency of MFIs in Latin America and Caudill et al (forthcoming) who study the efficiency and productivity of MFIs in Eastern Europe and Central Asia within the classical system of equations approach.

Most studies with cross-country datasets have used structural efficiency analysis to answer questions other than those that the classical approach can answer, namely, what is the optimal size and product mix (scale or scope economies) and elasticities of substitution among input factors. For example, Hartarska and Mersland (2012) focus on the impact of governance mechanisms that the literature suggests affect managerial (in)efficiency. For a sample of MFIs with rating reports from across the world, they estimate efficiency coefficients which subsequently are used as the dependent variable in the governance analysis. The efficiency part of the analysis is done via a stochastic cost frontier in which the cost function is similar to the cost function used in this study in that it accounts for the sustainability mission of MFIs because it assumes cost minimization. Specifically, to capture the outreach mission within the cost function, output is measured by the number of active clients following a cost function specification. Caudill et al (2009) use a two-stage mixture model based on the stochastic cost frontier approach to determine how MFIs’ efficiency changes over time.

Hermes et al (2011) find a tradeoff between sustainability and outreach using a one-stage SFA proposed by Battese and Coelli (1995) with data collected by the Mixmarket Information Exchange (www.mixmarket.org). They estimate a translog cost function consisting of standard variables, such as input prices and output quantities as well as controls for lending methodology and MFI type, and model the mean of the inefficiency term as a function of other control variables likely to impact inefficiency such as loan size and MFI age. The results suggest a tradeoff between efficiency and the poverty level of clients.

Another efficiency question important for cooperatives addressed by the literature is the existence and magnitudes of economies of scope from jointly providing savings and lending instead of only lending. These studies also estimate a cost function via a semiparametric generalization of Berger and Humphrey (1991). Hartarska et al (2011) show that there are substantial scope economies mainly due to fixed costs sharing by MFIs while there are scope diseconomies from operating costs sharing. These results suggest that borrowers and savers are likely different populations and that MFIs typically do not use knowledge from borrowers to design and improve savings products. Hartarska et al (2011) find that external factors related to the macroeconomic environment, level of financial development, population density and MFI specific technology affect significantly the magnitudes of estimated scope economies and need to be incorporated in such studies. Hartarska et al (2010) show that the mean values of estimated scope economies in MFIs do not differ if dollar values rather than savings and lending account numbers are used as the output (even in a dataset with many outliers such as the MIX market dataset) but that the distributions of the estimated economies are different. These papers estimate economies of scope at about 13 percent but also find that about a quarter of the MFIs would have operated under scope diseconomies if they were to provide both savings and loans thus suggesting that generalizations should be avoided.

This paper is closest to recent applications of the structural approach to efficiency which uses cross-country data to estimate scale economies in MFIs by the method of Seemingly Unrelated Regressions. Hartarska et al (forthcoming a) are the first to estimate scale economies of MFIs and to calculate elasticities of substitution between input factors for a large sample of rated MFIs. They found tradeoffs between sustainability and outreach in that optimal size is affected by the social outreach and sustainability objectives. Hartarska et al. (2012) estimate the cost minimizing size using an alternative dataset (maintained by MIX Market and also used in the present analysis) and focus on how the results are affected when social performance (breadth of outreach) is taken into consideration. This study finds overall increasing returns to scale but also several regional differences. They found that models not accounting for the social performance find constant returns to scale for MFIs in Eastern Europe and Central Asia, and increasing returns to scale for those in Latin America

(LA). Estimates accounting for the social outcomes show decreasing returns to scale in ECA and constant returns to scale in LA. Hartarska et al (forthcoming b) assess how scale economies are affected by the cost of capital subsidy, measured by the opportunity cost of equity. They find a difference between models with the cost of accumulated equity explicitly accounted which show that larger loan portfolios with fewer clients are optimal while typical models show smaller loan portfolio size but more active clients. The authors' interpretation is that these results fit the objective of subsidizing – to encourage MFIs to serve more and less wealthy borrowers.

None of these studies, however, has focused exclusively on cooperative MFIs. Clearly, previous work suggests that MFI heterogeneity, and thus organizational type matters and there may be important differences in the results for cooperative MFIs. Cooperative MFIs are intermediaries – all provide savings and loans while many other MFIs only lend. Moreover, cooperatives governance and structure are different because clients-owners are both borrowers and savers and the proportion of non-clients must affect management of a cooperative and their focus – sustainability or types of outreach. Therefore, this paper uses the same empirical methodology – structural approach and a system of equations but focuses on cooperative MFIs to estimate their economies of scale and optimal size.

3 Method

A structured approach to efficiency in organizations involves estimating either a profit or cost function to determine the optimal scale of the firm. For the microfinance industry, the cost function is preferable for two reasons. First, while some MFIs operate as for-profit organizations, the majority remain non-profit. Thus, while not all MFIs necessarily maximize profits, all strive to minimize cost. From a theoretical perspective, the use of a cost function is more appropriate for cases when firms are price takers in the input markets (labor and capital) and have some market power in the output (loan provision) market (Varian 1984). MFIs have some market power in serving the poor, but markets for inputs such as physical assets, financial capital, and salaries for (relatively) skilled labor are, by and large, competitive.

A cost function rather than a production function is used for another reason. Smith (1984) observes “Since it would be incongruous to model a credit union (CU) as maximizing profit or the return on equity (since members' share deposits in the CU cannot appreciate in value or be publicly traded), cost minimization is deemed to be the appropriate objective function”. While in this paper Smith builds a theoretical model where the balance of net-savers and net-borrowers affects the objective of the cooperatives, in his later paper, Smith (1986) finds empirical evidence to

support the standard cost function applications with cross-sectional data (Smith 1986).

The theoretical postulation of the cost function approach is that MFIs minimize costs subject to production technology constraint. The solution to this optimization problem generates the optimal costs expressed in terms of input prices and output quantities. The functional form for the cost function and the cost share equations (derived as $\partial \ln C / \partial \ln p_i$) are

$$\ln(C) = \alpha_0 + \sum_j \alpha_j \ln(p_j) + \sum_k \beta_k \ln(y_k) + \frac{1}{2} \sum_j \sum_i \gamma_{ij} \ln(p_i) \ln(p_j) + \frac{1}{2} \sum_k \delta_k \ln(y_k)^2 + \sum_k \sum_j \rho_{kj} \ln(y_k) \ln(p_j) + \sum_m \theta_m \ln(z_m) + \phi_t T + \ln(v) \quad (1)$$

$$S_i = \frac{d \ln(C)}{d \ln(p_i)} = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \ln(p_j) + \sum_k \rho_{ki} \ln(y_k) + \ln(\varepsilon) \quad (2)$$

where C is total cost, y_k is the output quantity, with $k=1$ for number of active borrowers or dollar value of loan portfolio and $k=2$ for number of savers or dollar value of deposits, p_j 's are input prices, with $j=1$ and 2 for operating expense and financial capital, z_m are control variables: portfolio at risk of 30 days or more and percent of women borrowers, T is time trend, S_i is the i 's input share of the total cost. The parameters to be estimated are α_0 , α_j , β_k , γ_{ij} , δ_k , ρ_j , θ_m , and ϕ_t . All the variables are mean scaled. Standard restrictions of homogeneity and symmetry with respect to input prices and output can be imposed directly as:

$$\gamma_{ij} = \gamma_{ji}, \sum_j \alpha_j = 1, \sum_i \gamma_{ij} = 0, \sum_j \gamma_{ij} = 0, \sum_j \rho_{kj} = 0 \quad (3)$$

Homogeneity condition can be imposed by dividing costs and inputs by one input price and this is the approach we have taken. The system described by equations (1) and (2) is estimated using the standard seemingly unrelated regressions (SUR) technique.

When MFIs operate at minimum costs, we say there are constant returns to scale. This is the case when the sum of estimated coefficients on the outputs ($\sum_k \rho_{ki}$) is one and firm size is optimal. When this sum is bigger than one, there are decreasing returns to scale or diseconomies of scale and, when it is smaller than one, there are increasing returns to scale, or economies of scale. With increasing economies of scale, an increase in output causes a less than proportional increase in total cost, holding all input prices constant. With increasing returns to scale, MFIs can lower costs by increasing their size by expanding output to take advantage of cost-saving opportunities. With scale diseconomies, when the sum of the coefficients on output is bigger than one, (many) MFIs are too big and can decrease costs by scaling back output. Thus, we look at the sum of estimated coefficients for the impact of the output variables on costs ($\sum_k dTC/dy_{ki}$ or $\sum_k \rho_{ki}$) to see if MFIs can grow further to minimize per unit costs.

This setup allows capturing the social impact objective of the MFIs because we can measure outputs with its social dimension – the number of active borrowers served and savers (as in Caudill et al 2009; Hartarska et al 2011). MFIs are diverse and operate in diverse environment making it impossible to prescribe what loan products they should offer since what is optimal in one country may be inadequate in another. In some places, MFIs reach less poor clients than in others, but we do not explicitly focus on this here. We subscribe to the argument that MFIs can manipulate loan products and size to serve as many clients as possible in their environment and in a sustainable manner. Therefore, we capture social performance by the breadth of outreach, namely the ability of MFIs to serve many poor clients. To underline the importance of accounting for social impact we compare our results to results from traditional banking specifications where outputs are measured by the dollar value of loans and deposits, a measure often used by both academics and MFI practitioners.

We measure the cost of capital in two ways. For the main part of the paper, we follow the more typical methods and use the price of borrowed capital calculated as the interest paid over liabilities (more precise calculations are not possible with our data) and total costs are operating and financial expenses as is typical in this specification. In addition, we calculate the weighted price of capital by measuring the cost of equity by the country deposit rate (adjusted by the relevant currency exchange rate) collected from the International Financial Statistics at IMF, and include the additional cost of equity and the value of equity (in addition to borrowed capital) in the total cost computation. The differences in the estimated results can therefore be attributed to the role of the subsidy since equity's opportunity costs can now affect total costs (Hartarska et al forthcoming b).

Since we recognize that environmental factors as well as MFI specific factors affect MFI costs, we add several control variables. For example, cost function estimation of financial institutions must also account for the credit risk typically measured by non-performing loan ratios. This is needed because lower asset quality (or higher nonperforming loan ratio) requires more resources to manage the higher risk and, if asset quality is not accounted for, estimated scale economies will be reduced. Thus, results may show that there are economies of scale while, in fact, when risk is incorporated financial institutions have constant returns to scale, i. e., operate at the minimum costs (Hughes and Mester 1998). Thus, we also control for the level of risk using a variable measuring the ratio of loans overdue more than 30 days to total portfolio, which is a standard ratio used by MFIs to measure the risk level of their loan portfolio. Similar arguments hold in MFI cooperatives which are oriented towards serving women because women are more socially marginalized and thus managing risk associated with different risk type clients could affect costs. Therefore, to control for this impact, we add the percentage of women borrowers to capture MFIs orientation toward serving more socially marginalized women.

Since technology changes over time, banking efficiency studies add a time trend as a proxy for technical progress. Technical progress is expected to reduce total cost since costs should decrease with time and is captured by the derivative of cost with respect to time, namely the coefficient on the time trend. We also control for the country specificity by including country dummies (not shown, available on request). Finally, we estimate two specifications, one with outputs measured by the social impact and one by the dollar value of the portfolio to calculate the optimal MFI size predicted by each of the specifications following Hartarska et al (forthcoming b).

4 Data

The data for the analysis is from the largest dataset available for MFIs worldwide, maintained by the Mix Market Information Exchange database. We use data for all MFIs organized as cooperatives with sufficient financial statement data to use in cost function estimation. The total number of useful annual observations is about 550 which represent 216 cooperative MFIs from 41 countries for the period 2003-2010. The dataset is an unbalanced panel with 2.5 observations per MFI on average.¹

Summary statistics and variable symbols are presented in Tables 1a and 1b for the two subsamples used in the analysis. It shows that total cost (TC) calculated as the sum of input prices times their quantity) was 2.2(1.9) million US dollars on average for the larger and smaller samples respectively, varying from \$20,000 to \$97.5 million for an MFI in 2010 USD equivalents. The price of capital is 8.6 (8.7) percent with a range from 1 to 43 percent. This price was 8.3 percent if we account for the value of the equity and goes from less than 1 to 32 percent. The average annual operating expenses per employee (P) are \$9,138 (\$9,221, respectively). For the MFIs in the sample, the average loan portfolio is \$20 million (\$18.4 million respectively) and it varies widely from \$70,000 to \$792 million. The average number of borrowers is 15,000 (13,000 respectively) and varies from only 60 in the smallest MFI to 0.5 million for the largest MFI.

Additional variables that affect total costs included in the model estimated with the smaller sample are the share of women borrowers with the average of 52 percent ranging from less than 1 to 100 % and the risk measure-portfolio at risk (loans overdue for more than 30 days) which is less than 7 percent on average and varying from zero to 86.5 percent in the worst case. To explore possible learning-by-doing effect, we control for firm age by including three categories: new (the base) consisting of 9 % MFIs up to 5 years old, young for MFIs 5-8 year old representing 22 % of the observations, and mature for MFIs older than 8 years which represent 69 % of MFIs in the sample.

1 Our final dataset consists of relatively larger MFIs coops reporting to MIX Market. For example, in our sample the average size of the portfolio is \$18 million while it is \$12 million for all MIX Markets coops, the number of borrowers on average is about 13,000 but 9,300 in the population. The average volume of savings is the same at \$15 million in both samples but it is distributed among 40,000 savers in our sample and to about 30,000 savers in the all MIX Market reporting coops. We assume that our sample consists of larger coops because these are likely to be more transparent in their financial transactions and to provide more detailed balance sheet data necessary for cost function estimation.

Variables	Symbol	Obs	Mean	Std. dev.	Min	Max
<i>Input & output</i>						
Total cost (US\$ millions)	TC	550	2.2	6.3	0.02	97.5
Labor cost	Pw	550	9,138	5,700	379.4	29,675
Financial cost (%)	Pf	550	8.6	7.6	0.03	42.9
Loan portfolio (US\$ millions)	Y1	550	20.2	56.1	0.07	792
Deposits (US\$ millions)	Y2	550	17.7	59.2	0	958
Number of active borrowers (thousands)	Y1	540	14.8	39.4	0.06	554
Number of depositors (thousands)	Y2	540	43.4	125.7	0	2,035

Table 1a

Summary statistics, larger sample.

Variables	Symbol	Obs	Mean	Std. dev.	Min	Max
<i>Input & output</i>						
Total cost (US\$ millions)	TC	470	1.9	4.7	0.02	67.6
Labor cost	Pw	470	9,221	5,761	379.4	29,674.6
WACC (%)	P_{WACC}	452	8.7	6.6	0.01	31.9
Financial cost (%)	Pf	470	8.9	8.0	0.03	42.9
Loan portfolio (US\$ millions)	Y1	470	18.4	45.7	0.10	618
Deposits (US\$ millions)	Y2	470	15.1	43.8	0	729
Number of active borrowers (thousands)	Y1	470	12.8	32.1	0.10	550.6
Number of depositors (thousands)	Y2	465	38.6	94.7	0	1,213.9
<i>Control variables</i>						
Loan past due > 30 days (%)	Risk	470	6.7	7.5	0.01	86.5
Women borrowers (%)	Women	470	52.0	20.3	0.75	100
Young (%)	Young	470	22.3	41.7	0	100
Mature (%)	Mature	470	68.5	46.5	0	100

Table 1b

Summary statistics, smaller sample.

5 Results

The results from the cost function estimation are presented in Table 2. The results are for two samples, a smaller sample for which we can estimate full specification with all necessary controls and a larger sample that does not have data on the control variables but includes all standard cost function variables: input prices, outputs quantities, time

trend, and country dummies.² The first column contains the results from the larger sample using the same specification, while estimates of the smaller sample are in the second column (for comparison purposes). The third column contains results from a specification that includes controls for age of the MFI, the level of risk, and orientation toward female clients. Such representation allows viewing the results not only from the most complete specification (Model 3) but given data limitations to compare these results with results from the larger dataset (Model 1). Corresponding models with output measured by the number of active borrowers and active savers instead of the volume of loans and savings to capture the outreach impact is presented in Table 3.

All regressions in Tables 2 & 3 satisfy the required properties of the cost function. As typical in a cost function with a system of equations, the model has a good statistical fit as indicated by the high cost function R-squared. Unsurprisingly, almost all of the variables and their interactions are statistically significant.

Overall, the results suggest that microfinance cooperatives exhibit increasing returns to scale because the sum of the output coefficients is smaller than one thus the average costs would fall if MFIs were bigger. The sum of the values of the output coefficients determines the returns to scale of MFIs cooperatives. When the sum is larger than one we have decreasing returns to scale (coops are too large), when it is exactly one then there are constant returns to scale and coops have optimal size. When the sum is smaller than one, as we find in all of our specifications, then there are increasing returns to scale and MFIs could have lower per unit output costs if they grew bigger.

The results further suggest that lending and saving have almost the same marginal impact on costs with one additional dollar in savings a bit more expensive to collect than one additional dollar is to lend. This qualitative difference is preserved in all three specifications in Table 2. We observe that there is no big difference in the estimated coefficients from the two samples. In terms of the control variables contained in column 3, we note that coops with one percent higher loans overdue 30 days or longer have 2.9 % lower costs, which is surprising since we expect riskier loans to be associated with higher, not lower, costs. A possible explanation of this result is that MFIs target riskier borrowers who may become delinquent but do not default or that credit unions charge fees to compensate for borrowers delinquency. We find that more dollars lent to women-clients, considered riskier borrowers because of their limited repayment capacity, is costlier with and one additional percent of dollars in loans to women associated with 8 % higher costs.

