

Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Enero-junio / January-june 2016

Volumen / Volume 5

Número / Issue 1

Iberoamerican Journal of Development Studies

Con el apoyo de



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Cooperación
Española

Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

Directores / Editors-in-chief

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

Consejo de editores / Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, Flacso, España
Antonio Sianes, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Universidad Loyola Andalucía, España
Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España
Carlos Oya, SOAS, University of London
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza
Ricardo Álvarez, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, Universidad de Zaragoza

Consejo editorial / Editorial Advisory Board

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

Secretaría Técnica / Administrative Staff

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

EDITAN / PUBLISHER

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

ISSN: 2254-2035

La SEGIB no necesariamente comparte todas las afirmaciones incluidas en este documento

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

Monográfico

Cooperación Sur-Sur y procesos de integración

Coordinado por:
Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN
Giuseppe LO-BRUTTO

6/30

The Politics of Technical Assistance in Regional Integration Processes: Mesoamerican Insights

Política de asistencia técnica en procesos de integración regional:
perspectivas mesoamericanas
Patricia E. ALMAGUER-KALIXTO

32/61

¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP

Moving towards a New Regional Financial Architecture?
Problems and perspectives of monetary cooperation within the ALBA-TCP
Daniele BENZI
Tomás GUAYASAMÍN
Mónica VERGARA

62/86

Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur

Financial cooperation for development,
DNA of South-South Cooperation
Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN

88/122

La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración

South-South Cooperation
and the challenge of quantification, evaluation and assessment
Analilia HUITRÓN-MORALES

Tribuna Libre

126/153

Construction of International Cooperation strategies: An inquiry into the learning experience

Construcción de estrategias de cooperación internacional:
una investigación sobre la experiencia de aprendizaje
Dainelis CABEZA-PULLES
Carmen Amelia CORAL-GUERRERO

154/180

Desigualdad y deudas hipotecarias en Colombia Inequality and Mortgage Debts in Colombia

Yolanda GUERRERO-PINO

205

Objetivos
Objectives

209

Normas para los autores
Author Guidelines

182/203

Macroeconomic Policy Reforms and Economic Performance in Malawi (1960-2013)

Reformas de política macroeconómica
y rendimiento económico en Malawi (1960-2013)
Themba G. CHIRWA
N. M. ODHIAMBO

Monográfico Cooperación Sur-Sur y procesos de integración

Coordinado por:

Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN

Director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica,
Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España

Giuseppe LO-BRUTTO

Profesor-Investigador del Instituto de Ciencias Sociales
y Humanidades "Alfonso Vález Pliego",
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

The Politics of Technical Assistance in Regional Integration Processes: Mesoamerican Insights

Política de asistencia técnica en procesos de integración regional: perspectivas mesoamericanas

Patricia E. ALMAGUER-KALIXTO
endev.research@gmail.com
Interdisciplinary Institute
on Human Ecology and
Sustainability (INTERHES)/
Grupo de Estudios Sociales
y Económicos del Tercer Sector
(GESES),
Universidad de Zaragoza, España

ResumenAbstract

- 1. The environmental dimension of regional integration**
- 2. Case study of a regional integration process: Mesoamerican insights**
 - 2.1. Merging political agendas for a new region**
 - 2.2. Framing the Mesoamerican sustainable development initiative**
- 3. Influence through technical assistance**
- 4. Stepping back from sustainability commitments in the Mesoamerican region**
- 5. New label, same policy**
- 6. Conclusions**
- 7. Bibliography**

The Politics of Technical Assistance in Regional Integration Processes: Mesoamerican Insights

Patricia E. ALMAGUER-KALIXTO
endev.research@gmail.com
Interdisciplinary Institute
on Human Ecology and
Sustainability (INTERHES)/
Grupo de Estudios Sociales
y Económicos del Tercer Sector
(GESES),
Universidad de Zaragoza, España

Política de asistencia técnica en procesos de integración regional: perspectivas mesoamericanas

Cite as:

Almaguer-Kalixto, P. (2016). The Politics of Technical Assistance in Regional Integration Processes: Mesoamerican Insights. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):5-30

Abstract

This paper analyses a regional integration process that includes Belize, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Guatemala, Mexico and Panama. Formally launched in 2001 as the Puebla-Panama Plan (PPP) with a strong commitment to sustainable development and safeguarding the environmental dimension of the regionalisation process, its current version, renamed the Mesoamerican Project (Proyecto Mesoamérica, PM), does not have the same orientation or goals. This paper addresses two questions: *a)* which stakeholders and discourses shaped the regional integration's environmental policy process during its different phases? and *b)* how have the PPP and PM contributed to the environmental governance of the region? The findings suggest that the process has been characterised by strong intervention on the part of supra-national stakeholders that have prioritised liberalisation over the sustainable development agenda for 15 years, weakening regional environmental agencies' ability to produce warrants to reduce the environmental impacts of regionalisation.

Keywords: regional integration, environmental policy process, Mesoamerican Project, South-South Cooperation, sustainable development.

Citar como:

Almaguer-Kalixto, P. (2016). The Politics of Technical Assistance in Regional Integration Processes: Mesoamerican Insights. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):5-30

Resumen

En este trabajo se analiza un proceso de integración regional que incluye a Belice, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y Panamá. Formalmente puesto en marcha en 2001 como el Plan Puebla-Panamá (PPP) con un fuerte compromiso hacia el desarrollo sostenible y la protección medioambiental dentro de un proceso de regionalización, posteriormente cambió el nombre a Proyecto Mesoamérica (PM) con una orientación y metas diferentes. Este documento aborda dos cuestiones: *a)* cómo las partes interesadas han dado forma a un discurso de política medioambiental dentro de un entorno regional y cuáles son sus diferentes fases y *b)* cómo PPP y PM han contribuido a la gobernabilidad ambiental de la región. Los resultados sugieren que el proceso se ha caracterizado por una fuerte intervención por parte de los actores supranacionales, quienes han priorizado la liberalización sobre la agenda de desarrollo sostenible durante quince años. Este hecho debilita a la larga la capacidad de los organismos ambientales regionales para producir garantías en orden a reducir el impacto ambiental de la regionalización.

Palabras clave: integración regional, proceso de la política ambiental, Proyecto Mesoamérica, cooperación Sur-Sur, desarrollo sostenible.

1 The environmental dimension of regional integration

Environmental policy as part of economic integration processes has only become an object of study in recent years. Policy integration is one of the outcomes of what is called «deep» regional integration; that is, government action to reduce differences in national regulatory regimes through the coordination, harmonisation and/or mutual recognition of national laws, regulations and enforcement mechanisms (Kuwayama 1999, p. 32).

According to Carter (2001), attention to environmental policy is necessary because the environment is a part of a transboundary problem that requires action and cooperation not only from the Governments of individual states but also, and increasingly, from other civil-society interest groups at different institutional levels. This is the basis of environmental governance.

Analysis has particularly been documented in the case of European Union (EU) environmental policy integration, with Jordan (2002) addressing the rise of environmental frameworks in the EU. Early integration approaches included organizational, procedural, and contextual factors. For instance, Schiff and Winters (2003) propose three approaches to policy integration: coordination, harmonisation, and the recognition of foreign regulatory regimes. Further analysis has addressed shifts and policy innovation to understand windows of opportunity for and barriers to policy integration (Weber and Driessen 2010), and development costs for businesses integrating environmental protection and energy conservation measures (Hawkins and Wang 2013). However, current research on environmental policy addresses the potential for meso-level institutions to provide leadership and direction in support of alternative global governance practices (Riggirozzi 2015). This paper contributes to the latter literature and previous work addressing change and transformation from policy design to implementation at different levels when analysed as a complex policy process (Almaguer *et al.* 2014).

In theory, sustainability acts as an integrating concept that can attune elements of environmental systems, economic activity and social behaviour in a policy domain across sectors, issues and temporal scales (Robinson 2004, p. 378). Despite the fact that sustainable development as a desirable policy objective is still full of gaps, it remains at the core of the discourse and design of international development policy, as demonstrated by the recently launched Sustainable Development Goals (United Nations 2015). The analysis of policy promoting sustainable development therefore brings to the fore the roles of participation and deliberation in the definition of policy goals and the implementation process, particularly

with its (not necessarily evident) relationship with regional and local environmental governance. Although there are cases of environmental governance that include this perspective, particularly in Europe, other studies have looked at policy integration as a manifestation of sustainable development in a number of different subnational and transnational regions. Kern (2011) focuses on the Baltic Sea Region and Kimani (2010) considers Kenya, Uganda and Tanzania. Numerous examples of cross-border environmental regionalism have been under way for some time, especially in Europe, but little scholarly work has addressed its implications for progress towards sustainable development in the sense of integration of environmental, economic and social challenges and opportunities (Balsiger 2011).

For Scoones and Keeley (2003), environmental policy is also the space in which the public and private domains of natural resources and environmental issues are negotiated, environmental problems are framed, solutions are defined and strategies shaped through political action. Keeley and Scoones (1999, p. 5) propose that in seeing policy as a process, «analytical attention is given to the discursive and non-discursive practices of different actors in the policy process where policy is negotiated and contested». This is the deliberative turn in the policy analysis which has contributed to emphasize the increased relevance of argumentation, language and deliberation in policy-making (Hajer and Wagenaar 2003). I approach the policy process as a complex system due to the multiple interrelations between its interdefined elements such as discourses, stakeholders and deliberation arenas (Almaguer *et al.* 2014).

In policy integration literature, a core rationale is that cooperation has the potential to create gains to the involved countries (Schiff and Winters 2003, p. 151). But what creates the difficulties in this process, and who shapes the outcomes? Wilding (1997, p. 425) suggests that the difficulties can be due to fear of losing national sovereignty or of not reaching an agreement between member states on types and levels of policy provision. This paper employs the concepts of deliberative practice to examine the policy process at different levels by analysing weaknesses in the creation, design and implementation of policy as warrant. In this case warrant is defined as a safeguard that gives reliable or formal assurance, guarantee or security concerning a policy decision that has been taken (Blaikie and Muldavin 2004). The question is whether the premised regional policy framework can act as a warrant to ensure that sustainability goals are carried through the policy design to implementation at the local level, particularly in areas where regional integration projects may imply significant deterioration of local environments.

2 Case study of a regional integration process: Mesoamerican insights

This policy process analysis has a mainly qualitative research design. The case-study approach was selected from the various data-gathering methods due to its suitability for reaching a deep level of understanding of contemporary social processes (Yin 1993; 2003) and its ability to incorporate a variety of research techniques and sources of evidence. Following a deliberative approach, I propose a unit of analysis that focuses on relations between policy action, stakeholder interactions and discourse production (for a detailed description of the methodological design see Almaguer *et al.* 2014). I combine this with discourse analysis (Fairclough 1992; Dryzek 1997) to track the highlights and milestones of discursive practices within the policy process and stakeholder analysis in order to identify common and/or conflicting interests.

The empirical research included intensive fieldwork within policy communities and their deliberative arenas in Panama, El Salvador, Costa Rica and Nicaragua in Central America and in the Mexican states of Tabasco, Oaxaca and Guerrero and the capital, Mexico City. This enabled more than 80 stakeholder interviews at different policy and project implementation levels to cover the first part of the regional integration process (Almaguer 2008). I applied discourse analysis to a corpus of secondary data comprising more than 140 documents related to the process up to 2015. Qualitative data analysis used NVivo and Mendeley software.

Mesoamerica stands for the cultural regionalization of the pre-Columbian societies that flourished in some of the southern states of Mexico and Central America from the 15th century until the Spanish colonization of the Americas (see distribution in Figure 1). The ethnologist Paul Kirchhoff (1943; 1960) coined the word based on ethnic and similar agricultural practices, trade and politico-religious systems, complex socio-political systems, long-distance interaction networks and advanced technological systems (Boone and Mignolo 1994; Florescano 1994). The concept has been used as a geographical label for a new regional space to promote the idea of cultural similarity, cooperation and integration.

Among the vast amount of literature on regionalism there is a branch that defines its perspective as the conscious construction of an identity representing one specific region, where language and political discourse are key in shaping a specific social space through the use of concepts, metaphors and analogies to define the region at a cognitive level (Jayasuriya 1994; Hveem 2000; Spindler 2002). Consistent with this perspective, Bull (1999) highlights the internationalization of the state as part of a process in which national political practices become increasingly accountable to the demands

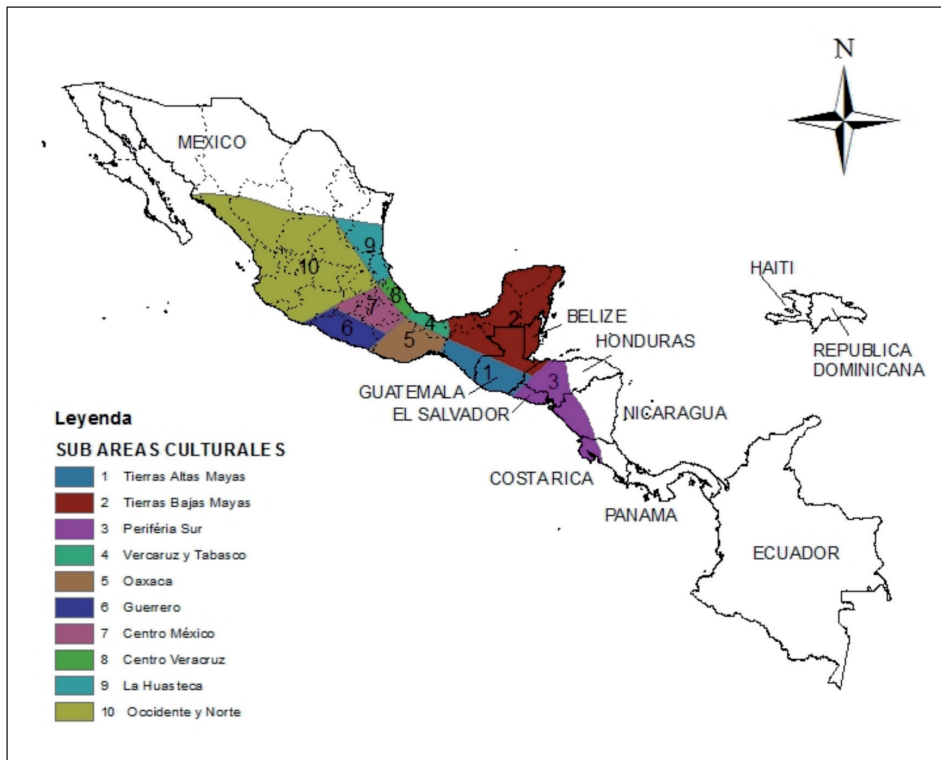


Figure 1

The Mesoamerican area following Gordon Willey's classification. The countries in white show the whole area of Mesoamerica by the Mesoamerican Project at 2016 (Comparison of the historical Mesoamerica region with the delimitation of Proyecto Mesoamérica)

Based on Attolini and Brambila (2008).

of the global economy, and external actors and institutions become «the main source of legitimacy» (Bull 1999, p. 958). Hveem (2000) emphasizes that the regional project is «usually associated with a policy program (goals to be achieved) and strategy (means and mechanisms by which goals should be reached), and institution building» (p. 72). However not all of the countries involved have the same vantage point. With a critical perspective, Brülhart and Torstensson (1998) distinguish the unequal positions of central and peripheral countries within this process:

Regional integration has two relevant effects on the peripheral country [...]: first the periphery gains location attractiveness *vis-à-vis* the rest of the world due to its improved access to the combined market; but, second, it simultaneously loses competitiveness *vis-à-vis* the central country, since lower trade costs exacerbate the location advantage of the country with a larger home market (p. 6).

Since the launch of the PPP in 2001 the term Mesoamerica has been used in international policy arenas to refer the countries of the Central American region (Belize, Panama, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala and Honduras) and seven federal states of South-Southeast Mexico (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz and Yucatan). Furthermore, with the transformation of the PPP into the Mesoamerican Project,

Colombia was included in 2007 and the Dominican Republic in 2009 (see Figure 1).

The PPP policy program was the main instrument promoting the construction of the new region. However, the process struggled with different political and economic agendas, power relations and discourses. As Bull (2002) mentions, in the early stages of this process the new Mesoamerica was situated not only geographically between North and South America but also at the crossroads between various political projects and geopolitical imageries, and «part of the extension of a hegemonic project as well as an arena for regionalized resistance against it» (Bull 2002, p. 4).

The territory of the countries of the Mesoamerican region have wide geological, geographic, climatic and biotic diversity characterised by complex ecological systems with a fragile equilibrium that provide the material elements of the region's subsistence livelihoods. For this reason there were high expectations that the Mesoamerican Sustainable Development Initiative (MSDI) would comply with its commitment to environmental protection in the context of regional integration projects.

Originally the PPP proposed to contribute to sustainable economic growth, preserving the environment and the natural and cultural resources of the region. However the policy discourse, mainly portrayed by the Inter-American Development Bank (IDB), framed the problem with a classic developmentalist approach: as the region holds a large number of indigenous groups, seeking the necessary measures for its «full development» is a strong priority (IDB 2002). In this narrative administrative bureaucracies become relevant players; with them, international institutions are portrayed as the experts that can resolve these imbalances through a new regional policy design.

2.1. Merging political agendas for a new region

Although popular belief and even some scholars consider the PPP the work of the former Mexican president Vicente Fox, the policy process analysis shows that it was rather the result of a highly-crafted intervention by policy communities of regional and international stakeholders (Almaguer 2008).

Marsh and Rhodes' (1992) concept of the policy community helps to identify the actors or stakeholders who engage in policymaking despite the fact that they may belong to different governmental structures and sectors. In the case of the PPP, the policy community consisted of government officials of Mexican and Central American countries, officers of multilateral organizations, political elites and consultants involved in PPP policy design and its different project portfolios. As Sutton (1999) conceptually suggests, these policy communities are characterised by a network of agents

and organizations that participate in a policy debate with shared or similar belief systems and codes of conduct to influence policy over time. They generally work in semi-exclusive settings through governmental meetings.

If analyzed as a policy process, the PPP has a genealogy based in a variety of programs, studies and policy documents created by different ministries, think tanks and international institutions, all of which contributed to its crafting by creating a policy window for the launch of this regional development plan (Barreda 2001). However, at this stage it is important to highlight the merging of the Central American and the Mexican agendas via a report requested by IDB to its consultants (Torres 2001). This report legitimized an the support of international and domestic policymakers towards an integrated agenda based in infrastructure and economic development. The following sections explain which stakeholders and discourses have shaped the environmental policy process in this context.

With the effects of Hurricane Mitch in Central America on 23-26 October 1998 one of the most intense in the Caribbean in the last 200 years (ECLAC 1999), and the earthquake in El Salvador in 2001, a strong notion of disaster set the context for a cooperation agenda.

A series of meetings were held in Washington and Stockholm in 1998, organized by the IDB and co-hosted by the Swedish Government (IDB 1999a; 1999b), to discuss financial help for the region with the creation of a Consultative Group for the Reconstruction and Transformation of Central America. As a result of these meetings the participants outlined agreements on reconstruction that also included other agendas: to reduce the social and ecological vulnerability of the region, coordinate donor's efforts towards a regional perspective, reduce the external debt burden of the region's countries and provide better market access for the region's exports (IDB 1999b, p. 5).

One of the products of these meetings was the Stockholm Declaration, a document that claimed a new understanding between country donors and the Central American region regarding sharing the responsibility for the reconstruction and the transformation of the countries concerned (IDB 1999c). The follow-up to the meeting in Stockholm included a series of meetings (in Honduras in February 2000 and Nicaragua in May 2000) to monitor projects implemented in specific countries. Most of these projects reached a plan to orientate the reconstruction of the region under the umbrella of the Transformation and Modernization of Central America in the 21st Century (SICA 2001). This plan presented a regional development agenda for the countries of Central America consistent with the post-Mitch discourse on vulnerability reduction and the need for rational management of natural resources as key components of sustainable development in the region.

The deliberative arenas for the reconstruction strategies started by being inclusive and involved a wide range of regional and international actors. However, as the process advanced, the variety of stakeholders diminished and the agenda discourse changed. At the next meeting between Central American countries and donors, in Madrid in 2001, the reconstruction agenda took a remarkable turn towards market access, ignoring most of the elements already established on the environmental protection agenda. The main reconstruction claims shifted towards the need for greater commitment to integration and regional cooperation on the part of the countries of Central America. This was the emphasis in the discussion of technical working groups on trade organized by the IDB (1999c). Documents from the meetings express the change of focus to the need for better market access conditions for the region's exports (IDB 1999b, p. 1).

In Mexico, the PPP had as background diverse attempts at modernization policies with the objective of incorporating the south of the region into the path of growth of the north of the country (Hiernaux-Nicolas 2002; Villafuente and Leyva 2006). These attempts became a key element of the political agenda of president Vicente Fox Quezada. It is important to bear in mind that the Fox administration (2000-2006) ended the 71-year rule of the Revolutionary Institutional Party (Partido Revolucionario Institucional, PRI).

In contrast to the Central American reconstruction agenda, with the direct intervention of international stakeholders, the Mexican proposal was articulated by a selective national policy elite called the Transition Group, a policy community that was a mix of new policy entrepreneurs and bureaucrats from the old regime, established to advise on the political transition to President Fox's administration. The Transition Group was part of the international development policy community with information about the Central American Modernisation and Transformation Agenda and other consultants' studies related to business prospects (Booz *et al.* 2000; Fleishman-Hillard 2003). Other traceable documents with similar ideas were authored by members of this group during the period of the PPP design. They argued that economic development was needed to ensure that the social instability of the south of Mexico would not expand across the rest of the region, particularly with the growing influence of the Zapatist Army of National Liberation (Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN) since 1996 (Levi *et al.* 2000). These inputs were influential in the PPP's Mexican chapter. Almost all of the frameworks and projects presented by this series of policy proposals can be found in the official PPP proposal launched only a few months later. At this time the Governments of the region and a cluster of international development institutions presented the PPP as a regional integration and development strategy to implement a series of projects that claimed to have as their objective «the promotion of the ecological and

human wealth of the Mesoamerican region, within a sustainable framework, respectful of the ethnic, cultural and environmental diversity» (IDB 2002, p. 5).

On 15 June 2001, eight Mesoamerican Initiatives were approved in the context of the XIII Tuxtla Summit «Mechanism of Dialogue and Concentration», an early initiative that began in 1991 among the Central American countries and Mexico to discuss development issues in the Central American post-war period in the region and a diplomatic mechanism that constituted the basis for the regional integration process. It was agreed that each of the countries involved would take charge of coordinating one of the initiatives, which comprised road connections, commercial links, electrification, telecommunications, human development, the prevention and mitigation of disasters, tourism, and sustainable development.

The main decision-making body of the PPP's original institutional structure was the PPP Executive Commission, composed of a presidential commissioner from each country. The Inter-institutional Technical Group advised on PPP procedures and provided technical assistance for all of the initiatives. It was composed of the IDB, the Central American Bank for Economic Integration (CABEI), the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/CEPAL) and the Central American Institute of Business and Management (INCAE). Although the financial commission was composed of each country's Ministry for the Economy, the IDB, the CABEI, ECLAC and INCAE had a leading voice in proposing strategies for bringing resources into the PPP scheme.

Remarkably, the PPP policy community did not acknowledge critical claims regarding the PPP and its components. No explicit mention of critical opinions of the PPP was included in any of the institutional reports during the first six years of PPP implementation. However, the PPP was highly contested from the beginning. Parallel to its launch in 2001, social organizations in the region raised a range of claims about the potential environmental damage that it would cause in the region in a discursive coalition as a result of sharing information, distributing materials and organizing collectively to make public statements about their position.

This was due to the fact that general information on the main PPP projects was released in a fragmented and discretionary way, with the public mainly informed via media coverage rather than official channels. Most of the infrastructure projects on the agenda was already in the process of implementation, and little information on institutional procedures and mechanisms was available for public scrutiny. Although an information system was created on the IDB website, most of the original information available in official was constantly moved, changed, or with broken links.

Criticism of the PPP from NGOs, specialists and the general public has identified the lack of transparency in its decision making,

its unbalanced approved budget, which favours transport, energy, market facilities and telecommunications over projects representing the PPP's social agenda and support for a neoliberal agenda committed to free trade but not to the needs of the local communities in the region (Bartra 2001; McElhinny and Nickinson 2005). In the context of the PPP's heavy infrastructure projects, issues of environmental deterioration and resource protection required particular attention. Its detractors claim that the PPP exhibited the influence of the international financial institutions over the rest of the actors involved in the policy process (Barreda 2001). It also demonstrated the influence of institutions accommodating their own interests through alliances with or subordination of powerful stakeholders, and rather than integral sustainability, a priority of this Mesoamerican project was the liberalization of its regional economy and its logistical corridors.

In the context of the PPP and regional cooperation, the MSDI was innovative in its attempts to address the environmental dimension of the process of the integration of eight countries that share a great diversity of natural resources, as also in its commitment to ensuring that all PPP projects incorporated appropriate environmental management and promoted the sustainable management of natural resources within a participatory framework (MSDI 2003). The country selected to coordinate this initiative was Nicaragua.

2.2. Framing the Mesoamerican sustainable development initiative

The MSDI was based on regional institutional cooperation which has been consolidated during the last ten years (see Table 1 for details of the environmental Governance framework in Mesoamerica). During this time the notion of sustainable development has slowly been incorporated into political commitment to regional integration promoted through *a*) the Central American Integration System (Sistema de la Integración Centroamericana, SICA); *b*) the Central American Commission on Environment and Development (CCAD) in 1989; *c*) the framework of the Central American Alliance for Sustainable Development (Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, ALIDES) in 1994; *d*) the Environmental Plan for the Central American Region (Plan Ambiental para la Región de Centroamérica, PARCA), and *e*) the promotion of the Mesoamerican Biological Corridor (MBC) and its business plan, launched in 2000. In this context the MSDI sought to strengthen the conceptual basis of the regional integration process, defining sustainable development as

[...] a process that pursues progressive change in the quality of human life and that places human beings as the central and primary target of development. This is achieved through economic growth with social equity and changes in production and consumption patterns, based on ecological equilibrium and the support of the region (MSDI 2003, p. 2).

Year	Regional integration process	Steps towards environmental governance
1989	Central American Commission on Environment and Development (CCAD) created	Commitment towards regional environment surveillance
1991	I Summit 1991, Mexico. The Mechanisms of Tuxtla are created among Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Mexico to deliberate on topics related to the development of Central America (CA) and Mexico	Environmental pollution mentioned as one of several topics of regional interest
1994	Central American Alliance for Sustainable Development (ALIDES)	Adoption of the sustainable development environmental framework
1996	II Summit 1996 Costa Rica. Panama and Belize join the mechanism. Among the objectives are promotion of a free trade area, promotion of regional cooperation and support for sustainable development	Sustainable development mentioned as overall objective but no specific means to achieve it
1998	III Summit 1998, El Salvador. It seeks to consolidate the mechanism and strengthen economic and commercial relations	Intensify collaboration over protection of the environment and sustainable use of natural resources
2000	IV Summit 2000, Guatemala. Strengthen efforts to consolidate and accelerate the process of integration and reach a model of sustainable development	To adopt the Mesoamerican Program of Cooperation 2001-2002, which addresses the environment among other topics
2001	Extraordinary summit 2001, El Salvador. Presentation of the PPP, Mexican strategy highlighted	MSDI mentioned «to promote the conservation and management of sustainable resources, participatory mechanism especially of local communities in environmental management»
2002	V Summit 2002, Mexico. Addresses full aspects of the PPP. Supports the advancement in the Mesoamerican Initiatives	«We will ensure that the designing of infrastructure projects the incorporation of the criteria of environmental sustainability and social participation stands»
2004	VI Summit 2004, Nicaragua. Institutionalization of the PPP	It announces the PPP with a vision of long term sustainability
2005	VII Tegucigalpa Honduras, 2005. It reiterates its willingness and commitment to promote the integral and sustainable development of the region through the PPP	No specific reference to MSDI
2006	VIII Summit 2006, Panama. Commitments to the PPP	No specific reference to MSDI
2007	IX Summit 2007, Belize. Included an extraordinary meeting to strengthen the PPP. Colombia joins the initiative	No specific reference to MSDI
2008	X Summit Mexico. Change of name from PPP to Mesoamerican Project	No specific reference to MSDI
2009	XI Summit 2009 Costa Rica. Institutionalization of Mesoamerican Project. Dominican Republic joins the program	No specific reference to MSDI
2010	XII Summit 2010 Colombia. Institutionalization of Mesoamerican Project	Addresses environmental action for climate change
2011	XII Summit 2011 Mexico. Institutionalization of Mesoamerican Project	Addresses some environmental actions but less broadly than MSDI

Table 1

Evolution of environmental governance in this context of regional integration in Mesoamerica

However, records show that since the launch of the MSDI in 2003, several meetings held at the CCAD addressed the MSDI and the overall PPP with rather contrasting views. In interviews carried out during my Central American fieldwork, CCAD technical agents referred to internal debates in which PPP concerns such as the principal role of Central American institutions in the policy process,

and the overall contribution of the PPP to the CCAD's agenda were raised. The main scepticism was about the risk that the MBC, an earlier independent regional project, would be absorbed by the PPP agenda, as suggested by the IDB. According to a United Nations Development Program advisor engaged in the MBC, the «PPP was an unnecessary umbrella that compromised the MBC», which had its own financial and institutional framework. There was also a perceived inconsistency between the MBC's conservationist agenda and the PPP's development goals (MBC 2002). At meetings, CCAD technical advisors voiced concerns about the underutilisation of resources and lack of clarity in the way the two programs were being integrated (CCAD 2002). CCAD meeting minutes also reflected stakeholders' indignation about unequal investment in PPP infrastructure projects and environmental projects, and the risk of public rejection of the PPP overall as its projects were not related to its supposed aim of sustainable development (CCAD 2003).¹ Whatever the disagreement at the technical level, the CCAD Directorate supported the MSDI coordinator and agreed to merge the CCAD agenda into the MSDI framework. The CCAD developed the MSDI's green agenda, including the MBC, an ongoing program to modernize environmental impact assessments (EIAs) and other ongoing projects financed by foreign donors.