While there is no difference in the cost structure between new cooperatives (less than 3 years old) and those 5-8 years or younger, the group older than 8 years has on average 10 percent lower costs than new cooperatives. These results suggest that there is learning by doing taking place

2 The dataset likely includes fewer smaller coops than the population of coop MFIs because the most complete data needed for a structural efficiency analysis are provided by larger networks. Smaller cooperatives may not have the resources or incentives for improving financial disclosure. While the data likely comprises the larger coops in the industry, possible bias may not be large because smaller coops are unlikely to have lower average costs.

Variables	(1)	(2)	(3)
$Y_1(\$)$	0.415*** (0.046)	0.408*** (0.050)	0.405*** (0.049)
$Y_2(\$)$	0.469*** (0.043)	0.492*** (0.048)	0.505*** (0.047)
P_f	0.582*** (0.008)	0.584*** (0.009)	0.587*** (0.009)
P_f^2	0.154*** (0.005)	0.157*** (0.005)	0.158*** (0.005)
Y_1^2	0.184*** (0.039)	0.180*** (0.042)	0.186*** (0.041)
Y_2^2	0.204*** (0.031)	0.221*** (0.034)	0.227*** (0.034)
$Y_1 * Y_2$	-0.178*** (0.032)	-0.181*** (0.035)	-0.186*** (0.034)
$Y_1 * P_f$	0.049*** (0.008)	0.049*** (0.009)	0.047*** (0.009)
$Y_2 * P_f$	0.010 (0.008)	0.008 (0.008)	0.010 (0.008)
Risk			-0.029** (0.012)
Women			0.082*** (0.028)
Young			-0.014 (0.044)
Mature			-0.100** (0.043)
Time trend	0.008 (0.007)	0.008 (0.008)	0.012 (0.008)
Constant	0.914*** (0.122)	0.897*** (0.122)	0.990*** (0.126)
Observations	550	470	470
R ²	0.946	0.948	0.950
Ret. to scale	.88	.90	.91
Optimal scale (US\$ millions)			
Borrowers	\$106	\$101	\$97
Depositors	\$70	\$51	\$48

Standard errors in parentheses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Table 2

Cost function, output measured by the dollar value of loans and savings.

Variables	(1)	(2)	(3)
Y_1 (#)	0.475*** (0.052)	0.547*** (0.058)	0.549*** (0.058)
Y_2 (#)	0.383*** (0.047)	0.308*** (0.052)	0.304*** (0.052)
P_f	0.500*** (0.010)	0.494*** (0.011)	0.495*** (0.011)
P_f^2	0.128*** (0.005)	0.127*** (0.006)	0.129*** (0.006)
Y_1^2	0.105* (0.057)	0.182*** (0.064)	0.188*** (0.064)
Y_2^2	0.082*** (0.028)	0.085*** (0.030)	0.085*** (0.030)
$Y_1 * Y_2$	-0.065* (0.038)	-0.096** (0.042)	-0.103** (0.041)
$Y_2 * P_f$	0.009 (0.008)	0.004 (0.009)	0.005 (0.009)
$Y_2 * P_f$	-0.009 (0.006)	-0.009 (0.007)	-0.009 (0.007)
Risk			-0.003 (0.022)
Women			-0.176*** (0.053)
Young			-0.070 (0.082)
Mature			-0.111 (0.081)
Time trend	0.026** (0.013)	0.018 (0.015)	0.018 (0.015)
Constant	0.135 (0.219)	0.140 (0.220)	0.072 (0.229)
Observations	532	465	465
R ²	0.848	0.830	0.833
Ret. to scale	.85	.85	.85
Optimal scale (thousands)			
Borrowers	181	45	43
Depositors	1,873	1,214 ^a	1,214 ^a

^a This is the maximum value, since calculated optimal scale is out of data range. Standard errors in parentheses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Table 3

Cost function, output measured by the number of active borrowers and savers.

which is what is to be expected but that this learning takes at least 8 years and not the usual 3 to 5 years expected from microfinance banks such as those associated with ProCredit group. There is no statistically significant difference between cooperatives in the 3-8 and over 8 years groups.

Calculated returns to scale and the corresponding optimal size for a cooperative MFI, in terms of loan portfolio and deposits size for each specification are presented at the bottom of each column. We note that the results from the smaller sample suggest that the optimal size of a gross loan portfolio is about 100 million dollars and savings portfolio about half that size. The results for the larger sample suggest a somewhat larger size for both loans and deposits. The optimal loan size is about 5 times the mean value of loans (20 million) and deposits (16 million) and suggests significant room for growth since the median values are \$4 million for loan portfolio and \$3 million for deposits. Thus, results suggest that the vast majority of cooperative MFIs could realize significant gains if they were able to grow, *ceteris paribus*.

It is important to note, however, that potential increase in size in cooperative MFIs may come from either expanding their membership or by increasing in business with non-members, which is likely to affect the governance structure as well as the objectives that the MFI members value. That is why the *ceteris paribus* (all else equal) assumption is strong in this context and the optimal size results should be interpreted with this in mind.

Results from an identical specification except that outputs are measured by the number of active borrowers to capture the outreach mission of the cooperative MFIs are presented in Table 3. These results are very similar to results in Table 2 because we also find increasing returns to scale indicating that larger cooperative MFIs are more cost efficient. One interesting difference is that the marginal impact of the two outputs is now reversed. Specifically, it is more expensive to reach one more borrower than it is to get one additional depositor and the wedge here is larger than that in Table 2. This suggests that, for cooperative MFIs, attracting depositors from the target clientele is easier than reaching more borrowers. It is important to note, however, that our method and results do not account for possible the poverty level of both types of clients – active borrower or active savers. The results are consistent with Hartarska et al (2011) who study efficiency gains from offering services to both borrowers and depositors (scope economies) and argue that borrowers and savers in MFIs are likely to be at different level of poverty.

In these specifications, we do not find that risk and age affect costs of cooperatives. However, reaching borrowers is less costly in that one additional percent of women borrowers is associated with 17 % lower costs. This is the opposite of the results when outputs are measured by the volume of loans and savings and suggests that loans size is important since more women are likely to get smaller loans and smaller loans are costlier to administer.

The calculated optimal size in terms of number of clients is presented at the bottom of the column of Table 3. While the calculated increasing return to scale are the same across specifications (0.85), there are differences in the predicted optimal scale with those from the larger sample results indicating almost four times larger optimal number of borrowers than the 43,000 found with the smaller sample. Comparisons with the mean values of the small samples suggest that this number (43,000 borrowers) is several times the mean of 13,000 and over 10 times the median sample value of 3,000.³ The last two models do not produce converging optimal number of active savers suggesting that the optimal number may be about a million savers (the maximum in the sample) and thus need to be considered with caution.

Table 4 presents the results from an extension which uses different values for the cost of capital – weighted average cost of capital. In previous specifications, the price of financial capital was calculated as the interest paid over liabilities (more precise calculations are not possible with our data). In this extension, we calculate the weighted price of capital by measuring the cost of equity by the country deposit rate to account for the equity's opportunity costs.

In general, the results from Table 4 are consistent with these in Tables 2 & 3 but there are small differences in the optimal size from specifications accounting for, and those not accounting for, the equity subsidy as well as from the measures of output. First, when the cost of equity subsidies is accounted for, it is more costly to lend and reach many borrowers compared to collecting deposits because the coefficient on Y (measured by the dollar value of the portfolio and the number of active borrowers) is larger than that on savings (in dollars and number of active savers). This makes the cost of subsidy result close to the results in Table 3 where output is measured by the number of active clients. The predicted optimal scale is close to but less than 100 million in portfolio but it is over 100 million in savings. The optimal predicted scale incorporating the cost of equity show an optimal size close to 40,000 borrowers and close to a million (780,000) savers, similar to the results in Table 3 especially in terms of the number of borrowers.

These results suggest that, for cooperative MFIs, the cost of equity does not lead to as large a difference as in other types of MFIs (other than cooperatives), likely because equity in cooperatives is typically not donated. For the majority of non-cooperative MFIs, Hartarska et al (forthcoming a) found that, when the cost of equity subsidy is taken into consideration, the recommendation would be to encourage MFIs to grow to a much large portfolio size in order to minimize costs and maintain sustainability compared to when the cost of subsidy is not explicitly valued.

The optimal size estimated by the model accounting for the equity subsidy and output in terms of the number of clients predicts fewer active borrowers (36,000) compared to the model without the equity sub-

3 The value predicted by the larger sample is even larger at 181,000 borrowers which in itself is at least four times higher than the prediction of the smaller sample.

Variables	(1)	(2)
	Lending and deposits	Lending and deposits
$Y_1(\$)$	0.596*** (0.041)	
$Y_2(\$)$	0.317*** (0.039)	
$Y_1(\#)$		0.560*** (0.057)
$Y_2(\#)$		0.329*** (0.052)
P_{WACC}	0.634*** (0.008)	0.542*** (0.010)
P_{WACC}^2	0.143*** (0.005)	0.097*** (0.006)
Y_1^2	0.150*** (0.033)	0.218*** (0.067)
Y_2^2	0.174*** (0.026)	0.112*** (0.031)
$Y_1 * Y_2$	-0.145*** (0.027)	-0.130*** (0.043)
$Y_1 * P_{WACC}$	0.056*** (0.009)	0.016* (0.009)
$Y_2 * P_{WACC}$	-0.008 (0.008)	-0.020*** (0.006)
Risk	-0.016* (0.009)	-0.007 (0.022)
Women	0.016 (0.022)	-0.198*** (0.054)
Young	0.024 (0.036)	-0.094 (0.086)
Mature	-0.002 (0.034)	-0.107 (0.083)
Time trend	0.003 (0.006)	0.027* (0.015)
Constant	-0.053 (0.198)	-1.102** (0.445)
Observations	452	448
R ²	0.851	0.858
Returns to scale	.91	.89
Optimal scale		
Borrowers	\$78 Millions	36,000.00
Depositors	\$119 Millions	781,000.00

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Table 4

Cost function, outputs in dollars and number of active clients, with weighted average cost of capital (WACC).

sity – over 42,000 (or 180,000 according to the larger sample) of active borrowers. There seems to be a difference between models accounting for the cost of accumulated equity suggesting similar volume of loans and clients and models ignoring the cost of equity suggesting smaller loan portfolio for the same number of clients. This interpretation is consistent with the objective of subsidizing – encouraging MFIs to serve more, less wealthy borrowers.

Finally, computed elasticities of substitution between inputs and own price elasticities are contained in Table 5. The own price elasticities (including Allen own price elasticity) are negative as required and inelastic. Since we use two input prices – one measured by the operating expense per employee (“labor”) and the other by the cost of capital, elasticities are harder to interpret. We find that labor and financial capital are inelastic substitutes. This means that very large change in the price of labor (measured by operating cost per employee) will be needed to substitute it with capital. Alternatively, very large changes in price of capital will be needed to induce more use of labor. The shortcoming of the data is that we do not have separate data on the prices of labor and the physical and financial capital. Nevertheless, the results reveal that cooperatives will not be able to costlessly adjust to shocks to either of their major inputs.

Variable	Y(\$)	Y(#)
Allen LF	0.37	0.48
Allen LL	-0.34	-0.45
Allen FF	-0.4	-0.52
OWN LL	-0.18	-0.23
OWN FF	-0.19	-0.25
<i>Shares</i>		
Labor	0.52	0.52
Finance	0.48	0.48

Table 5
Elasticities.

	<i>Dollar values</i> *			<i># of active clients</i> thousands		
	Optimal	Mean	Median	Optimal	Mean	Median
Lending (smaller sample)	97	20 (50)	4	43	13 (32)	3
Savings (smaller sample)	48	16 (49)	3	1,200 ^a	38 (95)	9
Lending (larger sample)	106	22 (62)	4	181	15 (40)	3.5
Savings (larger sample)	70	19 (67)	3	1,800	44 (13)	10

^a This is maximum value of the sample, since estimates are outside our data range.

Table 6

Optimal lending and deposits in dollars and in number of active clients, comparison with the mean and median values

6 Conclusions

The importance of cooperative organizational structures such as financial cooperatives and microfinance cooperatives has been emphasized with the United Nations announcing 2012 as the International Year of Cooperatives. Yet, little is known about what makes cooperatives successful in microfinance. In this paper, we use efficiency analysis to estimate returns to scale and to compute the optimal size of microfinance cooperatives based on recent panel data from Mix Market.

We employ a classical structural approach which estimates a system of equations consisting of a cost function and cost shares. We find that cooperatives operate with increasing returns to scale and that the cost minimizing scale for a cooperative is about 100 million in lending and about half of that in savings. It is less clear, however, what the optimal number of borrowers and savers is but it varies from a lower bound of about 40,000 borrowers to several times that. In terms of the number of savers, we do not find robust results on what number of savers would be associated with constant returns to scale (cost minimizing cooperative) but it is likely a very large number close to a million, which is outside of the boundaries of our sample.

We conclude that, since the industry exhibits increasing returns to scale, the vast majority of microfinance cooperatives are likely to substantially lower their costs with expansion or possibly through consolidation. It is important to note that cooperatives grow through networks organized in multiple levels. For example, in West Africa, microfinance cooperatives are generally organized in networks of three levels (local – regional – central). Thus, the internal architecture of a cooperative network would vary and a network of 180,000 borrowers with only three local coops (with 60,000 borrowers each) will differ substantially from a network with the same number of borrowers but comprising 120 local coops (with 1,500 borrowers each).⁴ Thus, expansion strategies in these two examples will be very different.

Future work should be directed toward understanding efficiency of microfinance cooperatives in the context of a more detailed and larger dataset. Our results suggest that there is a significant heterogeneity in cooperative MFIs and that future work may need to focus on a less aggregate level of analysis, e.g., on efficiency analysis in cooperative MFIs and their networks within a country. For this purpose, detailed data collection from smaller cooperative MFIs should be encouraged via their networks and other professional organizations.

4 We thank an anonymous reviewer for this valuable comment.

7 References

- ALTUNBAS Y, EVANS L, MOLYNEUX P (2001). Bank ownership and efficiency. *Journal of Money, Credit, and Banking* 33:926-954
- BALKENHOL B (2008). *Microfinance and Public Policy: Outreach Performance and Efficiency*. Houndsmill, England
- BATTESE GE, COELLI TJ (1995). A model of technical inefficiency effects in a stochastic frontier production function for panel data. *Empirical Economics* 20(2):325-332
- BERGER AN (2007). International Comparisons of Banking Efficiency. *Financial Markets, Institutions & Instruments* 16(3):119-144
- BERGER A, HUMPHREY D (1991). The Dominance of Inefficiencies Over Scale and Product Mix Economies in Banking. *Journal of Monetary Economics* 28:117-148
- BERGER AN, MESTER LJ (1997). Inside the Black Box: What Explains Differences in the Efficiencies of Financial Institutions. *Journal of Banking and Finance* 21:895-947
- BERGER AN, MESTER LJ (2003). Explaining the Dramatic Changes in Performance of U. S. Banks: Technical Change, Deregulation, and Dynamic Changes in Competition. *Journal of Financial Intermediation* 12:57-95
- CAUDILL S, GROPPER D, HARTARSKA V (2009). Which microfinance institutions are becoming more cost-effective with time? Evidence from a Mixture Model. *Journal of Money, Credit, and Banking* 41(4):651-672
- CAUDILL S, GROPPER D, HARTARSKA V (forthcoming). Microfinance Institution Costs: Effects of Gender, Subsidies and Technology. *Journal of Financial Economic Policy*
- CHRISTEN RP, ROSENBERG R, JAYADEVA V (2004). Financial Institutions with a "Double Bottom Line": Implications for the future of microfinance. Occasional Paper Washington, CGAP
- CRESPI R, GARCÍA-CESTONA MA, SALAS V (2004). Governance mechanisms in Spanish Banks does ownership matter? *Journal of Banking and Finance* 28:2311-2330
- CULL R, DEMIRGUC-KUNT A, MORDUCH J (2007). Financial Performance and Outreach a Global Analysis of Leading MFIs. *The Economic Journal* 117:F107-F133
- GUTIÉRREZ-NIETO B, SERRANO-CINCA C, MAR M (2007). Microfinance institutions and efficiency. *Omega: The International Journal of Management Science* 35:131-142
- HARTARSKA V and MERSLAND R (2012). Which Governance Mechanisms Promote Efficiency in Reaching Poor Clients? Evidence from Rated Microfinance Institutions. *European Financial Management*
- HARTARSKA V, PARAMETER C, MERSLAND R (2011). Should All MFIs Mobilize Savings? Evidence from Scope Economies. Working Paper, Auburn University
- HARTARSKA V, NADOLNYAK D, SHEN X (2012). Social Performance and Cost Minimizing MFI Size. *Journal of Cost Management*
- HARTARSKA V, SHEN N, MERSLAND R (forthcoming a). Scale Economies and Elasticities of Substitution in MFIs. *Journal of Banking and Finance*
- HARTARSKA V, NADOLNYAK D, SHEN X (forthcoming b). Cost Function Approach to MFI Efficiency: The Role of Subsidy and Social Output Measures. In: Manos R, JP Gueyie and Yaron J (eds.). *Innovations in Microfinance: Case Studies from Developing Countries and Countries in Transition*. Palgrave Macmillan
- HARTARSKA V, PARAMETER C, NADOLNYAK D, ZHU B (2010). Economies of Scope for Microfinance: Differences Across Output Measures. *Pacific Economic Review* 15(4):464-481
- HERMES N, LENSINK R, MEESTERS A (2011). Outreach and Efficiency of Microfinance Institutions. *World Development* 39(6):938-948
- HUGHES J, MESTER L (2008). Efficiency in banking: Theory practice and evidence. Working Paper 08-1, Federal Reserve Bank of Philadelphia
- LEON J (2009). Cost efficiency frontier: An empirical analysis of Peruvian municipal banks. *Canadian Journal of Development Studies* 29(1-2):161-182
- MERSLAND R (2009). The Cost of Ownership in Microfinance Organizations. *World Development* 37(2):469-478
- MERSLAND R, STRØM RØ (2008). Performance and Trade-offs in Microfinance Organizations – Does Ownership Matter? *Journal of International Development* 20:598-612