According to interviews with policymakers engaged in the MSDI process, the Nicaraguan commissioner was active in the policymaking community, which provided an opportunity to attract attention and resources to Nicaragua (Leal 2002). However Nicaragua had only just approved its own environmental policy strategy in 2001 (Gobierno de Nicaragua 2001) and thus had no technical expertise with which to lead the regional policy design and action plan for the initiative on environmental sustainability. Its lack of economic and human resources to support the MSDI was manifest in the fact that the MSDI was coordinated not from the Nicaraguan environmental governmental agency but at its Foreign Affairs office.

Another important aspect to consider is the fact that the Mexican Secretariat of Environment and Natural Resources (Semarnat, by its Spanish acronym) and the CCAD are peer environmental institutions. The latter is the result of the integration of the environmental ministries of the six Central American countries. Semarnat and the CCAD had a background of mutual technical assistance and cooperation and the exchange of experience and engagement in specific projects, and could be framed as a South-South Cooperation scheme prior to the MSDI process. There is evidence that this cooperation did not flow in the MSDI process as it had previously.

In contrast, from 2001 to 2005 virtually no institutional statement about the MSDI or reference to Semarnat's intervention in the policy process could be found in any institutional discourse. Interviews with Semarnat technical officers such as the director of

1 Intervention by the Nicaraguan minister at a CCAD meeting, 2003 Acta XIX de Reunión Extraordinaria, March 13, 2003.

analysis, planning and evaluation; planning officers; and even the policymaking division suggested scepticism about the relevance and even the existence of the PPP and its implementation, even when the action plan was in the process of being defined. At the same time Central American environmental officers saw Semarnat as lacking the political will to engage in the design and implementation of the MSDI, as early policy statements suggested.

Semarnat's disengagement from the policy process can be explained by the internal institutional discontinuity produced by the change of bureaucracy in most of government offices under the Fox administration. This may be related to the withdrawal of the active policy towards Central America that characterized the last PRI Governments and the introduction of new bureaucracy by the National Action Party (PAN, Fox party). In the view of some Semarnat officials most new projects did not have a consolidated institutional niche and fell into a vacuum after a few months of novelty. This was the case with the PPP, a presidential initiative lacking coordination with key ministries. The relationship between Central American and Mexican environmental institutions changed with the Fox administration. As mentioned by the executive director of the CCAD, the institutional link shrank dramatically with evident differences from previous years: no observer was appointed to participate in the Central American environmental institution through CCAD activities, and thus no close interchange and communication were able to develop. From his perspective there had been more communication and longer-lasting relationships in previous years, despite the non-existence of the regional integration program. With the Nicaraguan Government lacking the institutional capacity to lead the MSDI action plan, Semarnat absent and the CCAD limited due to its budget and position, other actors such as the IDB and its consultants assumed a more dominant role in the policy process.

3 Influence through technical assistance

In this case study we can observe that involving technical assistance and the cooperation is a useful device by which the institutional intervention mechanisms of external actors can be depoliticized. It is also an example of influence exercised in the techno-bureaucratic arena. At this technical level the IDB has been one of the most influential stakeholders, basing its positionality on the MSDI policy process with economic support presented as technical assistance and on strategic access to policy implementation, due to its close relationship with the agencies in charge of the policy definition, which were principally consultancies contracted by the IDB. As described by an MSDI policymaker, the IDB's support was

not only financial but also technical. Its role, like that of the CABEI, its subsidiary, has been very important to the plan.

The IDB, a strong supporter of regional integration and open liberalization, exercises its influence through lending to public and private institutions. In addition it has an institutional structure that ensures its effective presence in the different areas of the region. For example it has offices in most of its borrower countries, a department monitoring the bank's regional operations in the Latin American region and, during the policy process, had a specific division supporting the PPP. Furthermore, the IDB plays an important role in attracting the attention of other stakeholders, for example financial institutions such as the World Bank (WB) and donor countries and development agencies, to the region. In the process these organizations assume the position of expert advisors and are important players in the definition of technical commissions and financial support.

The IDB moved the process forward by supporting the definition of the action plan with technical cooperation. With this, it ensured that its own agenda would be engaged and would achieve validity and donor support for the proposals presented, and that it would gain majority control of the policy process. Its technical cooperation was approved in March 2003 (CCAD 2003). This support contributed to defining the baselines for environmental sustainability and the MSDI Action Plan. The IDB thus assumed the role of setting conditions for the definition of the action plan. In 2003 it engaged in technical cooperation with Nicaragua to help with the MSDI policy process by providing a consultant to develop the whole MSDI policy documents.

CCAD officers' perspectives on this stage of the policy process are critical of their counterparts but mention that there were few other options. For CCAD officers interested in securing direct resources with which to consolidate their organization's leading position in the process, the support given by IDB was compromised. This is, by selecting a group of specialist consultants to be in charge of the policy design, the IDB exercised its stronger influence while the CCAD held a secondary position. The latter's role was reduced to providing information required by consultants to evaluate the state of potential programs and projects to be included in the MSDI. In reference to its limited role in the definition of the action plan, a CCAD officer commented:

We did not make [the MSDI action plan] [...] because we do not have the human resources; neither the IDB nor the CABEI would give us the money to do it because they only pay for consultancy work. Their aid is good, but tied. The IDB says «I'm going to help you [...], but I want you to subcontract X»; «I am going to pay [...], but I hire and micro-manage the contract». They do not give money for institutional administration. This has implications for the implementation and acceptance of the projects. Otherwise nobody feels that the project is their own (Fieldwork interview I54 CCAD 2005).

At the Central American level INCAE, a private organization dedicated to business and administration consultancy in the region, played an important role in the definition of the PPP's environmental agenda. Founded by the business communities and governments of the Central American countries in 1964 in association with US scholars, it has strongly promoted an agenda of regional liberalization. Thus it is a good example of a stakeholder exerting a strong influence in the policy community by sharing values, environmental perspectives and discourses with key stakeholders in the policy community, particularly the IDB.

INCAE played a key role in the technical group and, in parallel, as a consultant developing the guidelines of the policy. Both INCAE and the IDB shared an interest in advancing the business agenda and the inclusion of the region in the global economy. This was a determining factor in the design of the MSDI action plan. In the opinion of the policymakers involved INCAE was not an exclusively academic institution, as it played a very clear role in Central American politics through the formation of technical and political profiles. As stated by one of the CCAD directorate,

INCAE appears to outsiders as a partner, an «associate», but has really just been a contractor paid to prepare the proposals [...]. The contractors are only interested in the diagnosis and follow-up because they believe that it can obtain a contract for a following phase (Fieldwork interview I55 CCAD 2005).

As evidence of its relevant position, a) it was part of the PPP decision-making structure; b) its specialists engaged in most of the different initiatives' technical commissions, claiming expertise in economic integration, competitiveness and sustainable development; and c) networking with international community stakeholders and central American elites, in the role of «expert advisor».

4 Stepping back from sustainability commitments in the Mesoamerican region

The outcome of the venture between IDB specialists and INCAE consultants was an action plan, released in January 2004. The policy papers included a document titled Mainstreaming the Environment in the PPP,² which contained an analysis of and recommendations for the overall evaluation of PPP sustainability.

The document begins by recognizing the failure to secure a more equal distribution of financial resources between the Mesoamerican initiatives. It also acknowledges the lack of clear coordination mechanisms for engaging sustainable development as a policy issue (INCAE 2004, p. 12). The strategy proposed advances three

2 In Spanish, Transversalidad Ambiental del Plan Puebla Panamá.

arguments that contradict the initial MSDI policy statements: first, a change to the name of the Initiative, which suggests a withdrawal from the sustainability concept under a technical claim, arguing that «[the] name of the Initiative reflects a wrong identification of sustainability with environmental management» (INCAE 2004, p. 1).

Second, the policy discourse is framed as market discourse: the environmental management of PPP projects becomes «the client» which is subject to the loan and the technical team of «the bank». The discursive withdrawal from sustainability to mainstreaming the environment was a first step in the disengagement from political commitments towards more technical solutions. Although the framework moves forward in the definition of environmental impact management in the context of PPP projects, it states that EIAs would be undertaken for projects only where required by national law and the standards of financial institutions in order to assure the environmental integrity of the project (INCAE 2004, p. 31). This implies a turn towards the reinforcement of national legislation in EIAs, but it diminishes the regional character of the MSDI.

Third, no reference is made to connection with the local dimension in which these projects would be implemented. The target «region» portrayed in these documents is still framed as rural and natural protected areas, without consideration, for example, of local peri-urban scenarios for PPP implementation, projects in areas of already high environmental vulnerability due to industrial and urban activity.

Further meetings between stakeholders (IDB and CCAD officers, the MSDI PPP commissioner, INCAE and consultancy representatives) took place to deliberate over the situation of the MSDI and review the action plan (April 2004) at the IDB headquarters in Washington DC. However, the main issues discussed at these meetings were INCAE's work as a contractor to the IDB and the inclusion of the MBC and the Program for the Modernization of Environmental Management Systems (PROSIGA), already an IDB-financed program, in the MSDI. Further meetings were mainly oriented towards clarifying the procedures proposed in the action plan and defining which projects would be included in a PPP road show organized by the IDB for international donors as part of the IDB's agenda (IDB 2004b, p. 1).

On May 25 2004 the final version of the action plan was presented by a member of the INCAE consultancy group at a MSDI technical commission held in El Salvador, along with a list of projects to be included in the road show (IDB 2004, p. 2) on the instructions of the IDB policymakers. The distribution of projects across the other Mesoamerican initiatives was asymmetric, with only six projects in the MSDI, at difference with the infrastructure initiative that held more than twenty. This imbalance in the number of projects was an issue raised by the CCAD policymakers:

And who decides how many projects go to the energy initiative and how many go to the MSDI? The Bank? The consultants? The budget? If we are truly talking of *mainstreaming the environment* then we should begin by being given complete information on what this road show is all about (Fieldwork interview, CCAD policymaker, 2006).

For CCAD officers, the overall MSDI policy process added very little to the existing regional environmental agenda and put existing conservation projects such as the MBC at risk. For CCAD policymakers, the IDB-INCAE intervention was an attempt to give a different appearance to the environmental policy process, despite the fact that the main focus still was on preparing the projects for the roadshows with donors rather than actually monitoring them.

Although the stated objective of the IDB intervention was to contribute to the integration of all the PPP initiatives in a framework of sustainable development, they financed only (a) specialized consultancy services, (b) workshops for coordination and consensus-building for the cross-insertion of the environmental dimension into the PPP's initiatives, and (c) diffusion about the MSDI. In words of the CCAD's counterparts, «they could not be sure that the projects presented will be executed at all». From the perspective of these sceptical policymakers the MSDI should have been delimited from the beginning to design instruments of environmental policy; in other words, environmental warrants rather than projects:

Sustainability is a dimension that is much more extensive than the concept of evaluation and management or environmental impact on projects. I do not know who gave it the name «Mesoamerican Sustainable Development Initiative». I think that the [IDB], and this type of institution is keen to include the environmental theme, but only in terms that match their agenda [...]. Projects to strengthen institutional, to create the capacity to formulate guidelines; these are the projects that should have entered the MSDI and should have been at its heart. We don't want projects; what we want is the capacity to technically evaluate them in their environmental context and the ability to say whether they are viable or not, leaving aside «road shows» – putting projects at the centre of the MSDI (CCAD policymaker, quoted in Almaguer 2008, p 153).

Environmental safeguards continued to be discussed at various meetings of key stakeholders in Washington and Managua in 2005 and in Panama in 2006. Finally in 2006 a document defined as a Voluntary Agreement to Sustainable Environmental Conduct for Regional Development Initiatives under the PPP (SICA and CCAD 2006) was published. While for INCAE the most important issue was persuading the ministries to accept MSDI agreement and the IDB to pay for technical cooperation to maintain the monitoring of the action plan, for CCAD officers the policy process failed to promote sustainability through the operationalization of the MSDI.

The voluntary agreement was a step forward on the environmental governance of the region. However, its non-binding principles and terminology suggested a weak warrant for the environmental

safeguarding of PPP projects in the Mesoamerican region, principally because it did not reinforce the environmental legal framework: its voluntary character implied a non-binding mechanism and it did not modify or strengthen the institutional countries' capacities or existing regulations. The agreement did not specify the role of project investors, developers or funding agencies as parties in the environmental agreement, or responsibilities in the implementation of PPP projects that could harm the environment of the region. The only reference in relation to such stakeholders states that «beneficiary countries will encourage the funding agencies to consider applying standards that are equivalent to those contained in the agreement» (PPP and CCAD 2006, Principle 4).

The agreement does not reinforce access to documents and information in relation to the availability of environmental information in specific controversies. It leaves the corresponding environmental authorities to apply their own citizen's participation mechanisms and «[utilize] the most appropriate methods to facilitate access to environmental information by the citizens of the region» (PPP and CCAD 2006, p. 13).

Analysis of its genesis and particularly its process explains the rise and fall of the MSDI as the environmental framework for regional integration. No explicit statement is included in the agreement about PPP projects already in the process of implementation, *i.e.* all those in process during 2001-2006, which included most of the transport (roads, airports, ports, multi-modal networks) and telecommunications infrastructure and energy initiatives.

5 New label, same policy

In 2009, the PPP was relaunched as the Mesoamerican Project and redefined as a platform for integration and development. The discourse portrayed in institutional reports emphasizes regional coordination and cooperation contributing to the region's inclusive socioeconomic development.³ Toussaint (2014) explains the shift in the institutional process in which the PM is located has a stronger emphasis on its supranational vocation than before. It must be remembered that during this period Felipe Calderón⁴ and George W. Bush visited the region and launched the Mérida Initiative, a paradigm of international cooperation on security, in Mexico, which in the view of some authors was a new model of intervention related to the increased violence that prevailed in Mexico at the time (Covarrubias 2013; Dell 2015).

In terms of the environmental dimension of the regional integration in June 2008, at the ministerial meeting the environment ministers approved the Mesoamerican Strategy for Environmental

3 Proyecto Mesoamérica (2015), <http://www.proyectomesoamerica.org/>, accessed 20 January 2016.

4 Mexican president following Vicente Fox, also from the National Action Party.

Sustainability, an instrument framed along three strategic lines: a) biodiversity and forests, b) climate change and c) sustainable competitiveness, attempting to articulate the environmental chapter of the PPP-PM and establish clearer cooperation frameworks for acting on the environmental aspects of regional integration. An action plan was again outlined, but as the process was similar to that of the previous PPP model there was no follow-up until 2003. Although there are a considerable number of projects in the green agenda of the PPP and Proyecto Mesoamérica they are fragmented projects responding to specific environmental needs, mainly with a conservation perspective.

The withdrawal from the sustainable development discourse is consistent with the weakening of the MSDI as an environmental warrant of regional integration, as described in the last phase of the PPP. No mention is made to this framework to the previous policy process. Thus is to be noted that sustainable development and environmental sustainability were still excluded from this new public image of the regional plan. Capdpont (2011) indicates that communications and transport infrastructure have improved in the area, as the previous infrastructure agenda was the same as that of the PPP, but the high social and economic marginalization of the people continues whereas the new agreement's strategies does not address the environmental governance of the region in a clear manner.

6 Conclusions

This paper has analyzed Central America and Mexico's regional integration process, launched in 2001 and known as the Puebla-Panamá Plan (PPP) and renamed the Mesoamerican Project in 2008. The focus on the policymaking process has enabled identification of the ways in which stakeholders have discursively shaped its environmental policy process during its different phases. The paper contributes to the analysis of the environmental dimension of the regional integration process. It also contributes to the sustainable development implementation debate by analyzing interventions in the policy design at the macro and meso levels. More scholarly work is needed to analyze local connection to this process in the different countries that form part of this regional movement.

Although one of its key distinctions was originally its strong commitment to sustainable development and safeguarding the environmental dimension of the regionalization process, discourse and deliberative analysis show that the PPP and Mesoamerican Project has been rather the result of a highly-crafted intervention by policy communities of regional and international stakeholders. This case study has shown that offering technical assistance was a

useful device by which to depoliticize external actors' institutional intervention mechanisms. It is also an example of influence exercised by international organizations through their contribution as techno-bureaucratic experts who frame the problems and solutions to be tackled by the policy strategy.

The paper also enquires into the contribution of the overall process to the environmental governance of the region. The findings suggest that, as the policy process developed in a context of exclusive deliberative practices, the strong intervention of supranational stakeholders may have weakened the regional environmental agencies which could have been more effective in meeting meso/regional or micro/local needs.

The Voluntary Agreement to Sustainable Environmental Conduct, released by the MSDI in 2006 and largely shaped by the IDB and its consultants, represented a weak warrant of environmental sustainability in the region in the context of project implementation. Its relevance faded in the transition from the PPP to PM. Managerial and liberalization discourse prevailed over the environmental claims originally proposed in the policy process.

The institutional arrangements in the context of this regional integration process have not contributed to reinforcing institutional arrangements to observe and scrutinize the environmental effects of the regional integration process. In consequence, the characteristics of the infrastructure projects have been implemented with a fragmented rather than a holistic view of the sustainability of the region.

Policy innovation still offers a window of opportunity for strength institutional arrangements, but barriers to policy integration in the Mesoamerican experience—the over-intervention of supra-national stakeholders in the definition of policy and action plans, and the lack of finance to strengthen meso-level institutions engaged with the environmental governance in Mesoamerica, which still as fragile and vulnerable as its own environment—require careful consideration.

7 Bibliography

- ÁLVAREZ A, BARREDA A, BARTRA A (2001). *Economía Política del Plan Puebla Panamá*. Mexico: Ítaca.
- ALMAGUER-KALIXTO P (2008). *The politics of sustainable development: Analyzing exclusion at multiple levels in the environmental policy process*. Doctoral Thesis, University of East Anglia.
- ALMAGUER-KALIXTO P, AMOZURRUTIA J, MARCUELLO J (2014). Analyzing policy processes as complex systems: The case of Mesoamerican Sustainable Development Initiative. *Journal of Sociocybernetics* 12(2):31-52.
- ATTOLINI A, BRAMBILA R (2008). Intercambio y fronteras en el Posclásico tardío en Mesoamérica. In: Medina A, Ochoa A (eds). *Etnografía de los Confines Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos*. Mexico: INAH, UNAM, pp. 113-133.

- BALSIGER J (2011). New environmental regionalism and sustainable development. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 12(1):44-48.
- BARREDA A (2001). Los peligros del Plan Puebla Panamá. In: Bartra, A. (ed.). *Mesoamérica, los ríos Profundos: Alternativas plebeyas al Plan Puebla Panamá*. Mexico: Instituto Maya.
- BARTRA A (2001). *Mesoamérica, los ríos Profundos: Alternativas plebeyas al Plan Puebla Panamá*. Mexico: Instituto Maya.
- BLAIKIE P, MULDAVIN J (2004). Policy as warrant: environment and development in the Himalayan region. *The East-West Center Working Papers, Environmental Change, Vulnerability, and Governance, Series, No. 59, University of Hawaii, Hawaii*:1-35.
- BOONE E, MIGNOLO W (1994) (ed). *Writing Without Words*. Duke University Press, Durham, USA.
- BOOZ, ALLEN, HAMILTON (2000). Iniciativa para la integración de la infraestructura básica entre México y los países del Istmo Centroamericano. Inter-American Development Bank, Mexico City, November 2000.
- BRÜLHART M, TORSTENSSON J (1998). Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the European Union. In: CEPR Discussion Paper no. 1435. London: Centre for Economic Policy Research.
- BULL B (1999). New regionalism in Central America. In: *Third World Quarterly* 20(5):957-970.
- BULL B (2002). Between Bush and Bolivar: The Puebla-Panama Plan and the re-imagining of Mesoamerica. Paper presented to Working group 23: regions and regionalisation. Nordic political Science Association/Nordic International Studies Associations Annual Meeting, Aalborg, 15-17 August, 2002.
- CAPDPONT JL (2011). Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: la historia como pretexto. *LuminaR* 9(1):132-152.
- CARTER N (2001). *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. University Press, Cambridge UK.
- CEPAL (2015). Una mirada al Proyecto Mesoamérica. Documento elaborado para la XV Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Guatemala: Cepal.
- COVARRUBIAS A (2013). La política exterior de Calderón: objetivos y acciones, *Foro Internacional* 213-214:455-482.
- DELL M (2015). Trafficking Networks and the Mexican Drug War. *The American Economic Review* 105(6):1738-1779.
- DEVLIN R, ESTEVADEORDAL A (2001). What is the New Regionalism in the Americas? In: Bulmer-Thomas V (2001). *Regional integration in Latin America and the Caribbean: the political economy of Open regionalism*. London: Institute of Latin American Studies.
- DRYZEK JS (1997). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- ECLAC (ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN) (1999). *Centroamérica: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente (LC/MEX/L.375)*. Mexico: United Nations Publications.
- FAIRCLOUGH N (1992). *Discourse and Social Change*. Polity Press, Cambridge UK.
- FLEISHMAN-HILLARD (2003). *Puebla Panamá-Plan. Análisis de Clima de opinión regional y recomendación*. Washington, 122 pp.
- FLORESCANO E (1994). *Memory, Myth, and Time in Mexico: From the Aztecs to Independence*. Austin USA: University of Texas Press.
- GIANNIAS D, SFAKIANAKI E (2011). Regional and Environmental Effects of the EU Enlargement and Euro Zone. *Regional and Sectoral Economic Studies* 11(2): 5-20.
- GIBBS D, JONAS A, WHILE A (2002). Changing governance structures and the environment: economy-environment relations at the local and regional scales. *Journal of Environmental Policy & Planning* 4(2):123-138.
- GOBIERNO DE NICARAGUA (2001). Decreto No. 25-2001 que establece la política ambiental y aprueba el plan ambiental de Nicaragua 2001-2005. *Gaceta No. 44* (March 2).

- HAJER M, WAGENAAR H (eds) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge UK.
- HAWKINS CV, WANG X (2013). Policy Integration for Sustainable Development and the Benefits of Local Adoption. *Cityscape: A Journal Of Policy Development And Research* 15(1):63-82.
- HIERNAUX-NICOLAS D (2002). El Plan Puebla Panamá: una nueva visión de desarrollo regional? Conference presented in November, 20. Groupe de Recherche sur l'integration continentale. Montreal: Université du Quebec.
- HVEEM H (2000). Explaining the Regional Phenomenon in an Era of Globalization. In: R. Stubbs and Geoffrey D. Underhill (eds). *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press, pp. 70-81.
- IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK) (1999a). Consultative Group. Meeting for the Reconstruction and Transformation of Central America. Reports of Conceptual Workshops. Workshop on Ecological and Social Vulnerability. Stockholm, Sweden (25-28 May 1999).
- IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK) (1999b). Consultive Group Meeting for the Reconstruction and Transformation of Central America. Stockholm. Technical Working Group on Trade.
- IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK) (1999c). The Stockholm Declaration of the Consultive Group Meeting for the Reconstruction and Transformation of Central America. Stockholm.
- IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK) (2002). *Hagamos de la Integración Mesoamericana una Realidad. Los desafíos de Mesoamérica y el Plan Puebla Panamá*. Washington DC: IADB.
- IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK) (2004a). Ayuda Memoria de la Misión Especial para la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS) del Plan Puebla Panamá (PPP). Memorandum (September 13, 2004). RE2/EN2/109/2004.
- IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK) (2004b). Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS) Plan Puebla Panamá (PPP) Revisión de Plan de Acción Sede del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) (Tuesday, March 13 and Wednesday, April 14, 2004).
- IMDS (MESOAMERICAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT INITIATIVE) (2003). *Mesoamerican Sustainable Development Initiative, Memorandum of Understanding*. El Salvador: Puebla Panamá Plan.
- INCAE (CENTRAL AMERICAN INSTITUTE OF BUSINESS AND MANAGEMENT) (2004). *La Transversalidad del Tema Ambiental en el Plan Puebla Panamá. Análisis y recomendaciones*. Costa Rica: INCAE.
- INCAE (CENTRAL AMERICAN INSTITUTE OF BUSINESS AND MANAGEMENT) AND CENTRAL AMERICAN COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (CCAD) (2004). *Plan Puebla Panamá, MSDI. Propuestas de Proyectos Componente Ambiental*. Managua: INCAE.
- JAYASURIYA K (1994). Singapore: The Politics of Regional Definition. *The Pacific Review* 7(4):411-420.
- JORDAN A (2002) (ed.). *Environmental policy in the European Union: actors, institutions and processes*. London UK: Earthscan.
- KEELEY J, SCOONES I (1999). *Understanding environmental policy process: A review*. Working Paper No. 89. Brighton UK: Institute of Development Studies.
- KERN K (2011). Governance for Sustainable Development in the Baltic Sea Region. *Journal of Baltic Studies* 42(1):21.
- KIMANI N (2010). A Collaborative Approach to Environmental Governance in East Africa. *Journal Of Environmental Law* 22(1):27-57.
- KIRCHHOFF P (1943). Mesoamérica. Sus Límites Geográficos, Composición Étnica y Caracteres Culturales. In: *Acta Americana* 1(1):92-107.
- KIRCHHOFF P (1960). *Mesoamérica, sus límites geográficos, composición étnica y caracteres culturales*. 2.^a ed. Mexico: SEP-INAH-ENAH.
- KUWAYAMA M (1999). *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: A Survey of Literature*. Santiago: CEPAL, International Trade and Development Finance Division.
- LARGE W (2005). *An Enduring Partnership for development. Central America and the IDB since 1990*. Washington: Inter-American Development Bank.

- LEAL E (2002). Presentación de la IMDS. Madrid (November 11 and 12, 2002).
- LEVI S, KESSEL G, DAVILA E (2000). El sur también existe: un ensayo sobre el Desarrollo regional de México (July 19, 2000). Mexico: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- LINDBLOM CE (1968). The Policy-making process. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MARSH D, RHODES R (1992). Policy Networks in British Government. London: Allen & Unwin.
- MARTÍNEZ J, SANDOVAL E (2011). Agua, desarrollo y conflicto dentro del Plan Puebla Panamá. *Ra Ximhai – Revista de Sociedad, Cultura, Desarrollo* 7(1): 133-151.
- MCELHINNY V, NICKINSON S (2005). Plan Puebla-Panamá: recipe for development or disaster? Washington, DC: InterAction IDB Civil Society Initiative.
- MILLÁN N (2010). La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies* 3(2):6-25.
- MSDI (MESOAMERICAN SUSTAINABLE DEVELOPMENT INITIATIVE) (2003). Memorandum of Understanding For the coordination of the Mesoamerican Sustainable Development Initiative (MSDI) of the Plan Puebla-Panamá. Washington DC (June 2, 2003).
- NAVARRETE R (2010). Gobernabilidad neoliberal y movimientos indígenas en América Latina. *Polis (Santiago)* 9(27):481-500.
- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (2006). The Mesoamerican Region – Southeastern Mexico and Central America. Territorial reviews.
- RIGGIROZZI P (2015). Regionalism, Activism, and Rights: New Opportunities for Health Diplomacy in South America. *Review of International Studies* 41(2): 407-428.
- ROBINSON J (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. In: *Ecological Economics* 48:369-338.
- SCHIFF M, WINTERS A (2003). Regional Integration and Development. Washington: World Bank.
- SCOBIE M (2016). Policy coherence in climate governance in Caribbean Small Island Developing States. *Environmental Science and Policy*:5816-28.
- SCOONES I, KEELEY J (2003). Understanding Environmental Policy Processes: Cases from Africa. London: Earthscan Publications.
- SICA (SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA) (2001). Transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI. Una propuesta Regional. Available. http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf.
- SICA (SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA), CCAD (COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO) (2006). Acuerdo Voluntario para una Conducta Ambiental Sostenible en iniciativas regionales de Desarrollo en el Marco del Plan Puebla Panamá. Reunión del Consejo de Ministros de la CCAD. Ciudad de Panamá (April 28, 2006).
- SOSNOWSKA J (2006). Política exterior de México: dimensión regional e internacional. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos.
- SPINDLER M (2002). New regionalism and the construction of Global order. Centre for the Study of Globalization and Regionalization (CSGR working paper no. 93/02 March), 31 pp.
- SUTTON R (1999). The policy process: an overview. Working paper 118. London UK: Overseas Development Institute.
- TORRES R (2001). Conectividad de la Propuesta Regional de Transformación y Modernización de Centroamérica y del Plan Puebla Panamá. Informe Preliminar. Washington: Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá (BCIE-BID-CEPAL/UN).
- TOUSSAINT M (2014). México en Centroamérica: del activismo de los años ochenta a la nueva agenda del siglo XXI. *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y El Caribe* 11(1):173-203.
- UNITED NATIONS (2015). Launch of new sustainable development agenda to guide development actions for the next 15 years. <https://sustainabledevelopment.un.org/?page=view&nr=1021&type=230&menu=2059>. Accessed: 10 February 2016.