- MORDUCH J (1999). The Microfinance Promise. *Journal of Economic Perspectives* 37:1569-1614
- PAXTON J (2007). Technical efficiency in a semi-formal financial sector: The case of Mexico. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 69(1):8305-9049
- PEACHEY S, ROE A (2006). Access to finance – What does it mean and how do savings banks foster access. *Perspectives*. Brussels, World Savings Bank Institute (WSBI)
- SMITH D (1984). A Theoretic Framework for the Analysis of Credit Union Decision Making. *The Journal of Finance* 39(4):1155-1168
- SMITH D (1986). A test for variant objective functions in credit unions. *Applied Economics* 18:959-970
- TECK A (1968). *Mutual savings banks and savings and loan associations: Aspects of growth*. Columbia University Press, New York
- VARIAN H (1984). The Nonparametric Approach to Production Analysis. *Econometrica* 52(3):579-597

8 Appendix

Country	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Afghanistan	0	0	0	1	1	1	1	0	4
Albania	0	0	0	1	1	1	1	0	4
Bangladesh	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Benin	0	1	0	1	3	2	0	0	7
Bolivia	0	0	1	1	2	2	2	2	10
Brazil	0	0	0	1	1	2	2	1	7
Bulgaria	0	0	0	2	3	3	1	0	9
Burkina Faso	0	1	0	1	1	2	2	0	7
Burundi	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Cameroon	0	0	1	0	2	3	3	0	9
Central African Republic	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Chad	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Chile	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Colombia	0	0	0	0	0	1	6	3	10
Congo	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Croatia	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Ecuador	5	6	7	19	21	25	24	13	120
El Salvador	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Guinea	0	0	0	1	1	1	1	0	4
India	0	0	3	3	3	3	2	0	14
Indonesia	0	0	0	2	3	3	2	2	12
Kyrgyzstan	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Macedonia	0	0	2	2	2	2	2	1	11
Madagascar	0	0	1	3	3	5	5	0	17
Malawi	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Mali	1	2	2	3	4	4	4	0	20
Mexico	0	1	1	0	0	1	1	1	5
Nepal	0	0	0	0	2	6	2	1	11
Nicaragua	0	0	0	1	2	2	2	0	7
Niger	0	0	0	1	2	1	1	0	5
Panama	0	0	0	1	1	1	1	0	4
Paraguay	0	0	1	1	1	0	0	0	3
Peru	0	2	2	3	5	10	9	10	41
Philippines	5	2	1	1	0	0	1	0	10
Russia	1	5	7	13	21	56	19	0	122
Rwanda	0	0	0	1	1	2	2	0	6
Senegal	2	3	0	6	6	4	7	0	28
Sri Lanka	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Togo	0	0	1	3	4	3	2	0	13
Uganda	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Uzbekistan	0	0	0	0	0	2	4	0	6
Total	14	23	32	74	99	156	117	35	550

Table 1
Distribution of cooperative MFIs by region and year.

Variable	Symbol	Africa	EAP	EAC	LAC	South Asia
Inputs & outputs						
Total cost (US\$ millions)	TC	2.0 (2.78)	0.5 (0.60)	0.8 (1.04)	4.2 (10.70)	0.6 (0.80)
Labor cost	P _l	5773.4 (3977.06)	2634.4 (1937.10)	11613.3 (6076.76)	12731.2 (4736.49)	2165.9 (1528.22)
Financial cost	P _f	2.5 (2.11)	6.5 (4.53)	17.8 (8.06)	6.0 (2.13)	7.6 (2.42)
WACC	P _{wacc}	4.5 (3.39)	6.6 (4.07)	15.4 (7.19)	5.9 (2.15)	7.0 (2.85)
Loan portfolio (US\$ millions)	Y1(\$)	21.7 (32.20)	2.3 (1.99)	4.7 (8.89)	38.9 (93.40)	3.8 (4.24)
Deposits (US\$ millions)	Y2(\$)	24.3 (42.40)	1.4 (1.29)	2.6 (3.29)	32.6 (99.90)	1.7 (1.79)
Number of active borrowers (thousands)	Y1(#)	25.3 (30.92)	12.8 (20.88)	1.9 (3.05)	17.4 (56.11)	20.4 (28.85)
Number of depositors (thousands)	Y2(#)	96.6 (130.20)	20.9 (30.54)	1.5 (2.48)	47.3 (165.90)	30.7 (35.75)
Control variables						
Loan past due > 30 days	Risk	9.1 (8.27)	6.6 (7.34)	5.9 (8.93)	6.2 (5.34)	4.7 (8.68)
Women borrowers (%)	Women	47.2 (25.65)	69.3 (21.80)	53.8 (17.65)	48.6 (14.29)	69.4 (31.58)
Young	Young	10.2 (30.43)	31.8 (47.67)	34.2 (47.59)	18.7 (39.10)	21.2 (41.51)
Mature	Mature	84.3 (36.57)	50.0 (51.18)	48.4 (50.14)	76.8 (42.29)	75.8 (43.52)
Total assets (US\$ millions)	Assets	34.7 (57.40)	2.9 (2.38)	5.2 (9.61)	46.5 (112.00)	5.3 (6.86)
Observations		127	22	156	212	33

Table 2
Summary statistics by region.

¿Empoderamiento o legitimación? Los *Conselhos de Auscultação* e *Concertação Social* de Angola

Empowerment or legitimation? The Angolan *Conselhos* *de Auscultação* e *Concertação Social*

ResumenAbstract

- 1 Introducción**
- 2 La transición en Angola y los CACS**
- 3 Espacios de participación como respuesta a la crisis de la democracia**
- 4 Análisis de poder**
- 5 Metodología de la investigación**
- 6 Evidencias de la investigación**
 - 6.1 Lobito**
 - 6.2 Cubal**
 - 6.3 Chongorói**
- 7 Discusión de las evidencias**
 - 7.1 ¿Qué factores y en qué medida afectan a que los CACS contribuyan a mejorar la gobernanza?**
 - 7.2 ¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el poder vital, desafiando el poder sobre?**
 - 7.3 ¿Suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?**
- 8 Conclusiones**
- 9 Referencias**

¿Empoderamiento o legitimación? Los *Conselhos de Auscultação* e *Concertação Social* de Angola

Andrés Hueso González
Grupo de Estudios en Desarrollo,
Cooperación y Ética
Universitat Politècnica de València
ahuesog@upvnet.upv.es

Empowerment or legitimation? The Angolan *Conselhos* *de Auscultação* e *Concertação Social*

Resumen

Los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* (CACS) de Angola son espacios de gobernanza participativa, donde las autoridades municipales deben consultar y rendir cuentas a la sociedad. Pese a limitaciones en la creación, diseño y puesta en práctica de estos espacios, tienen gran potencial de transformación, pues institucionalizan la participación de la sociedad en la gobernanza local. Las dinámicas de poder determinan hasta qué punto los CACS son participativos, así como la relevancia de los procesos de cambio a los que dan lugar. Por ello, los agentes sociales deberían aprovechar la oportunidad de dialéctica política participando críticamente en los mismos.

El estudio contribuye a comprender las dinámicas, desafíos y oportunidades que surgen en torno a los CACS. A nivel general, pone de relieve la importancia de examinar los distintos tipos de poder y profundizar en el contexto y las dinámicas locales cuando se están estudiando espacios participativos de gobernanza local.

Palabras clave: espacios participativos, poder, gobernanza local, Angola, democracia

Abstract

The *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* (CACS) of Angola are spaces of participatory governance, where local authorities have to consult and be accountable to society. Despite limitations in the creation, design and implementation of these spaces, they have great potential for transformation, as they institutionalize the participation of society in local governance. Power dynamics determine to what extent the CACS are participatory and the relevance of the processes of change they open up. Therefore, the social stakeholders should seize the opportunity of political dialectics engaging critically with the CACS.

The study contributes to understanding the dynamics, challenges and opportunities arising around the CACS. In general, it highlights the importance of examining the different types of power and deepening in the local context and dynamics when you are studying participatory spaces of local governance.

Keywords: participatory spaces, power, local governance, Angola, democracy

1 Introducción

En las últimas décadas se ha asistido a un florecimiento de espacios de participación en la gobernanza local. Aunque los casos más conocidos se encuentran en Brasil, hay experiencias en diferentes partes del mundo. En Angola se crearon en 2007 los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social*, unos consejos para la gobernanza participativa que reúnen a la Administración con representantes de la sociedad.

En el marco del proceso de transición política en Angola, estos consejos representan un gran potencial de transformación. A pesar de ello, no se debe perder de vista que los espacios participativos no siempre son inclusivos, pues las relaciones de poder previas determinan quién accede y cómo se participa en ellos (Cornwall 2002), siendo espacios fácilmente cooptables por quienes quieren mantener el *statu quo* (Cornwall 2004). Así, el desarrollo del potencial transformador de los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* depende en gran parte de las dinámicas entre los distintos actores de la sociedad angolana, por lo que resulta interesante intentar comprender los procesos que se dan en torno a estos nuevos espacios.

Esta investigación —realizada con la ONGD angolana Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA)— tiene como objetivo analizar los procesos y las dinámicas que se vienen desarrollando en relación con los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* municipales (CACS) en Angola, concretamente en la provincia de Benguela. Desde los enfoques de poder, se busca analizar las oportunidades de mejora de gobernanza, rendición de cuentas, participación y empoderamiento que se están generando con los CACS.

2 La transición en Angola y los CACS

Los casi trece millones de habitantes de Angola se reparten entre diferentes etnias descendientes de los pueblos bantúes, siendo ínfima la presencia de europeos y mestizos (3 %). En 1482 llegaron los primeros portugueses y se inició con ellos el proceso colonizador. A través de la evangelización, el comercio y las expediciones militares, Portugal se estableció en el siglo xv en gran parte de la región, aunque el control administrativo generalizado llegaría a principios del xx. A mediados de ese siglo se formaron los movimientos de independencia —Movimiento Popular de Libertação de Angola (MPLA), Frente Nacional de Libertação de Angola y União Nacional para a Independência Total de Angola—. La independencia, en 1975, dio paso a una guerra civil entre ambos movimientos. El MPLA recibió el gobierno de manos de los portugueses,

instaurando un régimen presidencialista y pseudocomunista. La guerra continuó hasta la victoria del MPLA en 2002. Sin embargo, y a pesar de que el MPLA ganó las elecciones de 2008, la lenta transición política está lejos de concluir. Generosamente financiado por la opaca venta del petróleo —principal fuente de ingresos del país, que le permite gobernar sin preocuparse por la realidad social de la población—, el Gobierno ha ejercido un férreo control político y social, restringiendo la libertad de expresión y subvencionando una sociedad civil leal. El fuerte crecimiento económico del país en los últimos años se ha traducido en la convivencia del lujo en el que viven las élites cercanas al poder con la pobreza y la exclusión social, que mantienen al país entre los 25 con menor índice de desarrollo humano. Así, Angola tiene todavía el desafío de construir un Estado donde la democracia sea algo más que procedimientos formales, y que incorpore el compromiso real con los valores democráticos y con la igualdad social (Calundungo 2009).

Esta titubeante transición parece, sin embargo, irreversible. Hay importantes corrientes dentro del propio MPLA comprometidas con la democratización (Santos 2008), a las que hay que sumar otras fuerzas como el sector empresarial y la clase media emergente, así como un escenario internacional relativamente favorable. Tampoco se debe olvidar el creciente rol que desempeña la sociedad civil angolense. Entre campesinos y clases urbanas populares, florecen iniciativas comunitarias y el asociacionismo de base. También muchas ONG, frente a lo que afirman bastantes académicos occidentales, están desarrollando una labor cada vez más destacable en el fortalecimiento del tejido social y la promoción de ciudadanía democrática, erigiéndose en agentes de cambio claves (Pacheco 2008). La interacción entre las distintas fuerzas determinará la dirección del proceso de democratización.

En la última década, esta transición ha ido acompañada de un proceso de descentralización administrativa que pretende aumentar la dotación de recursos y el poder de decisión de las administraciones locales. El año 2007 fue un punto de inflexión, con la aprobación del *Decreto-Lei 02/07* y la dotación progresiva de fondos a los municipios (*Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente* (Antena Benguela) 2008). Dicho decreto crea unos órganos de participación de la sociedad civil en la gobernanza local: los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social*, que operan a nivel comunal, municipal y provincial. Sin embargo, las autoridades administrativas en estos tres niveles son nombradas directamente desde el Gobierno.

La dotación de cinco millones de dólares anuales por municipio hace de los CACS (municipales) espacios especialmente significativos, por lo que el artículo se limitará a ese nivel administrativo. Según el decreto, el CACS es un órgano de apoyo consultivo que tiene como misión «apoyar a la Administración municipal en la valoración y toma de medidas de naturaleza política, económica y social» (Ministério da Administração do Território de Angola 2007, artículo 53). Está compuesto por miembros

de la Administración: administrador municipal, su adjunto, administradores comunales y jefes de repartición municipal; y representantes de la sociedad civil: autoridades tradicionales, sector empresarial público y privado, asociaciones de campesinos, Iglesias reconocidas y ONG. No se menciona a quién corresponde seleccionar a estos representantes de la sociedad civil (Orre 2009). El administrador municipal convoca y preside las reuniones trimestrales del consejo y propone el orden del día. El CACS debe ser escuchado antes de tres momentos vitales en la gobernanza municipal, como son las aprobaciones del plan de desarrollo, del plan de actividades y de los informes de ejecución de dichos planes.

3 Espacios de participación como respuesta a la crisis de la democracia

A principios del siglo xx no existía ningún Estado democrático con elecciones multipartidistas competitivas y sufragio universal. En 2000, 120 cumplían estas condiciones y 85 se consideraban democracias plenas, con respeto a los derechos civiles y políticos y al Estado de derecho (Gaventa 2006). Sin embargo, hoy en día muchos ciudadanos sienten que sus Gobiernos no les representan ni les rinden cuentas adecuadamente. Reflejo de esta crisis de legitimidad del sistema político es el descenso de la participación electoral que se da en numerosas democracias establecidas (Shankland 2006) o los recientes movimientos de indignados en todo el mundo. Pero en democracias menos establecidas, como el caso de Angola, la preocupación no se centra tanto en la calidad como en el modelo de democracia. Según algunos autores (Fung y Wright 2001), la democracia liberal —basada en elecciones territoriales competitivas para el poder legislativo y ejecutivo— ha sido poco efectiva a la hora de hacer realidad los ideales democráticos de deliberación como forjadora del consenso político, implicación política de la ciudadanía e implementación de políticas públicas que promuevan una economía productiva y una sociedad saludable. Por tanto, parece razonable dudar de que las instituciones democráticas importadas desde los países occidentales sean apropiadas para el contexto y las condiciones históricas de democracias menos establecidas, y de que vayan a servir para solucionar los problemas de extrema pobreza, desigualdad y justicia social (Gaventa 2006). Si el fin del siglo xx se puede considerar como los años de la globalización de la democracia, es en parte porque ésta se ha trivializado y no supone una amenaza para las élites políticas, que ahora pueden «abrazar la democracia y disfrutar de legitimidad democrática sin estar sujetos a las notorias inconveniencias de la práctica democrática» (Ake 2000: 32). Santos (2007) llega a afirmar que muchas personas viven en sociedades políticamente democráticas pero socialmente fascistas, en referencia a que viven en regímenes «democráticos» pero ven vulnerados diariamente sus derechos civiles y sociales.

Las respuestas ante esta crisis han provenído de distintas posiciones (Gaventa 2006): Desde una visión neoliberal, muchos países han reducido aún más el papel del Estado —y de la política en general— en la organización de la sociedad mediante la descentralización, la privatización o la reducción del gasto social. Desde una visión liberal-representativa, se ha abogado por mantener las instituciones y mecanismos democráticos existentes corrigiendo en la medida de lo posible sus fallos. Una tercera visión, de profundización de la democracia, supera la visión de la democracia como una serie de instituciones, reglas y procedimientos para conceptualizarla como un proceso continuo a través del cual los ciudadanos ejercen un control sobre las decisiones políticas que afectan a sus vidas (Gaventa 2006). La responsabilidad ciudadana, el discurso de los derechos (incluyendo los derechos civiles y sociales) y la participación en las políticas públicas son elementos centrales en este proceso, que debe ser creativo, contextual y diverso.

Aunque esta visión no es nueva, desde los noventa está recibiendo un impulso considerable tanto desde la teoría como desde la práctica.