- VILLAFUENTE D, LEYVA X (eds.) (2006). *Geoeconomía y geopolítica en el área del Plan Puebla Panamá*. Mexico: CIESAS-PORRUA-Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- WEBER M, DRIESSEN PJ (2010). Environmental Policy Integration: The Role of Policy Windows in the Integration of Noise and Spatial Planning. *Environment and Planning C: Government and Policy* 28(6):1120-1134.
- WILDING P (1997). Globalisation, Regionalism and Social policy. *Social Policy and Administration* 31(4):410-428
- YIN R (1993). *Applications of case study research*. London: Sage.
- YIN R (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.

¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP

Daniele BENZI
daniele.benzi@uasb.edu.ec
Universidad Andina
Simón Bolívar (Quito),
Ecuador

Tomás GUAYASAMÍN
Flacso, Ecuador

Mónica VERGARA
Universidad Andina
Simón Bolívar (Quito),
Ecuador

Moving towards a New Regional Financial Architecture? Problems and perspectives of monetary cooperation within the ALBA-TCP

ResumenAbstract

- 1. Crisis financiera y (des)orden multipolar**
- 2. ¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional?**
- 3. Cooperación monetaria y financiera en el ALBA-TCP**
 - 3.1. El Banco del ALBA**
 - 3.2. El Sistema Unitario de Compensación Regional**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP

Daniele BENZI
daniele.benzi@uasb.edu.ec
Universidad Andina
Simón Bolívar (Quito),
Ecuador

Tomás GUAYASAMÍN
Flacso, Ecuador

Mónica VERGARA
Universidad Andina
Simón Bolívar (Quito),
Ecuador

Moving towards a New Regional Financial Architecture? Problems and perspectives of monetary cooperation within the ALBA-TCP

Citar como:

Benzi, D., Guayasamín, T., Vergara, M. (2016). ¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):32-61

Resumen

El presente ensayo analiza las experiencias de cooperación monetaria y financiera llevadas a cabo en el marco del ALBA-TCP. Describimos en el primer apartado el contexto de crisis mundial e incipiente multipolarismo en el que se insertan los debates sobre la reforma de la Arquitectura Financiera Internacional (AFI) y las iniciativas monetarias regionales. En el segundo, nos enfocamos en la propuesta de una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR) procedente de América Latina. Examinamos, luego, el origen, funcionamiento y alcance de los mecanismos puestos en marcha en el espacio ALBA-TCP tales como el Banco del ALBA y el Sucre. Por último, presentamos algunas consideraciones finales destacando sus potenciales y límites dentro de un panorama regional y mundial signado por una elevada dosis de incertidumbre que, paradójicamente, en lugar de consolidar, hasta el momento parecería más bien retrasar e inhibir el fortalecimiento de una Nueva Arquitectura Financiera Regional.

Palabras clave: crisis financiera, NAFR, Banco ALBA, Sucre.

Cite as:

Benzi, D., Guayasamín, T., Vergara, M. (2016). ¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):32-61

Abstract

This paper addresses the experiences of the monetary and financial cooperation carried out within the framework of ALBA-TCP. The first part describes the context of global crisis and emerging multipolarity in which the debate on the reform of the International Financial Architecture (IFA) and regional monetary initiatives are inserted. The second part revises the Latin American initiative of a New Regional Financial Architecture. Later, we analyze the origins, processes and effects of mechanisms implemented within the ALBA-TCP, such as the ALBA Bank and the SUCRE. Finally, the essay concludes by presenting both potential and limitations of these experiences within a regional and global scenario marked by a high degree of uncertainty that, paradoxically so far, seems to delay and inhibit rather than consolidate the strengthening of a New Regional Financial Architecture.

Keywords: financial crisis, NAFR, ALBA Bank, SUCRE.

1 Crisis financiera y (des)orden multipolar¹

Desde la perspectiva crítica, la problemática de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) tiene sus ejes fundamentales en la regulación del sistema bancario, de los movimientos de capitales y de los mercados de valores; en la reforma de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y, por último, en la discusión en torno a la centralidad del dólar como moneda de reserva e intercambio internacional. Constituye, desde luego, una pieza clave del debate en torno a la transición del actual (des)orden mundial y de la necesidad de establecer nuevas «reglas de juego». Nos dice mucho, además, acerca de cómo están cambiando las estructuras globales de poder y sobre las formas que estaría asumiendo un proceso de mundialización ya desprovisto del mesianismo eufórico predominante durante la *belle époque* del neoliberalismo.

Como ha quedado patente en las últimas décadas, para salir al paso de la crisis del régimen fordista, el viraje iniciado en los años setenta hacia un modelo de acumulación centrado en las finanzas y en el desplazamiento productivo se ha convertido en el detonante más cercano y principal foco de transmisión de conmociones cíclicas e itinerantes alrededor del globo, amenazando, en sus fases más agudas, el colapso del sistema financiero internacional (Harvey 1990, pp. 119-197; Arrighi 1994, pp. 247-335).

La crisis asiática de 1997, con su rápido contagio a otras áreas del planeta, abrió la discusión acerca de la estabilidad global del sistema y de las normas internacionales necesarias al respecto, tanto en un nivel técnico y político como académico (Wade 2007; 2008; Grabel 2013; Ugarteche 2014). Se logró identificar los rasgos comunes entre esta y otras crisis tanto anteriores como posteriores, apuntando precisamente a la regulación y al control de los movimientos de capitales como mecanismo básico para evitar futuras conmociones (Stiglitz *et al.* 2009; Marichal 2010; Ugarteche 2014). Significativamente, aunque con diferentes matices, tal posición fue asumida paulatinamente por economistas *mainstream* tales como Bhagwati, Krugman y sobre todo Stiglitz, cuya influencia en determinados ambientes políticos y sectores de la opinión pública norteamericana y europea es bastante notable (Lara 2014). No obstante, en el ámbito multilateral no fue tomada ninguna decisión sustancial para atacar las causas estructurales de la inestabilidad. Más bien, tan pronto «quedó claro que el núcleo atlántico no se vería afectado, estas discusiones radicales pronto amainaron» (Wade 2008, p. 7).

A pesar de no haberse provocado el temido derrumbe gracias al aire que la «locomotora asiática» insufla a la economía «real» mundial, a finales de 2007 la crisis financiera estalló de manera virulenta en el corazón del sistema, derivando inmediatamente en

1 Además de la lectura a una primera versión de este artículo de los coordinadores del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de Reedes, agradecemos particularmente los generosos comentarios y sugerencias de Mónica Almeida, Antulio Rosales y de un evaluador anónimo de la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Gran Recesión (FMI *dixit*), la primera desde los años treinta del siglo pasado. Lo que ahora se ha derrumbado, por fin, es «el mito propagado por las instituciones financieras internacionales de que a más desarrollo financiero, mayor es la estabilidad en este campo y, por tanto, menor el riesgo de una crisis crediticia» (Lara y Silva 2014, p. 131).

Lo anterior vino acompañado del desplazamiento del dinamismo de la economía mundial de su tradicional centro euro-atlántico hacia un eje Asia-Pacífico. Aun sin considerar las implicaciones geopolíticas, es importante recalcar por lo menos dos consecuencias trascendentales: el recrudescimiento a nivel global de la concentración y competición empresarial y la reconfiguración de la geografía productiva del capitalismo. La embrionaria división internacional del trabajo resultante hace que las dimensiones continentales de China e India, por sí solas, pongan a dura prueba los esquemas de análisis tradicionales, así como la capacidad de carga del planeta en términos socioambientales, sin considerar por supuesto las debilidades de estos países y su exposición creciente a las turbulencias financieras globales (Li 2008; Shankar 2009).

Sea como fuere, a diez años de lo acontecido en el Sudeste Asiático, serían ahora los principales centros mundiales quienes sufrirían las consecuencias del desregulado negocio financiero, entre ellos, evaluadoras de riesgo e inversión, bolsas de valores, aseguradoras, bancos e inclusive, si bien solo hasta cierto punto, el Tesoro y la Reserva Federal de Estados Unidos. En realidad, serían sobre todo los ciudadanos del «primer mundo» quienes, en un vía crucis de apenas dos estaciones, pagarían los platos rotos por los rescates bancarios que, alimentados con ingresos tributarios, han «socializado» las pérdidas del sector financiero, llevando directamente a cuentas, luego, la pesada cruz del «ajuste» (Wade 2008; Gallino 2013).

Lo que resulta significativo, como destacó en su momento Robert Wade (2007, p. 10), es que «la extrema falta de liquidez de los mercados financieros occidentales coexista con la hipertrofia de los ahorros y de las reservas de divisas de Asia oriental y las petroeconomías de Rusia y los países del Golfo». Esto marcaría una novedad absoluta, eso es, la esperanza de los países occidentales de que la recuperación vendría de la mano de las «economías emergentes», de Asia oriental y en particular de China, a través de los flujos de capitales que estas inyectarían a los bancos europeos y norteamericanos en riesgo de quiebra (*ibid.*).

Ahora bien, tras siete años de recesión «en los acuerdos del G20 sigue estando ausente el tratamiento de problemas básicos que han empujado a la crisis mundial, y en particular de aquellos derivados de las IFI y del papel del dólar en el Sistema Monetario Internacional» (Estay 2013, p. 149). Se han tomado, si acaso, algunas medidas de carácter contingente a partir de un enfoque «téc-

- 2 Se pueden mencionar la reforma parcial del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial; el escaso compromiso hacia la implementación de las decisiones, por lo demás técnicas, contempladas en los acuerdos de Basilea III; el silencio prácticamente absoluto sobre los paraísos fiscales y, por último, el consenso básico entre los poderosos del G20 de buscar la estabilidad financiera en perfecta sintonía con los grandes monopolios bancarios angloamericanos que, en buena medida, son los responsables de la crisis. El problema del dólar, paulatinamente, abandonó la escena del G20 y, desde entonces, el Gobierno chino puso en marcha una estrategia alternativa que incluye la internacionalización del yuan.
- 3 No hay consenso, por ejemplo, sobre la reestructuración del sistema de cuotas y el poder de veto estadounidense en las IFI. A pesar de los cambios (véase más abajo en el texto), la elección de los directores ejecutivos sigue siendo no solo *par excellence* antidemocrática, sino aún desfasada respecto al peso real de los diferentes países en la economía mundial. Existen además posiciones heterogéneas sobre la cuestión de la sostenibilidad de la deuda y las demandas de financiamiento de las naciones en desarrollo. Finalmente, en línea con las críticas sobre la escasa legitimidad y eficacia del G20, se realizaron algunos esfuerzos a partir de 2008 con la convocatoria extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para llevar la discusión sobre la crisis financiera a este foro. Bajo la estela del padre Miguel d'Escoto, varios Gobiernos de América Latina participaron activamente. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados. Similarmente, el trabajo de la Comisión Stiglitz y, a raíz de ello, los compromisos asumidos por los representantes de 192 Estados quedaron sustancialmente en el papel. Una panorámica de estos temas en Vestergaard y Wade (2011; 2012; 2013).
- 4 Una revisión de estos debates en Ruiz (2009; 2010) y Martínez (2014). Véanse también las críticas tempranas de Beinstein (2008) y la respuesta de Ugarteche (2008).

nico» y *market friendly* sin abordar los problemas estructurales.² Se pusieron de manifiesto, además, visiones claramente distintas no solo entre las naciones del G20, sino también entre las posiciones emanadas desde este selecto club y la más representativa pero prácticamente impotente Asamblea General de las Naciones Unidas (Estay 2013; Grabel 2013; Ugarteche 2014).³ Si lo anterior fuera poco, pese al enorme descrédito acumulado en años anteriores y a las dudas surgidas en algún momento acerca de su futuro, las gemelas de Bretton Woods recobraron indudablemente una nueva vida tras el estallido de la crisis (Grabel 2013; Lara 2014; Ugarteche 2014).

En fin, más allá de la «incoherencia productiva» (Grabel 2011; 2013) que a partir de la crisis asiática resultaría de la proliferación de políticas más variadas respecto a la ortodoxia neoliberal y de las innovaciones institucionales procedentes desde el Sur, lo cierto es que hasta ahora nos encontramos muy lejos de una reforma efectiva de la arquitectura monetaria y financiera internacional; esto es, una que cuente con una institucionalidad más sólida e inclusiva y un entramado «denso» y de múltiples niveles —global, regional y sub-regional— tal y como lo plantea Ocampo (2014).

Por otro lado, además de ser a fin de cuentas bastante predecible, es también muy evidente ahora que las secuelas de la Gran Recesión se trasladaron más o menos rápidamente, y de manera muy perniciosa en todo caso, a numerosas naciones del así llamado «Sur Global» (Akyüz 2012; Grabel 2013). En otras palabras, las hipótesis un tanto entusiásticas y apresuradas acerca de un eventual «desacople» de los países (re)emergentes y en desarrollo habrá que manejarlas con mucha más cautela en el futuro.⁴

En realidad, mientras la mayoría de las naciones del mundo debe lidiar con diferentes desbalances y desajustes provocados por la crisis, frente a la incertidumbre y riesgos de contagio que la debacle financiera iniciada en 2008 ha generado en las mayores y más endeudadas economías del planeta, la postura de los Gobiernos de los países (re)emergentes ha oscilado hasta la fecha entre la asunción de compromisos acordes al estatus de potencias en ascenso —como, por ejemplo, el rol desempeñado en la «increíble resurrección del FMI» (Zacharie 2009) o en la recapitalización del Banco Mundial (Wade 2011)—, y en darle seguimiento a aquellas iniciativas que apuntan hacia una mayor autonomía de los centros financieros tradicionales. De ahí la tendencia a conformar espacios e iniciativas regionales de cooperación monetaria y financiera que buscan limitar la vulnerabilidad y aumentar los márgenes de acción de los países miembros (Estay 2013; Grabel 2013; Ugarteche 2014).

La idea de constituir Fondos Monetarios Regionales, cuyos referentes más recientes serían iniciativas como la de Chang Mai de la ASEAN + 3, algunos experimentos en África alrededor del rand sudafricano, la Unión Monetaria del Golfo y las propuestas gestadas

en América Latina, apunta básicamente a la estabilización monetaria y a ofrecer alternativas a las políticas de condicionalidades cruzadas del FMI y del BM y, muy a menudo, de los bancos regionales de desarrollo (Ugarteche 2009; 2014). La ventaja del regionalismo monetario consistiría, por un lado, en la posibilidad de pensar soluciones a las crisis hechas a la medida de los problemas específicos de cada región, es decir, fuera del marco *one size fits all* que fue uno de los dogmas del Washington Consensus; por el otro, propiciando acuerdos de cambios estables en el interior de cada bloque, se estimularía el comercio, reforzando a la vez la integración *tout court* y, eventualmente, la puesta en marcha de caminos de crecimiento menos dependientes de los vaivenes del mercado mundial (*ibid.*, 68 y 105; Grabel 2013).

Naturalmente, la severa crisis de la zona euro, que ha puesto en entredicho la propia unión monetaria, podría ser tomada como ejemplo de los errores que es necesario evitar o, al revés, como factor desalentador para avanzar hacia la integración monetaria y financiera en otras regiones (Ugarteche y Ponce 2013). La mayoría de estas experiencias se encuentra en un estado más o menos avanzado y con problemas específicos con los cuales lidiar, pero el balance general parecería inferior a las expectativas (Grabel 2013; Ugarteche 2014).

Si el debate sobre si entender a estas iniciativas como alternativas o complementarias a la AFI tradicional queda sustancialmente abierto, es más urgente destacar que su progreso o *impasse*, especialmente en lo que se refiere al paulatino «desanclaje» del dólar, no está desligado de las preocupantes turbulencias geopolíticas y geo-económicas globales. En nuestra opinión, bajo esa luz debería leerse la reciente constitución del banco de los Brics y Asiático de Inversiones, ambos liderados por China. Aunque su carácter «alternativo» aún está por verse, así como su expresión material y simbólica del inicio de un nuevo Bretton Woods más genuinamente multipolar, caben pocas dudas de que ambos están desafiando el sistema existente (Erthal 2014; Vieira 2014; Thussu 2015; Nazemroaya 2015). Con las mismas lentes, interpretamos los recientes cambios en el interior del FMI: la inclusión del yuan en los Derechos Especiales de Giro (DEG) y la aceptación, tras cinco años de resistencia por parte del Congreso estadounidense, de la reforma del sistema de cuotas (Noyola Rodríguez 2015; 2016).

Por otro lado, el diálogo político entre los Brics no deja de evidenciar las dificultades existentes para alcanzar un consenso mínimo sobre varios temas de la agenda internacional. La enorme disparidad entre China y los demás miembros, así como la ralentización de sus economías, explica algunas de estas divergencias (Pant 2013). En el ámbito de las finanzas, se teme que los nuevos bancos sean dominados por el gigante asiático, el cual, por otra parte, por obvias aunque quizá paradójicas razones, a pesar de que empiecen

a observarse algunos movimientos interesantes (Nazemroaya 2015), sigue siendo el principal puntal del dólar y, por lo tanto, el verdadero garante del orden financiero tradicional (Dilek e Işeri 2013).

Por el momento, no obstante, son las tensas relaciones entre potencias en ascenso y en declive, la persistente hegemonía de la *haute finance* y una severa crisis económica y ambiental de la cual no se vislumbra salida que, aunadas a los renovados tambores de guerra y cruzadas neocoloniales, recuerdan en la etapa actual el caótico escenario de finales de siglo XIX e inicios del XX magníficamente consignado en el primer capítulo de la *Gran transformación* de Karl Polanyi (1944).

2 ¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional?

El florecer de un abigarrado conjunto de Gobiernos «progresistas» en los últimos quince años en América Latina coincidió en buena medida con una importante pero volátil y quizá perjudicial mejora en los términos de intercambio, propiciada básicamente por el hambre importadora china y la especulación financiera internacional sobre los *commodities*.

Al amparo de una aparente estabilidad macroeconómica y acumulación de reservas, los nuevos gobernantes se pronunciaron de manera vehemente contra las IFI tradicionales. En el punto más bajo vivido en varias décadas por estas instituciones, numerosas voces en la región exigieron cambios perentorios en la forma de regular el sistema financiero, sea a nivel global o a través de la regionalización de las finanzas. Algunos cancelaron sus deudas y otros lograron reestructurarlas con relativo éxito (Rosales 2010; 2013).

A pesar de nuestra proverbial lentitud para seguir con pasos firmes las flamantes declaraciones, se pudo afirmar con autoridad que «finalmente hay disposición política de construir un mercado financiero regional, con un banco de desarrollo de nuevo tipo, el Banco del Sur, una unidad de cuentas regional, un mecanismo de compensación regional —el Sucre—, y un fondo de estabilización monetario» (Ugarteche 2010, p. 20).

Estos tres ejes constituirían lo que en algún momento se conoció como la propuesta de una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR), fijada en su versión primigenia en la Declaración de Quito de 2007 (Ortiz y Ugarteche 2008; Páez 2009; 2010; 2010a; Crespilho 2010). Al mismo tiempo, se reactivaron o concertaron otras iniciativas como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR), el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) entre Brasil y Argentina y, como

se verá más adelante, se instituyeron el Banco del ALBA y el Sucre. Se asumió que tales acciones y mecanismos imprimirían mayor dinamismo a nuestras economías, a la vez que resguardarían las finanzas regionales al transferir y utilizar soberanamente las cuantiosas reservas acumuladas en los últimos años.

Este ambicioso proyecto encontraría expresión institucional y programática en el Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas (CSEF) de la Unasur, creado en 2010 (Puello-Socarrás *et al.* 2014, pp. 78-79).

Sin embargo, a lo largo de prolongadas discusiones y negociaciones en el interior de este y otros espacios, fueron emergiendo y luego cristalizando distintas concepciones e intereses, por no hablar de un número significativo de diferencias, entre los principales promotores de la NAFR, tanto acerca de su estructura y pilares como sobre el papel que en ella desempeñaría su proyecto estrella y eje articulador: el Banco del Sur (Romero 2007; Ortiz y Ugarteche 2008; Ugarteche 2008a; Toussaint 2008; 2008a; Rosales 2010; 2013; Páez 2011; Puello-Socarrás *et al.* 2014, pp. 83-88; Aponte 2014).

En la constitución de este último, se fueron diluyendo paulatinamente, si es que en algún momento fueron delineadas claramente, las características que lo harían un banco «alternativo» o de «nuevo tipo», configurándose finalmente como un banco de fomento no muy distinto de los tradicionales (Crespilho 2010; Rosales 2013; Puello-Socarrás *et al.* 2014, pp. 89-93). Pronto quedó claro que en un inicio el Banco del Sur estaría desligado de los demás pilares de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, es decir, de la creación de una unidad de cuenta y mecanismo de compensación, y de un fondo de estabilización regional. Por último, pero quizá más importante, tampoco se logró un consenso mínimo alrededor del tipo de «desarrollo» que promovería y financiaría la nueva entidad, manifestándose por lo general una preferencia neta hacia los megaproyectos de infraestructura y el apoyo a las multilaterales en contraposición con los partidarios de los programas con contenido social y a favor de las empresas públicas, pymes o de los emprendimientos de la economía social.

No es ningún secreto que desde el principio la tibia posición del Gobierno brasileño frente al frenético y en momentos confuso activismo del expresidente Chávez ha desempeñado un papel muy relevante en la dirección de los dos primeros puntos mencionados, al mismo tiempo que se ha tornado fundamental para que la nueva institución figure como complementaria para la financiación del Iirsa al lado del BID, de la CAF y del Fonplata además del propio BNDES brasileño (Estay 2012).

Si bien según declaraciones de Evo Morales y del canciller ecuatoriano Ricardo Patiño (*El Comercio*, 26 de marzo de 2015), el Banco del Sur estaría próximo a abrir sus puertas, al finalizar la redac-

ción de este trabajo, casi un año después del anuncio, todavía no había ocurrido y es altamente improbable que ocurra pronto ya que sus principales proponentes, especialmente Venezuela, Argentina y Ecuador, se encuentran de nuevo en una situación financiera sumamente delicada.

Por su parte, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR), plataforma que funciona en el marco de la Aladi, ha mostrado ser una herramienta bastante útil de facilitación de comercio intrarregional y ahorro de reservas internacionales. No obstante, después de casi cuatro décadas de existencia, el CCR está lejos de ser un elemento dinamizador de la NAFR y de la integración. Si bien en sus inicios en los sesenta y hasta fines de los años ochenta registró un marcado crecimiento en las compras intrarregionales, este escenario contrasta con su uso totalmente marginal a partir de mediados de los años noventa. En 2010 apenas el 4% de las operaciones comerciales se canalizaron a través de este mecanismo (SELA 2012, p. 57; Puello-Socarrás *et al.* 2014, pp. 93-94).

Igualmente, el SML adoptado por Brasil y Argentina tiene un balance relativamente positivo pero muy modesto dentro del Mercosur, ya que su empleo representa menos del 10% del número de transacciones bilaterales, mientras se espera que su uso se extienda en la subregión (SELA 2012, p. 61; Puello-Socarrás *et al.* 2014, pp. 94-97).

Finalmente, en la misma línea cabe considerar el FLAR. Desde luego se pueden destacar algunos logros y la importancia que tuvo para determinados países pero también la permanencia de los límites históricos, a saber, la baja capitalización y ausencia de las mayores economías de la región (Ocampo y Titelman 2009; Grabel 2013).

En suma, una Nueva Arquitectura Financiera Regional dista mucho de haberse concretado. Esto ocurre precisamente cuando varias economías se encuentran estancadas y nuevamente expuestas a los riesgos de contagio financiero, falta de inversiones y fugas de capitales, mientras que otras, hasta ayer regocijándose en un caudal de petrodólares, se muestran en apuros sin saber cómo capear la repentina sequía. En ambos casos, pese a que los límites del salvavidas chino se han hecho bastante evidentes, la dependencia financiera del gigante asiático se incrementa peligrosamente.

La región se confirma como un área de exportación neta de capitales a la vez que las ingentes reservas acumuladas en la última década, depositadas en bancos norteamericanos y europeos, paradójicamente han apuntalado los monumentales déficits de estos países en lugar de fomentar, con independencia de los problemas reseñados acerca del tipo de proyectos que se han de emprender, el desarrollo regional (Rosales 2013).

En estas circunstancias, algunos díscolos e incendiarios de hace poco han tenido que volver al redil de las IFI, cuyas perspectivas para la región son poco menos que terroríficas, quizá superadas solo por las previsiones de la Cepal (Cepal 2014; FMI 2015).

3 Cooperación monetaria y financiera en el ALBA-TCP

A continuación presentamos las propuestas de cooperación monetaria y financiera en marcha en el marco del ALBA-TCP. Estas iniciativas, que fueron pensadas para apoyar otros proyectos de la Alianza Bolivariana como las Empresas Grannacionales, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) y las Misiones, se inscriben plenamente en la perspectiva de una Nueva Arquitectura Financiera Regional alternativa a los patrones dominantes (Romero 2010; Aponte 2014). Los documentos oficiales, como se verá a continuación, son extremadamente claros al respecto.

3.1. El Banco del ALBA

El nacimiento del Banco de la Alianza Bolivariana tiene lugar en junio de 2007, cuando los ministros de Asuntos Exteriores de Venezuela, Bolivia, Cuba y el secretario para la Cooperación Internacional de Nicaragua firman en Caracas un memorando con el fin de promover su creación a corto plazo, nombrando una comisión que en un período de 60 días presentaría el proyecto constitutivo.

A partir de ahí se celebrarán seis reuniones técnicas. En la última, el 24 de enero de 2008, se hicieron públicos los borradores finales del Acta de Fundación y del Tratado Constitutivo. El último paso se dio el 5 de noviembre con la firma del Convenio Constitutivo del Banco del ALBA.

En el preámbulo se subraya la necesidad de crear una institución de crédito como parte de una nueva arquitectura financiera bajo el control soberano de los países de la región, para la promoción y financiamiento del desarrollo económico y social sostenible, la reducción de la pobreza y de las asimetrías, el fortalecimiento de la integración y de un intercambio equitativo inspirado en los principios de solidaridad, complementariedad y cooperación distintivos de la Alianza Bolivariana (ALBA-TCP 2008).

En el transcurso de 2009, el convenio fue ratificado por la República Bolivariana, por Cuba y por Nicaragua, mientras que la ratificación de Bolivia tuvo lugar a mediados de 2010. A partir del 1 de septiembre de 2009, el banco goza de personalidad jurídica. Es oportuno señalar aquí que, si bien haya sido uno de los principales promotores del Sucre y de la NAFR, el Gobierno de Ecuador hasta

la fecha no se ha asociado al Banco del ALBA, ni parece intencionado a hacerlo.⁵ Por último, entre 2011 y 2012 se incorporaron la Mancomunidad de Dominica y San Vicente y las Granadinas.

Se trata de una institución que ha dado sus primeros pasos en un momento de severa crisis internacional, relativamente menos fuerte en los países de la Alianza Bolivariana respecto a aquellas de los años ochenta y noventa pero con un impacto significativo desde 2009 en Venezuela, principal patrocinador de la institución.

A pesar de la definición de los objetivos y de las funciones, y supuestamente de un capital suscrito de 850 millones, en una conferencia a la cual asistió uno de los autores de este trabajo dictada en marzo de 2009 en La Habana por el entonces director Bernardo Álvarez, resultaba evidente que en ese momento no existía una dirección clara, sino solo una «orientación».⁶ Una idéntica impresión se recabó unos meses después en Caracas al conversar con un joven funcionario del banco. Durante una estancia en la Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP en marzo de 2011, aunque sin conseguir nuevas entrevistas, el mismo autor pudo enterarse a través de Amenotheop Zambrano, a la sazón secretario ejecutivo de la Alianza Bolivariana, que hasta ese momento el capital pagado había sido de apenas 107 millones de dólares. Curiosamente, en ese entonces no existía ninguna relación entre la Secretaría Ejecutiva del ALBA y el banco.

Estos detalles parecen confirmar la hipótesis de que el surgimiento del Balba estuvo vinculado a las dificultades para poner aceleradamente en marcha el Banco del Sur tal y como lo hubiese querido el Gobierno bolivariano (Rosales 2010, p. 8).

Dos años después, durante la toma de posesión de Daniel Ortega en 2012, el presidente Chávez declarararía que uno de los principales retos para que el ALBA-TCP entrara en una nueva etapa tendría que ver precisamente con el relanzamiento del banco. En el mismo período, los Gobiernos miembros acordaron incrementar los fondos con el 1% de sus reservas internacionales. Algunos autores reportan que, de acuerdo con los montos de dichas reservas, se habrían comprometido a recapitalizar la institución con unos 428,4 millones de dólares, casi 300 solo por parte de Venezuela (Puello-Socarrás *et al.* 2013, p. 43; Roncal 2013, pp. 344-345; Aponte 2014, pp. 264-265). Sin embargo, todos los indicios disponibles apuntan a que ningún Gobierno haya cumplido.

Pese a la activación de varios proyectos y a la apertura de distintas líneas de crédito, la página web del Balba proporciona una información de sus actividades muy pobre y poco actualizada como para presentar un balance confiable. A pesar de esta falta, lo que sale a la luz es que se habría dado prioridad a algunos proyectos grannacionales y a la constitución de las empresas relacionadas con estos, especialmente en las áreas de cultura (empresa grannacional ALBA-Cultura), salud y producción/comercialización de fármacos

5 El tema fue discutido a lo largo de 2010 y al parecer abandonado a partir del año siguiente tras el breve paso del ecuatoriano Diego Borja —exministro de la Política Económica y luego titular del Banco Central del Ecuador, hoy opositor del Gobierno de Correa— en la Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP.

6 Bernardo Álvarez ya había sido embajador de la República Bolivariana en los Estados Unidos y volvió a ocupar ese cargo cuando las relaciones diplomáticas entre los dos países se normalizaron antes de una nueva ruptura. Luego sería nombrado embajador en España, mientras que en estos momentos desempeña el cargo de secretario ejecutivo del ALBA-TCP y de presidente de Petrocaribe.

(ALBAMED y Albafarma), alfabetización y posalfabetización (en Bolivia, Nicaragua y Dominica), energía (viabilidad técnica, económico-financiera, legal y constitución de la respectiva empresa grannacional ALBA Energía) y, por último, en el sector de las telecomunicaciones (Albatel) y ambiente (Empresa Grannacional para el Desarrollo Forestal y Rural Integral) (Pierantoni 2010; Roncal 2013, pp. 341-343; Aponte 2014, p. 264).

Al mismo tiempo, a través del banco se ha buscado una mayor fluidez en los intercambios comerciales entre los miembros del ALBA. En particular, la República Bolivariana y Bolivia han desarrollado un Programa Piloto de Financiamiento Intra-ALBA binacional, mediante el cual se ha otorgado crédito a empresas privadas de ambas naciones en los rubros textiles y madera para incrementar el comercio bilateral, con el fin de cumplir con los compromisos firmados en el marco del TCP. Los financiamientos beneficiaron a 12 empresas venezolanas y 21 bolivianas (*ibid.*).

En julio de 2013, el entonces presidente de la entidad financiera anunció en un programa televisivo que el Balba dispondría de 25 millones de dólares para promover las exportaciones de la República Bolivariana. El monto estaría dividido en tres fondos destinados al programa Intra-ALBA con Bolivia para fomentar las exportaciones al altiplano, para iniciar un programa semejante con Nicaragua y un nuevo fondo de carácter rotatorio para sostener las exportaciones venezolanas a otros países del ALBA y del Mercosur (*Correo del Orinoco* 2013).

En Bolivia se habrían llevado a cabo proyectos de producción de quinua y producción natural de truchas. En 2013 hubo reuniones con el presidente nicaragüense para coordinar el financiamiento del banco a proyectos lácteos en este país (*La voz del Sandinismo* 2013).

Parece también que el Balba habría financiado algunos proyectos administrando el Fondo Humanitario para la reconstrucción de Haití, varios proyectos de infraestructura en San Cristóbal y Nieves, Antigua y Barbuda, San Vicente y Las Granadinas, y el Fondo ALBA-Alimentos. En cambio, solo estaría coadyuvando en la administración del Fondo ALBA-Petrocaribe (Pierantoni 2010; Girvan 2011; Roncal 2013, pp. 341-342; Aponte 2014, pp. 264-265).

Este punto merece un breve comentario. Existen algunas evidencias de que entre 2008 y 2010 se estuvo trabajando en la constitución de un Fondo Regional de Desarrollo administrado por el banco en el marco de Petrocaribe, el esquema de cooperación de la República Bolivariana con los países centroamericanos y caribeños (Benzi y Zapata 2013). Si bien ningún documento oficial lo expresara claramente, la impresión es que se quería encomendar al Banco del ALBA la gestión del Fondo ALBA-Caribe, ya operativo en ese entonces. Durante una reunión de Petrocaribe en 2009, el expresidente Chávez lanzó la propuesta de «fusionar» el Fondo ALBA-Ca-

ribe y el Banco del ALBA. Esto podría haber sido una señal de varias cosas: primero, un indicio de posibles problemas de carácter financiero en la administración de dicho fondo o de la voluntad de un mayor control que ejercería el banco tanto sobre la gestión y la erogación del financiamiento como sobre los entes ejecutores; segundo, la manifestación de problemas relativos al financiamiento mismo del Fondo ALBA-Caribe, debido a la disminución del valor del petróleo entre 2008 y 2009, a las deudas acumuladas por los países beneficiarios y a las medidas en estudio para modificar el esquema general de pago (Benzi *et al.* 2015). Por último, frente a la negativa de la mayoría de los países que conforman este mecanismo de asociarse orgánicamente a la Alianza Bolivariana, el Gobierno venezolano quizá habría intentado afianzar los vínculos por medio de esta fusión. Aunque se trate de meras especulaciones, como afirmó en su momento Rosales (2010, p. 15). «Esta propuesta [hubiese dado] viabilidad a los proyectos de desarrollo socio-productivos de Petrocaribe bajo la estructura financiera del ALBA».

En esa misma línea, otro tema es la relación del Balba con la propuesta de creación de un espacio económico compartido entre los países del Alianza Bolivariana y Petrocaribe. Este tomaría forma con la firma del Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (Ecoalba-TCP) en junio de 2012. En un trabajo de análisis para el SELA (2012, p. 69), Jaime Estay y Carlos Otto han subrayado que, en el marco de la creación de Ecoalba, «se destacó la necesidad de potenciar el Banco del ALBA, definiendo para él una adecuada arquitectura institucional y asegurando el desarrollo de las áreas de reserva y capitalización plena del banco [...]». Se desconocen por completo los avances de esta iniciativa, estancada probablemente por la severa crisis que en estos momentos vive Venezuela.

Pese a lo anterior, a través de la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Político del ALBA-TCP, realizada hace pocos meses, se ha reportado que el banco otorgará financiamiento por unos veinte millones de dólares para la construcción de una planta piloto de energía eólica en Antigua y Barbuda; la construcción de centros médicos y mejoras en vías agrícolas en Dominica; la construcción de escuelas y vías, además del desarrollo de energía renovable en Granada; programas de paneles solares para escuelas públicas y proyectos de vivienda y hábitat en San Cristóbal y Nieves; la construcción y rehabilitación de locales deportivos en San Vicente y las Granadinas, y finalmente la construcción de viviendas a familias sin techo en Santa Lucía (Venezolana de Televisión, 10 de agosto de 2015).

Un último aspecto al que se comprometió el Balba junto con el Banco Central de Venezuela fue desarrollar el apoyo tecnológico necesario para realizar las operaciones relacionadas con la Cámara Central de Compensación de Pagos y el Fondo de Reserva y Convergencia Comercial, en el ámbito del Sistema Unitario de Compensa-

ción Regional, que quizá represente la última iniciativa realmente importante firmada en los últimos años en el marco de la Alianza Bolivariana.

3.2. El Sistema Unitario de Compensación Regional

Instituido de manera oficial a finales de 2009, el nacimiento del Sucre se concretó en tiempos relativamente cortos. En la Declaración Final de la III Cumbre Extraordinaria de la Alianza Bolivariana se lee textualmente que los miembros formularán «propuestas concretas para constituir una zona económica y monetaria del ALBA-TCP que proteja a nuestros países de la depredación del capital transnacional, fomente el desarrollo de nuestras economías y constituya un espacio liberado de las inoperantes instituciones financieras globales y del monopolio del dólar como moneda de intercambio y de reserva» (ALBA-TCP 2008a).

En las dos semanas sucesivas se formaron seis comisiones técnicas con el encargo de analizar y presentar propuestas relacionadas con los diversos componentes del Sucre: la Unidad de Cuenta Común, la Cámara Central de Compensación de Pagos, el Fondo Mixto de Estabilización, el Consejo Monetario Regional, la parte relativa al Comercio Intrarregional y, por último, los aspectos legales relacionados con la implementación del Sistema Unitario.

Durante la V Cumbre Extraordinaria de abril de 2009 se firma el Acuerdo Marco, mientras que en la VII Cumbre ALBA-TCP, realizada en octubre del mismo año en Cochabamba, tiene lugar la firma del Tratado Constitutivo por parte de los países miembros, con excepción de Nicaragua, Dominica, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas.⁷

En el documento se establece «crear el “Sucre” como unidad de cuenta común del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (Sucre), la cual será emitida de manera exclusiva y excluyente por el Consejo Monetario Regional del Sucre, y empleada para el registro, valoración, compensación y liquidación de las operaciones canalizadas a través de la Cámara Central de Compensación de Pagos del referido Sistema, y otras operaciones financieras relacionadas» (ALBA-TCP 2009). La asignación de «Sucres» a cada Estado deberá ser respaldada con obligaciones o instrumentos financieros denominados en su respectiva moneda local. La unidad de cuenta está compuesta por una canasta de monedas de los Estados parte y una cesta de divisas (*ibid.*).

En febrero de 2010 se realizó la primera operación en la cual la Empresa Mixta Socialista de Arroz Venezolana vendió a la empresa cubana comercializadora de alimentos 360 toneladas de arroz por una cifra de 108.000 sucres (135.000 dólares). Ecuador y Venezuela realizaron la primera transacción el 6 de junio con la compra por parte de Caracas de 5.430 toneladas métricas de arroz al Banco

7 Estos últimos dos se habían convertido en miembros pleno del ALBA en junio, junto con Ecuador. Si bien se manifestaron interesados en la iniciativa, al igual que Dominica, no participan en el Sucre porque, como socios del Caricom, ya forman parte de la propuesta de Unión Económica y Monetaria de este esquema pero, sobre todo, porque su moneda es el dólar del Caribe Oriental (East Caribbean Dollar), compartida con otras tres naciones (Granada, Santa Lucía y San Cristóbal y Nieves) y dos territorios del Reino Unido (Anguila y Montserrat), emitida por un solo Banco Central. Nicaragua, en cambio, se incorporó en 2013, al igual que Uruguay, país que no forma parte del ALBA.

Nacional de Fomento ecuatoriano. El 8 de octubre de 2010, los Gobiernos de Venezuela y Bolivia realizaron la compraventa de 5.000 toneladas de aceite de soja entre la Empresa Venezolana Industrias Diana CA y la Empresa Gravetal de Bolivia.

Por lo que se refiere al funcionamiento, en el año 2012 el directorio ejecutivo, con el fin de mejorar los procesos y organización interna del Consejo, aprobó la modificación parcial de su organigrama «que contempla fundamentalmente la separación de las funciones contables, de administración y tecnología en dos unidades separadas» (Sucre 2012, p. 44; véase gráfico 1).

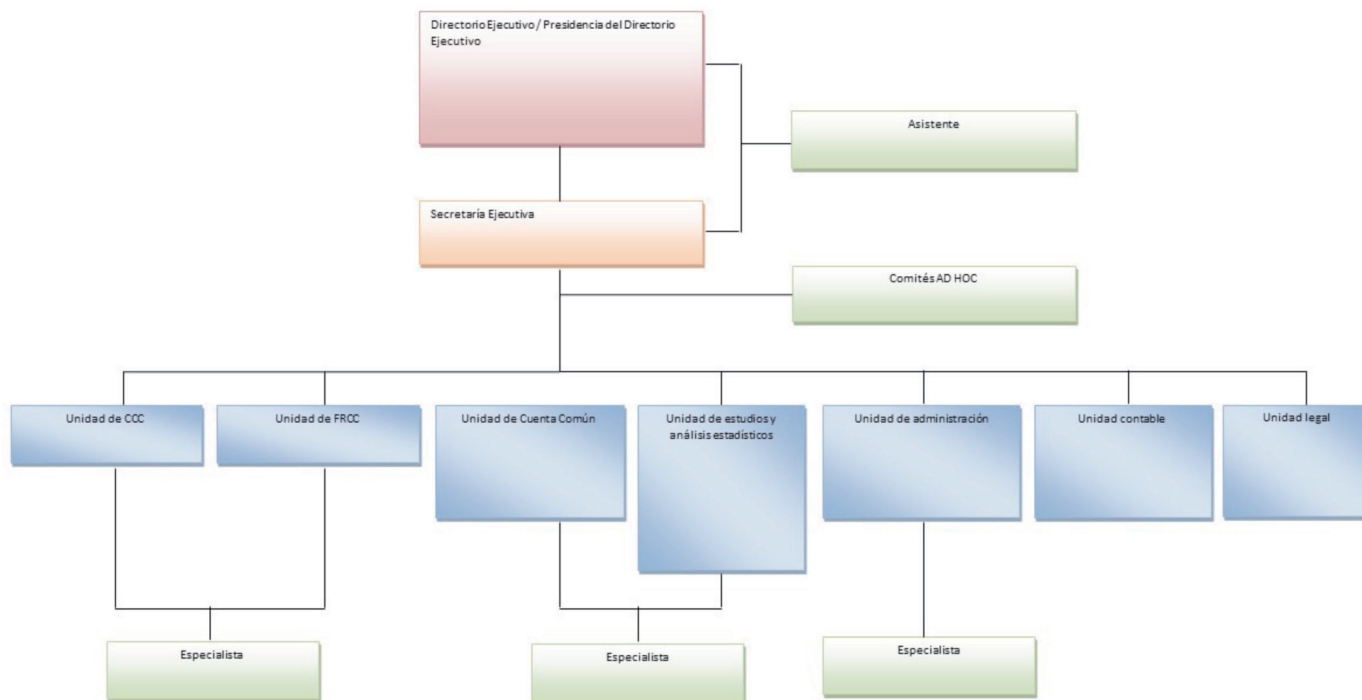


Gráfico 1
Organigrama directivo del Sucre
Fuente: Sucre (2012, p. 45).

Aún más que en el caso del Banco del ALBA el surgimiento del Sucre parecería vinculado al retraso que ha acompañado al proceso de constitución del Banco del Sur y, en particular, a la decisión final de considerarlo exclusivamente como un banco de fomento, dejando caer la propuesta presente en la Declaración de Quito de constituir junto al Banco del Sur una unión monetaria sudamericana y un fondo de estabilización.

Si bien en la retórica oficial fue presentado como un paso previo a la adopción de una moneda única, la creación de un sistema de compensación no representa *per se* una revolución. Bajo diversos nombres y subutilizado como se ha visto, se trata de un mecanismo típico y operante en diferentes esquemas de integración regionales y extrarregionales. En una investigación comisionada al SELA (2009, p. 3) por parte de los Gobiernos ecuatoriano y venezo-

lano, se lee precisamente que el Sucre «tiene tras de sí una amplia gama de experiencias previas semejantes [...] tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones del mundo», cuyo «atento» estudio es recomendado por el organismo. Entre las experiencias mencionadas se reseñan el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Aladi, la Cámara de Compensación Centroamericana, el Mecanismo de Compensación de Pagos en Monedas Locales entre Argentina y Brasil, la Unión Monetaria de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (Oeco) y el conjunto de la experiencia europea (*ibid.*, pp. 9-20). Otros autores han ido inclusive más atrás, viendo en el Sucre la versión regionalizada del plan que Keynes presentara en las negociaciones de Bretton Woods para la creación del Bancor y de una Unión de Compensación Internacional (Montero Soler *et al.* 2013). Por otro lado, su composición por una canasta de monedas, a diferencia de otros mecanismos, ha sido interpretado como un compromiso real por parte de los miembros hacia la progresiva desdolarización de sus transacciones comerciales (Puello-Socarrás *et al.* 2014, p. 97). En realidad, la metodología de valoración y asignación del Sucre⁸ sugiere un claro anclaje al dólar estadounidense.

El paso de un sistema de compensación a una moneda única, en todo caso, sería obviamente otra historia. Este proceso implicaría, en apretada síntesis, un tránsito gradual de una Cámara de Compensación a un Fondo de Reserva con una adecuada estructura y reglamentación, el involucramiento conjunto de los agentes económicos privados, bancos y empresas pero, sobre todo, una convergencia progresiva de los países miembros sobre algunos indicadores macroeconómicos clave como tasas de interés y de inflación, tipos de cambio, niveles de déficit y montos de deuda pública. Según el estudio del SELA (2009, p. 4), todo esto inevitablemente requeriría de «diferentes fases o etapas en función de los variados grados de complejidad y dificultad existentes para echar a andar [los] diferentes componentes constitutivos [del Sucre]». En este sentido, si bien la voluntad política sea un ingrediente fundamental, ciertamente no es suficiente. Y de hecho, como ha subrayado el economista boliviano Ramiro Lizondo Díaz (2010, p. 5), miembro del Directorio Ejecutivo del Consejo Monetario Regional del Sucre, lo que «estamos observando [es] la implementación instrumental de una decisión política asumida por los presidentes del ALBA».

Lamentablemente, en relación con los parámetros duros que viabilizarían el fortalecimiento del Sucre para pensar en estadios superiores de integración monetaria y financiera, la situación de los miembros clave del esquema dista mucho de ser óptima o simplemente alentadora. Pero inclusive bajo metas menos ambiciosas, al incrementar el uso de monedas locales, reducir o eliminar los costes cambiarios y de las transacciones, disminuyendo el peso de las comisiones y de esta manera generar una mayor liquidez para el

8 Documento oficial disponible en la página <http://www.bce.fin.ec/index.php/sucre>. Fecha de acceso: 6 de enero de 2016.

comercio internacional, los beneficios del Sucre podrían ser sustanciales (SELA 2011, p. 44).

A corto plazo, el objetivo inmediato consistiría en implementar un conjunto de políticas para incrementar los intercambios comerciales entre los integrantes del ALBA-TCP, reduciendo la cantidad de dólares implicada en las transacciones (SELA 2009, p. 23). Entre estas políticas se encuentran la armonización de las normativas comerciales, financieras y tributarias en los pagos internacionales, a menudo incompatibles con el nuevo sistema «debido a medidas como el control de salida de divisas o los regímenes arancelarios y paraarancelarios» (Lizondo Díaz 2010, p. 3). Otra condición fundamental para que el funcionamiento del Sucre sea útil y tenga sentido sería la ausencia de fuertes desequilibrios entre los países miembros (Wexell Severo 2010; 2010a). El mecanismo, de este modo, daría mayores beneficios a aquellos países que tienen problemas crónicos con la divisa internacional.⁹

Este, sin embargo, no es actualmente el escenario en el interior del esquema. Como ha explicado Rosales (2010, pp. 2 y 10), «a pesar de que la base de sustento para la integración monetaria que propone el Sucre es el intercambio comercial», «el escaso dinamismo comercial y la poca diversificación económica de sus miembros implican sus principales desafíos». Es más, dado que

[...] las asimetrías en el ámbito comercial son sustanciales [...], en general, todos los signatarios tienen entre sus principales productos de exportación materias primas, las cuales pueden rondar el 90% de su cartera de exportación [...]. Bajo este escenario, los retos inmediatos del Sucre radican en trascender la dependencia comercial en el petróleo venezolano, ampliar la capacidad exportable de las economías más pequeñas y contribuir con la diversificación productiva de los países tanto superavitarios (ya que estos mantienen sus balanzas comerciales sobre la base de la exportación de materias primas limitadas) como deficitarios del acuerdo (*ibid.*, pp. 11-12).

9 En otras palabras, como ha sostenido en su momento Wexell Severo, «el análisis de los datos del comercio exterior y del documento de PDVSA [Informe de Gestión Anual 2010] permite decir que la utilización del Sucre como alternativa al dólar tendrá un impacto positivo mucho mayor para los demás países del ALBA que para Venezuela. Ese es exactamente el compromiso que la principal economía del bloque debe asumir. Al esforzarse para aumentar sus importaciones y al aceptar el pago de sus exportaciones con Sucre (a través de la compensación y no del dólar), Venezuela está en verdad financiando los demás países» (*ibid.*).

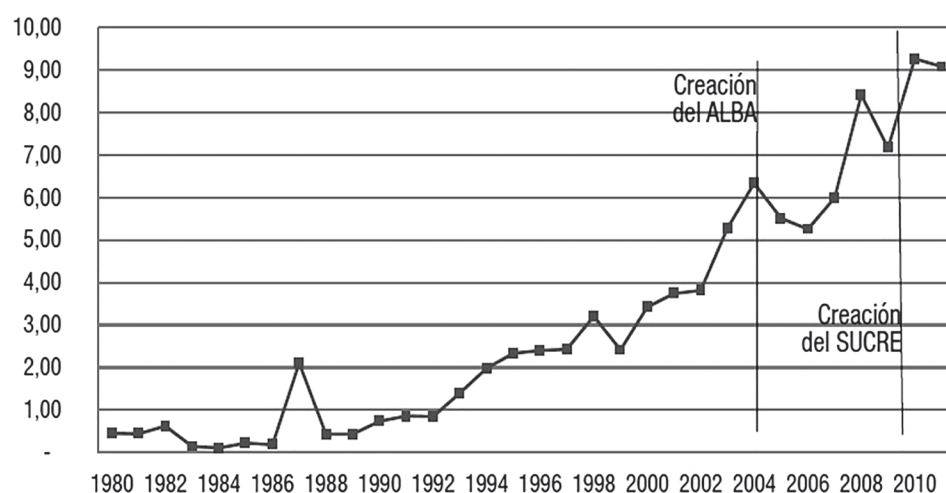


Gráfico 2
Comercio intrarregional de los países del ALBA-TCP (en porcentaje)
Fuente: Puello-Socarrás *et al.* (2013, p. 46).

A pesar de un incremento relativamente sostenido desde 2006 hasta más o menos 2012, con una inflexión durante el estallido de la crisis mundial en 2008, las cifras y porcentajes del comercio infra-ALBA respecto al total están muy lejos de ser alentadoras (véase gráfico 2).

El peso de las exportaciones venezolanas de crudo constituye un elemento de crucial importancia a la hora de evaluar el intercambio transado en Sucre. De hecho, no se ha fijado explícitamente el Sucre en los intercambios de crudo e hidrocarburos. Los gráficos reportados en Rosales *et al.* (2011, s/p) son muy aclaradores al respecto (véanse gráficos 3 y 4). Por ello, inclusive más allá de las consideraciones sobre la dependencia y los modelos primario-exportadores de los países de América Latina y el Caribe y en particular de los miembros del ALBA, la cuestión del Sucre según estos autores «no se centra en la necesidad de hacer de *link* de la economía globalizada, sino de cómo crear nuevos vínculos entre sectores productivos de diferentes países del Sur». En esta línea se sostiene que los petroquímicos y fertilizantes venezolanos, la madera semielaborada de Nicaragua y los productos textiles bolivianos, entre otros ejemplos, ofrecerían la oportunidad de crear nuevas cadenas productivas.

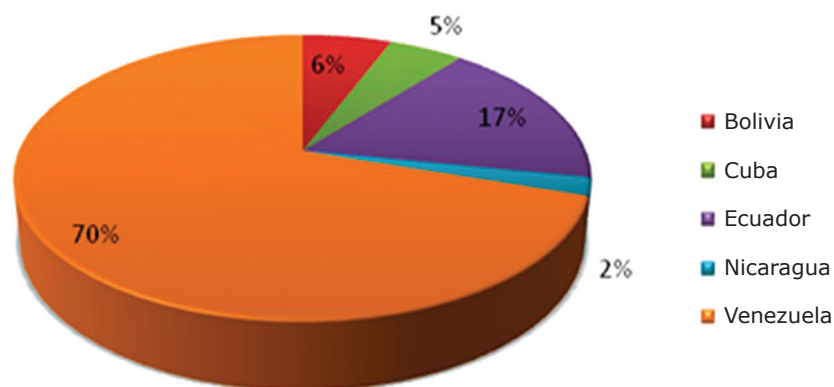


Gráfico 3

Porcentaje de exportaciones entre países socios del Sucre incluidos minerales y petróleo (2009)

Fuente: Rosales *et al.* (2011, p. 6).

Ahora bien, si como afirmó en su momento Pedro Páez (2010a, p. 5), «el Sucre va a permitir impulsar otras dimensiones de la integración regional [...], propiciar otro tipo de lógicas productivas pero también otro tipo de lógicas en los flujos entre nuestros países que van a orientar un desarrollo de nuevo tipo [...]», un aspecto crucial sería la definición y constante actualización de la lista, o listas, de bienes y servicios para intercambiar a través del esquema.

La conformación de un comité técnico encargado de recomendar las políticas para incentivar el comercio y los diferentes ajustes operativos realizados sobre la marcha representaron un buen inicio, facilitando el tránsito de las operaciones de comercio administrado

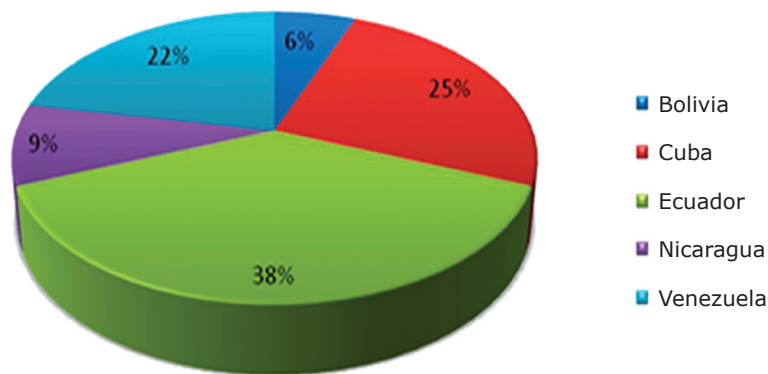


Gráfico 4

Porcentaje de exportaciones entre países socios del Sucre sin incluir minerales y petróleo (2009)

Fuente: Rosales *et al.* (2011, p. 6).

entre empresas estatales al involucramiento de nuevos sectores y agentes privados (SELA 2009, pp. 25-26; Montero Soler *et al.* 2013, p. 23).

De acuerdo con fuentes oficiales, este proceso ha sido en apariencia muy exitoso, reflejándose en un significativo incremento de los montos y número de operaciones tramitadas en el trienio 2011-2013 (Sucre 2013). Según el último informe disponible, para finales de 2013 se habían gestionado 5.178 operaciones por un monto de XSU 1.805.490.946,78 equivalentes a 2.257.764.461,64 dólares (*ibid.*, p. 39; véase gráfico 5).

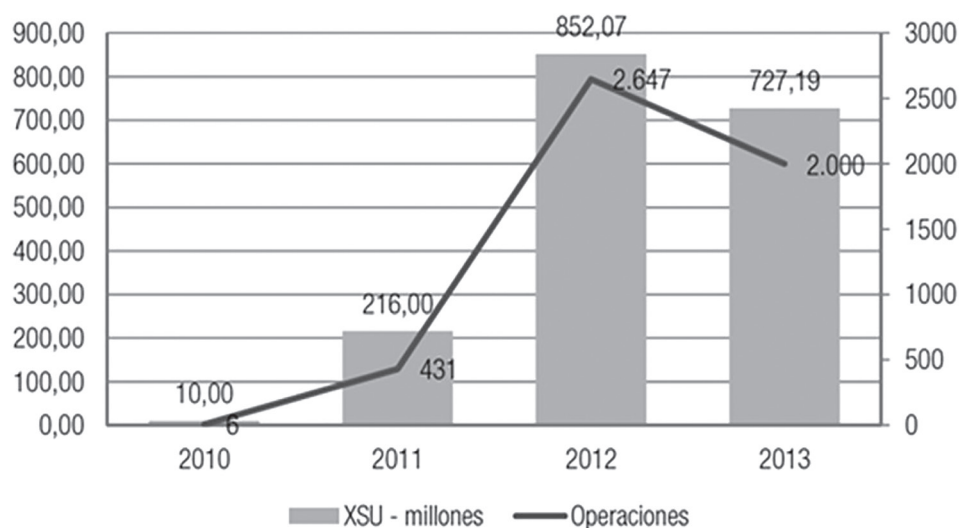


Gráfico 5

Operaciones Sucre (en millones de sucres, XSU)

Fuente: Puello-Socarrás *et al.* (2011, p. 6).