En primer lugar, el debate sobre la democracia ha pasado de centrarse en el gobierno democrático a centrarse en la gobernanza democrática (Prats 2001). La gobernanza se refiere a los patrones y estructuras que forjan la interacción entre los actores políticos y sociales (Kooiman 1993). Es decir, se centra en cómo ciudadanos, Gobiernos y organizaciones sociales interactúan; cómo se determina quién participa, cómo se toman las decisiones relevantes de la vida pública y cómo se rinden cuentas mutuamente. La gobernanza es, sin embargo, un concepto difuso y en continua construcción (González 2007) y ha sido empleado desde planteamientos diversos e incluso contrapuestos. Frente a visiones liberales o puramente institucionales, desde una perspectiva interpretativa, la gobernanza se entiende como resultado circunstancial de la creatividad social y la disputa política, derivada de conjuntos de creencias en conflicto (Bevir y Rhodes 2001). Así, son los propios actores del sistema de gobernanza los que lo construyen dialécticamente. Las características de ese diálogo, imbuido de relaciones de poder, son las claves para entender el sistema de gobernanza (Peris et al 2008).

En segundo lugar, en distintas partes del mundo han surgido diferentes experiencias de democratización de la toma de decisiones políticas, a través de nuevos y diversos espacios democráticos de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la gobernanza local (Shankland 2006). Muchos de estos espacios —incluidos los CACS— se han creado en la transición desde regímenes autoritarios por medio de procesos constitucionales o de descentralización. Cada uno de ellos, a pesar de los elementos comunes, se ha generado desde diferentes discursos y perspectivas sobre la gobernanza, hecho que se refleja en las prácticas resultantes y el impacto conseguido (McGee et al 2003).

Pese a que estos espacios suelen poseer dinámicas fuertemente contextuales (Mohanty 2007), conocer las experiencias similares en otros lugares es útil para prever las oportunidades y riesgos que podrían surgir.

Se recogen a continuación los aprendizajes de tres estudios de espacios participativos que tienen una perspectiva de la gobernanza acorde con el presente artículo. Además, los espacios analizados comparten ciertas características con los CACS, como pueden ser el contexto nacional de transición, el tipo de espacio o el marco institucional.

En Brasil existen varios espacios de participación ciudadana, entre los que destacan los presupuestos participativos y los consejos de deliberación de políticas. En los primeros, representantes de la sociedad civil priorizan el destino de parte de los fondos municipales, mientras que en los consejos los actores sociales debaten sobre áreas específicas como la educación o la salud. Un estudio realizado en São Paulo (Acharya et al 2004) demostró que en estos espacios solo participaban organizaciones relacionadas con el Partido dos Trabalhadores, los sindicatos, el Gobierno o la Iglesia, con lo que quedaba en entredicho la representatividad de los mismos. De especial relevancia para los CACS es la conclusión de los autores de que se debe ir más allá del diseño institucional de un espacio participativo, y a analizar también las capacidades (relaciones y realidades institucionales) de las distintas organizaciones sociales para participar realmente en el proceso.

La movilización social de base de la Argentina de después de la crisis de 2001 hizo florecer, entre otras, iniciativas como los presupuestos participativos. En la ciudad de Buenos Aires, en el área barrial de Abasto, los presupuestos participativos —llamados así pese a tratarse más bien de planificación participativa— nacieron en un ambiente de elevada politización partidista y con fines más cercanos a la movilización de apoyos políticos que a la mejora de la gobernanza. Según la investigación de Rodgers (2007), el poder transformador del proceso participativo permitió una participación real e independiente. El alto grado de politización se presentaba *a priori* como un obstáculo. Pero la propia presencia de actores en competición favoreció una mayor rendición de cuentas. Se pone así de relieve la necesidad de que existan muchos grupos, organizaciones y partidos políticos. En Angola, con una historia reciente fuertemente monopartidista, resulta un aspecto a tener en cuenta. Otro aspecto que señala el estudio, y que es relevante para el caso de los CACS, es la necesidad de prestar atención tanto al nivel político macro, que favorece la creación del espacio, como al micro, que determina su desarrollo y éxito. También resulta pertinente la propuesta de elementos para valorar la calidad del espacio, como son el nivel de publicitación del mismo y el conocimiento que la gente tiene sobre él.

La periferia de Luanda es una vasta extensión llena de *musseques*, barrios informales y sin infraestructuras que se fueron formando con la llegada de personas desplazadas por la guerra. Allí, el consorcio de ONG Luanda Urban Poverty Programme promovió la creación del Foro de Desarrollo Municipal de Kilamba Kiaxi, un espacio participativo centrado en la provisión de servicios. Pese a ello, y a que el contexto político era *a priori* poco favorable a la gobernanza participativa, con el paso del

tiempo el foro se convirtió en un fructífero espacio de intercambio entre la ciudadanía y la Administración, tradicionalmente muy alejadas entre sí (Roque y Shankland 2007). Según los autores del estudio, las ONG tuvieron un rol importante en esta reconfiguración de la gobernanza, aun sin ser conscientes de ello. Consideran además que, si estas ONG toman conciencia de este rol y lo potencian, pueden promover la calidad de estos espacios y fomentar la rendición de cuentas a todos los niveles. Estos aprendizajes son especialmente relevantes para los CACS por provenir del mismo país.

4 Análisis de poder

El poder es un concepto cada vez más analizado y discutido en los estudios sobre gobernanza y desarrollo. Tras esto, hay una toma de conciencia de cómo las relaciones de poder afectan a los procesos de pobreza, participación e injusticia. Entender bien estas dinámicas es vital para enfrentar estos problemas y promover el cambio social.

El poder es un concepto discutido, y cada uso del mismo se da dentro de un sistema teórico particular, con un lenguaje específico asociado (Haugaard 2002). En este trabajo, se parte de las visiones y tipologías sobre el poder propuestas por autores como Gaventa (2006) y Just Associates (2006), que a su vez se inspiran en las obras de Lukes (1974) y los discursos feministas. Así, se proponen dos grandes categorías. Por un lado, el *poder sobre*, que se refiere a las diferentes formas de control y dominación del ejercicio de poder. Se manifiesta de diversas formas: visible, oculto e invisible. Por otro lado, el *poder vital*, que incluye las perspectivas y prácticas afirmantes y transformadoras, basadas en la ética y los deberes y derechos humanos. Abarca tres categorías: el *poder interno*, el *poder entre* y el *poder para*.



Figura 1
Tipos de poder.
Fuente: Elaboración propia.

A) *Poder sobre*

- *Poder visible*: toma de decisiones observable. Comprende el ejercicio observable de *poder sobre* a través de normas legales, autoridades y procesos formales de toma de decisiones.
- *Poder oculto*: el control de la mesa y la agenda. Ciertos actores controlan discretamente quién llega a los espacios de toma de decisiones y qué temas se debaten. Así, pueden limitar la representación de grupos con intereses opuestos y excluir sus demandas.
- *Poder invisible*: construcción de definiciones y valores. Favorece límites psicológicos e ideológicos, logrando la aceptación del *statu quo*. Se trata de mantener fuera de las mentes todo cuestionamiento sobre el orden social y el lugar que uno ocupa en él. Así, las injusticias —por ejemplo, la desigualdad de género— pasan inadvertidas para la sociedad en su conjunto, y quien las sufre las asume como «lo normal».

B) *Poder vital*

- *Poder entre*: el poder de la colaboración. Se refiere a las relaciones de solidaridad y colaboración que se crean con y entre las personas, construyendo una fuerza colectiva. Permite —a través de alianzas y acuerdos— potenciar y multiplicar talentos individuales, conocimientos y recursos.
- *Poder para*: capacidad para hacer. Relacionado con el concepto de agencia, se refiere al potencial único que cada persona tiene para transformar y dar forma a su vida y su mundo.
- *Poder interno*: autonomía y autoestima. Tiene que ver con la autonomía, con lo personal e íntimo de cada persona, su autoestima, autoconocimiento y conciencia crítica. Es la capacidad de imaginar, tener esperanza y buscar la autorrealización.

Cuando se habla de empoderamiento, se suele hacer referencia al aumento del poder de las personas poco poderosas para que sean más dueñas de su propio destino. Las categorías de poder propuestas permiten obtener una visión más concreta e integral. Así, el empoderamiento sería el aumento del *poder vital*, teniendo presentes sus tres tipos: *entre*, *para* e *interno* y las interrelaciones existentes entre ellos. Estos poderes afirman la capacidad de las personas para actuar creativa y colectivamente y abordan las dimensiones psicológicas y sociales de la opresión y subordinación. Así, el empoderamiento sirve para resistir y desafiar el *poder sobre visible, oculto e invisible*.

5 Metodología de la investigación

Gran parte de las investigaciones sobre espacios participativos de gobernanza local emplea estudios de caso y métodos cualitativos, dada su naturaleza compleja. Las fuentes primarias y el levantamiento de información son preeminentes, utilizando entrevistas abiertas para comprender las vivencias e interpretaciones de los involucrados. Algunos estudios incorporan también cuestionarios, observación participante o grupos de discusión, como se puede ver en algunos de los capítulos de *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas* (Cornwall y Schattan 2007).

Atendiendo al objetivo del estudio, a la necesidad de profundizar en las dinámicas y visiones sobre los CACS y a los recursos disponibles, para el presente trabajo se diseñó una metodología eminentemente cualitativa, basada en estudios de caso.

En primer lugar, el análisis bibliográfico se centró en tres ámbitos: el contexto social y político angoleño; los debates sobre la democracia y espacios de gobernanza participativa; y el concepto de poder y su taxonomía.

En segundo lugar, se concretó el objetivo del estudio en las siguientes preguntas de investigación:

¿Qué factores y en qué medida afectan a que los CACS contribuyan a mejorar la gobernanza?

¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el *poder vital*, desafiando el *poder sobre*?

Pese a las limitaciones en el diseño institucional, ¿suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?

A partir del marco teórico se establecieron las dimensiones a analizar en los estudios de caso para responder a las preguntas planteadas: contexto local en el que se enmarca el espacio y perfil del administrador municipal (primera pregunta); funcionamiento del CACS, representatividad de los miembros del CACS y rendición de cuentas (segunda pregunta); y nivel participación y visiones sobre la contribución del CACS (tercera pregunta).

A partir de estas dimensiones se diseñaron entrevistas semiestructuradas para informantes clave, que incluyen personal de la Administración municipal (administrador, administrador adjunto, jefes de área...), sociedad civil representada en el CACS (Iglesias, ONG, organizaciones campesinas...) y sociedad civil no representada.

Se seleccionaron tres municipios de los nueve existentes en la provincia de Benguela. Se pretendía recoger la diversidad presente en cuan-



Figura 2

Comparación de las Administraciones municipales de Lobito, Cubal y Chongorói (de izquierda a derecha).

Fuente: Elaboración propia.

to a población y grado de aislamiento del municipio, dado que influyen en el ambiente político y las dinámicas de participación. Así, se eligieron los municipios de Lobito, Cubal y Chongorói, ordenados de menor a mayor aislamiento, como ilustra la figura con las fotos de las sedes de la Administración municipal.

A lo largo de 2009, se realizaron visitas breves a los tres municipios a modo de toma de contacto y presentación de la investigación, para después efectuar varios viajes cortos a cada municipio y realizar las entrevistas. Las notas de las entrevistas fueron revisadas para clasificar la información según las dimensiones establecidas, para los tres casos.

La investigación presenta limitaciones debido a restricciones temporales y de medios, así como a la desconfianza de algunas Administraciones municipales.

6 Evidencias de la investigación

6.1. Lobito

Contexto

Lobito está situado en la costa. Con 3648 km² de superficie y más de 800 000 habitantes, es el municipio más poblado de Benguela. Consta de cinco comunas y la sede municipal, que cuenta con el segundo puerto más importante de Angola, y es un nudo clave en la red ferroviaria. Hay múltiples actores de la sociedad civil, aunque su nivel de articulación es limitado.

Funcionamiento y miembros del CACS

El CACS de Lobito se reúne esporádicamente, en lugar de trimestralmente. La Administración realiza la convocatoria con tres días de an-

telación y propone un orden del día, que está abierto a aportaciones. El acta de las reuniones no se remite a los miembros del CACS, lo que contribuye a la falta de seguimiento de los asuntos tratados. En las reuniones participan todos los sectores que marca el decreto, con al menos un representante, a excepción de los campesinos, que nunca fueron invitados. Además, el representante de las ONG solo fue invitado a una de las reuniones. Tal como afirma él mismo, el CACS no tiene un funcionamiento acorde con el decreto que lo regula. Miembros de la propia Administración reconocen que no se le ha dado demasiada importancia a este espacio.

Representatividad de los miembros

La elección de los miembros del CACS fue realizada unilateralmente desde la Administración, sin un criterio claro (más allá del prestigio del municipio), lo que supone un ejercicio de *poder oculto*. Ni siquiera se ha explicitado suficientemente a los miembros del CACS a quién se supone que representan. Por ejemplo, el inicialmente único representante de las Iglesias solo representaba a su Iglesia. *A posteriori* se han incorporando representantes de otras Iglesias. El sector de las ONG —que, por otra parte, no cuenta con una articulación efectiva a través de foros o redes— tampoco se siente representado por el miembro del CACS que fue invitado como representante de las ONG. Este más bien actuaba en representación de su propia organización y se sorprendió durante la entrevista al enterarse de su teórico rol de representante de las ONG como sector. Solo participa una mujer en el CACS, como miembro de la Administración. La mayoría de miembros del CACS es de la sede municipal, de corte principalmente urbano.

Participación

El CACS tiene un carácter más informativo que consultivo, y la información parte de la Administración, que presenta sus proyectos. Aunque se discuten algunos aspectos de los mismos, no hay un debate profundo. Sin embargo, varios entrevistados ven avances en la situación, dado que anteriormente los canales de participación eran pocos y muy cerrados, y que la gente necesita tiempo para habituarse a participar.

Rendición de cuentas

La Administración presentó el plan de desarrollo municipal al CACS, pero después no se hizo seguimiento ni se presentaron las cuentas. Según un miembro del CACS, la Administración tiene sus propios intereses, y los proyectos se conceden muchas veces a empresas afines, por lo que no les interesaría promover la rendición de cuentas. Una parte del presupuesto se dedicó también a comprar una camioneta y un generador a la Iglesia que estaba representada en el CACS. Tampoco parece haber mucha rendición de cuentas de los miembros de la sociedad civil hacia su organización, y mucho menos hacia su sector, como demuestra el hecho de que las ONG del municipio no saben quién les representa

en el CACS. Se destaca además la falta de visibilidad del CACS entre la población, que generalmente no conoce su existencia.

Perfil del administrador

El administrador de Lobito posee un perfil que *a priori* favorecería el éxito del CACS. Con formación y experiencia laboral en ONG, propone una forma de gobernanza más transparente. Por ello, pretende que la gestión de fondos municipales sea ejemplar, y divulga diferentes cuestiones referentes al municipio a través de la radio. Sin embargo, no parece que el CACS desempeñe un papel importante dentro de esa estrategia. Por ejemplo, en alguna reunión del CACS su presencia ha sido intermitente. No ha realizado tampoco una campaña de difusión del CACS entre la población, ni ha creado fórums para que los distintos sectores elijan a sus representantes. Otras críticas que se realizan desde la sociedad civil hacen referencia a la verticalidad en la administración.

Visiones sobre el CACS

Al ser una iniciativa nueva, en general se relativizan las deficiencias del CACS, con la idea de que irá mejorando. A pesar de que aún no ha dado los frutos esperados, permitirá una mejor gobernanza del municipio. «Los gobernantes se han dado cuenta de que sus ideas pueden mejorar o cambiar escuchando a la población, incorporando aspectos técnicos y sociales», según un miembro de la Administración de Lobito. Varios entrevistados enmarcan el CACS en la historia reciente del país: «el régimen era cerrado y centralizado, [...] el partido en el poder antes se apropiaba de la Administración», en palabras de un representante de las Iglesias en Lobito. Opinan que ahora se está ensayando la libertad y que los CACS son un paso importante por la democracia que ayudará a poner el interés común por encima de cuestiones partidistas. Miembros de la sociedad civil opinan que el CACS es una oportunidad para una mayor transparencia y rendición de cuentas, pero que es necesario democratizar el espacio y presionar o dar seguimiento a sus representantes en el CACS para que rindan cuentas al resto. Sin embargo, la visión del CACS desde fuera es diferente. Según un miembro de una ONG de Lobito, «el CACS es un sustitutivo de las elecciones locales, es un engaño». La falta de publicidad del espacio y la poca difusión de los fines con los que se crearon los CACS explica en gran medida esta divergencia de puntos de vista.

Resumiendo, el CACS de Lobito no funciona adecuadamente debido a la falta de regularidad de las reuniones y la exclusión de representantes de los campesinos y de las ONG. Las reuniones tienen un carácter informativo y no se produce una verdadera rendición de cuentas. Sin embargo, numerosos entrevistados opinan que, al menos, ha aumentado la transparencia y poco a poco mejorará el funcionamiento del espacio.

6.2. Cubal

Contexto

Cubal, situado a 150 km de la costa, cuenta con una superficie de 4794 km² y unos 250 000 habitantes, repartidos entre la sede municipal y tres comunas. Bañado por el río Cubal, el municipio tiene una importante actividad agrícola y está conectado con Lobito y Benguela por tren. Hay varias organizaciones sociales presentes en el municipio, con cierto grado de articulación, por ejemplo a través de los foros creados por las ONG en zonas concretas del municipio.

Funcionamiento y miembros del CACS

El CACS en Cubal se reúne trimestralmente. La Administración realiza la convocatoria con unos tres días de antelación y propone un orden del día, abierto a aportaciones. Se levantan actas de las reuniones, pero después no siempre llegan a todos los miembros. Cuenta con unos 40 miembros, entre ellos tres representantes de ONG, cinco líderes religiosos, campesinos, etc. En resumen, el CACS parece funcionar de acuerdo con la ley.

Representatividad de los miembros

La selección de los miembros del CACS partió de la Administración, con la visión de incorporar a todos los actores relevantes, potenciando el *poder entre*. Para la elección de los representantes de las ONG, la Administración reunió a las organizaciones más activas en el municipio para que eligieran a sus representantes. El *Regedor*, como máxima autoridad tradicional (*soba*), acude al CACS en representación del resto de *sobas*. De los 40 miembros del CACS, siete son mujeres.

Participación

En la práctica, el CACS tiene carácter informativo-consultivo; los miembros del CACS participaron, por ejemplo, en el levantamiento de datos para la elaboración del plan de desarrollo. Con una tradición en la que todo era «oír al jefe», y aunque a muchos miembros del CACS (por ejemplo, a las mujeres) aún les cuesta hablar en las reuniones, consideran que está cambiando la cultura de participación. Se han concienciado de que su papel en el CACS es oír, pero también participar; se pueden hablar las cosas «de frente» y se puede criticar al administrador cuando se equivoca (*poder interno*). Además, valoran que, con la nueva ley, la participación se convierte en un derecho reconocido y se establecen canales más directos de comunicación desde las comunidades.

Rendición de cuentas

El CACS es el espacio donde se discute el plan de desarrollo municipal, así como las prioridades propuestas por la Administración para el uso de los 5 millones de dólares otorgados al municipio. Varios miem-

bros valoran el potencial del CACS para una mayor rendición de cuentas y transparencia —pues se presentan los informes de gastos— y para presionar más fácilmente a la Administración de manera conjunta (*poder entre*). La rendición de cuentas a la ciudadanía en general se realiza —con mayor o menor éxito— a través de los miembros del CACS. Los representantes de autoridades tradicionales, Iglesias, ONG y campesinos afirman compartir los temas tratados en el CACS en los espacios de coordinación con sus bases.

Perfil del administrador

El administrador tiene una visión muy clara sobre la gobernanza participativa: «Los miembros del CACS son corresponsables de la gobernanza del municipio. Por eso es obligatorio participar aportando ideas». Ve el CACS como un espacio valioso donde poder recibir contribuciones de los participantes. Intenta transmitir constantemente a los miembros del CACS que deben participar, proponer, discutir o contradecirle. Según dice el representante de las ONG, mediante su apertura, su actitud y su insistente fomento de la participación, el administrador ha conseguido transmitir en gran medida estas visiones al resto de los miembros del CACS. La postura del administrador puede ser, en parte, consecuencia de su participación en un seminario sobre Gestión Pública Participativa en Brasil y de la colaboración de ADRA con la Administración municipal en temas de gobernanza local.

Visiones sobre el CACS

Los miembros del CACS valoran este espacio y piensan que es útil para agilizar la resolución de problemas y aportar mejoras en el ámbito de los servicios básicos. A este nivel, un miembro de la Administración resalta el hecho de que, a la vez que se han creado los CACS, se ha dado financiamiento a los municipios, pues antes «se podía hablar pero no hacer», porque no había presupuesto. El administrador ve los CACS como una antecámara para las *autarquias* (elecciones locales). Al respecto, es interesante también la visión del representante de las Iglesias, que piensa que, por la cultura política del país, el administrador electo tenderá a gobernar «solo para algunos», por lo que considera que los CACS deben mantenerse más allá de las *autarquias*. En esta línea, cabe destacar la visión del *Regedor*: «El consejo no es de dos personas, no es de un partido, es de todos los ciudadanos».

A modo de resumen, el CACS de Cubal funciona de manera satisfactoria y todos los sectores están adecuadamente representados. Las reuniones tienen carácter informativo y consultivo, y desde la Administración se intenta fomentar el debate. Los miembros del CACS valoran este espacio y piensan que es útil para agilizar la resolución de problemas y aportar mejoras en el ámbito de los servicios básicos.

6.3. Chongorói

Contexto

Chongorói, en el interior de Benguela, cuenta con una superficie de 6151 km² y 82 000 habitantes, siendo el segundo municipio menos densamente poblado de la provincia. El sector agropecuario es la base de la economía de sus dos comunas, a pesar de ser una región semiárida. Hay pocas organizaciones de la sociedad civil fuertes en el municipio y estas no están articuladas.

Funcionamiento y miembros del CACS

Se han realizado varias reuniones del CACS, aunque su funcionamiento es irregular y la propia Administración ve la necesidad de un reglamento interno. La Administración realiza la convocatoria con unos tres días de antelación y propone un orden del día. Se elaboran actas de las reuniones, aunque no se distribuyen. Es difícil determinar quiénes son miembros del CACS, debido a incongruencias entre las distintas fuentes de información. Parece que están representados los sectores especificados en la ley menos campesinado y ONG.

Representatividad de los miembros

Por su relativo aislamiento, en este municipio la apertura política y la superación del régimen de partido único no es del todo efectiva. Así, un entrevistado afirma que el administrador procuró que los miembros del CACS fuesen personas afines, en un claro ejercicio de poder oculto. Por ejemplo, una persona de la Administración que legalmente es miembro del CACS no es invitada a las reuniones por diferencias personales con el administrador. En cuanto a la sociedad civil, el representante del sector empresarial participa en el CACS a título personal, y solo hay un representante de la Iglesia mayoritaria, que no interacciona con el resto de Iglesias. Participan pocas mujeres en el CACS.

Participación

El CACS tiene un carácter informativo bidireccional, puesto que la Administración presenta y explica los planes municipales, y los demás miembros del CACS ponen sobre la mesa las necesidades de la población. El CACS permite una participación más activa y transparente, según la Administración.

Rendición de cuentas

El hecho de que el CACS no esté funcionando regularmente y la mayoría de miembros sean afines al administrador son obstáculos para una rendición de cuentas efectiva. Parece que no llega mucha información sobre el CACS al ciudadano de a pie, ni siquiera a miembros de entidades u organizaciones.

Perfil del administrador

El administrador suele estar fuera del municipio, por lo que es su adjunto quien ejerce la mayor parte del tiempo como tal, incluyendo la presidencia de la reunión del CACS. No muestra interés en promover la participación en el municipio a través del CACS.

Visiones sobre el CACS

Según algunos miembros de la Administración, el CACS permite identificar mejor los problemas de todas las regiones del municipio para solucionarlas entre todos, y va a hacer cambiar el estilo de la Administración. La administración reconoce que tiene problemas para aplicar el decreto ley 2/07 (entre otros) y que precisan capacitación continua en el ámbito jurídico para desarrollar su potencial.

Sintetizando, el funcionamiento del CACS es irregular en Chongorói. Además de no haber representantes de campesinos ni ONG, el resto de miembros parecen ser afines al administrador. Las reuniones tienen cierto carácter consultivo. La Administración lo valora como medio de conocer mejor las problemáticas de la zona y reconoce las deficiencias en su funcionamiento y la necesidad de formación para mejorarlo.

7

Discusión de las evidencias

A partir de las evidencias de los tres casos estudiados, se intenta responder a las preguntas de investigación planteadas.

7.1. ¿Qué factores y en qué medida afectan a que los CACS contribuyan a mejorar la gobernanza?

El hecho de que exista este espacio obliga a la Administración a interactuar con la sociedad para tratar las cuestiones que afectan al municipio. Esto constituye sin duda una mejora en la gobernanza, antes mucho más cerrada y opaca, que se refleja de forma paulatina en patrones de interacción entre los actores políticos más equilibrados.

Esta mejora de la gobernanza es clara en Cubal y se puede apreciar en menor medida en Lobito, mientras que en Chongorói es aún menor. Estas diferencias tienen múltiples causas, pero el perfil del administrador y el grado de articulación de la sociedad civil han resultado ser las más determinantes en los casos estudiados.

Debido al débil e inconcreto diseño legal del espacio, que concede casi todo el poder formal y la iniciativa a la Administración, la visión del administrador municipal es clave. Por ejemplo, al no determinar la ley los mecanismos para la selección de representantes, el administrador

decide quién forma parte del consejo, y tiene así en sus manos el poder para conformar un CACS que contribuya a mejorar la gobernanza o un CACS con personas afines que no aumente prácticamente la rendición de cuentas. Cubal ilustra el primer caso, mientras Chongorói ejemplifica el segundo.

Otro factor muy importante es el nivel de articulación de los distintos sectores de la sociedad civil del municipio y su implicación en la gobernanza local. Cuando un sector está bien organizado, resulta más fácil invitar a representantes de sectores que vayan a participar en el CACS con una visión de fortalecer la gobernanza... y más difícil lo contrario. El ejemplo más claro es el de las Iglesias: en los tres CACS estudiados estaba al menos el representante de la Iglesia mayoritaria. Sin embargo, el sector de las ONG, generalmente menos articulado, solo parecía sentirse representado en el CACS de Cubal.

Se han detectado otros factores que perjudican el potencial de mejora de la gobernanza de los CACS, como el aislamiento del municipio, la falta de formación del personal de la Administración o la falta de reflexión entre la Administración y la sociedad civil en torno a la gobernanza participativa.

7.2. ¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el *poder vital*, desafiando el *poder sobre*?

Se ha podido observar que los CACS contribuyen a desafiar el *poder sobre* mediante el aumento del *poder vital*. Así, se puede afirmar que los CACS favorecen el empoderamiento, aunque su alcance es diverso y depende mucho del contexto local.

Del *poder vital*, a través de los CACS se potencia sobre todo el *poder entre*. Por un lado, se potencia el *poder entre* de la Administración con la sociedad civil. Tener un espacio de interacción para tratar los temas que afectan al municipio permite identificar mejor los problemas de este y conocer el trabajo y las visiones de los distintos actores al respecto. Ello aumenta la capacidad de dar respuesta a estos problemas de una manera más certera y compartida. Por otro lado, la sociedad civil representada en los CACS accede a un espacio de participación y aumenta así su poder conjunto de influir en la vida política del municipio. Aunque la rendición de cuentas en los CACS es limitada, este aumento del *poder entre* es valioso, dado que antes ni siquiera existían espacios de rendición de cuentas. Algunas evidencias apuntan a que los CACS serán a largo plazo un acicate para que la sociedad civil se articule y coordine más, aumentando su *poder entre*. No hay indicios de aumento del *poder para* gracias a los CACS. De hecho, la participación en los CACS pone en evidencia que el *poder para* de muchos miembros es limitado y que hace falta formación y capacitación para aprovechar el espacio.

En cuanto al *poder sobre*, los efectos de los CACS son generalizados respecto al *poder invisible*, que se ha visto desafiado en todos

los municipios, en la medida en que se han cambiado imaginarios sobre quién puede participar en la vida política del municipio. El hecho de que legalmente la Administración deba escuchar a distintos sectores de la sociedad supone una transformación nada desdeñable, teniendo en cuenta la historia y tradición política en el país, que viene de «un modelo donde el jefe manda mucho y no escucha a nadie» (representante de las Iglesias de Lobito). Sin embargo, perduran otras manifestaciones del *poder invisible*, como las vinculadas a la identidad: las pocas mujeres que participan en los encuentros casi no intervienen. El *poder visible* se ha visto desafiado en la medida en que los CACS se reúnen periódicamente y quienes toman decisiones políticas deben informar a los miembros del CACS sobre sus actuaciones, aumentando la rendición de cuentas. Finalmente, en el *poder oculto* hay menos avances, dado el diseño institucional de los CACS, que permite a la Administración un amplio control. Así, a pesar de que los miembros del CACS pueden proponer temas y rebatir opiniones, las Administraciones controlan quién llega a este espacio y pueden excluir a grupos cuya participación consideren que puede afectar a sus intereses.

7.3. ¿Suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?

Con una tradición política muy vertical y espacios de toma de decisión cerrados, los CACS suponen una institucionalización de la participación de la sociedad en la gobernanza local. De esta manera, a pesar de las deficiencias en el funcionamiento de los CACS, se están iniciando procesos de aprendizaje y cambio cultural en cuanto a quién y cómo se deciden las cuestiones políticas más relevantes en el municipio. Tanto la Administración («estamos ensayando la libertad [...] estamos comenzando, va poco a poco», Lobito) como los representantes de la sociedad civil («es un proceso que va a dar sus frutos», autoridad tradicional de Lobito) opinan que las reuniones del CACS constituyen un proceso de aprendizaje recién iniciado que, con el tiempo, permitirá resolver las deficiencias detectadas, mejorar la calidad de la participación y mejorar aún más la gobernanza local. Cubal es el más claro ejemplo de estos procesos: los miembros del CACS son conscientes de que tienen el derecho y el deber de participar y de que pueden hacerlo de manera crítica. El ritmo del aprendizaje y del cambio cultural es muy diferente en cada caso, según lo bien que esté funcionando el CACS. Además, el hecho de que se instaurasen los CACS sin un debate social previo es una oportunidad perdida para promover ese cambio cultural en la sociedad y el compromiso con los CACS de las Administraciones locales, generando desconfianza entre ciertos sectores sociales, que dudan a la hora de implicarse en ellos.

8 Conclusiones

Los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* surgieron sin discusión pública y con falta de claridad en cuanto al espíritu y los principios subyacentes al decreto mediante el cual fueron instaurados (Calundungo 2009). Además, adolecen de un diseño institucional muy débil, dando a la Administración municipal casi todo el control del consejo y no explicitando a quién corresponde ni cómo seleccionar a los representantes de los distintos sectores.

Esto puede generar graves problemas de representatividad y desconfianza entre distintos sectores sociales, así como favorecer que las Administraciones se adapten superficialmente a la reforma sin cambiar la forma de gobernar.

En consecuencia, ¿son los CACS un cambio de gobernanza meramente cosmético que solo busca dar mayor legitimación democrática al Gobierno angoleño?

Es importante situar en su contexto las limitaciones de los CACS y ser conscientes de que el Gobierno angoleño no es monolítico. En su seno, hay sectores que apuestan por los CACS para fomentar el acercamiento entre la Administración y la población, mientras otros los ven como una manera de legitimarse sin cambiar casi nada... y para otros es una indeseable amenaza al *statu quo*. Teniendo esto en cuenta, así como las dinámicas socio-políticas angoleñas, es razonable pensar que no habría sido posible sacar adelante una ley con un espacio participativo que tuviese un diseño institucional más ambicioso.

Entonces, ¿suponen los CACS un cambio significativo en la gobernanza?

Los casos estudiados muestran que, a consecuencia de las limitaciones de los CACS, esta mejora de la gobernanza se da sobre todo donde la sociedad civil está suficientemente articulada y el administrador municipal tiene una visión favorable a la participación ciudadana. Este es el caso de Cubal, donde se genera un empoderamiento conjunto entre la Administración y la sociedad civil (*poder entre*). En Lobito y sobre todo en Chongorói, donde no se dan dichas condiciones, los CACS presentan diversos problemas, como funcionamiento irregular, carácter meramente informativo, limitada representatividad de los miembros o exclusión de algunos sectores sociales.

Pero aún en estos casos, los CACS suponen un avance en la gobernanza.

Su contribución más relevante es que institucionaliza la participación de la sociedad en la gobernanza municipal, con lo que cuestiona las concepciones anteriores sobre quién debe participar en la política local; se desafía el *poder invisible* que hacía inimaginable que la Administración escuchase la voz del ciudadano a la hora de gobernar.

Así, aunque el administrador suele protagonizar las reuniones y no haya mucha discusión, se percibe esta situación como el inicio del proceso de aprender a participar. De manera semejante, a pesar de que la rendición de cuentas es limitada porque la Administración controla quién es miembro del CACS (*poder oculto*), se valora que exista un mecanismo —aunque imperfecto— de control ciudadano sobre la política municipal. Esto ya supone un cambio cultural y puede favorecer procesos de articulación entre la sociedad civil.

Los tres municipios benguelenses estudiados presentan tamaños de población y niveles de aislamiento muy dispares, por lo que las conclusiones extraídas —con matices— son extensibles a gran parte de los municipios del país.

Así, a modo de resumen, cabe señalar que los CACS de Angola son espacios que contribuyen a mejorar la gobernanza local, a pesar de las limitaciones en su creación, diseño institucional y puesta en práctica. Aunque la participación en los CACS conlleva cierto riesgo de legitimación política, también abre grandes posibilidades de transformación. Por ello, los distintos agentes sociales pueden aprovechar la oportunidad de dialéctica política que se abre para reconfigurar el sistema de gobernanza hacia formas más democráticas y participativas. Es importante, por tanto, que reflexionen sobre los CACS y elaboren estrategias para impulsar estos cambios.

Desde la sociedad civil, sería positiva una mayor articulación (comunidades, ONG, etc.) a través de espacios desde donde generar un *poder entre* que contrarreste el *poder oculto* en los CACS, haciéndolos más representativos y promoviendo una mayor rendición de cuentas. Desde el Gobierno se debería informar a la sociedad y formar a las Administraciones locales para mejorar el conocimiento y funcionamiento de los CACS. La cooperación internacional podría desempeñar el rol de acompañar a la sociedad civil y la Administración en estos procesos, así como promover espacios de reflexión desde los que seguir avanzando.