Confirmando las valoraciones de Wexell Severo (2010; 2010a), ya en el Informe de Gestión 2012 se evidenciaba el peso absolutamente abrumador de la República Bolivariana como principal importador de las operaciones transadas por el Sucre, alcanzando el 92,78% del intercambio (Sucre 2012, p. 23; véase gráfico 6). Estos

datos, junto a las informaciones que siguen, reflejan claramente el patrón consolidado del modelo rentista venezolano.

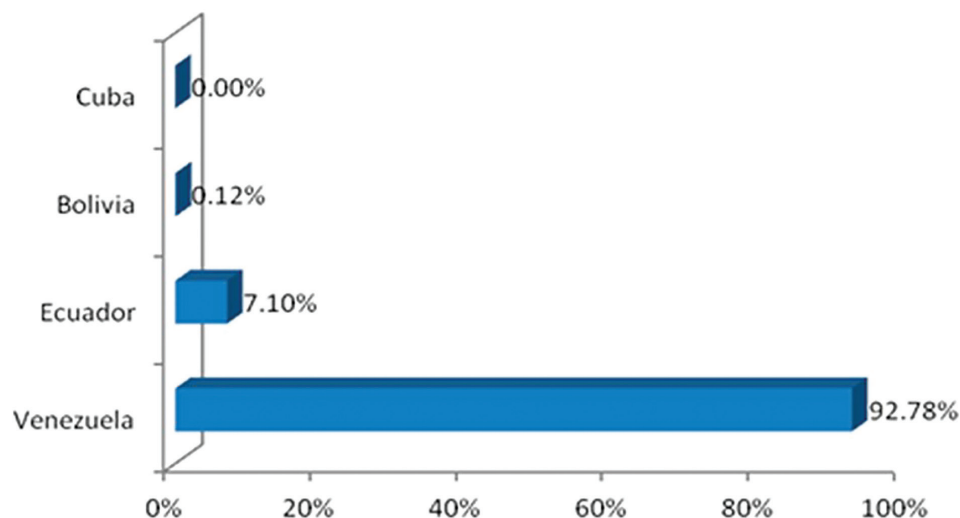


Gráfico 6

Importaciones por país tramitadas por la cámara central de compensación (en porcentaje)
Fuente: Informe Sucre (2012, p. 24).

En relación con la participación del sector privado en el esquema, estaríamos hablando hoy día de alrededor de un 97% del total, frente a un 2,45% de público-privado y a apenas un 0,61% del sector público. Más de quinientas empresas se habrían involucrado como firmas importadoras y exportadoras (Sucre 2013, p. 44).

En referencia a los sectores económicos, a lo largo de estos años la categoría «Bienes de consumo» ha sido de lejos la principal, alcanzando en 2012 el 46% del total tramitado y hasta el 63,51% en 2013 (*ibid.*, p. 42). La sigue el sector industrial (33,62%), que incluye la industria química, mecánica, textil y minera y, finalmente, el sector agrícola (2,87%) (*ibid.*, pp. 42-43; véanse gráficos 7, 8 y 9).

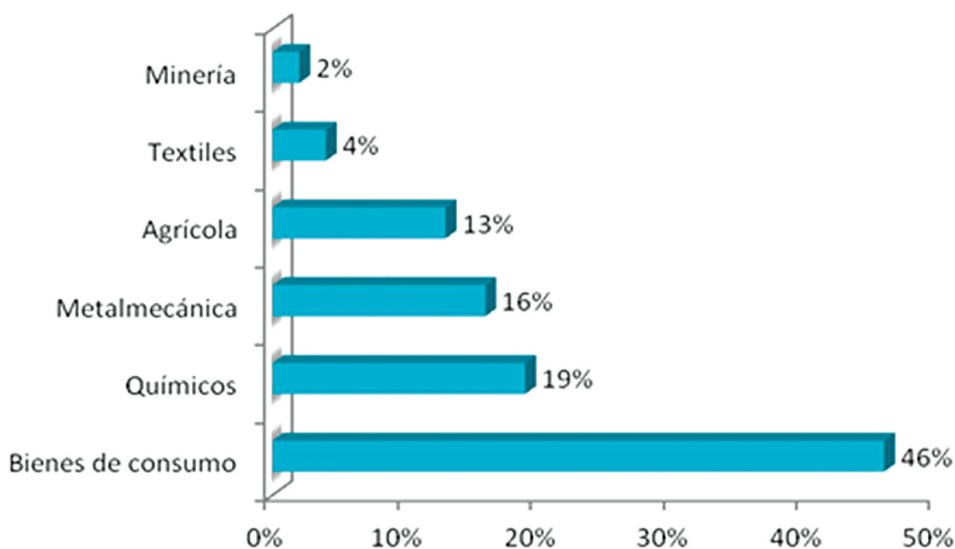
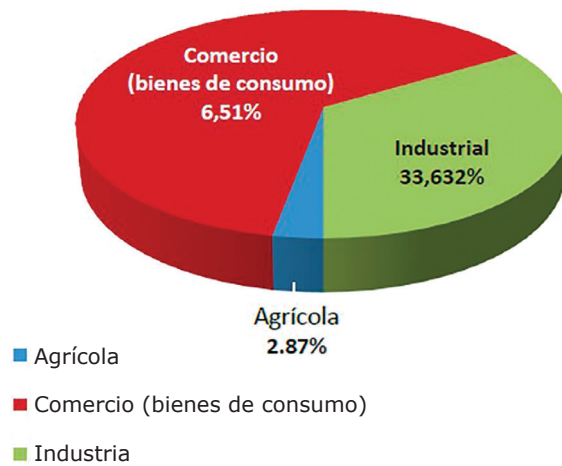


Gráfico 7

Operaciones en Sucre por sector económico (2012, en porcentaje)
Fuente: Sucre (2012, p. 27).



El 33,62% del sector industrial se encuentra distribuido como se muestra a continuación

Industria Química	20,12%
Industria Mecánica	8,67%
Industria Textil	2,65%
Industria Minera	2,18%

Gráfico 8

Operaciones en Sucre por sector económico (2013, en porcentaje)

Fuente: Sucre (2013, p. 43).

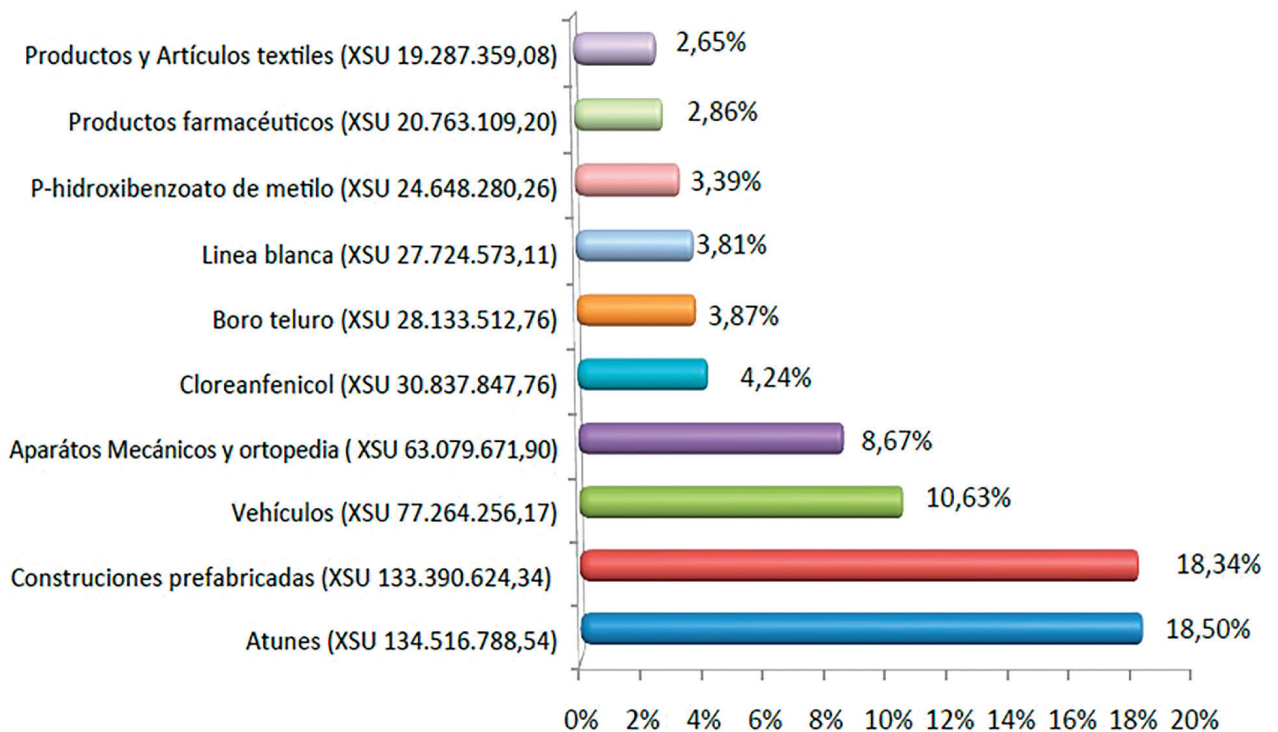


Gráfico 9

Principales rubros tramitados (2013)

Fuente: Sucre (2013, p. 42).

Si ya se ha subrayado que Venezuela cumple a cabalidad con su perfil histórico de importador neto, cabe ahora preguntarse cómo se ha distribuido el uso del Sucre entre los demás miembros. Los datos reportados en 2013 son extremadamente reveladores al respecto. El incremento del comercio vía Sucre se ha dado esencialmente entre Ecuador y Venezuela, casi un 96% del total, mientras que el número de operaciones y los relativos montos en el caso de los demás países son absolutamente marginales (Sucre 2013, p. 41; véase gráfico 10).

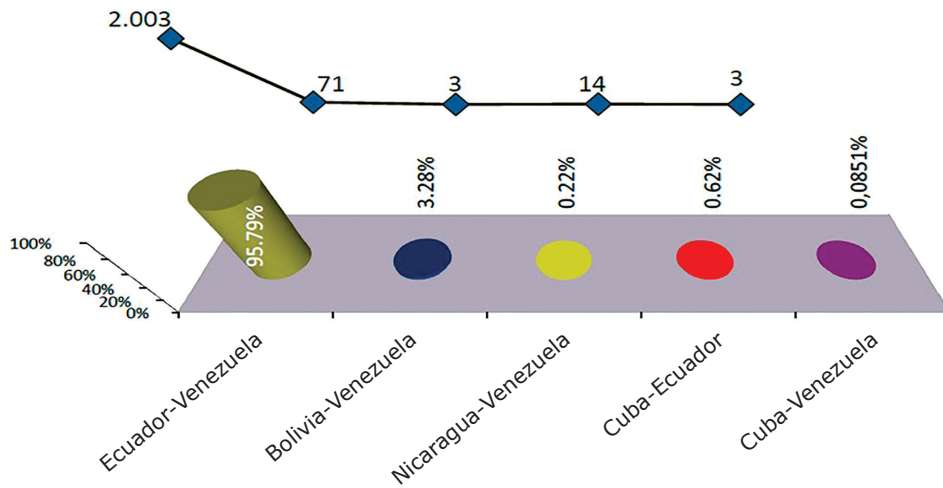


Gráfico 10

Operaciones tramitadas en 2013 por Estado parte

Fuente: Sucre (2013, p. 41).

Ahora bien, siendo el Gobierno bolivariano uno de los grandes patrocinadores de esta iniciativa, Rosales (2010, p. 15) advirtió tempranamente que aún estaba por verse cómo el Sucre respondería «al desafío institucional de satisfacer estándares de credibilidad así como los principios de eficiencia y transparencia debido a las frecuentes críticas que emergen en la opinión pública internacional sobre los mecanismos de la política exterior venezolana [...]».

Lamentablemente, a través de la escasa y a menudo confusa información pública disponible, nuestro examen concluye que de momento el Sucre no ha superado la prueba. Una parte potencialmente elevada de transacciones entre los dos principales países usuarios del mecanismo ha sido fraudulenta. A partir del bienio 2012-2013 se detectaron numerosas transacciones ilegales entre Ecuador y Venezuela a través del Sucre. Según una estimación prudente publicada en un reportaje del diario *El Universo* en el mes de abril de 2015, la cifra transada de manera ilegal sería de aproximadamente 568 millones de dólares. En cambio, según declaraciones del fiscal Galo Chiriboga, el total de transacciones ilícitas entre 2012 y 2013 habría sido de 135 millones (*El Telégrafo*, 13 de mayo de 2015).

Además de la denuncia, el reportaje mencionado y otras notas de prensa circuladas particularmente en Ecuador en el último año y medio, tratan de brindar alguna pista sobre los canales, mecanismos y agentes de las operaciones ilícitas. A partir de esta información y de las noticias relativas a los juicios celebrados y en curso, habrá que interrogarse seriamente acerca de las capacidades institucionales de gestión del sistema por parte de los órganos del Sucre, especialmente en términos de auditoría y control, así como de los bancos centrales de los países involucrados. Si bien las autoridades ecuatorianas no quedaron pasivas, no está claro si las resoluciones tomadas sean suficientes para encarar los problemas reseñados.¹⁰

¹⁰ Véase la Regulación n.º 044-2013, expedida por el Directorio del Banco Central del Ecuador el 26 de julio de 2013; la Regulación n.º 045-2013, expedida por el Directorio del Banco Central del Ecuador el 6 de agosto de 2013, y la Circular Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, disponibles en la página <http://www.bce.fin.ec/index.php/sucre>. Fecha de acceso: 6 de enero de 2016.

Lo que resulta verdaderamente paradójico en cualquier caso es que, si el Sucre fue pensado como un mecanismo para incentivar el comercio reduciendo la cantidad de divisas utilizadas en las transacciones, la raíz de los ilícitos parecería asentarse precisamente en la búsqueda de dólares¹¹ obtenidos mediante operaciones comerciales ficticias y empresas fantasmas, o a través de los clásicos mecanismos de sobreprecio y sobrefacturación, replicando así algunos de los patrones de corrupción más comunes que aquejan a la sociedad venezolana, vinculados al control de divisas y a la existencia de un lucroso mercado de dólares paralelo al oficial.

Aunque como factor explicativo no hay que descartar los efectos de la severa crisis política y económica que en estos momentos atraviesa la República Bolivariana, lo cierto es que, según fuentes oficiales, a partir del año 2014 el número de las transacciones con el Sucre ha descendido de manera significativa (véase gráfico 11).

Transferencias canalizadas por Ecuador a Venezuela través del SUCRE						
AÑO	NÚMERO DE TRANSACCIONES			EN MILLONES DE USD		
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL
2012	2.050	9	2.059	833,4	72,56	905,96
2013	2000	0	2.000	822,9	0	822,9
2014	831	0	831	421	0	421
2015*	115	1	116	122,8	1,6	124,4

* Primer semestre 2015
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia
(<http://www.bce.fin.ec/index.php/sucre>)

Gráfico 11

Transferencias canalizadas por Ecuador a Venezuela a través del Sucre

4 Conclusiones

A partir de los espacios abiertos por la crisis global del capitalismo y en particular de su dimensión financiera, la demanda por una Nueva Arquitectura Financiera Internacional ha congregado a todos aquellos que abogan por una economía mundial más estable

11 No se olvide que Ecuador es un país dolarizado.

y menos desregulada pero también más incluyente y democrática. En la dinámica de la turbulencia global, si bien no pueden negarse algunos cambios y la puesta en marcha de un número significativo de experiencias distintas a los patrones dominantes, sus resultados son aún inciertos.

En este marco, a pesar del renovado activismo hacia los procesos de integración en la última década, América Latina se presenta en la actualidad como un área heterogénea y fragmentada, conformada por subregiones con rasgos diferentes entre sí en lo que respecta a problemas clave de seguridad, alianzas y estrategias de inserción económica y comercial, modelos de desarrollo, dinámicas políticas, etcétera.

Con mayor o menor grado de intensidad, sin embargo, también está clara una tendencia general en cuanto al significativo aumento del peso de los recursos naturales y de la expansión de los monocultivos en la oferta exportable de prácticamente todos los países del área. Bajo la acertada expresión de «Consenso de los *commodities*», resulta de una obviedad aterradora que a la vuelta del nuevo milenio la región mantiene una inserción internacional totalmente dependiente y subordinada a la globalización dominante (Gudynas 2012; Svampa 2013). El fin del ciclo de altos precios de las materias primas no podría ser más revelador al respecto. Al igual que en buena parte del África subsahariana y del sur de Asia, se trata de un verdadero proceso de «neoperiferización» en la transición actual de la economía política global.

Sin desconocer o menospreciar algunos importantes logros fundamentalmente en el ámbito político, los avances sustantivos en áreas clave de la integración tales como la energía, el comercio o las finanzas, por no mencionar la construcción de una institucionalidad más sólida, menos dispersa y democrática, han sido francamente pobres en los últimos diez años.

Fiel reflejo de ello es la trayectoria de la Nueva Arquitectura Financiera Regional promovida por los principales Gobiernos «progresistas». Sus aventuras y desventuras, particularmente en la constitución del Banco del Sur, parecen indicar tanto la necesidad pero también los límites de una voluntad política relativamente sostenida frente a la existencia y persistencia de arraigados intereses nacionales y sectoriales, las incertidumbres e indecisiones en relación con el grado de autonomía y, por ende, de ruptura realmente viables y concretamente perseguidos de las IFI tradicionales más allá de la retórica y, finalmente, las visiones divergentes y a menudo inconciliables en las orientaciones y prioridades asignadas a la categoría de desarrollo económico. La cuestión acerca del nivel de democracia posible o simplemente deseable en el gobierno de una institución financiera, por más alternativa y de «nuevo tipo» que sea, queda igualmente pendiente para futuros debates. Por último, es posible especular que la falsa seguridad brindada por el alto pre-

cio de las materias primas haya retrasado la asunción de compromisos firmes cuando la coyuntura aparecía particularmente propicia.

Si bien se grite ahora la urgencia de la puesta en funcionamiento del Banco del Sur, quizá el momento dorado para implementar la NAFR haya pasado. Una desagradable sensación se asoma exactamente cuando la bonanza se ha quedado atrás: el desperdicio de una preciosa ocasión para reforzar la autonomía regional, protegiéndonos de las estampidas cambiarias, fluctuaciones inesperadas en los flujos de capitales y, más en general, de los vaivenes de la economía mundial.

De igual manera, ligadas fundamentalmente a las dificultades para poner en marcha la NAFR y a las exigencias de financiación de determinados proyectos, las experiencias de cooperación monetaria y financiera ensayadas en el marco del ALBA-TCP parecerían el reflejo de un incipiente liderazgo bolivariano que, sin haber terminado nunca de consolidarse, hoy día se encuentra en su momento más bajo.

En el caso del Banco del ALBA, se trata de una institución con capacidades financieras extraordinariamente limitadas, inclusive con respecto a otras entidades venezolanas como, por ejemplo, el Bancoex. En su conformación y posterior desarrollo se ha evidenciado una elevada dosis de voluntarismo político, al cual no ha correspondido hasta la fecha una estructuración y planificación apropiadas para dotarlo de sostenibilidad económica y visión estratégica. A pesar de que algunos autores se hayan expresado en el sentido de su concreción como del banco de «nuevo tipo», la falta elemental de información y transparencia que impide conocer avances y resultados reales de la aplastante mayoría de los proyectos financiados hacen pensar en él simplemente como a uno de los canales de transmisión de la renta petrolera venezolana hacia los países de la Alianza Bolivariana.

Al igual que en el caso del Balba, la trayectoria del Sucre será influida sustancialmente por la eventual consolidación, por el momento bastante improbable, de un Espacio Económico del ALBA. Anclado a la voluntad política de transformar determinados patrones de nuestras economías, su funcionamiento ha demostrado en estos años una potencial utilidad para estimular y facilitar el comercio ahorrando el uso de divisas. No obstante, se han evidenciado dificultades de diferente índole que reducen o hasta anulan el sentido de este mecanismo.

La estructura productiva primario-exportadora de los miembros del ALBA-TCP limita las posibilidades de comercio entre ellos. Solo una política de industrialización hoy día inexistente más allá de las proclamas, concertada y orientada a la creación de cadenas de valor, podría abrir espacios para dotar al Sucre de un horizonte no meramente coyuntural. De la misma manera, si bien hubo algún avance al respecto, habría que profundizar en las políticas y medi-

das que actualmente inhiben el comercio entre los integrantes del ALBA.

Sobre todo, sin embargo, el elemento que amenaza mayormente su desarrollo es la estructura rentista de la economía venezolana que, además de inhibir cualquier intento de diversificación productiva, alienta toda clase de corrupción no solo dentro del país, sino en sus relaciones económicas internacionales, como ha quedado patente en las operaciones comerciales a través del Sucre con Ecuador, país dolarizado y de lejos el principal usuario del mecanismo.

5 Bibliografía

- AKYÜZ Y (2012). The staggering rise of the south? UNCTAD and South Centre. Ginebra. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2012_bp1.pdf. Fecha de acceso: 8 de agosto de 2014.
- ALBA-TCP (2008). Convenio Constitutivo del Banco del ALBA. Caracas, 5 de noviembre de 2008. www.alianzabolivariana.org. Fecha de acceso: 15 de enero de 2015.
- ALBA-TCP (2008a). Declaración de la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Caracas, 26 de noviembre de 2008. <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03003.pdf>. Fecha de acceso: 15 de septiembre de 2015.
- ALBA-TCP (2009). Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos. Cochabamba, 16 de octubre de 2009. <http://www.Sucrealba.org/publico/pdfs/documentos/Tratado-Constitutivo-del-SUCRE.pdf>. Fecha de acceso: 15 de enero de 2015.
- APONTE GARCÍA M (2014). El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP. Buenos Aires, Clacso.
- ARRIGHI G (1994). The Long twentieth Century. Money, Power, and the origins of Our Times. Londres-Nueva York, Verso.
- BEINSTEIN J (2008). En el comienzo de la segunda etapa de la crisis global. En: América Latina en Movimiento, 11 de febrero. <http://www.alainet.org/es/active/22090>. Fecha de acceso: 15 de diciembre de 2015.
- BENZI D, ZAPATA X (2013). Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva Cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela Bolivariana y Petrocaribe. América Latina Hoy 63:65-89.
- BENZI D, ZAPATA X, VERGARA M (2015). Petrocaribe en la mira. La política estadounidense hacia Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez. En proceso de publicación en Huellas de Estados Unidos 9.
- CEPAL (2014). Perspectivas económicas de América Latina 2015: educación, competencias e innovación para el desarrollo. OCDE, CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf?sequence=1. Fecha de acceso: 30 de agosto de 2015.
- Correo del Orinoco* (2013). Banco del Alba destinará \$25 millones para financiar a exportadores venezolanos. 12 de julio de 2013. <http://www.correodelorinoco.gob.ve/economia/banco-alba-destinara-25-millones-para-financiar-a-exportadores-venezolanos/>. Fecha de acceso: 15 de enero de 2015.
- CRISPILHO LOURENÇO F (2010). El silencio académico sobre el Banco del Sur. Problemas del Desarrollo. Revista latinoamericana de Economía 41(160): 135-155.
- DILEK O, İŞERİ E (2013). Financial Marriage of Convenience between China and the US: Sustainability of Dollar – Wall Street Regime in the Post-2008 Crisis. En: A Koyuncugil y N Ozgulbas Hershey (eds.). Technology and Financial Crisis: Economical and Analytical Views. PA: Business Science Reference, pp 128-144.

- El Comercio* (2015). Morales y canciller de Ecuador coordinan fecha para apertura de Banco del Sur. 26 de marzo de 2015. <http://www.elcomercio.com/actualidad/morales-patino-ecuador-bancosur-bolivia.html>. Fecha de acceso: 12 de abril de 2015.
- El Telégrafo* (2015). Ecuador efectuó 5.455 operaciones con el Sucre. 13 de mayo de 2015. <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/ecuador-efectuo-5-455-operaciones-con-el-sucre.html>. Fecha de acceso: 18 de mayo de 2015.
- El Universo* (2015). El desangre de dólares de Venezuela. Conexión Ecuador. Especiales El Universo. abril de 2015. <http://especiales.eluniverso.com/dolares-venezuela/>. Fecha de acceso: 18 de mayo de 2015.
- ERTHAL A (2014). China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation. Institute of Development Studies, Bulletin 45. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12095/abstract>. Fecha de acceso: 18 de agosto de 2015.
- ESTAY J (2012). El Banco del Sur y la Nueva Arquitectura Financiera Regional. Integración Suramericana. *América Latina en Movimiento* 480-481:19-22.
- ESTAY J (2013). América Latina ante la actual arquitectura económica internacional. En: Estay *et al.* (coords.). *Desarrollo y crisis en el capitalismo*. BUAP, Facultad de Economía. México, UNAM IIE, pp. 137-176.
- FMI (2015). El crecimiento en América Latina disminuirá por quinto año consecutivo. Boletín del FMI, Países y regiones. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2015/car042915as.htm>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2015.
- GALLINO L (2013). *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*. Turín: Einaudi.
- GIRVAN N (2011). Is ALBA a new model of integration? Reflections on the CARICOM experience. *International Journal of Cuban Studies*, Special Issue: A new dawn? ALBA and the future of Caribbean and Latin American integration. *Pluto Journal* (verano/otoño) 2/3(3):157-180.
- GRABEL I (2011). Not Your Grandfather's IMF: Global Crisis, «Productive Incoherence», and Developmental Policy Space. *Cambridge Journal of Economics* 35:805-830.
- GRABEL I (2013). Financial Architecture and Development: Resilience, Policy Space and Human Development in the Global South. UNDP Human Development Report Office OCCASIONAL PAPER 2013/07.
- GUDYNAS E (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad* 237:128-146.
- HARVEY D (1990). *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural changes*. Oxford: Blackwell Publishers.
- İŞERI E (2013). Beyond American Petrodollar Hegemony at the eve of Global Peak Oil. *Uluslararası İlişkiler* 5(20):133-154.
- La voz del Sandinismo* (2013). Presidente Daniel Ortega recibirá a titular del Banco del ALBA. 13 de junio de 2013. <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2013-06-13/presidente-daniel-ortega-recibira-a-titular-del-banco-del-alba/>. Fecha de acceso: 15 de mayo de 2015.
- LARA CORTÉS C (2013). Profundización de la crisis global, capital ficticio y más allá. En: C Lara Cortés y C Silva Flores (coords.). *La crisis global y el capital ficticio*. Santiago de Chile, Arcis-Clacso, pp 103-145.
- LARA CORTÉS C, SILVA FLORES C (2014). Profundizar la integración financiera regional. *Dilemas y desafíos*. *Nueva Sociedad* 250 (marzo-abril):126-137.
- LI M (2008). *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World-Economy*. Londres, Pluto-Press.
- LIZONDO DÍAZ R (2010). El Sucre y el tiempo de la emancipación real. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=116206>. Fecha de acceso: 12 de junio de 2013.
- MARICHAL C (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Debate, 2010.
- MARTÍNEZ L (2014). América Latina y el Caribe ante el nuevo contexto de la economía mundial: Los cambios en la interrelación económica con Estados Unidos y China. En: A Serbin, L Martínez y H Ramanzini Júnior (coords.). *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos*

- globales. Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe 10, pp. 73-105. Buenos Aires: Cries.
- MONTERO SOLER A, CEREZAL M, MOLERO SIMARRO R (2010). Sucre: relejendo a Keynes en el siglo XXI. ALAI 458, año XXXIV, II época:22-23.
- MONTERO SOLER A, CEREZAL M, MOLERO SIMARRO R (2013). El Sucre: orígenes, funcionamiento y perspectivas de futuro para la integración latinoamericana. En: C Martins (coord.). Los retos de la integración y América del Sur, pp 151-162. Buenos Aires: Clacso.
- NAZEMROAYA MD (2015). Washington's Financial / Currency War on China: Eclipsing of US Dollar by Yuan. <http://www.strategic-culture.org/news/2015/08/30/washington-financial-currency-war-china-eclipsing-us-dollar-yuan.html>. Fecha de acceso: 24 de septiembre de 2015.
- NOYOLA RODRÍGUEZ A (2015). China's Yuan will be the Third Most Powerful Currency in the IMF Basket. En Global Research (8 de diciembre de 2015). <http://www.globalresearch.ca/chinas-yuan-will-be-the-third-most-powerful-currency-in-the-imf-basket/5494425>. Fecha de acceso: 7 de enero de 2016.
- NOYOLA RODRÍGUEZ A (2016). Chinese Yuan Incorporated into IMF Special Drawing Rights (SDR): US Congress Gives In and Endorses the IMF Quotas Reform. En Global Research (6 de enero de 2016). <http://www.globalresearch.ca/chinese-yuan-incorporated-into-imf-special-drawing-rights-sdr-us-congress-gives-in-and-endorses-the-imf-quotas-reform/5499619>. Fecha de acceso: 7 de enero de 2016.
- OCAMPO JA (2014). Reforma de la Arquitectura Monetaria y Financiera Internacional. Dialogue on Globalization. Friedrich Ebert Stiftung.
- OCAMPO JA, TITELMAN D (2009). Subregional Financial Cooperation: The South American Experience. *Journal of Post-Keynesian Economics* 32(2):249-268.
- ORTIZ I, URGARTECHE O (2008). El Banco del Sur: Avances y desafíos. América Latina en Movimiento, ALAI. <http://www.fisyp.org.ar/article/el-banco-del-sur-avances-y-desafios/>. Fecha de acceso: 28 de septiembre de 2015.
- PÁEZ PÉREZ P (2009). The Ecuadorian proposal for a new regional financial architecture. *Journal of Post Keynesian Economics* 2(32):163-172.
- PÁEZ PÉREZ P (2010). La nueva arquitectura financiera: instrumento para la integración y el desarrollo de la región frente a la crisis. *La Tendencia* 10 (febrero-marzo). Quito.
- PÁEZ PÉREZ P (2010a). La autonomía financiera de América Latina en la crisis económica mundial. En: Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano 30, Clacso. Publicado en *La Jornada de México*, p. 12, de Argentina y *Le Monde Diplomatique de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España y Perú*.
- PÁEZ PÉREZ P (2011). Banco del Sur: puntal de la integración regional. <http://www.redaccionpopular.com/articulo/pedro-paez-banco-del-sur-puntal-de-la-integracion-regional>. Fecha de acceso: 20 de septiembre de 2015.
- PANT HARSH V (2013). The BRICS Fallacy. *The Washington Quarterly* 3(36):91-105.
- PIERANTONI A (2010). Sinopsis y perspectivas del Banco del ALBA. http://www.sela.org/attach/258/EDOC/SRed/2010/04/T023600004004-0-Sinopsis_y_perspectivas_del_Banco_del_ALBA_-_Arquitectura_Financiera_Internacional.pdf. Fecha de acceso: 15 de enero de 2015.
- POLANYI K (1944). *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 2001.
- PUELLO-SOCARRÁS JF, FAL J, CASTIGLIONI L (2013). ¿Hacia dónde va la integración regional en Nuestra América? Un balance necesario. En: JC Gambina, B Rajland y D Campione (comps.). *Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas*. Montevideo.
- PUELLO-SOCARRÁS JF, CASTIGLIONI L, FERNÁNDEZ E (2014). Integración Regional en Nuestra América, El papel de las Instituciones Financieras en la Integración Regional. En: JC Gambina, B Rajland y D Campione (comps.). Montevideo: *Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas*.
- ROMERO A (2010). La Integración y Cooperación en América Latina y el Caribe y la Emergencia de Nuevos Espacios de Integración: el ALBA-TCP. http://www.flacso.org/uploads/media/Ponencia_Antonio_Romero.pdf. Fecha de acceso: 17 de noviembre de 2014.
- ROMERO M (2007). Lógica y necesidad del Banco del Sur. *Comentario Internacional* 8:13-29.