La presente investigación ha servido para analizar los procesos que se vienen desarrollando en relación con los CACS municipales en Angola. El uso de los enfoques de poder ha permitido profundizar en las dinámicas entre los distintos actores y examinar cómo estas determinan el desarrollo del espacio y se materializan en cambios en la gobernanza.

El estudio contribuye también a la literatura sobre espacios participativos.

Refuerza, por ejemplo, la conclusión del estudio de Luanda de que espacios con un potencial *a priori* limitado pueden convertirse en espacios de participación significativa. Con la investigación en São Paulo coincide en la importancia de las relaciones entre las distintas organizaciones sociales para que puedan participar en el proceso. Respecto al estudio en Buenos Aires, la presente investigación serviría para matizar la afirmación de que la existencia de muchos grupos, organizaciones y

partidos es positiva para el funcionamiento del espacio. Aparte del número, un aspecto determinante es que dichas organizaciones estén articuladas entre sí.

Más allá de estudios concretos, el presente artículo pone de relieve la importancia de profundizar bien en el contexto local y nacional en el que se insertan los espacios participativos, ya que su análisis descontextualizado o basado en estándares de otras democracias impediría aproximarse adecuadamente al objeto de estudio.

La investigación también muestra la utilidad de considerar los distintos tipos y dimensiones de poder para profundizar en las dinámicas y procesos determinantes que no son perceptibles en un primer acercamiento. A este respecto, el empoderamiento entre Administración y sociedad civil en Cubal también revela la complejidad de las relaciones de poder y la necesidad de no simplificarlas como una lucha entre poderosos y oprimidos, pues el poder no siempre es un juego de suma cero.

9 Referencias

- ACÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E AMBIENTE (Antena Benguela) (2008). Projecto de Reforço Institucional as Administrações do Governo Local de Benguela. Relatório trimestral
- ACHARYA A, LAVALLE AG, HOUTZAGER PP (2004). Civil Society Representation in the Participatory Budget and Deliberative Councils of Sao Paulo, Brazil. *IDS Bulletin* 35(2):40-48
- AKE C (2000). The Feasibility of Democracy in Africa. CODESRIA, Senegal
- BEVIR M, RHODES R (2001). A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism and interpretation. Working paper (10). Institute of Governmental Studies
- CALUNDUNGO S (2009). Descentralização e Desconcentração: Conceitos e Realidades. Qual o papel da Sociedade Civil nos Conselhos de Auscultação e Concertação Social
- CORNWALL A (2004). Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. In: Hickey S, Mohan G (eds.). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. Zed Books, London
- CORNWALL A (2002). *Making spaces, changing places: situating participation in development*. Institute of Development Studies, Brighton
- FUNG A, WRIGHT EO (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society* 29(1):5-41
- GAVENTA J (2006). Triumph, deficit or contestation?: deepening the 'deepening democracy' debate. Institute of Development Studies, University of Sussex; LogoLink; Citizenship DRC, Brighton
- GONZÁLEZ M (2007). ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. Cuadernos de Trabajo de Hegoa (42). Hegoa, Bilbao
- HAUGAARD M (2002). *Power: a reader*. Manchester University Press, Manchester and New York
- JUST ASSOCIATES (2006). *Making Change Happen 3: Power. Concepts for Revisioning Power for Justice, Equality and Peace*
- KOOIMAN J (1993). *Modern Governance: Government-Society Interactions*. Sage, London
- LUKES S (1974). *Power: A Radical View*. Macmillan, London

- MCGEE R, BAZAARA N, GAVENTA J, NIERRAS R, RAI M, ROCAMORA J, SAULE JR. N, WILLIAMS E, ZERMEÑO S (2003). Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report. LogoLink, Research Report Series
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO DE ANGOLA (2007). Decreto-Lei n.º 2/07 de 3 de Janeiro
- MOHANTY R (2007). Gendered Subjects, State and Participatory Spaces: The Politics of Domesticating Participation. In: Cornwall A, Schattan V (eds.). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas. Zed Books, London and New York
- ORRE A (2009). Kalandula and the CACS. Voice or accountability. Christian Michelsen Institute
- PACHECO F (2008). Sociedade civil em Angola: ficção ou agente de mudança? In: Vidal N, Pinto de Andrade J (eds.). Sociedade civil e política em Angola. Firmamento, Media XXI, Luanda y Lisboa
- PERIS J, ACEBILLO BAQUÉ M, CALABUIG TORMO C (2008). La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local. Fundación Carolina CeALCI
- PRATS J (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Instituciones y Desarrollo 10:103-148
- RODGERS D (2007). Subverting the spaces of invitation? Local politics and participatory budgeting in post-crisis Buenos Aires. In: Cornwall A, Coelho VS (eds.). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arena. Zed Books, London and New York
- ROQUE S, SHANKLAND A (2007). Participation, Mutation and Political Transition: New Democratic Spaces in Peri-urban Angola. In: Cornwall A, Coelho VS (eds.). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arena. Zed Books. London and New York
- SANTOS BdS (2008). A transição em Angola. Visão
- SANTOS BdS (2007). Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Revista crítica de ciencias sociais 78:3-46
- SHANKLAND A (2006). Making Space for Citizens. Broadening the 'new democratic spaces' for citizen participation. Institute of Development Studies, Brighton

Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo

New York, Monterrey and Paris: three contradictory logics facing the challenges of development in the first decade of the century

Koldo UNCETA SATRÚSTEGUI

Corresponding autor

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU
koldo.unceta@ehu.es

María José MARTÍNEZ HERRERO

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU

Idoye ZABALA ERRAZTI

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU

Abstract **Resumen**

- 1 Introducción**
- 2 Los Retos del Desarrollo y los Objetivos del Milenio**
 - 2.1 La selección y formulación de los Objetivos del Milenio**
 - 2.2 La consideración de los ODM como «agenda» del desarrollo**
- 3 Los ODM, la AOD y la lógica del sistema financiero internacional: de Monterrey a Doha**
- 4 La eficacia de la ayuda y los retos del desarrollo: De París a Busán**
- 5 Conclusiones y retos para el futuro**
- 6 Referencias**

Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo

New York, Monterrey and Paris: three contradictory logics facing the challenges of development in the first decade of the century

Koldo UNCETA SATRÚSTEGUI

Corresponding autor

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU
koldo.unceta@ehu.es

María José MARTÍNEZ HERRERO

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU

Idoye ZABALA ERRAZTI

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU

Resumen

Este trabajo analiza las contradictorias lógicas planteadas a lo largo de la primera década del siglo ^{xxi} desde los principales foros internacionales en los que se ha debatido sobre la cooperación al desarrollo. Para ello, se estudian los diferentes enfoques propuestos desde la adopción de la Declaración del Milenio hasta el reciente Foro de Alto Nivel de Busán, diferenciando entre las cuestiones relacionadas con los objetivos, las relativas a la financiación y las que tienen que ver con la gestión y la eficacia de la ayuda. El trabajo concluye que dichas lógicas han carecido de un diagnóstico compartido sobre algunos de los principales problemas, que ha traído como consecuencia unas prácticas contradictorias y un planteamiento escasamente coherente, lo que dificulta la posibilidad de avances consistentes en este terreno.

Palabras clave: cooperación al desarrollo, objetivos del milenio, financiación del desarrollo, eficacia de la ayuda

Abstract

This paper analyzes the contradictory logics raised along the first decade of ^{xxi} century from major international forums which have debated about Development Cooperation. For this purpose, we have studied the different approaches proposed since the adoption of the Millennium Declaration until the recent High Level Forum in Busan, differentiating among the questions related to the Goals, those relating to Finance, and these that have to do with the management and Aid Effectiveness. The paper concludes that these logics have lacked a shared diagnosis of some of the major problems. This has promoted inconsistent practices and a scarcely coherent approach, which makes it difficult a consistent progress in this field.

Keywords: development cooperation, millennium development goals, financing for development, development effectiveness aid

1 Introducción

A lo largo de la primera década del siglo XXI, la cooperación al desarrollo se ha visto sometida a una importante transformación, como consecuencia de muy diversos factores. Entre ellos cabe señalar la dimensión alcanzada por los cambios habidos en el sistema económico mundial y la consolidación de algunas tendencias ya apuntadas en la última mitad del siglo XX, tales como la pérdida de influencia relativa de la AOD respecto a otros tipos de flujos económicos internacionales, el cuestionamiento de la cooperación al desarrollo tras las primeras décadas de euforia desarrollista, o el creciente debate sobre la agenda del desarrollo y los objetivos de la cooperación.

Como consecuencia de todo ello, durante los últimos tiempos hemos asistido a una cierta crisis de legitimación de la cooperación al desarrollo. Una crisis que se manifiesta en su escasa relevancia en términos macro, en crecientes dudas y controversias sobre su eficacia y su incidencia micro, y en la ausencia de un fundamento teórico adaptado a las circunstancias del mundo globalizado de principios del siglo XXI. En este contexto, es preciso interrogarse sobre los problemas que aquejan a la cooperación al desarrollo y sobre las propuestas existentes en torno a la misma, tanto en lo que respecta a su dimensión bilateral y multilateral como en lo referido a la cooperación descentralizada y el papel de unos y otros agentes, incluidas las ONGD. Y en nuestra opinión, el Foro de Busán sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en los últimos días de noviembre de 2011 ha representado, de nuevo, otra oportunidad perdida para hacer frente a estas cuestiones. Es cierto que en la declaración final del foro se plantean un gran número de problemas que atañen al desarrollo y se reclama una nueva visión sobre ellas. También es cierto que se reconoce el papel de nuevos actores públicos y privados y se plantea la necesidad de un marco global para hacer frente a los retos, concretado en la propuesta de constituir un Partenariado Mundial para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo.¹ Sin embargo, dichas ideas no forman parte de una reflexión coherente y articulada, sino que parecen responder a la necesidad de incorporar nuevas sensibilidades al discurso, sin por ello cuestionar el núcleo esencial del mismo, centrado en el objetivo de un crecimiento económico basado en la mejor inserción competitiva en el mercado mundial y en el papel central de la inversión privada. Un discurso que, como exponemos en este trabajo, se ha ido imponiendo como resultado de las contradictorias dinámicas impulsadas en los últimos años.

Desde nuestro punto de vista, el debate sobre la cooperación está fuertemente sesgado hacia algunos aspectos más técnicos del problema, dejando en un segundo plano cuestiones fundamentales que afectan a las políticas de desarrollo. En nuestra opinión, ello es producto del enfoque adoptado a lo largo de la última década, el cual es reflejo de tres perspectivas que se superponen: en primer lugar, las preocupacio-

1 La preocupación por el papel que los nuevos países emergentes y la denominada cooperación Sur-Sur pueden cumplir dentro del sistema de ayuda ha ocupado un lugar destacado en dicho foro.

nes planteadas en la Cumbre del Milenio y el debate sobre los retos del desarrollo (Nueva York); en segundo término, los intentos de insertar las estrategias de financiación del desarrollo dentro de la lógica dominante en el sistema financiero internacional (Monterrey, Doha); y finalmente, la perspectiva de la eficacia, centrada en el análisis de la gestión de la AOD y muy especialmente en el funcionamiento de la cadena de la ayuda (París, Accra, Busán).

El presente trabajo se centra en examinar estas tres perspectivas —habitualmente estudiadas por separado— como parte de un mismo proceso, complejo y contradictorio. A nuestro entender, en la forma en que dicho proceso ha tenido lugar se encuentran algunas de las claves de la crisis de la cooperación, tanto en lo que afecta a su identidad como en lo relativo a sus resultados. Por otra parte, las conclusiones de dicho análisis nos permitirán plantear algunas cuestiones centrales que afectan al futuro diseño de las estrategias internacionales de cooperación al desarrollo y que, en su mayor parte, han quedado nuevamente fuera del debate en el foro de Busán.

2 Los Retos del Desarrollo y los Objetivos del Milenio

Con la Cumbre del Milenio, celebrada con el inicio del nuevo siglo, la Asamblea General de las Naciones Unidas retomó los temas relativos a la pobreza y el desarrollo, tras un largo período en que los mismos habían quedado en un segundo plano. De hecho, la Declaración del Milenio (Naciones Unidas 2000) reconoció parcialmente el fracaso de las estrategias basadas en la confianza ciega en los mercados y en la apuesta por su ampliación permanente,² al tiempo que planteaba la necesidad de un esfuerzo coordinado, de carácter político, para superar la pobreza,³ sin dejar la tarea en las manos exclusivas de la iniciativa privada.

La Declaración del Milenio incluía una serie de grandes principios como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común, todos ellos valores esenciales en las relaciones internacionales del siglo XXI. Se reafirmó el valor de la paz, la seguridad y el desarme y se insistió en la importancia de dedicar los esfuerzos necesarios para promover la democracia y el respeto a todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Se planteó asimismo la necesidad de promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces para conseguir un desarrollo verdaderamente sostenible. Se subrayó el ineludible apoyo a las necesidades de África. Y por último se destacó la importancia de fortalecer las Naciones Unidas como el instrumento más eficaz para lograr las prioridades planteadas.

2 «Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos» (Naciones Unidas 2000: párr. 5).

3 «Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición» (ib.).

Estos grandes principios se concretaron un año más tarde en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que terminaron por eclipsar a la propia Declaración del Milenio,⁴ planteando unas metas para el horizonte del año 2015 relacionadas con unos objetivos que en realidad no aparecían ordenados como tales, sino apuntados entre otros muchos en la mencionada Declaración. De hecho, ni la Declaración ni los Objetivos del Milenio representaron una aportación novedosa, pues muchos temas ya habían sido planteados en otras conferencias, y la mayor parte de los planes de acción para lograr dicho objetivos ya habían sido elaborados y aprobados por los Estados miembros.

Sin embargo, la importancia alcanzada por los Objetivos del Milenio en los debates sobre la AOD y, en general, sobre las políticas de cooperación al desarrollo obliga a realizar algunas consideraciones más precisas sobre los mismos. Para ello, distinguiremos dos aspectos principales: su propia formulación, por un lado, y la relevancia alcanzada por los mismos como «agenda» del desarrollo, por otro.

2.1. La selección y formulación de los Objetivos del Milenio

Desde nuestro punto de vista, existen aspectos problemáticos en la propia definición de los ODM que han provocado la crítica de diversos sectores y que han sido recogidos por distintos autores. Entre ellos resaltaremos los siguientes:

- Los ODM constituyen un pequeño extracto de un amplio catálogo de problemas y objetivos presentes en la Declaración del Milenio sin que se expliquen los criterios seguidos para la adopción de unos y el abandono de otros. El principal fundamento aportado es el relativo a la pertinencia de un catálogo reducido, capaz de alcanzar una amplia difusión. Ello ha dado lugar a distintas críticas, en especial que los objetivos se plantearon de manera arbitraria para medir el progreso contra la pobreza y la privación, cuando se trata, sin embargo, de asuntos que tienen múltiples dimensiones. Kabeer (2010) subraya a este respecto que la exclusión de los sectores más pobres es producto de desigualdades múltiples y entrelazadas, relacionadas transversalmente con el género, y que afectan a la raza, la etnia, la casta, la religión o la lengua.
- Se ha señalado asimismo que la elección de unos objetivos uniformes para situaciones muy distintas y con problemas de desarrollo de características y naturaleza diversas constituye una opción problemática. De hecho, la elección de unos objetivos e indicadores comunes⁵ requiere evaluar logros nacionales de acuerdo con dicho catálogo, al margen de lo específico de cada territorio, sin establecer prioridades según la naturaleza de los problemas. La elección de los ODM, según Jolly (2003), puede verse como un proceso de arriba hacia abajo, sin participación

4 Los ODM se dieron a conocer como anexo a un documento del Secretario General titulado *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, publicado en 2001 (Naciones Unidas 2001).

5 Lo que en un principio representó una apuesta global de conjunto derivó posteriormente en la pretensión de metas de obligado cumplimiento para todos los países, tal y como critica Vandemoortele, coarqui-tecto de los ODM.

en el establecimiento de prioridades de los distintos grupos implicados, que prioriza el papel de los expertos y los donantes.⁶ Además, la especificidad de los contextos nacionales y locales puede provocar situaciones paradójicas, como que determinadas metas se cumplan en términos estadísticos, sin que, por el contrario, la realidad haya mejorado sustancialmente.⁷

- Otro aspecto a resaltar es el hecho de que los ODM se centran en problemas que afectan especialmente a los países económicamente más pobres, lo que representa un paso atrás respecto a la Declaración del Milenio, que contenía un diagnóstico relativamente amplio sobre los problemas del desarrollo que suponen retos y responsabilidades para países ricos y pobres. Como señala Kabeer, los problemas que en los ODM se presentan como específicos de los países más pobres en términos económicos aluden a cuestiones que son también producto de desigualdades estructurales que funcionan a nivel global. En realidad, de los ocho objetivos, siete han de ser conseguidos por los países más pobres y solo uno, el octavo, tiene en cuenta la relación entre unos y otros países (Kabeer 2010).
- Por otra parte, los ODM plantean claras limitaciones desde una perspectiva de género. Las críticas en este sentido han sido muchas y variadas, destacando las relativas a la ausencia de metas e indicadores relativos al empoderamiento,⁸ la no alusión a la violencia contra las mujeres, o la desconsideración de los derechos sexuales y reproductivos. Además, cabe subrayar el tratamiento reduccionista que supone centrar el problema en un único objetivo, ya que el mismo requiere un enfoque transversal. Algunas de estas críticas ya fueron recogidas en el Informe de seguimiento de los ODM de Naciones Unidas en 2010.⁹ Además, desde UNIFEM se ha instado a una acción urgente en cuatro áreas para conseguir la justicia de género y los ODM (UNIFEM 2010),¹⁰ puesto que los progresos en igualdad de género han sido más lentos que en otros objetivos, dada la persistencia existente en la discriminación contra las mujeres.