- RONCAL VATTUONE X (2013). ALBA-TCP como estrategia de integración alternativa para el desarrollo de América Latina y el Caribe. La Paz, Instituto Internacional de Integración Convenio Andrés Bello.
- ROSALES A (2010). El Banco del Sur y el Sucre: (des)acuerdos sobre una arquitectura financiera alternativa. http://www.rls.org.br/informes/Banco_del_Sur_y_Sucre-_Antulio_Rosales_.pdf. Fecha de acceso: 13 de enero de 2015.
- ROSALES A (2013). The Banco del Sur and the Return to Development. *Latin American Perspectives* 27(40): 27-43.
- ROSALES A, CEREZAL M, MOLERO R (2011). SUCRE: A monetary tool toward economic complementarity. *Research Money and Finance. Discussion Paper* 31.
- RUIZ A (2009). ¿El retorno del *decoupling*? Mito y realidad en el desacoplamiento de las economías emergentes 17 (diciembre). Barcelona: La Caixa.
- RUIZ A (2010). Globalización y *decoupling*. ¿Hacia un mundo emergente desacoplado de las economías avanzadas? 19 (noviembre). Barcelona: La Caixa.
- SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO MONETARIO REGIONAL DEL SUCRE (2012). Informe de Gestion 2012. http://www.sucrealba.org/images/informes/informe_2012.pdf. Fecha de acceso: 5 de febrero de 2014.
- SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO MONETARIO REGIONAL DEL SUCRE (2013). Informe de Gestion 2013. http://www.sucrealba.org/images/informes/informe_2012.pdf. Fecha de acceso: 5 de febrero de 2014.
- SELA (2009). El Sistema Unitario de Compensación Regional (Sucre): Propósitos, antecedentes y condiciones necesarias para su avance. www.sela.org. Fecha de acceso: 16 de enero de 2014.
- SELA (2011). La reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional y los avances hacia una arquitectura monetaria y financiera regional para América Latina y el Caribe. www.sela.org. Fecha de acceso: 16 de enero de 2014.
- SELA (2012). La situación reciente de la reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional y de los avances hacia una arquitectura monetaria y financiera regional para América Latina y el Caribe. www.sela.org. Fecha de acceso: 16 de enero de 2014.
- SHANKAR JHA P (2009). *Managed Chaos. The Fragility of the Chinese Miracle*. Observer Research Foundation, SAGE.
- SILVA FLORES C, LARA CORTÉS C (2013). *La Crisis Global y el capital ficticio*. Santiago de Chile: Arcis-Clacso.
- STIGLITZ J, SEN A, FITOUSSI J (2009). Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. United Nations Conference on the world financial and economic crisis and its impact on development, Nueva York. <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf>. Fecha de acceso: 3 de agosto de 2015.
- SVAMPA M (2013). Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* 244:30-46.
- TELESUR (2012). Chávez: ALBA entrará en una nueva etapa a partir de 2012. 11 de enero de 2012. www.telesurtv.net/.../chavez-alba-entrara-en-una-nueva-etapa-a-partir-de-2012/. Fecha de acceso: 15 de enero de 2013.
- THUSSU D (2015). ¿El nuevo banco del BRICS desafía al sistema de Bretton Woods? InterPress Service, Londres, 22 de julio de 2015. <http://www.ipsnoticias.net/2015/07/el-nuevo-banco-del-brics-desafia-al-sistema-de-bretton-woods/>. Fecha de acceso: 18 de agosto de 2015.
- TOUSSAINT E (2008). *Banco del Sur y nueva crisis internacional*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- TOUSSAINT E (2008a). ¿Qué pasa con el Banco del Sur? http://cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=3642. Fecha de acceso: 8 de agosto de 2015.
- UGARTECHE O (2008). El desacoplamiento parece real. Agencia Latinoamericana de información. 15 de febrero de 2008. http://www.alainet.org/es/active/22155#_ftn1. Fecha de acceso: 5 de enero de 2016.
- UGARTECHE O (2008a). Entre la realidad y el sueño. La construcción de una arquitectura financiera sudamericana. En: *Nueva Sociedad* 217:14-23.
- UGARTECHE O (2009). *Historia crítica del FMI, Breviarios de investigaciones económicas*. México: IIE, UNAM.

- UGARTECHE O. (2010). De la integración tradicional a la integración estratégica. Ponencia presentada en el marco del XXXV aniversario del SELA, Coordinación de Humanidades. México: UNAM.
- UGARTECHE O (2014). Arquitectura financiera internacional: una genealogía de 1850-2008. México: IIE, UNAM.
- UGARTECHE O, PONCE B (2013). Lecciones de la crisis del Euro para la integración sudamericana. En: C Martins (coord.). Los retos de la integración y América del Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Clacso, pp 137-150.
- VENEZOLANA DE TELEVISIÓN (2015). PetroCaribe y Banco ALBA financian proyectos de desarrollo socioeconómico a 6 naciones caribeñas. Caracas, 10 de agosto de 2015. <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2015/08/10/petrocaribe-y-banco-alba-financian-proyectos-de-desarrollo-socioeconomico-por-casi-20-millones-video-5061.html>. Fecha de acceso: 28 de septiembre de 2015.
- VESTERGAARD J, WADE R (2011). The G20 has Served its Purpose and Should be Replaced. *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, iss. 2, art. 10.
- VESTERGAARD J, WADE R (2012). Establishing a new global economic council: Governance reform at the G20, the IMF and the World Bank. *Global Policy* 3(3): 257-269.
- VESTERGAARD J, WADE R (2013). Protecting Power: How Western States Retain The Dominant Voice in The World Bank's Governance. *World Development*, vol. 46, pp. 153-164.
- VIEIRA M (2014). The BRICS plan for a new world order begins with a bank. *The Conversation, Economy-Business, United States*, July 16, 2014. <http://theconversation.com/the-brics-plan-for-a-new-world-order-begins-with-a-bank-29251>. Fecha de acceso: 17 de enero de 2015.
- WADE R (2007). A New Global Financial Architecture? *New Left Review* 46. Madrid: Akal.
- WADE R (2008). ¿Cambio de régimen financiero? *New Left Review* 53:5-21. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños.
- WADE RH (2011). *Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF*. *Politics & Society*, SAGE Publications 39(3):347-378.
- WEXELL SEVERO L (2010). El Sucre: un instrumento para la integración. www.alianzabolivariana.org. Fecha de acceso: 12 de octubre de 2014.
- WEXELL SEVERO L (2010a). Posibilidades para el avance del Sucre. www.rebellion.org. Fecha de acceso: 12 de octubre de 2014.
- ZACHARIE A (2009). La increíble resurrección del FMI. <http://www.eldiplo.com.pe/la-increible-resurreccion-del-fmi>. Fecha de acceso: 12 de octubre de 2014.

Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur

Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN
rafael.dominguez@unican.es
Cátedra de Cooperación
Internacional y con Iberoamérica,
Universidad de Cantabria, España

Financial cooperation for development, DNA of South-South Cooperation

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Cooperación financiera, técnica y económica: historia y definiciones**
- 3. Los tres pilares de la CSS como régimen internacional alternativo**
- 4. CSS para el desarrollo y su métrica: la importancia decisiva del crédito concesional**
- 5. CSS de China, ahora espejo para el CAD**
- 6. Conclusiones: desmitificando la CSS**
- 7. Bibliografía**

Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur*

Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN
rafael.dominguez@unican.es
Cátedra de Cooperación
Internacional y con Iberoamérica,
Universidad de Cantabria, España

Financial cooperation for development, DNA of South-South Cooperation

Citar como:

Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):62-86

Resumen

El objetivo del presente artículo es valorar el peso y las implicaciones que tiene el componente reembolsable de la financiación al desarrollo ofrecida por China. La pertinencia de fijarse en la cooperación financiera reembolsable de China no deriva solo de su importancia cuantitativa, sino de dos aspectos cualitativos que contribuyen a un entendimiento más cabal de la CSS en general: la financiación reembolsable constituye la base sobre la que se apoya el pilar del diálogo político característico de la CSS, que, desde sus inicios, intentó fraguar alianzas para el cambio de las relaciones económicas internacionales; y la cooperación financiera reembolsable, como verdadero ADN de la CSS, marca la tendencia hacia la que se ha encaminado la financiación de la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: cooperación Sur-Sur, cooperación reembolsable, cooperación financiera, cooperación china.

Cite as:

Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):62-86

Abstract

The aim of this article is to assess the weight and implications of the refundable component of financing for development offered by China. The relevance of focusing on the reimbursable financial cooperation of China derives not only from its quantitative importance, but of two qualitative aspects that contribute to a fuller understanding of SCC in general: reimbursable financing is the basis on which the dialogue pillar rests characteristic of the SCC, which, since its inception, sought to forge alliances for change in international economic relations policy; and reimbursable financial cooperation, as true SSC's DNA, marks the trend towards the financing of the new agenda of Sustainable Development Goals has been headed.

Keywords: South-South Cooperation, repayable cooperation, financial cooperation, Chinese cooperation.

* Este artículo es una versión actualizada de parte del documento de trabajo de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (Universidad de Cantabria), titulado "El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil", _Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo_, 2015/01. Agradezco a los revisores anónimos los comentarios, siendo mía en exclusiva la responsabilidad por las opiniones y posibles errores y omisiones.

1 Introducción

El objetivo del presente artículo es valorar el peso y las implicaciones que tiene el componente reembolsable de la financiación al desarrollo ofrecida por China. En la construcción del relato que sobre la cooperación Sur-Sur (CSS) como herramienta de la política exterior se hace en América Latina, la cooperación financiera reembolsable ha desaparecido. El discurso en torno a la CSS como relación horizontal —que arranca del Plan de Acción de Buenos Aires (1978) sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)— es coherente con el mandato de las agencias, secretarías o direcciones de cooperación internacional centrado en la cooperación no reembolsable, siguiendo la estela de la Agencia Brasileña de Cooperación en el marco de las reuniones de CTPD del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) desde 1987, con su reflejo posterior en los informes de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) desde 2007. En este sentido, se podría aventurar que Buenos Aires envolvió el todo (la CSS como aspiración a un Nuevo Orden Económico Internacional), con sus valores de solidaridad, horizontalidad, respeto de la soberanía, no condicionalidad y beneficio mutuo, vinculados fundamentalmente a una parte (la CTPD) y, por ello, es en buena medida responsable de la retórica autolegitimadora de la CSS que desde América Latina se ha transmitido a los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (Sanahuja 2011; Ayllón 2013; Celac 2014). Esta mistificación no es una cuestión sin importancia, en la medida en que tiene un doble efecto perverso: impide el análisis comparativo de los proveedores latinoamericanos y asiáticos de CSS y, al entorpecer el entendimiento cabal de la misma, obstaculiza el fortalecimiento de la CSS para el desarrollo como proyecto de régimen internacional (Khor 2015).

La pertinencia de fijarse en la cooperación financiera reembolsable de China no deriva solo de su importancia cuantitativa (que es aplastantemente superior a la de la CTPD que hacen entre sí todos los países de América Latina), sino de dos aspectos cualitativos que se relacionan con la acepción sociológica de solidaridad: el sentimiento de unidad basado en metas e intereses comunes. El primero de esos aspectos cualitativos es que la financiación reembolsable constituye la base sobre la que se apoya el pilar del diálogo político característico de la CSS, que, desde sus inicios, intentó fraguar alianzas para el cambio de las relaciones económicas internacionales, mediante «una solidaridad de oposición, de resistencia y de bloqueo» (Milani y Carvalho 2014), aunque esta unión «contra» fracasó luego al no concretar el «para» mediante el establecimiento de una «plataforma común» (Haq 1980). El segundo elemento cualitativo es que la cooperación financiera reembolsable, como verdadero ADN de la CSS, marca la tendencia hacia la que se ha encami-

nado la financiación de la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a partir de la noción de solidaridad basada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Besharati 2013; Yu 2014), incluido en los documentos de la Agenda de Acción de Addis Abeba (julio de 2015) y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015).

Estas tres afirmaciones sobre la relevancia cuantitativa y cualitativa de cooperación financiera reembolsable en la CSS deben tomarse como las hipótesis de trabajo para contrastar. Por lo demás, la presente indagación sigue el método de análisis documental con un enfoque interdisciplinar de economía política internacional, a partir del estudio de caso del país que, por el peso de su cooperación reembolsable, puede considerarse como la primera superpotencia de la CSS.

La estructura del artículo es como sigue. En el siguiente apartado se establecen las definiciones de cooperación financiera, técnica y económica, de acuerdo con los principales estándares internacionales en su evolución histórica. En el tercer y cuarto apartados se aclaran las definiciones de CSS como régimen internacional alternativo y CSS para el desarrollo y la métrica correspondiente a esta última en cuanto a la importancia decisiva que otorga al crédito concesional. En el quinto apartado se analiza la cooperación reembolsable de China y su correspondencia con las definiciones de CSS y CSS para el desarrollo, que finalmente es sobre la que ha convergido el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) con su propuesta de Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Finalmente, en la última sección de conclusiones se apuntan los principales elementos que aporta el trabajo en la línea de desmitificar la CSS y abrir un debate sobre la comprensión de la misma como proyecto de construcción de un nuevo régimen internacional.

2 Cooperación financiera, técnica y económica: historia y definiciones

La cooperación financiera se distingue de la cooperación técnica en que supone transferencia de fondos que pueden ser de dos tipos: no reembolsables (también denominados no retornables o a fondo perdido) y reembolsables. Los fondos no reembolsables se concretan en apoyos presupuestarios y sectoriales, contribuciones a organizaciones multilaterales no financieras y fondos multidonantes y operaciones de canje y cancelación de deuda; son, por tanto, donaciones, subvenciones o contribuciones a fondo perdido. Por el contrario, los fondos reembolsables incluyen créditos concesionales, créditos a la exportación, líneas de financiación, contribuciones

a organismos multilaterales financieros y garantías de crédito y de emisión de deuda (Milani *et al.* 2013; Besharati *et al.* 2015).

Frente a la cooperación financiera, la cooperación técnica se estructura como transferencia de recursos humanos y conocimientos incorporados en el capital humano que contienen dichos recursos, a partir de una lógica —que ya estaba implícita en el Punto Cuarto del discurso de Truman (1949) en el que se lanzó la idea de la cooperación con las áreas subdesarrolladas, y en el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT, aprobado por el Ecosoc en ese mismo año)— consistente en elevar las capacidades de absorción de la cooperación financiera. Lógicamente, la cooperación técnica tiene un coste real y de oportunidad, que queda reflejado solo de manera parcial en los fondos no retornables de la cooperación financiera porque hay una cierta proporción de dicho coste que no se monetariza (Jolly *et al.* 2004; Domínguez y Tezanos 2012). El sistema de cooperación internacional para el desarrollo de Naciones Unidas (NNUU) se fundamentó desde el primer momento en la cooperación técnica hasta el punto de que el PAAT, que llegó a tener delegaciones en 115 países en desarrollo, fue el embrión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1965. La financiación de la cooperación técnica, tras un largo debate acerca de si la ayuda al desarrollo debía ser en forma de donación o crédito, dio lugar al establecimiento del Sunfed (Fondo Especial de NNUU para el Desarrollo) a partir de una primera propuesta realizada en 1949 por el prestigioso economista indio V. K. R. V. Rao. A pesar de su nombre, el Fondo Especial no fue una institución de crédito, así que, desde entonces, la cooperación técnica (una vez que la resolución 1383, de la Asamblea General en 1959 sustituyó el concepto de asistencia técnica) se tendió a identificar con cooperación financiera no reembolsable (Jolly *et al.* 2004; Domínguez y Tezanos 2012; Ayllón 2013; Jenks 2015).

Mientras la cooperación financiera y técnica se concibieron como apoyos al desarrollo de un país en concreto, la cooperación económica se define, en el ámbito propio de la CSS, como las «medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional, que serán puestas en práctica por todos los países en desarrollo», incluyendo el fortalecimiento de la cooperación e integración económicas (a nivel subregional, regional e interregional), medidas comerciales, apoyos técnicos y financieros a sectores productivos e infraestructuras y medidas monetarias y financieras (Conferencia sobre CEPD 1977). Por tanto, la denominada Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) abarca aspectos comerciales, de inversión, cooperación financiera y la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), que es un «instrumento fundamental» de la CEPD, como se señala en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978).¹

A partir de estas nociones de CEPD y CTPD, la narrativa tradicional de la CSS se fue construyendo sobre los valores de solidari-

1 Plan de Acción para Promover y Realizar la CTPD. Plan de Acción de Buenos Aires 1978, en http://www.concursos2015.cancilleria.gob.ar/userfiles/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf.

dad, horizontalidad entre iguales, respeto de la soberanía, no condicionalidad y mutuo beneficio (NNUU 2010; 2015; Ayllón 2013; Nel y Taylor 2013; Chaturvedi 2014; Besharati y Esteves 2015; Agarwal 2015; Khor 2015; Besharati *et al.* 2015). Pero, en el caso de América Latina, las agencias, secretarías y direcciones de cooperación que se empezaron a crear a finales de los ochenta se adherieron a esos valores para identificar la parte (CTPD) con el todo cuando se abandonó la terminología políticamente peligrosa de CEPD, que apelaba a la *collective self-reliance* (Martner 1980) por la más digerible para los países desarrollados de CSS, que remitía al diálogo Norte-Sur y la interdependencia global (Haq 1980; Brandt Commission 1983; Quilligan 2002). La CTPD y su Plan de Acción de Buenos Aires (1978) opacaron a la CEPD y los planes de mucho mayor alcance de las Conferencias respectivas de México (1976) y Caracas (1981), en las que se consideró a la CTPD como un mero instrumento de la CEPD. Este reduccionismo de la CSS a la CTPD, explicable por el abatimiento de la *collective self-reliance* durante la aplicación de los programas de ajuste estructural en los ochenta y noventa, proyecta una falsa imagen de debilidad de la CSS para el desarrollo como equivalente a la CTPD, que, siendo muy justamente valorada por parte de los actores por su aporte cualitativo, es lo que la Segib contabiliza en sus informes desde 2007. El problema de esta operación reduccionista es que distorsiona la realidad porque el componente reembolsable (crédito concesional) es el tipo de flujo de financiación al desarrollo cuantitativamente más importante de la CSS, no de ahora sino desde sus orígenes en 1955. Al fin y al cabo, la palabra solidaridad, que tanto resuena en la CSS, viene de *obligatio in solidum*: la responsabilidad común de los ciudadanos ante las deudas (Nel y Taylor 2013).

3

Los tres pilares de la CSS como régimen internacional alternativo

La CSS nació de la confluencia del movimiento de países no alineados (MNOAL 1961), tras la Conferencia de Bandung (1955) y la creación del G77 (1964) en el seno de la Unctad (Conferencia sobre Comercio y Desarrollo), a la que luego se invitaría a China (que había asistido a Bandung) como asociado permanente cuando tomó su asiento en NNUU en 1971 (en ese año se incorporó también Cuba al grupo). La CSS fue, así, un intento de construir coaliciones internacionales para cambiar el orden económico mundial, con una división del trabajo entre las posiciones de enfrentamiento (MNOAL) y las de concertación (G77) (Martner 1980). Entonces, como ahora, los países del CAD intentaron cooptar a los países del Sur mediante diálogo político lubricado con Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que es lo que significó la Alianza para el Progreso

(1961) en tanto que antídoto al contagio de la revolución cubana. Pero la voluntad de los países de América Latina de unirse al Grupo Afroasiático del MNOAL (en el que Cuba se había integrado en 1961) se acabó concretando gracias al liderazgo intelectual de Raúl Prebisch acumulado en la Cepal cuando en 1962 se aprobó la resolución 917 de la Asamblea General de NNUU para celebrar, dos años después, la I Unctad. Ahí se trenzaría la alianza tricontinental del G77, marcando el inicio de «la época dorada de la cooperación económica internacional» que duró hasta finales de los setenta (Toye 2014; Sauvant 2014; Dubey 2014).

La CSS, asociada a la acción colectiva para construir una arquitectura institucional internacional conforme a las preferencias de los países del Sur, se vio fortalecida no solo con los aportes intelectuales provenientes del estructuralismo cepalino, sino también con la teoría de la dependencia (Jolly *et al.* 2004). La opinión de Xiaoyun y Carey (2014) de que la CSS permaneció «largamente al margen de las agendas del Movimiento de los No Alineados y del G77 y G77 + China» resulta insostenible. Por el contrario, hay buenas razones para considerar que la intervención del representante cubano en la I Unctad, Ernesto *Che* Guevara, marcó al límite el discurso revisionista de la CSS que diez años después se concretaría en la propuesta para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Sauvant 2014). Con su denuncia de los organismos de Bretton Woods, el Che proporcionó la artillería militante de la Unctad que su compatriota Prebisch no podía desplegar por su cargo diplomático, gracias al cual, empero, ganó la primera batalla al resistirse a las presiones de los países desarrollados para introducir un método de voto ponderado similar al del Banco Mundial o el FMI (Jolly *et al.* 2004; Jazairy 2014). El Che señaló la injusticia de dejar fuera de la Conferencia a la República Popular China y a otros países socialistas, mientras se invitaba a la Unión Sudafricana del *apartheid* y, sobre todo, propuso acabar con «la explotación del mundo dependiente» cambiando las reglas del comercio y la financiación internacionales para el desarrollo («la ley inexorable de la filosofía del despojo»), de manera que permitieran elevar el volumen y valor de las exportaciones y modificar su estructura para salir de la trampa del deterioro estructural de los términos de intercambio (que se suavizaba con la «ayuda»).^2

La CSS hizo desde sus inicios un uso intensivo de los tres pilares que incluye la cooperación internacional para el desarrollo como herramienta de política exterior. El primero fue el diálogo político, concretado en acuerdos intergubernamentales con el fin de forjar alianzas colectivas a favor de un NOEI que permitiera salir del subdesarrollo: la Declaración Conjunta de los países en desarrollo realizada al término del primer período de sesiones de la Unctad en 1964, reconoció a esta nueva institución «como un paso significativo en la creación de un orden económico nuevo y justo» (cfr. Boutros-Ghali 2006).^3 El segundo pilar lo constituyeron los acuerdos comer-

2 Véase el discurso completo en http://pf-memoriahistorica.org/PDFs/1972/PF_155_doc.pdf.

3 El NOEI, aprobado en 1974, incluyó demandas para incrementar la soberanía de los países en desarrollo sobre sus decisiones económicas, recursos naturales e inversión extranjera directa de las multinacionales; mejorar los términos de intercambio y el acceso a los mercados de los países desarrollados; reducir el coste de la transferencia de tecnología; elevar el esfuerzo de ayuda al desarrollo de los países del CAD alcanzando el 0,7% de su PNB; reducir la carga de la deuda, y aumentar el poder de decisión de los países en desarrollo dentro del Banco Mundial, el FMI y NNUU (Jolly *et al.* 2004).

ciales y de integración que surgieron de dicho diálogo y que tenían idéntico objetivo: cabe recordar que el mandato de la Unctad (resolución 1995 de 1964) era «fomentar el comercio internacional, especialmente con miras a acelerar el desarrollo económico», mediante, entre otras medidas, «negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio» y que también, como señala Boutros-Ghali (2006), «ninguna otra organización ha estado tan implicada, y por un período tan prolongado, en cuestiones de integración regional». Finalmente, el tercer pilar fue la cooperación financiera y técnica con propósitos asimismo desarrollistas (Domínguez 2012; Zhang *et al.* 2015; Besharati *et al.* 2015). En la era de Bandung, el carácter desarrollista de la CSS fue un dato para los países del G77 desde el momento de ese primer despertar del Sur (Amin 2014), y por eso la Unctad (2011) considera ahora que los objetivos de la CSS (el apoyo y fortalecimiento del Estado desarrollista y la construcción de capacidades productivas) deberían ser transversalizados en las estrategias nacionales de desarrollo de los Países Menos Desarrollados (LDC en sus siglas en inglés). Esta tradición desarrollista explica que el G77 describa su propia historia de los últimos cincuenta años como un camino para «consolidar el desarrollo nacional», con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de NNUU de 1986 como su hito más importante.⁴

La cooperación reembolsable forma parte del ADN desarrollista de la CSS dentro de su tercer pilar de cooperación financiera y técnica. Entre las principales peticiones de la Conferencia de Bandung (1955), además del «pronto establecimiento del Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico» (que entregaría luego solo donaciones), se reclamó «la asignación por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo de una mayor proporción de sus recursos a países de Asia y África; la pronta creación de la Corporación Financiera Internacional, que debe incluir en sus actividades el apoyo a la inversión de capital, y el aliento a la promoción de empresas conjuntas entre los países de Asia y África».⁵

Dos décadas después, la Conferencia sobre CEPD de México (1976), inexplicablemente olvidada por la literatura de CSS (como muestra el reciente trabajo de Besharati *et al.* 2015), buscaba operacionalizar el concepto de autosuficiencia colectiva (*collective self-reliance*) que venía de la III Conferencia del MNOAL (Lusaka 1970) y la Declaración de Argel de 1973 (Martner 1980), para lo cual intentó revitalizar la idea de la cooperación financiera. En México se alcanzó el punto álgido del discurso emancipador de la CSS que algunos Gobiernos de América Latina ahora promueven aunque solo se acuerdan del inocuo Plan de Acción de Buenos Aires (1978). Al definir el objetivo de la CEPD como «la vigorización de su independencia política y económica y la autonomía económica colectiva, en cumplimiento con los objetivos del Nuevo Orden Económico Internacional», las acciones consecuentes eran de mucho más amplio calado. La Conferencia aprobó un conjunto de medidas para el fortaleci-

4 Véase el documento de la Cumbre del G77 y China en el 50 aniversario de la creación del grupo, Declaración de Santa Cruz. Por un Nuevo Orden Mundial para el Vivir Bien, disponible en <http://prensa.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2014/06/Declaraci%C3%B3n-de-Santa-Cruz.pdf>.