6 Una crítica bastante extendida es que los indicadores propuestos en los ODM para evaluar los procesos de desarrollo no son válidos para el caso de África (Easterly 2009; Vandemoortele 2009; Bello 2010; Kabeer 2010).

7 En su crítica, Bhagwati (2010) apunta el ejemplo de algunas zonas de la India en donde los avances en la universalización de la enseñanza pueden ocultar la persistencia de dificultades para escribir u operar aritméticamente, como consecuencia del absentismo docente.

8 Refiriéndose a este asunto, muchas investigadoras y activistas señalan la mayor importancia que tiene la participación en gobiernos locales o municipales más allá del dato relativo a la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales.

9 En dicho informe se planteaba que la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer y la erradicación de la pobreza son esenciales para el desarrollo económico y social, y para el logro de todos los ODM (Naciones Unidas 2010). Además, a lo largo de todo el documento se hacen continuas consideraciones a los aspectos de género, en lo que parece un intento de responder a las críticas feministas planteadas.

10 Estas cuatro áreas son la expansión de servicios públicos sensibles a las mujeres; la garantía de tierras y empleo; el incremento de su voz en la toma de decisiones; y la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

2.2. La consideración de los ODM como «agenda» del desarrollo

El esquematismo y la simplicidad de los ODM se han justificado normalmente en nombre de una mayor eficacia política. Sin embargo, ello ha dejado fuera del foco de atención un amplio número de cuestiones relativas a las políticas de desarrollo y a los cambios estructurales que, en último término, pueden o no hacer viables dichos objetivos. Como apunta Vandermoortele (2009), los Objetivos del Milenio fueron paulatinamente sacados del contexto para ser encumbrados como agenda del desarrollo, pretendiendo en vano que reflejaran las múltiples y complejas dimensiones del desarrollo. En ese sentido, el hecho de que los

ODM se hayan presentado como objetivos deseables, sin relación con estrategias de desarrollo específicas, plantea diversos problemas que señalamos a continuación:

- Al no vincularse los ODM con estrategias de desarrollo concretas viene a dejarse la responsabilidad en manos de los Gobiernos, sin plantear ningún análisis sobre las condiciones ni los procesos económicos que puedan dar sostén y continuidad a las metas sociales establecidas. Por esta razón algunos consideran que el planteamiento de los ODM es superficial y arbitrario, al presentarse como metas técnicas, al margen de los procesos sociales y económicos (Bello 2010), o de forma excesivamente vinculada a la ampliación de los recursos disponibles (Alonso 2006).
- Por otra parte, la importancia otorgada a los aspectos cuantitativos y a los indicadores vinculados a los ODM ha centrado excesivamente la atención en el logro estadístico de determinadas metas, quedando en segundo plano la cuestión central de la estabilidad de dichos logros. Sin embargo, como han señalado algunos autores, se debería incidir tanto en las metas como en los procesos que están detrás de las transformaciones sociales (Bello 2010), ya que, como dice Vandemoortele (2009), los ODM exigen cambios y transformaciones endógenos en la sociedad y en la economía que difícilmente serán rápidos o lineales, pues se enfrentan a complejos límites políticos, culturales y ecológicos.
- Finalmente, la centralidad de los ODM en la agenda del desarrollo ha generado una creciente asociación entre el posible avance hacia ellos y los flujos de AOD, desvinculándolos aún más de las estrategias y políticas de desarrollo y de las transformaciones necesarias para su logro. Todo ello ha incidido de forma negativa en los debates sobre la cooperación, que se han centrado en la cuantía de los flujos financieros necesarios para lograr los objetivos, abandonando el análisis de los flujos e instrumentos necesarios para hacer viables los propios procesos. Pero, paradójicamente, la cicatería de algunos Gobiernos donantes a la hora de financiar los ODM ha generado numerosas adhesiones hacia estos por parte de los agentes clásicos de cooperación (especialmente las ONGD), lo que ha ayudado a encumbrarlos como agenda del desarrollo.

11 El PNUD, en el Informe sobre el Desarrollo Humano de 2003, reconocía el problema señalando que «los objetivos ponen de manifiesto el consenso alcanzado sobre las principales metas del desarrollo mundial, no pretenden ser un nuevo modelo de desarrollo» (PNUD 2003: 30).

Por todo ello, creemos necesario resaltar que, más allá de los propósitos que alumbraron los Objetivos del Milenio,¹¹ estos han acabado por adquirir carta de naturaleza como expresión global de los retos actuales de desarrollo, dejando en segundo plano algunas de las cuestiones fundamentales que condicionan los procesos sociales y que afectan incluso a las propias metas propuestas. En este sentido, pensamos que los ODM pueden valorarse de dos maneras diferentes: por lo que plantean y por lo que eluden plantear. Y, desde esta perspectiva, el problema

principal radica en su consideración como retos centrales del desarrollo, visión claramente reduccionista que deja fuera del análisis cuestiones de gran trascendencia, que pueden hacer inviables los propios objetivos propuestos.

3

Los ODM, la AOD y la lógica del sistema financiero internacional: de Monterrey a Doha

La Declaración del Milenio y la formulación de los ODM representaron una nueva oportunidad para relanzar el debate sobre la cooperación y dar una mayor legitimidad a la AOD, tras unos años caracterizados por las críticas recibidas por la misma, el cuestionamiento de sus resultados —lo que dio en llamarse la *fatiga de la ayuda*—, y el descenso de los montos de la ayuda (Unceta 2003; Sanahuja 2007).

Aunque, como ya se ha dicho, el debate sobre los ODM y su sencillo planteamiento (metas e indicadores) acaparó toda la atención y aparcó casi por completo la cuestión de las políticas de desarrollo, dicho planteamiento sí logró —siquiera coyunturalmente— poner sobre la mesa el problema de su financiación (el coste de los objetivos y el origen de los fondos necesarios para su logro). En ese sentido, cuanto más se reforzó el papel de los ODM como «agenda» del desarrollo, mayor presencia tuvieron dichos objetivos en las discusiones sobre la cooperación y la ayuda al desarrollo.

Inicialmente, la cumbre de Monterrey de 2002 vino a representar el marco elegido para debatir sobre los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM, y los compromisos allí asumidos pasaron a estar vinculados a la agenda global para su consecución (UNCTAD 2008). En la posterior Cumbre del Milenio +5, celebrada en 2005 para evaluar el progreso de los ODM, hubo fuertes presiones —especialmente por parte del Gobierno de los EE. UU.— para eliminar cualquier referencia a dichos objetivos del texto de la resolución, así como para evitar compromisos concretos sobre financiación de los mismos. Dicho intento no prosperó, pero contribuyó, paradójicamente, a realzar el valor de los ODM ante muchas ONGD y otros sectores sociales como expresión del esfuerzo solidario de la comunidad internacional frente a las fuerzas y Gobiernos más reacios a sostener la AOD.

Las conclusiones de la Cumbre de Monterrey abogaban por redoblar los esfuerzos de la comunidad internacional para superar la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio, a la vez que reafirmaban la prioridad del comercio y de las inversiones extranjeras. Y al mismo tiempo que se reclamaban nuevos fondos (reiterándose por enésima vez la necesidad de avanzar hacia el compromiso del 0,7 % del PIB), se insistía en

la condicionalidad de la ayuda, planteándose la necesidad de reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios al capital privado. Sin embargo, las reformas exigidas a los países receptores de AOD no se vieron acompañadas por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al propio sistema financiero internacional. Ni siquiera fueron consideradas¹² iniciativas orientadas a crear nuevos instrumentos y generar nuevos fondos para avanzar en la consecución de los ODM.

En la práctica, el Consenso de Monterrey representó un frágil acuerdo de mínimos para reivindicar de nuevo la importancia de la AOD, pero sin cuestionar la lógica dominante en el sistema financiero internacional. Se trataba de lograr que la Declaración del Milenio fuera del agrado de los donantes dentro de la ortodoxia dominante en materia financiera, lo que llevó a algunos a considerar a Monterrey como una continuación del Consenso de Washington (Ibisate 2002). Esta dinámica se mantuvo, con escasas variaciones, en las distintas reuniones celebradas con posterioridad, pese a los esfuerzos de los EE. UU. por rebajar las escasas expectativas que el Consenso de Monterrey había despertado en algunos sectores.¹³

En este sentido, la Cumbre celebrada en Doha en 2008 apenas aportó novedades. Los ODM se mantuvieron como referencia central en el discurso, más allá de las escasas medidas planteadas para hacerlos viables, y la declaración final reafirmó explícitamente el Consenso de Monterrey, sin aportar ninguna idea novedosa, planteando una renovada fe en los diagnósticos y terapias tradicionales, y otorgando un tratamiento pusilánime y raquítico de la agenda del desarrollo (Nolte 2009). Sin embargo, Doha representó un fortalecimiento de la retórica sobre algunos aspectos del desarrollo. De hecho, en la declaración final se incluyeron algunos temas, como la dificultad para implementar políticas nacionales en el marco de la globalización; el interés de acometer reformas fiscales que incrementen el flujo de recursos internos para el desarrollo; la alusión a la fuga de capitales como problema; la mención a la necesidad de sectores financieros inclusivos que permitan el acceso a los mismos a los sectores más desfavorecidos; o el reconocimiento de la equidad de género y del empoderamiento de las mujeres como dimensiones clave del desarrollo. Este último aspecto fue especialmente relevante en el texto, lo que estaba en línea con la importancia dada al tema unos meses antes, en el Programa de Acción de Accra. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de estos temas, no se adoptó ningún compromiso específico ni se formuló ningún plan de acción para afrontarlos.¹⁴

En general, los debates sobre la financiación del desarrollo habidos durante la última década responden a la confluencia de dos corrientes de fondo. Por una parte, el excesivo protagonismo adquirido por los ODM, que, con su enfoque reduccionista, ha relegado a un segundo plano las reflexiones sobre la pobreza y las políticas para su erradicación, haciendo depender el logro de dichos objetivos de la cuantía de los fondos de la AOD.¹⁵ Ello ha venido a reforzar una visión sesgada de los problemas

- 12 La necesidad de nuevas formas de financiación del desarrollo, en general, y de los ODM, en particular, se plantea en Reisen (2004) y en Alonso (2009).
- 13 Debe tenerse en cuenta a este respecto que la Cumbre de Monterrey representó la primera reunión celebrada en muchos años para debatir específicamente sobre la financiación del desarrollo.
- 14 Nolte señala que la huida de capitales desde África en el periodo 1970-2008 se estima en 854 000 millones de dólares, cantidad que habría bastado para la amortización de la deuda externa de la región, con un sobrante para el alivio de la pobreza y el crecimiento económico (Nolte 2009).
- 15 Vandemoortele (2009) comenta críticamente la idea —relativamente extendida— de que triplicando la AOD será posible cumplir con los ODM en todos los países, al margen de las necesarias transformaciones endógenas. Por otra parte, el propio PNUD, en su *Informe* de 2005 planteaba el problema del «déficit de financiación» de los ODM, calculado como la distancia existente entre la AOD necesaria para cumplir con los ODM y las tendencias reales de los montos de ayuda. El equipo del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, dirigido por Sachs, planteó que serían necesarios 135 000 millones de dólares en 2006 y 195 000 millones de dólares en 2015 para cumplir los ODM (Alonso 2009).

del desarrollo, centrando la atención de la cooperación sobre las corrientes de AOD en detrimento de otros instrumentos, pero además ha profundizado el desequilibrio existente en unos mecanismos de asociación internacional basados casi exclusivamente en la transferencia de dinero, lo que representa una asociación de carácter inherentemente unilateral y desigual (Vandemoortele 2009).

Y, por otro lado, esta corriente de fondo se ha visto enfrentada a otra, fuertemente instalada en los núcleos más influyentes del sistema financiero internacional, que considera que el aumento en los flujos de AOD puede contribuir a una mayor dependencia y tener más efectos negativos que positivos, por lo que, en todo caso, debiera tener un carácter subsidiario y condicional. En dicha línea, autores de marcada orientación liberal, como Bhagwati, han subrayado lo inoportuno de reclamar nuevos incrementos en los flujos de ayuda,¹⁶ en tanto que algunos Gobiernos de países donantes se han negado una y otra vez a adquirir nuevos compromisos en materia de AOD, a debatir sobre nuevos instrumentos de financiación del desarrollo, o a acometer una reforma del sistema financiero internacional en una clave más equitativa y favorable a las necesidades de los países pobres.

4 La eficacia de la ayuda y los retos del desarrollo: De París a Busán

El tercer aspecto que durante la pasada década suscitó la atención de expertos, agencias de desarrollo y organismos internacionales es la preocupación sobre la eficacia de la AOD, concretada principalmente en la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y en el más reciente 4.º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busán.¹⁷

En efecto, con posterioridad a la Cumbre del Milenio, diversas reuniones celebradas en Roma (2003) y Marrakech (2004) habían puesto sobre la mesa las cuestiones relacionadas con la calidad y la eficacia de la ayuda, de cuya evolución en un sentido positivo o negativo dependería la posibilidad de avanzar hacia las metas propuestas. En este contexto, la Declaración de París estableció una clara conexión con los Objetivos del Milenio al señalar que las mismas «incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM» (OCDE 2008: párr. 2). Por su parte, el Programa de Acción de Accra subrayaba que «la eficacia de la ayuda forma parte del programa más amplio de financiamiento para el desarrollo» y que «para lograr resultados en términos de desarrollo y alcanzar los ODM debemos cumplir nuestros compromisos relativos a la calidad y los volúmenes de la ayuda» (OCDE 2008: párr. 31).

16 Para Bhagwati, «la actual conducción, en funciones durante casi una década, ha terminado dedicándose a un proceso tecnocrático basado en mayores demandas de flujos de ayuda y a la defensa de programas independientemente de las limitaciones que en cada caso imponen la gobernabilidad y el contexto local, un enfoque que distrae la atención de la consecución eficaz incluso de los ODM vigentes. Pretender algo mejor no es ciertamente un despropósito» (Bhagwati 2010: 16).

17 Celebrado en Busán (República de Corea) entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2011.

Los debates sobre estos temas centraron desde el primer momento su atención en el diseño y la gestión de la ayuda. Cuestiones como la mayor o menor identificación de los potenciales beneficiarios con los programas puestos en marcha, la relación de las intervenciones financiadas con los planes de desarrollo de los socios locales o la coordinación entre las actividades llevadas a cabo por los distintos donantes, ocuparon los principales esfuerzos junto al análisis de los mecanismos de gestión y evaluación de los resultados. De acuerdo con esta lógica, el enfoque adoptado para estudiar la eficacia de la ayuda se centró en el análisis de lo que se hacía, es decir, de los posibles problemas existentes en su gestión, desconsiderando la importancia de lo que no se hacía, es decir de asuntos situados más allá de la cadena de la ayuda que pudieran estar limitando la mencionada eficacia de la AOD.

Sin embargo, la lógica y los principios de la Declaración de París tienen una lectura ambivalente. Por un lado, la preocupación por mejorar la calidad de la ayuda evitando una mala gestión constituye algo deseable y difícilmente discutible. Además, cuestiones como la apropiación, el alineamiento o la armonización responden a problemas largamente señalados por numerosos actores. Por ello, no es extraño que, incluso desde el sector de las ONGD, la idea de una reforma del sistema haya sido considerada como positiva o esperanzadora. Sin embargo, y matizando esta percepción, también se ha señalado que la Declaración de París queda en realidad reducida a unos principios y unos dispositivos para gestionar y distribuir la ayuda, pero sin establecer prioridades ni recomendaciones sobre los principales temas vinculados al desarrollo, salvo quizá en la cuestión del medio ambiente (Martínez y Zabala 2010).

Resulta especialmente significativo a este respecto el nulo tratamiento dado en la Declaración de París a las cuestiones de género, a pesar de ser uno de los ocho temas reflejados en los Objetivos del Milenio. Dicha ausencia ha supuesto en la práctica dejar de lado la posibilidad de llevar a cabo una estrategia conjunta y armonizada entre los países donantes en materia de *mainstreaming* de género, y una gestión por resultados que permitiera visualizar y detectar las desigualdades en este terreno, además de comprobar el impacto sobre las mujeres y las niñas, y verificar si se logran avances hacia la consecución de los ODM (Martínez y Zabala 2010). En este sentido, el Plan de Acción de Accra y más recientemente el 4.º Foro celebrado en Busán suponen un progresivo avance, puesto que plantean que las políticas de cooperación deben recoger la igualdad de género de manera más coherente, al igual que la defensa del medio ambiente y la protección de los derechos humanos.