5 Véase el comunicado final de la Conferencia Asia-África de Bandung en http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf.

miento de la cooperación e integración económicas a nivel subregional, regional e interregional, así como una lista de acciones de carácter comercial, productivo, monetario y financiero, en donde se planteó «la posibilidad de establecer y poner en funcionamiento un Banco de los Países en Desarrollo» (Conferencia sobre CEPD 1977).

México fue seguido por la Conferencia de CEPD de Caracas (1981), cuyo Plan de Acción planteó varias medidas de cooperación financiera, entre las cuales destacan: el llamamiento a los países en desarrollo de la OPEP para aumentar sus participaciones en los bancos de desarrollo regional y subregional existentes, con el fin de reorientarlos hacia «las necesidades reales de los países en desarrollo», el incremento también de sus depósitos en otros bancos de países en desarrollo y la compra de deuda pública de los mismos, la creación de un Fondo de Garantía de Crédito a la Exportación, la creación de entornos económicos favorables y la mejora del marco regulatorio (incentivos fiscales y tratados de doble imposición) para atraer inversión extranjera de otros países en desarrollo, un «tratamiento especial» (preferente) a las empresas de los países en desarrollo en las licitaciones públicas internacionales convocadas por otros países en desarrollo y la reanudación del proyecto del «Banco para los Países en Desarrollo».⁶

En paralelo el Grupo Especial de Trabajo del Foro del Tercer Mundo, una asociación de científicos sociales e intelectuales del G77 creada en 1973 (con figuras como Samir Amin, Jagdish Bhagwati, Mahbub ul Haq, Fernando Henrique Cardoso, Oswaldo Sunkel o Enrique Iglesias) había propuesto en 1975 «el establecimiento de un Centro para el Desarrollo del Tercer Mundo», como «la contraparte tercermundista de la OECD» (Foro del Tercer Mundo 1975). Mahbub ul Haq (1980), asesor del presidente del Banco Mundial, la concretó ya en un «Secretariado del Tercer Mundo», con el fin de disponer de una «estructura institucional» que ofreciera a los países del Sur un «mayor poder colectivo de negociación a nivel internacional». Gonzalo Martner (1982), economista chileno director de la Oficina de Planificación, Programación y Evaluación de NNUU, abogó luego por «una especie de "Organización de Cooperación entre Países en Desarrollo"» como contraparte de la OCDE y el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica). En 1990 la Comisión del Sur planteó la creación de un Secretariado del Sur, que quedó después reducido al Centro del Sur, cuyas operaciones se iniciaron en 1995. La idea se retomó más tarde en el XVII Encuentro de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe (2005), cuando Roberto Guarneri, secretario permanente del SELA, pidió crear una «OCDE del Sur» (South Commission 1990; UNDP 2009; Gosovic 2014).

Semejantes intentos chocan con el nombre que debe tomar la nueva institución (cuya evolución terminológica es sintomática de la pérdida de poder negociador que tuvo lugar entre 1980 e inicios

6 Véase <http://www.g77.org/doc/CPA-F.html>. Este banco es en esencia el que propuso recuperar Hugo Chávez con su idea de «Banco del Sur», y que ya en 1990 había asumido la Comisión del Sur creada en 1987 en el seno del MNOAL (South Commission 1990).

de los 2000 por parte de los países en desarrollo), debido a las connotaciones históricas negativas que tiene todo lo que recuerde al CAD (Ojeda 2010; Besharati 2013). Y, por supuesto, chocan también con el problema de identificación de qué es lo que se pretende medir. El Core Group de Socios de Cooperación del Sur, que, con el apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de NNUU (Undesa), es uno de los principales resultados de la Conferencia de Proveedores de CSS celebrada en Delhi en 2013 bajo el patrocinio de India, ha iniciado esa tarea. En la primera reunión del Core Group (integrado por Egipto, Etiopía, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, China, India, Indonesia, Kuwait, Qatar, Turquía, Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela), celebrada en diciembre de 2013 en Estambul, la idea que se manejó fue tomar como modelo el sistema de reporte de la Segib, que solo recoge la cooperación técnica, lo que, según Bracho (2015), sería un paso atrás en relación con los informes del Consejo Económico y Social de NNUU (Ecosoc), que se analizan a continuación. En todo caso, las últimas noticias de la reunión de marzo de 2015 del Network of Southern Think Tanks (NeST, creado en 2014 para dar seguimiento a la Conferencia de Delhi), con la participación de Brasil, Colombia, México, Uganda, Kenia, Malawi, Mozambique, Zimbabue, Sudáfrica, Turquía, Tailandia, India y China, es que se contará con el sistema de NNUU (PNUD, Unctad, Undesa y Unossc), así como otros organismos regionales (Segib y Nepad) para el reporte de los flujos de CSS, dando libertad a los países para realizar informes nacionales en los que se incluyan las actividades de CSS de carácter financiero reembolsable (Besharati *et al.* 2015).

4 CSS para el desarrollo y su métrica: la importancia decisiva del crédito concesional

Antes de establecer que la parte reembolsable del pilar de la cooperación financiera y técnica de la CSS para el desarrollo es fundamental y constitutivo de la misma, merece la pena detenerse previamente, con un propósito heurístico, en las definiciones generales de la CSS de NNUU, que son tan claras como distintas. La doctrina del NNUU tiene una definición paraguas de la CSS, que «cubre todos los tipos de intercambio político y económico entre países, empresas y organizaciones de la sociedad civil del Sur, incluyendo comercio, inversiones y tecnología» (Undesa 2010); es decir, se trata de la antigua definición de CEPD despojada de connotaciones emancipadoras (*collective self-reliance*), y una definición restringida de CSS para el desarrollo, la que se refiere al pilar de cooperación financiera y técnica, como «préstamos concesionales y subvenciones (y cooperación técnica) proporcionados para

propósitos de desarrollo», siendo dicha cooperación la que tiene lugar «entre los miembros del G77 y China» (Undesa 2010). En consecuencia, lo que hacen China (con sus «paquetes» de inversión extranjera, créditos comerciales, préstamos concesionales y donaciones) o India (con su ayuda y líneas de crédito para la promoción del comercio y las inversiones en sus «pactos de desarrollo») es CSS o «ayuda con comercio» (Mwase y Yang 2012; Mlachila y Takebe 2012; Chaturvedi *et al.* 2014; Barone y Spratt 2015), que va más allá de la definición restringida de CSS para el desarrollo consensuada en el marco de NNUU (Besharati *et al.* 2015).

Por su parte, los países del G77, a través de su brazo institucional en NNUU que es la Unctad como órgano de la Asamblea General, definen la CSS en la lógica de los tres pilares como «los procesos, instituciones y arreglos diseñados para promover la cooperación política, económica y técnica entre los países en desarrollo en la búsqueda de objetivos de desarrollo común» y, por tanto, consideran que la CSS tiene un «alcance multidimensional, que abarca la cooperación en áreas tales como comercio, finanzas, inversión, así como el intercambio de conocimientos, habilidades y experiencia técnica entre los países en desarrollo» (Unctad 2010). La Unctad recuerda expresamente que la CSS «es un concepto mucho más amplio que la cooperación técnica entre los países en desarrollo o la cooperación económica [acuerdos comerciales y de integración y cooperación financiera] entre los países en desarrollo» (Unctad 2010), lo que, sin duda, al apelar al pilar del diálogo político que fue por donde empezó esta cooperación, supone un olvido (quizá para no incomodar a los países desarrollados que hacen contribuciones voluntarias al organismo) de lo que realmente significó la CEPD en su momento.

Por último, el PNUD recoge la definición literal de la Unctad de los tres pilares y la extiende al hablar de un «marco amplio para la colaboración entre los países del Sur en las dimensiones política, económica, social, cultural, ambiental y técnica, que involucra dos o más países en desarrollo», o simplemente es la que se ocupa «de países en desarrollo que trabajan juntos para encontrar soluciones a desafíos de desarrollo comunes» (UNDP 2013). Y, en la misma línea, el informe RIS/Undesa (2013) para la Conferencia de Proveedores de CSS señala que esta cooperación «es multifacética, cubriendo diferentes áreas, tales como el comercio, la inversión, la cooperación en Ciencia y Tecnología, las PYME, y la facilitación del comercio con el potencial de fomentar la integración regional, que es un paso importante para la integración global».

Centrándonos ahora en el tercer pilar de la CSS (la cooperación financiera y técnica), cabe señalar que también hay definiciones muy precisas al respecto en los documentos generados por el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) de NNUU. Este FCD, establecido en 2007 por iniciativa del G77 después de la Conferencia Milenio + 5, es reconocido por los países del Sur como el ámbito de

máxima legitimidad para fijar las reglas de juego de la CSS como proyecto de régimen internacional (UNDP 2009; Chanana 2010; Besharati 2013; Esteves y Assunção 2014; Ocampo 2015; Jenks 2015), así que sus definiciones serán un punto de partida de lo que se vaya a medir como cooperación financiera reembolsable. Hasta ahora, el FCD ha producido en sus cuatro reuniones (2008, 2010, 2012 y 2014) lo que se podría denominar una doctrina de la CSS reembolsable para el desarrollo. Si la cooperación tradicional Norte-Sur comenzó con una mezcla de cooperación técnica y financiera (con un alto componente reembolsable) (Domínguez y Tezanos 2012), la CSS también comparte esta misma característica que la narrativa latinoamericana tiende a orillar, pese a que es la base sobre la que se asienta el pilar del diálogo político característico de esta cooperación.

Como señala el estudio inicial del Ecosoc (2008) para el FCD, «prácticamente toda la ayuda bilateral al desarrollo del Sur es en forma de préstamos y subvenciones para proyectos», pero, «mientras que algunos contribuyentes del Sur proporcionan solo subvenciones, y casi todos ofrecen cooperación técnica en esta forma, la ayuda para programas y proyectos se ofrece principalmente como préstamos». Estos préstamos tienen distintos grados de concesionalidad (elemento de subvención de un crédito) de acuerdo con las metodologías de cálculo del FMI (35% de suelo) y la OCDE-CAD (25% de suelo). Según el estudio, la mayoría de los contribuyentes del Sur otorgan préstamos concesionales superiores a esos suelos, lo que garantiza que no producen sobreendeudamiento en los países prestatarios. Así, tomando como referencia la tasa de descuento del 10% asociada a la definición de la AOD por parte del CAD operativa hasta 2016 (que refleja el coste de oportunidad de los fondos prestados para el prestamista en la época en la que se aprobó la definición de AOD), y las condiciones de madurez, período de gracia y tipo de interés, los préstamos del Gobierno de China tienen un grado de concesionalidad del 75%, los del China Eximbank de entre el 24,3 y el 67,6%, los del Gobierno de India del 53,1 al 56,5%, y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes) otorga préstamos con elevada concesionalidad a los países de Índice de Desarrollo Humano (IDH) bajo (77,3%) y de entre el 14,1 y el 28,4% a los de IDH medio, mientras que Petrocaribe ofrecería préstamos con un nivel de concesionalidad del 59,5%, que está en el rango de subvención de otros países y organismos vinculados a la cooperación energética, como Arabia Saudí, Kuwait, el Fondo de la OPEP o el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (Ecosoc 2008; Domínguez 2015).

El siguiente informe del Ecosoc (2009) adelanta la definición de CSS basada en los tres pilares con el fin de ir más allá de la ayuda (la CSS «no solamente abarca los flujos financieros, tales como préstamos y subvenciones para proyectos y programas sociales e inversión en infraestructuras, sino que también abarca la coopera-

ción a través del intercambio de experiencias, transferencias de tecnologías y habilidades, acceso preferencial a los mercados y apoyo orientado al comercio y las inversiones»), para después detenerse de nuevo en el pilar de cooperación financiera y técnica. El informe propone una definición de CSS para el desarrollo en este apartado en la que se subraya «la transferencia genuina de recursos de un país oferente de programas de cooperación a las economías de los países socios», y distingue claramente entre las subvenciones (transferencias en efectivo o especie que no generan deudas para el receptor, donde se incluyen la cooperación técnica y el alivio de la deuda) y los préstamos, «que pueden ser transferencias en efectivo o en especie, de las que resulta una deuda legal». El informe recuerda que «muchos socios del Sur también proporcionan proyectos de cooperación en forma de préstamos» (Ecosoc 2009).

En este documento ya se discuten los propósitos de los préstamos y el tema de la concesionalidad. En el primer caso, y atendiendo a la definición propuesta de CSS («transferencia genuina de recursos»), se considera que los préstamos deben formar parte de la definición de CSS para el desarrollo, incluyendo los créditos a la exportación, dado que «muchos socios del Sur proporcionan un tipo de financiación mediante crédito a la exportación que es por completo en apoyo al desarrollo económico de los países socios, y si está o no atado no afecta a su propósito económico», en contraste con la definición de AOD que excluye dichos créditos. Respecto a la concesionalidad, se remite al criterio del informe anterior del Ecosoc (2008) en el sentido de cumplir con unos suelos aceptados internacionalmente. Finalmente, en la definición de CSS para el desarrollo también se propone la inclusión del alivio de la deuda, que «constituye una importante forma de transferencia de recursos a muchos países beneficiarios de la CSS durante más de una década, al permitirles usar el dinero que deberían pagar como servicio de la deuda para financiar otros gastos, tales como salud, educación y el desarrollo de sectores sociales» (Ecosoc 2009). En conclusión, el Ecosoc aboga por una nueva definición de síntesis del tercer pilar de la CSS para el desarrollo que abarca «las donaciones y préstamos concesionales (incluyendo los créditos a la exportación) proporcionados por un país del Sur a otro para financiar proyectos, programas, cooperación técnica, alivio de la deuda y asistencia humanitaria y sus contribuciones a las instituciones multilaterales y los bancos regionales de desarrollo» (Ecosoc 2009).⁷

Recapitulando, la CSS para el desarrollo es mucho más que la cooperación técnica (cuya importancia se deriva de la alta valoración que hacen de ella los Gobiernos), y dentro del componente de transferencia genuina de recursos no solo incluye donaciones (recursos a fondo perdido en la terminología de la ABC), sino principalmente préstamos con distintos grados de concesionalidad, la mayor parte de los cuales se ofrece «en condiciones altamente favorables» (NNUU 2014).

7 En el informe del secretario general de NNUU sobre treinta años de CSS, se recalca la presencia del componente reembolsable: «Esta asistencia para el desarrollo incluye conocimientos y experiencias compartidos, capacitación, transferencias de tecnología, contribuciones en especie, acuerdos para la distribución de costos, préstamos en condiciones favorables, líneas de crédito y otras muchas innovaciones» (NNUU 2009).

CSS de China, ahora espejo para el CAD

Gracias a su superciclo de crecimiento económico China se situó en la primera década del siglo XXI como el principal proveedor de CSS, la cual ha utilizado como una herramienta clave de poder blando en su estrategia exterior de ascenso pacífico (Morrison 2015). Sin embargo, para Estados Unidos, China se convirtió a mediados de los 2000 en un auténtico *juggernaut* (Dillon y Tkacik 2005). China, con 3,4 billones (12 ceros) de dólares en reservas de divisas en su cuenta corriente en noviembre de 2015, es la superpotencia de la CSS para el desarrollo: a gran distancia de Brasil (357.000 millones de dólares), India (352.000 millones de dólares) y Venezuela (por debajo de 15.000 millones de dólares), aunque con el detalle en este último caso de que sus reservas de petróleo probadas de casi 300.000 millones de barriles son las mayores del mundo y, por tanto, su potencial de cooperación energética sigue siendo enorme (Domínguez 2015).

Las estimaciones más recientes de la ayuda internacional de China,⁸ siguiendo la métrica de la AOD neta del CAD, alcanzan los 7.100 millones de dólares para 2013, lo que situaría a la RPC como el sexto mayor proveedor de ayuda, por detrás de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Japón y Francia, cuando en 2001 se situaba en el puesto decimosexto (Kitano y Harada 2014). En 2013, la parte reembolsable de la ayuda china alcanzaría el 49% (el porcentaje real debería ser algo mayor al desagregar sus contribuciones a organismos multilaterales financieros) y en el acumulado 2001-2013 se situaría como mínimo en el mismo porcentaje. Ahora bien, siguiendo la metodología del Ecosoc (2009), la métrica de la ayuda china debería incluir asimismo otros 7.000 millones de dólares en créditos concesionales a la exportación, de manera que la transferencia genuina de recursos alcanzaría los 14.100 millones de dólares, situándose entonces China como cuarto mayor proveedor por delante de Japón, con un esfuerzo del 0,15% de su PNB, comparativamente superior para su nivel de PIB per cápita al de varios países del CAD, y vis a vis mayor que el de España, Italia o Corea del Sur (Lin y Wang 2015), con lo que China alcanzaría la meta de financiación para la agenda pos-2015 propuesta para los países de renta media alta (0,10%) por Schmidt-Traub y Sachs (2015). Recalculando el componente reembolsable sobre la nueva suma, el 77% de la ayuda china sería crédito concesional, lo que confirma que en la CSS para el desarrollo esa es la parte del león asiático.

A medio camino entre ambos porcentajes (49 y 77) queda la cifra oficial que el Ministerio de Comercio de China ofreció en su último informe sobre ayuda internacional de 2014, con los datos del período 2010-2012, en los que a partir de los cálculos oficiales (que excluyen varias partidas que el CAD contabiliza como AOD, e incluyen créditos concesionales que el CAD considera Otros Flujos Ofi-

8 En China, el Foreign Aid Department (FAD) se creó en 1999 con dependencia del Ministerio de Comercio y, aunque ha habido debates académicos y anuncios sobre la creación de una agencia y la formulación de una ley de cooperación (Renzio 2013; Yu 2014; Xiaoyun y Carey 2014; Lin y Wang 2014), a la fecha de publicación de este trabajo sigue la subdivisión de 2009 del FAD en el Department of Aid to Foreign Countries (que es el que maneja la CSS) y el Department of International Cooperation (que es el que mantiene la interlocución con los donantes del CAD) (Gu *et al.* 2014; Barone y Spratt 2015; Zhang *et al.* 2015).

ciales, esto es, por debajo del nivel de concesionalidad del 25%) el crédito concesional supondría el 56% de la ayuda internacional de China (State Council 2014). El elevado peso del crédito concesional en la ayuda china se puede comprobar indirectamente en sus operaciones de cancelación y canje de deuda, que, a diferencia de la métrica del CAD, no se incluyen en sus cifras oficiales de ayuda: 10.000 millones de dólares desde 2000 (Roy 2014). La ayuda china en 2010-2012 se distribuyó en un 51,8% para África, 30,5% para Asia y 8,4% para América Latina, con un 61,1% del total destinado a los LDC y otros países de renta baja (State Council 2014).

El peso tan elevado del crédito concesional en la ayuda china se explica por la enorme influencia que sus bancos públicos tienen en la financiación del desarrollo. China cuenta con el banco de desarrollo más grande del mundo, el Banco de Desarrollo de China (CDB en sus siglas en inglés) y la agencia de crédito a la exportación, el China Eximbank, también de mayor tamaño. Desde la creación de ambos en 1994 han sido el brazo armado financiero para ejecutar el diálogo político como pilar de máximo nivel dentro de la CSS de China con Asia (Cumbres Asean-China desde 1996), África (Foro de Cooperación África-China [Focac] desde 2000) y recién con América Latina (I Foro de Cooperación Celac-China en 2015). En 2013 China lanzó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB), comprometiéndose a suscribir 50.000 millones de dólares, que llegarán hasta los 100.000 millones de dólares con las aportaciones de los 57 socios (de ellos 18 europeos, 3 africanos y Brasil) que mostraron interés en participar dentro del plazo límite (30 de abril de 2015). Al final China retiene el 26% del poder de voto en el AIIB, lo que es suficiente para ejercer el poder de veto, que será administrado por el presidente Jin Liqun, exvicepresidente del Banco Asiático de Desarrollo. En abril de 2016 está previsto que entre en funcionamiento el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los Brics (con un primer crédito denominado en RMB), que cuenta con 50.000 millones de dólares de capital suscrito a partes iguales por cada uno de los socios. Las previsiones (probable y optimista) de cartera de créditos para estos dos bancos, que tendrán sede en Shanghái, indican que el AIIB podría alcanzar entre 50 y 116.000 millones de dólares y el NDB entre 67 y 128.000 millones de dólares en 2025, y se supone que existirá una división regional del trabajo restringiendo sus actividades el primero a Asia, que servirá para reforzar el diálogo político dentro de la Organización de Cooperación de Shanghái (lanzada por China, Rusia y varias repúblicas ex soviéticas en 1996) y la iniciativa de integración de Eurasia «Una Ruta Un Cinturón» (con financiación adicional del Silk Road Infrastructure Fund), mientras que el segundo se concentrará principalmente en África y América Latina. Ambas instituciones forman parte de una iniciativa de CSS multilateral que anuncia una nueva fase de las relaciones internacionales de consecuencias sistémicas con la que China pretende consolidar un centro financiero internacional alter-

nativo a Hong Kong, Londres o Nueva York (Lin y Wang 2014; 2015; Luna 2014; BPC Team 2014; Humphrey 2015; Humphrey *et al.* 2015; Agarwal 2015; Khor 2015; Abdenur 2015; Abdenur y Folly 2015; Cepal 2015; Griffith-Jones 2015; García Herrero *et al.* 2015).

El NBD, que plantea un serio desafío al Banco Mundial en el campo de la financiación y las estrategias de desarrollo (se ocupará no solo de los proyectos de infraestructuras, sino también de proyectos productivos), está organizado, además, para evidenciar el déficit de gobernanza democrática de la vieja hermana de Bretton Woods, con nuevas reglas basadas en un delicado sistema de equilibrios y contrapesos con el que los Brics quieren anunciar su transformación de *rule takers* en *rule makers* y de bloqueadores de normas en emprendedores de normas (Abdenur y Folly 2015). Aunque la presidencia del NDB queda reservada para los socios fundadores (que la rotarán entre ellos), la membresía estará abierta a todos los Estados de NNUU. En NBD tendrá presidentes de cinco nacionalidades frente al Banco Mundial, donde solo ha habido una (en el caso del FMI de 11 posibles, solo ha habido de 6 nacionalidades con 5 repeticiones de un solo país: Francia). Los Brics, que tendrán iguales suscripciones (10.000 millones de dólares cada uno) e iguales derechos de voto en el consejo, no podrán tener menos del 55% de dichos derechos (ese será entonces el poder de veto, frente al que ejerce ahora Estados Unidos en el Banco Mundial con su suelo del 15%) y, por tanto, ninguno de los Brics en solitario tendrá poder de veto. El derecho de voto de los miembros no prestatarios no podrá exceder el 20%, lo que significa que los países desarrollados no podrán controlar el poder dentro de ese grupo a menos que se coaliguen con otros tres Brics para hacer minoría de bloqueo. Además, el poder de voto de los miembros no fundadores no podrá exceder del 7% del total de los derechos de voto y solo podrán ejercer influencia si se combinan con varios miembros fundadores (Agarwal 2015; Abdenur y Folly 2015).

Entretanto llegan esos cambios en ciernes, simplemente un par de notas para mostrar la magnitud de la financiación del desarrollo internacional que ya ha alcanzado la gran banca estatal de China: el CDB, como banco mixto para la construcción de infraestructuras y proyectos industriales en el exterior, y el China Eximbank, cuyos créditos sí tienen carácter concesional. Ambos apoyaron la estrategia de internacionalización de las empresas chinas y el aseguramiento de la provisión a largo plazo de recursos naturales Go Global lanzada en 1999, proporcionando crédito oficial a corporaciones chinas para expansiones y adquisiciones en el extranjero y también a compañías, Gobiernos e instituciones financieras de otros países para la compra de bienes y servicios chinos (Breslin 2013; Dussel 2015; Gransow 2015; Ilyásova y Sérbinov 2015). El CBD financia el Fondo Africano de Desarrollo (creado en 2006 con 1.000 millones de dólares y actualmente dotado con 5.000 millones de dólares) asociado al Focac, el Fondo China-Venezuela (establecido en 2007

con 6.000 millones de dólares que luego se completaron con otros 20.000 millones de dólares) y el Fondo Cooperativo de Desarrollo China-Países de Habla Portuguesa (creado en 2013 con 1.000 millones de dólares). En 2012 el CDB proporcionó crédito comercial internacional para la construcción de infraestructuras por valor de 224.500 millones de dólares, mientras que el China Eximbank otorgó crédito a la exportación y también otros créditos preferenciales para proyectos de desarrollo por 35.000 millones de dólares (Mlachila y Takebe 2012; Barone y Spratt 2015; Zhang *et al.* 2015).

Para calibrar estas cifras, baste señalar que las dos principales ventanillas de crédito del Banco Mundial en ese año (IBRD como ventanilla comercial y la IDA como ventanilla blanda) suministraron 35.300 millones de dólares de acuerdo con su memoria anual. En 2013, el CDB y el China Eximbank ofrecieron créditos internacionales por 261.000 y 96.000 millones de dólares respectivamente (OCDE 2015), mientras que las dos principales agencias del Banco Mundial ofrecieron 31.500 millones de dólares, la Corporación Financiera Internacional 19.300 millones de dólares, y los cuatro bancos regionales de desarrollo (Interamericano, Asiático, Europeo y Africano) alcanzaron conjuntamente los 46.900 millones de dólares (Barone y Spratt 2015; Humphrey 2015). Es decir, el CDB y el China Eximbank prestaron 3,5 veces más que todo el Grupo Banco Mundial y los cuatro bancos regionales de desarrollo juntos.

Solo en América Latina los dos gigantes chinos proveyeron de más crédito oficial a la región entre 2005 y 2014 (119.000 millones de dólares) que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el US Eximbank juntos.⁹ El China Eximbank otorgó 67.200 millones de dólares de crédito concesional a África entre 2001 y 2010 (Barone y Spratt 2015) y la financiación china para infraestructuras en el África subsahariana supuso en 2001-2008 en 34% del total (Lin y Wang 2014). Y el Plan de Acción del V FOCAC para 2013-2015 proporcionó una línea de crédito de 20.000 millones de dólares (Renzio 2013). En América Latina, el Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019) aprobado tras la I Cumbre China-Celac (2015) anuncia fondos y múltiples líneas de crédito por valor de 65.000 millones de dólares (Cepal 2015), de los que se concretaron en mayo de 2015 30.000 millones de dólares en un Fondo China-América Latina.¹⁰ En noviembre de 2015 China anunció dos nuevos fondos para la lucha contra el cambio climático y en apoyo a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 por valor de 5.100 millones de dólares, lo que, según Martin Khor, director ejecutivo del South Centre, cambiará «el escenario de la cooperación para el desarrollo» (Khor 2015).

Toda esta artillería financiera china para el desarrollo se completa con los denominados cuatro grandes, que otorgaron conjuntamente financiación internacional por valor de otros 373.000 millones de dólares, si bien sus operaciones en el exterior suponen

9 Véase http://www.thedialogue.org/map_list.

10 Véase el Plan <http://www.chinacelacforum.org/chn/zywj/t1230945.htm> y la noticia de 20 de mayo de 2015 en <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=26402&itemid=129586>.

una parte muy inferior de su cartera de crédito en comparación con el CDB y el China Eximbank (tabla 1). China, por tanto, tendrá el peso decisivo de la financiación pública de la nueva agenda de desarrollo pos-2015. Como señala Luna (2014), China «no solo es la estrella de los Brics, sino que es la estrella mundial».

Bancos	Crédito total (1)	Crédito internacional (2)	(2)/(1)%
Agricultural Bank of China	1.182	51	4
Bank of China	1.245	99	8
China Construction Bank	1.406	100	7
Industrial and Commercial Bank of China	1.642	123	8
China Eximbank	243	96	40
China Development Bank	1.170	261	22

Tabla 1

Principales bancos públicos de China (datos de 2013 en miles de millones de dólares)

Fuente: OCDE (2015).