De manera general, cabe decir que tanto la Declaración de París como el Plan de Acción de Accra presentan una lectura de los problemas de la cooperación excesivamente estrecha que impide captar la naturaleza de algunos de ellos y resta potencialidad a los principios y recomendaciones adoptados. Ello se manifiesta en dos aspectos principales: la consideración de los actores y la interpretación y aplicación de dichos

principios. En cuanto al primero, la Declaración de París parte de una visión de la cooperación reducida al papel de los Estados como casi únicos protagonistas. De acuerdo con esta visión, los Gobiernos estatales ostentan el monopolio de la cooperación en los países donantes, quedando fuera del análisis otros actores como las ONGD o las entidades subestatales. Sin embargo, no puede olvidarse que las ONGD representan una parte significativa de los esfuerzos desplegados por la sociedad en materia de cooperación, especialmente en términos cualitativos, y que además su papel en los denominados países socios es de la máxima importancia. Por ello, el énfasis de la Declaración de París en el papel de los Gobiernos y de sus políticas corre el riesgo de convertirse en argumento a favor del control sobre las ONGD y de su subordinación a las estrategias de aquellos (Sanahuja 2007). Por otra parte, este enfoque desconsidera el papel de otros actores (como las entidades públicas de carácter subestatal) al subordinar principios tales como la apropiación o el alineamiento a la asociación entre los Gobiernos de los Estados. De esa forma quedan fuera del análisis los planes de desarrollo de carácter local, así como las redes tejidas por la sociedad civil y por las entidades subestatales de unos y otros países, incluidos los flujos financieros promovidos y gestionados en su seno.

Por lo que se refiere al segundo de los temas apuntados, el de la escasa potencialidad de los principios, este representa un serio problema que convierte muchas veces en papel mojado las recomendaciones derivadas de la Declaración de París. En efecto, principios como la apropiación o el alineamiento se quedan en mera retórica cuando las instituciones de los países socios carecen de capacidad para asumir el liderazgo o de representar a la población. Ello deriva en un enfoque tecnocrático de la cooperación y de la gestión de la ayuda, planteado al margen de las condiciones reales y de la capacidad de los distintos actores para asumir el papel que se les otorga. Pero, además, los Principios de París, presentados al margen de los objetivos reales de desarrollo, pueden ser utilizados de manera perversa, llegando incluso a operar en sentido opuesto al que habían sido concebidos. En efecto, políticas nacionales contrarias a los derechos humanos o a la equidad de género han llegado a reivindicarse apelando al principio de alineamiento, lo que ha generado algunas crisis en las relaciones de cooperación y ha dificultado el avance hacia espacios de mutua responsabilidad.¹⁸

Estos dos tipos de problemas, junto a otras críticas formuladas en los años siguientes, tuvieron cierta incidencia en la cumbre de Accra, en donde se matizaron algunos aspectos. En este sentido, el Programa de Acción reconoció la importancia de otros actores (parlamentos, gobiernos locales, agentes económicos, sociales culturales, tales como organizaciones civiles, institutos de investigación, o el propio sector privado), lo que supuso un avance para la posibilidad de contar con mecanismos más eficaces para el control y la rendición de cuentas en los países socios y un mayor protagonismo de la población. Sin embargo, en la prác-

18 El caso de Nicaragua y los problemas surgidos en torno a la equidad de género y otras cuestiones constituye un buen ejemplo. Algunos autores, como Schulz, llegaron a plantear que «el capítulo nicaragüense de la agenda de París ha entrado en una profunda crisis. En vez de consolidarse como un ejemplo exitoso, una progresiva demolición está deteriorando este laboratorio considerado como una prueba de que el nuevo tipo de relaciones más horizontales entre donantes y Gobierno no solamente es deseable, sino también viable y eficaz» (Schulz 2007: 1).

tica, las mejoras introducidas en el Plan de Acción de Accra no pasaron del ámbito de las recomendaciones, sin incorporar compromisos ni mencionar instrumentos específicos para desarrollar las ideas planteadas. Y en lo que respecta al Foro de Busán, en él se ha planteado la necesidad de una nueva agenda abierta a todos los actores que puedan trabajar por objetivos comunes y compromisos diferentes, y sobre esta base se acoge de forma favorable la inclusión de la sociedad civil, del sector privado y de otros actores.¹⁹

La resultante de todo lo anterior ha sido la paulatina consolidación, a través de la Declaración de París y del Plan de Acción de Accra, de una visión tecnocrática de la cooperación, centrada en la gestión de la ayuda, frente a lecturas más abiertas de los problemas de la eficacia que incluyeran análisis del papel negativo desempeñado por muchas las políticas de desarrollo que han contribuido a neutralizar de manera sistemática los potenciales efectos positivos de aquella. Algunas limitaciones de este enfoque parecen haber sido reconocidas en la Declaración del 4.º Foro de Busán, aunque las propuestas contenidas en la misma parecen más bien un intento de ampliar el diagnóstico sin cuestionar los planteamientos anteriores, lo que dificultaría su proyección para el logro de una cooperación al desarrollo más eficaz, capaz de trascender la cadena de la ayuda.

5 Conclusiones y retos para el futuro

19 Además, en la «Declaración final» se contempla la puesta en marcha de una nueva asociación mundial denominada “Alianza Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz”, representativa y abierta a todos los actores, para apoyar y asegurar la responsabilidad en la ejecución de los compromisos políticos y garantizar revisiones periódicas de los avances. Para ello se invita a la OCDE y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a apoyar el funcionamiento efectivo de esta Alianza Mundial, basándose en su colaboración hasta la fecha y en sus respectivos mandatos y áreas de ventaja comparativa (párr. 36). La puesta en marcha de la Alianza se previó para junio de 2012 e implica la desaparición progresiva del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD.

Tras analizar las tres lógicas que han estado presentes en las cumbres y reuniones internacionales relacionadas con la cooperación al desarrollo plantearemos a continuación unas breves conclusiones que, en nuestra opinión, se derivan de todo lo anterior.

Constatamos en primer lugar que las conferencias celebradas y las propuestas planteadas a lo largo de la última década no han servido para sacar a la cooperación de la grave crisis en la que se encontraba ya en los años noventa. En la actualidad la cooperación sigue estando cuestionada desde muy diversos sectores, a la vez que muestra su creciente dificultad para hacer frente a las metas propuestas, incluidas las relativas a los ODM. En nuestra opinión, ello es en buena medida el resultado de una lectura parcial —y en ocasiones sesgada— de los problemas y retos del desarrollo, así como de la colisión entre los diversos enfoques desde los que se ha planteado el debate durante los últimos años.

A nuestro modo de ver, dichos enfoques, de influencia desigual, se han manifestado en torno a tres grandes cuestiones. Está en primer lugar el ámbito de los principios y de los objetivos del desarrollo, cuyo principal exponente es la Declaración del Milenio suscrita en Nueva York, y su posterior concreción en los ODM. En segundo término se encuentran las

cuestiones relativas a la financiación del desarrollo y el enfoque surgido en Monterrey —y posteriormente corroborado en Doha— sobre este asunto. Y, finalmente, es posible identificar la lógica surgida de la Declaración de París, centrada en el análisis de la eficacia y, más concretamente, en el ámbito de la cadena de la ayuda. El resultado de la influencia de estas tres lógicas es la ausencia de un enfoque integral, capaz de actuar sobre los verdaderos problemas de fondo y sobre los retos que deben afrontar las políticas de desarrollo. Por el contrario, se ha impuesto un enfoque crecientemente tecnocrático en lo referente al análisis de la cooperación, acorde con el marco y los condicionamientos derivados de la lógica de funcionamiento del sistema financiero internacional.

Como consecuencia de lo anterior, las políticas de desarrollo y los factores estructurales que inciden en ellas han ido quedando progresivamente fuera del análisis. El debate sobre la coherencia de las políticas de desarrollo ha sido sistemáticamente obviado, dejando fuera del campo de estudio todas aquellas cuestiones que han incidido negativamente en los posibles efectos de la cooperación pero que tienen que ver con temas que se sitúan más allá de la cadena de la ayuda y de su gestión. Entre estos asuntos destacaremos los siguientes:

- Un análisis integral de la cooperación, capaz de ir más allá de la ayuda, y que comprenda diferentes aspectos que condicionan el bienestar de las personas en unas y otras partes del mundo. En la actualidad, diversas cuestiones que no están directamente vinculadas con los flujos de ayuda (como el comercio internacional, los mercados de capitales, la legislación sobre patentes, las afecciones al medio ambiente global, la protección universal de los derechos humanos...) tienen una influencia más importante que los propios flujos de ayuda a la hora de hacer posibles o viables los procesos de desarrollo en unos y otros lugares. En consecuencia, la cooperación para unas reglas de comercio más equitativas, para la protección global del medio ambiente, para la protección internacional de los derechos humanos, etc., constituyen aspectos tanto o más importantes que la cooperación basada en los flujos de AOD para avanzar en la lucha contra la pobreza y hacia un modelo de desarrollo más humano y sostenible. Sin embargo, como ya se ha subrayado, dichos asuntos han quedado fuera de los tres enfoques estudiados.
- La preocupación por lo que se ha venido a denominar la coherencia de políticas y que en estos momentos constituye el auténtico talón de Aquiles de la cooperación al desarrollo. Se trata de un asunto que ha sido sistemáticamente soslayado en los debates sobre la eficacia planteados en las reuniones y cumbres celebradas durante la última década. Sin embargo, como ha sido repetidamente apuntado, la cooperación al desarrollo no podrá ser eficaz mientras no sea coherente. En la actualidad, muchas políticas puestas en marcha por los principales Gobiernos do-

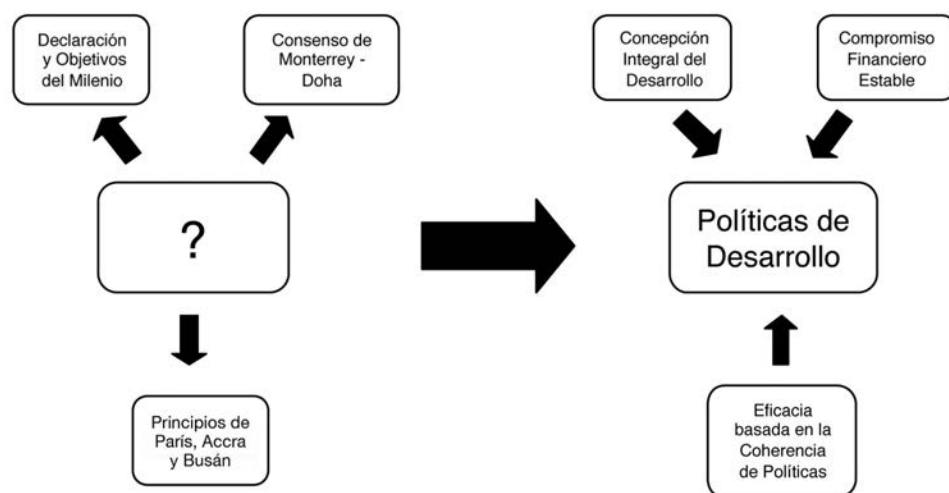
nantes son abiertamente contradictorias con los objetivos que se pretende teóricamente alcanzar a través de la cooperación al desarrollo. La consecuencia de ello es que, como en la historia de Penélope, la cooperación trata de tejer durante el día lo que otras políticas destejen durante la noche. La ausencia de cualquier compromiso en este sentido constituye una de las principales lagunas de los acuerdos adoptados en la última década.

- La necesidad de acuerdos y compromisos de financiación vinculantes, como instrumento imprescindible para avanzar hacia una cooperación más eficaz. Aunque la transferencia de recursos financieros no debería constituir el principal mecanismo de cooperación (ya que, como se ha planteado más arriba, las cuestiones comerciales, ambientales, derechos sobre patentes y otras pueden acabar siendo más relevantes), lo cierto es que durante mucho tiempo serán necesarios mecanismos de compensación interterritorial entre unos y otros países que permitan una mayor equidad entre ellos. Pero, como ha sido reiteradamente señalado, ello no puede seguir dependiendo de una AOD «voluntaria», sino que requiere de instrumentos estables y previsibles, sujetos al control y verificación públicos. Esto incluye la necesidad de avanzar hacia mecanismos de fiscalidad internacional como reflejo de dicho compromiso, superando una lógica redistributiva concebida para operar solo en el interior de los Estados, cuestión que afecta a la propia lógica del actual sistema financiero internacional, planteando la necesidad de su reforma en una clave más equitativa y más próxima a los objetivos del desarrollo.
- La incorporación al sistema internacional de ayuda de nuevos agentes gubernamentales, de países que son a la vez receptores y donantes de AOD, y que plantean nuevas propuestas para el tratamiento de los flujos de financiación globales. La actual arquitectura de la AOD, concebida desde el CAD como club de donantes pertenecientes a la OCDE, es reflejo de una idea de la cooperación al desarrollo unidireccional y de carácter Norte-Sur. Pero esa forma de entender y de organizar los flujos de AOD dificulta un tratamiento más amplio, conectado con otros problemas existentes en el sistema financiero internacional y con las propuestas que emergen desde esa nueva realidad que es la llamada cooperación Sur-Sur. En estas circunstancias, las lógicas puestas en marcha precisan un enfoque más amplio, que contemple un marco de trabajo más abierto y representativo que el que actualmente tiene el CAD para enfrentar los debates sobre la orientación de los flujos de AOD.

Como conclusión, creemos que las tres lógicas desencadenadas durante la primera década del siglo XXI han resultado un fracaso desde el punto de vista de los objetivos propuestos, lo que reclama la necesidad de abandonar una agenda basada en una concepción tecnocrática y re-

duccionista de la eficacia, para avanzar hacia un programa de actuación capaz de encarar los auténticos retos del presente. Ello pasa, sin duda, por una agenda integral, en la cual las políticas de desarrollo constituyan su fundamento y en la que se reconozca la necesidad de metas, objetivos y reglas comunes, de carácter global, que hagan viables los procesos de desarrollo en unos y otros lugares, junto a objetivos parcialmente distintos en cada territorio, de acuerdo con la propia problemática de los mismos. Objetivos distintos que, además, no caben ser pensados al margen de las limitaciones globales, ni pueden concebirse como algo circunscrito a los países más pobres.

Como se expone en el siguiente diagrama, consideramos que las lógicas seguidas por los tres procesos analizados, además de contradictorias en algunos aspectos, no responden a las necesidades derivadas de una política realmente enfocada al desarrollo, desencadenando tendencias centrífugas que perjudican el logro de los objetivos planteados.



Por ello, se requeriría un cambio de enfoque en el que las políticas de desarrollo se situaran en el centro del análisis y las estrategias diseñadas respondieran a las necesidades derivadas de las mismas. En estas circunstancias, consideramos que cooperar para el desarrollo requiere adoptar un enfoque más integral y, desde luego, mucho más audaz que el surgido de las cumbres celebradas durante la primera década del siglo XXI, incorporando al debate sobre la eficacia los asuntos más arriba señalados y poniendo en marcha nuevos instrumentos capaces de afrontarlos.

6 Referencias

- ALONSO JA (2006). Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. CIDOB 72:17-39
- ALONSO JA (2009). Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas. Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid
- BHAGWATI, J (2010). Hora de reflexionar. Finanzas y Desarrollo 47(3):14-16. Fondo Monetario Internacional, Washington
- BELLO O (2010). Los retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Policy Brief 42
- EASTERLY W (2009). How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa. World Development 37(1):26-35
- HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS (2011). Busan Partnership for Effective Development Co-operation, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness Busan, Republic of Korea, 29 November-1 December 2011. <http://www.busanhlf4.org>
- IBISATE FJ (2002). El consenso de Monterrey: financiar el desarrollo. Realidad (San Salvador) 86:131-150
- JOLLY R (2003). Global Goals – the UN experience, Background paper for Human Development Report 2003. http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2003/HDR2003_Jolly.pdf
- KABEER N (2010). Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities. Institute of Development Studies and MDG Achievement Fund
- MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2010). Economic crisis, gender repercussions, and Official Development Aid. In: Unceta K y Arrinda A (eds.). Development Cooperation: Facing the Challenges of Global Change. Center for Basque Studies. University of Nevada, Reno (Current Research 3), pp 75-92
- NACIONES UNIDAS (2000). Declaración del Milenio. Resolución A/55/L.2 de la Asamblea General. Nueva York
- NACIONES UNIDAS (2001). Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General. A/56/326. Nueva York
- NACIONES UNIDAS (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010. Nueva York
- NOLTE M (2009). Crisis Global y Financiación del Desarrollo. De Monterrey a Doha. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Bilbao
- OCDE (2008). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra. Foro de alto nivel sobre la eficacia de la AOD. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- PNUD (2003). Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. Nueva York
- PNUD (2005). Informe sobre el Desarrollo Humano 2005. Nueva York
- REISEN H (2004). Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals. Policy Brief (OECD Development Centre, Paris) 24
- SANAHUJA JA (2007) ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. In: Mesa M (coord.). Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). CEIPAZ, Madrid, pp 71-101
- SCHULZ NS (2007). Nicaragua, un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda. FRIDE. <http://www.fride.org/publicacion/285/nicaragua:-un-duro-despertar-en-el-laboratorio-de-la-eficacia-de-la-ayuda>
- UNCETA K (2003). El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo. Revista de Economía Crítica 1:189-200
- UNCTAD (2008). Conferencia Internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del consenso de Monterrey. Nota temática de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York y Ginebra
- UNIFEM (2010). Justicia de género: Clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.unifem.org/progress/pdfs/MDGBrief-Esp.pdf>
- VANDEMOORTELE J (2009). The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point. Development Policy Review 27(4):355-371

Objetivos

Objectives

La revista iberoamericana de estudios de desarrollo RIED (Ibero-American Journal of Development Studies) publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos online es gratuito. Los artículos enviados a evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos, y comunicarán de forma razonada su decisión editorial.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Ibero-American Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final de artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberá traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y en su caso posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown et al 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará “et al”; sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará a,b... tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 Junio 2007.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista.

Nótese que los artículos enviados a evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown et al 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use “et al”; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate a, b, after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Doctoral Theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed 8 June 2007.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.