Indudablemente, la experiencia de China en CSS para el desarrollo con financiación reembolsable ha cambiado el panorama de la cooperación internacional. Tras los infructuosos intentos del CAD para cooptar a estos «donantes emergentes» (u «otros proveedores») antes (Tortora 2011) y después de Busan (Atwood 2012) hacia el campo de las métricas y disciplinas de la OCDE sobre eficacia de la AOD, se ha pasado al extremo opuesto de copiarles directamente hasta en la retórica (nunca más ayuda, ahora cooperación) (Domínguez 2013; Chaturvedi 2014; Bracho 2015; Agarwal 2015), si bien hay que señalar que la revisión de la contabilidad de la AOD en esta nueva carrera de mínimos (o, si se prefiere, convergencia con las métricas Ecosoc de la CSS) ya se empezó a preparar en 2011 (Domínguez 2013). La nueva ideología que legitima estas prácticas está muy avanzada y esta vez llega ya de China: se trata de una narrativa que elude el discurso de la eficacia de la ayuda para situarse en el del aprendizaje y la transformación conjunta, en línea con la vieja tradición milenaria de enseñar a pescar de Lao Tse. Su autor intelectual es el execonomista jefe (y, por ende, exvicepresidente) del Banco Mundial, Justin Yifu Lin, como coautor de dos importantes contribuciones de febrero de 2014 y enero de 2015. Su idea es *integrar* a las economías emergentes en el «sistema de apoyo global al desarrollo» contabilizando el esfuerzo público total del proveedor (para el desarrollo de los receptores) considerando todos los flujos oficiales: AOD + OFO, los créditos concesionales a la exportación tal y como había previsto el Ecosoc (2009), y los cuasi OFO si los montos provienen de bancos públicos, fondos soberanos y empresas estatales o paraestatales (Lin y Wang 2014; 2015). La propuesta anticipa la TOSSD del CAD, delineada en la Conferencia de Alto Nivel de este organismo y su comunicado final de diciembre de 2014. La diferencia ahora es que el CAD quiere

incluir en la TOSSD lo que la definición de la CSS para el desarrollo del Ecosoc (2009) había propuesto antes y algunas cosas más: no solo los créditos a la exportación a la manera también de India y China (Chaturvedi 2014; Agarwal 2015; Besharati *et al.* 2015), sino todo el crédito público concesional o comercial con propósitos de desarrollo o para la financiación de bienes públicos globales que se consideran habilitadores (*enablers*) del mismo (paz, seguridad, cambio climático) (DAC/OECD 2014).

Todo esto forma parte del juego para negociar el contenido del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (Bracho 2015), que, no por casualidad, adelantó China en la Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Beijing 1991 (Yu 2014).

6 Conclusiones: desmitificando la CSS

Esta investigación partió de la evaluación de la relevancia e implicaciones de la cooperación financiera reembolsable para la CSS en particular y la cooperación internacional para el desarrollo en general. Ello ha permitido delimitar los conceptos de cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable), cooperación técnica y cooperación económica. La CEPD abarca aspectos comerciales, de inversión, cooperación financiera y la propia CTPD, y desde sus orígenes se vinculó a la *self-reliance* colectiva de los países del Sur por medio de la construcción de alianzas para el cambio en las reglas de juego internacionales que caracterizó a la era de Bandung (1955-1980). La propia definición de la CSS —y sus tres pilares del diálogo político, los acuerdos comerciales y de integración y la cooperación financiera y técnica— es coherente también con ese propósito desarrollista que absorbió la ideología dominante de la época a partir del relato de que una convergencia con los países desarrollados era posible. Luego, la crisis de la deuda y los ajustes posteriores de la travesía neoliberal (aproximadamente 1980-2000) hicieron que la CSS se replegara conceptualmente en la CTPD, que era solo una parte de un todo bastante mayor.

Efectivamente, la CSS para el desarrollo es mucho más que la bien valorada cooperación técnica, y dentro del componente de transferencia genuina de recursos, que es el punto de partida de la métrica de la CSS establecida por los organismos de NNUU, no solo incluye donaciones (recursos a fondo perdido y operaciones de cancelación y canje de deuda), sino principalmente préstamos con distintos grados de concesionalidad y, dentro de ellos, créditos a la exportación atados. Si se acepta como buena esta definición estándar internacional dada por el Ecosoc y discutida recientemente por el NeST (Network of Southern Think-Tanks 2015), el análisis de la

cooperación financiera reembolsable de China permite confirmar las tres hipótesis de la investigación sobre la relevancia cuantitativa (en términos de montos) y cualitativa (como fraguadora de alianzas) de esta modalidad para la CSS. La cooperación del CAD con su propuesta de TOSSD no solo ha vuelto en este punto a su pasado, sino que ha acabado convergiendo con la CSS desde la retórica a la métrica. La lección histórica, que invita a reescribir la trayectoria de la cooperación internacional para el desarrollo en los últimos sesenta años, es que como el CAD no pudo cooptar la CSS pasó directamente a copiarla, aunque seguirá intentando lo primero a través de la cooperación triangular (Abdenur y Marques Da Fonseca 2013) o de la reciente incorporación de China (julio de 2015) al Centro de Desarrollo de la OCDE.

Refiriéndose a que «ciertos países del Sur tienen recursos que en vez de ser depositados en los mercados financieros y bajo el control monetario de la triada [EEUU, UE y Japón] [...] podrían romper el monopolio del Norte en este dominio y el chantaje de la ayuda que lo acompaña», Samir Amin (2009) concluye contundentemente: «El Sur puede prescindir del Norte, lo contrario no es cierto» (Amin 2009). Al margen de si tal aseveración se puede mantener en la actual coyuntura de fuerte interdependencia (Starrs en Wiśniewski 2015; García Herrero *et al.* 2015; Mayer 2015), la pregunta final es si estos países a los que se refiere Amin tienen la voluntad de construir, con China a la cabeza, una globalización contrahegemónica (Evans 2008) a modo de «multipolaridad emancipadora» (Thakur 2013), o si, por el contrario, estamos en un proceso de reestructuración del capitalismo basado en una nueva «globalización Sur-Sur» que reproduce las lógicas centro-periferia (Mohan 2013; Henderson *et al.* 2013; Slipak 2014). El propio Amin (2010) se queda en el punto medio al hablar de que China lo único que busca es «una nueva globalización sin hegemonía» que podría consolidar este segundo despertar del Sur iniciado cuando el país decidió su estrategia Go Global en 1999.

Así que, por ahora, lo único que se puede aventurar es que China utilizará su cooperación financiera reembolsable desde sus bancos de desarrollo (con la nueva generación del NDB y el AIIB) para configurar esas relaciones siguiendo los valores de *minima moralia* que ha desplegado históricamente la CSS para el desarrollo: sin condicionalidades de política económica, centrándose más en la viabilidad de los proyectos que en factores macroeconómicos o de sostenibilidad de deuda y volviendo a los fundamentos del desarrollo económico (infraestructuras y sectores productivos) como cambio estructural (Niu 2014; Chin 2014). Está por ver si también consiguen transitar desde la estrategia de desarrollo conducida por las exportaciones a otra dirigida por el crecimiento de los salarios y el empleo (Ghosh 2015; García Herrero *et al.* 2015; Mayer 2015).

En el momento álgido, aunque retrospectivamente crepuscular, de la época dorada de la CSS como *coalition building*, Martner (1980) habló de una estrategia tercermundista para crear «“nuevos centros” en el “Sur” que reemplazasen gradualmente el centro tradicional en el “Norte” estableciendo nuevas formas de relaciones económicas internacionales». Pues bien, esos nuevos centros ya están aquí y han venido para quedarse. El reto de la futura línea de investigación que inicia este trabajo será analizar qué forma le darán estos centros emergentes al nuevo orden poshegemónico, mediante la construcción de un régimen internacional de CSS usando de nuevo su cooperación financiera reembolsable para, esta vez, intentar cambiar el capitalismo desde dentro en vez de confrontarlo desde fuera como hicieron en el período del NOEI (Golub 2013).

7 Bibliografía

- ABDENUR AE (2015). O que o novo Banco de Desenvolvimento do Brics representa para China (e vice-versa)? IBASE, Trincbeiras, abril.
- ABDENUR AE, FOLLY M (2015). The New Development Bank and the institutionalization of the BRICS. *R/evolutions. Global Trends & Regional Issues* 3(1):66-93.
- ABDENUR AE, MARQUES DA, FONSECA JME (2013). The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold. *Third World Quarterly* 34(8): 1475-1491.
- AGARWAL M (2015). New Development Bank: A Contribution to Development Finance. *RIS (Research and Information System for Developing Countries) Policy Brief* 68.
- AMIN S ([2009] 2014). Aid for development. En: S Amin. *Pioneer of the Rise of the South*. Springer, Cham, pp. 125-137.
- AMIN S (2010). *Escritos para la transición*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y Oxfam, La Paz.
- AMIN S (2014). *Theory is History*. Springer: Cham.
- ATWOOD B (2012). *Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation*. Center for Global Development Essay.
- AYLLÓN B (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional? Quito: IAEN.
- BARONE B, SPRATT S (2015). Development Banks from the BRICS. *IDS Evidence Report* 111.
- BESHARATI AN (2013). *Common Goals and Differentiated Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development*. German Development Institute Discussion Paper 26/2013.
- BESHARATI AN, ESTEVES P (2015). Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. *Contexto Internacional* 37(1):289-330.
- BESHARATI AN *et al.* (2015). Developing a conceptual framework for South-South Cooperation. *Network of Southern Think-Tanks, Africa Chapter Working Document*, septiembre.
- BOUTROS-GHALI B (2006). *Reinventar la Unctad*. Centro del Sur, Documento de Investigación.
- BPC TEAM (2014). *New Development Bank*. Forum with Research Fellows. BRICS Policy Center.
- BRACHO G (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda. *German Development Institute Discussion Paper* 1/2015.
- BRANDT COMMISSION (1983). *Common Crisis. North-South Co-operation for World Recovery*. Londres, Pan Books.

- BRESLIN S (2013). China and the South: Objectives, Actors and Interactions. *Development and Change* 44(6):1273-1294.
- CELAC (2014). Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo de la Celac. Costa Rica, Celac.
- CEPAL (2015). América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CHANANA, D (2010). India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects. *ARI Elcano*, 123/2010.
- CHATURVEDI S (2014). Features of South-South Cooperation and Global Dynamics. *Forum for Indian Development Cooperation Policy Brief* 1.
- CHATURVEDI S *et al.* (2014). Indian Development Cooperation: The State of the Debate. *IDS Evidence Report*, 95.
- CHIN GT (2014). The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20. *Global Policy* 5(3):366-373.
- CONFERENCIA SOBRE CEPD (1977). Principales decisiones aprobadas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976. *Nueva Sociedad* 27: 154-161.
- DAC/OECD (2014). DAC High Level Meeting. Final Communiqué, 16 de diciembre de 2014. <http://www.oecd.org/dac/dac-hlm.htm>.
- DILLON DR, TKACIK JJ (2005). China and ASEAN: Endangered American Primacy in Southeast Asia. *Backgrounder*, 1886.
- DOMÍNGUEZ R (2012). La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana. En: VL Gutiérrez Castillo (ed.). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana*. Jaén, Universidad de Jaén, pp. 249-276.
- DOMÍNGUEZ R (2013). Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 47:31-45.
- DOMÍNGUEZ R (2015). El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, 2015/01.
- DOMÍNGUEZ R y TEZANOS S (2012). Donaciones y créditos concesionales: impacto en el desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 29:119-154.
- DUBEY M (2014). La importancia histórica del Grupo de los 77. *Crónica ONU* 11(1). <http://unchronicle.un.org/es/article/los-comienzos-del-grupo-de-los-77/>.
- DUSSEL E (2015). La «omnipresencia» del sector público de China y su relación con América Latina y el Caribe. *Nueva Sociedad* 259:34-44.
- ECOSOC (2008). Trends in South-South and triangular development cooperation. *Background Study for the Development Cooperation Forum*.
- ECOSOC (2009). South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data. *Support to UN Development Cooperation Forum 2010*.
- ESTEVES P y ASSUNÇÃO M (2014). South-South Cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. *Third World Quarterly* 35(10):1775-1790.
- EVANS P (2008). Is an Alternative Globalization Possible? *Politics & Society* 36(2): 271-305.
- FORO DEL TERCER MUNDO (1975). Proposiciones para un nuevo orden económico internacional. Documento provisional del Grupo Especial de Trabajo del Foro del Tercer Mundo. *Nueva Sociedad* 21:75-85.
- GARCÍA HERRERO A *et al.* (2015). From Old to New China: Tectonic Shifts for Asia in 2016? *Natixis Special Report Economic Research*, diciembre.
- GHOSH J (2015). Beyond the Millennium Development Goals: A Southern Perspective on a Global New Deal. *Journal of International Development* 27(3):320-329.
- GOLUB P (2013). From the New International Economic Order to the G20: how the «global South» is restructuring world capitalism from within. *Third World Quarterly* 34(6):1000-1015.
- GOSOVIC B (2014). Recuerdos de medio siglo junto al Grupo de los 77. *Crónica ONU* 51(1). <http://unchronicle.un.org/es/article/recuerdos-de-medio-siglo-junto-al-grupo-de-los-77/>.
- GRANSOW B (2015). Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan? *Nueva Sociedad* 259:93-105.

- GRIFFITH-JONES S (2015). Financing Global Development: The BRICS New Development Bank. German Development Institute Briefing Paper, 13/2015.
- GU J, CHEN Y, ZHANG Y (2014). Understanding China's Approaches to International Development. IDS Policy Briefing 75.
- HAQ M UL (1980). Beyond the Slogan of South-South Co-operation. *World Development* 8(10):743-751.
- HENDERSON J, APPELBAUM RP, HO SY (2013). Globalization with Chinese Characteristics. Externalization, Dynamics and Transformations. *Development and Change* 44(6):1221-1253.
- HUMPHREY C (2015). Development revolution or Bretton Woods revisited? The prospects for the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. ODI Working Paper, 418.
- HUMPHREY C *et al.* (2015). Multilateral development Banks in the 21st century. Three perspectives on China and the Asian Infrastructure Investment Bank. ODI Discussion Paper, noviembre.
- ILYÁSOVA M, SÉRBINOV I (2015). China a la conquista de Latinoamérica. <https://actualidad.rt.com/actualidad/192245-china-inversiones-proyectos-america-latina>.
- JAZAIRY I (2014). 50.º aniversario del Grupo de los 77 y China. *Crónica ONU*, <http://unchronicle.un.org/es/article/50-aniversario-del-grupo-de-los-77-y-china/>.
- JENKS B (2015). Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas. Las raíces de una agenda de reforma. En: JA Ocampo (ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires, Siglo XXI y Cepal, pp. 207-250.
- JOLLY R *et al.* (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.
- JOY-OGWU U (1982). La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectiva en una relación emergente. *Nueva Sociedad* 60:27-38.
- KHOR M (2015). China cambia el escenario de la cooperación internacional. <http://www.ipsnoticias.net/2015/11/china-cambia-el-escenario-de-la-cooperacion-internacional/>.
- KITANO N, HARADA Y (2014). Estimating China's Foreign Aid 2001-2013. JICA Research Institute Working Paper 78.
- LIN JY, WANG Y (2014). China-Africa co-operation in structural transformation: Ideas, opportunities and finances. WIDER Working Paper, 2014/046.
- LIN JY, WANG Y (2015). China's Contribution to Development Cooperation: Ideas, Opportunities and Finances. FERDI Working Paper, 119.
- LUNA L (2014). La C de los Brics: el rol de China en la consolidación del grupo. *OASIS* 19:53-66.
- MARTNER G (1980). Una estrategia tercermundista para América Latina. *Nueva Sociedad* 51:7-32.
- MARTNER G (1982). La cooperación económica entre países en desarrollo. Necesidad de un diálogo Sur-Sur. *Nueva Sociedad* 60:5-25.
- MAYER J (2015). How Could the South Respond to Secular Stagnation in the North? German Development Institute Discussion Paper, 8/2015.
- MILANI CRS, CARVALHO TCO (2014). Cooperación Sur-Sur y política externa: la presencia de Brasil y China en el continente africano. En: C Ayala y J Rivera (coords.). *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México, Instituto Mora/BUAP-Cedes, vol. II, pp. 137-190.
- MILANI CRS, SUYAMA B, LOPES LL (2013). Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul. Que lições e desafios para o Brasil? Friedrich Ebert Stiftung Brasil. Análise.
- MLACHILA M, TAKEBE M (2012). FDI from BRICs to LICs: Emerging Growth Driver? IMF Working Paper, 11/178.
- MOHAN G (2013). Beyond the Enclave: Towards a Critical Political Economy of China and Africa. *Development and Change* 44(6):1255-1272.
- MORRISON WM (2015). China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States. Congressional Research Service Report, 7-5700.
- MWASE N, YANG Y (2012). BRICs' Philopophies for Development Financing and Their Implications for LICs. IMF Working Paper, 12/74.

- NEL P, TAYLOR I (2013). Bugger thy Neighbour? IBSA and South-South Solidarity. *Third World Quarterly* 34(6):1091-1110.
- NeST (2015). Developing a conceptual framework for South-South Co-operation. NeST Africa, Working Document, septiembre.
- NIU H (2014). Millenium Development Goals (MDGs) and beyond: BRICS perspectives – the cases of Brazil and China. En: T Fues y J Ye (eds.). *The United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*. Bonn, German Development Institute, pp. 99-113.
- NNUU (2009). Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años. Informe del Secretario General. NNUU, Asamblea General, A/64/504.
- NNUU (2010). Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2009. NNUU, Asamblea General, A/RES/64/222.
- NNUU (2014). Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General. NNUU, Consejo Económico y Social, E/2014/77.
- OCAMPO JA (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de Naciones Unidas. En: JA Ocampo (ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires, Siglo XXI y Cepal, Buenos Aires, pp. 31-70.
- OCDE (2015). Chinese export credit policies and programmes. Trade Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, TAD/EGG(2015)3.
- OJEDA T (2010). La cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. *Relaciones Internacionales* 15:91-111.
- QUILLIGAN JB (2002). The Brandt Equation. 21st Century Blueprint for the Nes Global Economy. Filadelfia, Brandt 21 Forum.
- RENZIO P DE (coord.) (2013). China's Engagement in Africa: Responding to Growing Tensions and Contradictions. BRICS Policy Center Policy Brief.
- RIS/UNDESA (2013). Conference of Southern Providers. South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges. Conference Report. UNDESA, Research and Information System for Developing Countries y Ministry of External Relations (Government of India), Nueva Delhi.
- ROY S (2014). China and India «Rising Powers» and African development: Challenges and opportunities. The Nordic Africa Institute Occasional Paper.
- SANAHUJA JA (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano* 8:195-222.
- SAUVANT KP (2014). Los comienzos del Grupo de los 77. *Crónica ONU*, 51(1). <http://unchronicle.un.org/es/article/los-comienzos-del-grupo-de-los-77/>.
- SCHMIDT-TRAUB G, SACHS J (2015). Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partherships. SDSN Working Paper.
- SLIPAK AM (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad* 250:102-113.
- SOUTH COMMISSION (1990). *The Challenge to the South. The Report of the South Commission*. Nueva York: Oxford University Press.
- STATE COUNCIL (2014). China's Foreign Aid (2014). Information Office of the State Council. http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm.
- THAKUR, R (2013). How representative are BRICS? *Third World Quarterly* 35(10): 1791-1808.
- TORTORA P (2011). Common ground between Soth-South and North-South Co-Cooperation principles. OECD Directorate Issues Brief.
- TOYE J (2014). Assesing the G77: 50 year after Unctad and 40 years after the NIEO. *Third World Quarterly* 35(10):1759-1774.
- UNCTAD (2010). *Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*. Nueva York y Ginebra: United Nations.

- UNCTAD (2011). The Least Developed Countries Report 2011. The Potential Role of South-South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development. Nueva York y Ginebra: United Nations.
- UNDESA (2010). International Development Cooperation Report. Development Cooperation for MDGs: Maximizing Results. Nueva York: United Nations.
- UNDP (2009). South Report 2009. Perspectives on South-South Cooperation for Development. Special Unit for South-South Cooperation. Nueva York: UNDP.
- UNDP (2013). Evaluation of UNDP contribution to South-South and triangular cooperation (2008-2011). Nueva York, UNDP Evaluation Office.
- WIŚNIEWSKI R (2015). BRICS: New Shareholders in the Global Capitalist System. Interview with Sean Starrs. *R/evolutions: Global Trends & Regional Issues* 3(1):96-118.
- XIAOYUN L, CAREY R (2014). The BRICS and the International Development System: Challenge and Convergence? *IDS Evidence Report*, 50.
- YU H (2014). China and Sustainable Development Goals (SDGs). En: T Fues y J Ye (eds.). *The United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*. German Development Insitute, Bonn, pp. 45-51.
- ZHANG Y, GU J, CHEN Y (2015). China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. *IDS Evidence Report*, 116.

La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración

Analilia HUITRÓN-MORALES
ahuitron@ucm.es
Instituto Complutense de
Estudios Internacionales,
Universidad Complutense de
Madrid, España

South-South Cooperation and the challenge of quantification, evaluation and assessment

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Creciente dinamismo de la CSS. Evolución e implicaciones**
 - 2.1. Protagonismo del Sur global en la dinámica internacional**
 - 2.2. Antecedentes e ideario de la CSS**
 - 2.3. Algunas implicaciones de la CSS en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo**
 - 2.4. Retos y desafíos de la CSS**
- 3. Definición teórica de la CSS y características diferenciadoras**
 - 3.1. Marco conceptual**
 - 3.2. Modalidades y características propias**
- 4. Por qué medir, evaluar y valorar la CSS**
 - 4.1. La demanda por cuantificar, medir y evaluar la CSS**
 - 4.2. Algunos esfuerzos previos**
- 5. Consideraciones finales**

La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración*

Analilia HUITRÓN-MORALES
ahuitron@ucm.es
Instituto Complutense de
Estudios Internacionales,
Universidad Complutense de
Madrid, España

South-South Cooperation and the challenge of quantification, evaluation and assessment

Citar como:

Huitrón-Morales, A. (2016). La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):88-122

Resumen

La emergencia de una más activa cooperación sur-sur constituye uno de los factores más relevantes de cambio del entorno internacional de las últimas décadas. Es expresión del nuevo papel que encarnan economías emergentes del mundo en desarrollo en el conjunto de las transacciones internacionales y en la generación de polos dinámicos de poder económico y político. No obstante, y aunque para algunos especialistas la CSS se ha consolidado como mecanismo de cooperación, aún enfrenta retos relevantes para reconocer su potencialidad y beneficios. Uno de los retos más discutido hoy día y, quizá por tanto, el más necesario, es el de la cuantificación, evaluación y valoración de las acciones de CSS. La falta de un consenso regional e internacional sobre los mecanismos, metodologías y espacios para registrar, cuantificar y evaluar la CSS limita que esta logre posicionarse, más allá del discurso, como una herramienta eficaz, eficiente, horizontal y sostenible para el logro del desarrollo a largo plazo. Desde este artículo se piensa que aún es necesario profundizar en el análisis de la CSS, pero ya no solo desde el discurso, sino desde elementos materiales que nos permitan conocer la valía de esta cooperación.

Palabras clave: economías emergentes, cooperación internacional, cooperación Sur-Sur.

Cite as:

Huitrón-Morales, A. (2016). La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):88-122

Abstract

The emergence of a more active South-South cooperation (SSC) constitutes one of the most relevant factors for change in the International arena in the last decades. It is an expression of the new role that emerging economies of the world embody in the ensemble of the International transactions and in the generation of dynamic poles of political and economic power. However, and even if for some experts of SSC it has consolidated as a cooperation mechanism, it still faces relevant challenges in order to recognize its potentials and its benefits. One of the most discussed challenges nowadays and maybe therefore the most necessary one is quantification, evaluation and assessment of SSC actions. The lack of regional and international consensus on the mechanisms, methodologies and spaces to register, quantify and evaluate SSC hampers its positioning, further away from the rhetoric, as an effective, efficient, horizontal and sustainable tool for development in the long term. This article claims that it is still necessary to go deeper into an analysis of SSC not only from the rhetoric, but also from material elements that allow us to gain knowledge of the value of this cooperation.

Keywords: emerging economies, middle-income countries, International cooperation, South-South Cooperation.

* El presente documento se deriva de una investigación doctoral actualmente en desarrollo cuyo propósito es contribuir al conocimiento y entendimiento de la CSS analizando su funcionamiento, gestión y contribución al desarrollo a través de la construcción y aplicación de una metodología de valoración que ayude a contrastar en la realidad los planteamientos discursivos que se le atribuyen a esta modalidad.

1 Introducción

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo ha experimentado cambios en sus mecanismos, instrumentos y objetivos como resultado de la diversificación de los actores, de la creciente interdependencia y transnacionalización de los problemas de desarrollo. Un replanteamiento en las esferas del poder político y económico internacional ha convertido a los países de renta media en actores con mayor autonomía financiera y mayor capacidad técnica y política para marcar sus propias agendas de política exterior y de cooperación para el desarrollo, por lo que se han convertido en nuevos donantes y actores activos en la lucha mundial contra la pobreza y la desigualdad, dejando atrás su papel pasivo y exclusivo como receptores en la línea jerárquica de la cooperación internacional Norte-Sur.

En tal contexto de cambios, la cooperación Sur-Sur (CSS) se ha convertido en una modalidad que podría no resultar novedosa en un marco de relaciones políticas e ideológicas entre países en desarrollo pero sí en ámbitos de intercambios económicos, financieros, técnicos y de cooperación para el desarrollo poniendo sobre el debate otras formas de actuar, otras prioridades y formas distintas de instrumentación dentro del tradicional sistema de cooperación para el desarrollo.

Asociado a ese proceso se pone en relieve la necesidad de profundizar en el conocimiento de la CSS: ¿qué es y cómo funciona?, ¿cuáles son las ventajas e innovaciones que aporta al sistema de cooperación internacional?, ¿qué tan eficiente resulta para lograr la reducción de la desigualdad y el fomento de las capacidades locales?, ¿qué impacto tiene y cómo se pueden medir sus resultados?, entre otras.

Por tanto, uno de los debates centrales se encuentra en cómo lograr profundizar en el conocimiento de la CSS a partir de criterios de medición y evaluación que, al parecer, obligan a repensar y formular —en algunos casos, conceptos, percepciones y acciones que nos acerquen a la comprobación en la realidad de los resultados y beneficios que puede tener la cooperación entre países en desarrollo (Surasky 2014; OCDE 2014)—. Al respecto, el presente artículo pretende dar algunas pinceladas iniciales sobre el objeto de estudio, su relevancia, implicaciones y retos, así como acercar a su definición y características diferenciadoras que, en la teoría, parecen hacer de esta modalidad un mecanismo alternativo en el que los países en desarrollo encuentran soluciones a sus necesidades de desarrollo y el sistema internacional de cooperación al desarrollo podría verse reforzado, entre otras razones, gracias a la capacidad que supone la CSS de movilización de recursos financieros, impacto de la transferencia técnica y puesta en común de experiencias útiles

para los procesos de desarrollo de países. Además, se intenta argumentar la relevancia que tiene la medición, evaluación y valoración de la CSS con el fin de poner en el debate la necesidad de fortalecer la CSS para que coadyuve en el logro de las agendas nacionales y globales del desarrollo.

Bajo el objetivo general de hacer un recorrido por la evolución de este fenómeno y discutir el método para dimensionar sus actividades e impacto, el documento, después de una breve introducción, presenta las dimensiones que están adquiriendo las relaciones económicas entre el Sur como uno de los impulsos que ha permitido el resurgimiento de la CSS, para enseguida mencionar las implicaciones y retos que, se considera, tiene esta modalidad observando su relevancia en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Posteriormente, en un segundo epígrafe se propone un marco teórico que alude a sus antecedentes ideológicos y políticos, su definición, características y principios, con el fin de situar al lector en conceptos mínimamente consensuados sobre lo que se entiende por CSS a partir de la literatura revisada. En un tercer momento, se recoge el reto de su medición, evaluación y valoración como una herramienta de análisis necesaria para conocer los beneficios que tiene la CSS y sus aportaciones a los esfuerzos internacionales para la reducción de las desigualdades, la mejora de las políticas públicas nacionales y el desarrollo. Y, por último, se presentan algunas consideraciones finales.

2 Creciente dinamismo de la CSS. Evolución e implicaciones

Desde el fin de la Guerra Fría, y de manera más acelerada, en el siglo XXI, el sistema internacional de cooperación ha enfrentado diversos cambios como respuesta a los distintos órdenes políticos, el crecimiento sostenido de algunos países en desarrollo y la profundización en las relaciones de cooperación entre el «Sur global» renovando la estructura institucional de la cooperación internacional para el desarrollo.

Durante las últimas dos décadas, las economías emergentes han crecido a un ritmo sostenible y, en algunos casos, superior al de las economías avanzadas, aumentando su participación de manera significativa en el producto interior bruto (PIB) mundial, en el comercio, la inversión y los mercados financieros internacionales, tendencia que podría continuar en los próximos años. Además, la crisis económica de 2007 y la solidez de la economía de algunos países en desarrollo han propiciado cambios relevantes en la gobernanza mundial —por ejemplo, la sustitución del G-7 por el G-20 como foro de liderazgo internacional— abriendo paso a un sistema

internacional multipolar en el que los países emergentes desempeñan un papel trascendental.

En este sentido, y para explicar no solo la magnitud que están teniendo los países emergentes en la dinámica global sino también la intensidad con la que se están fortaleciendo las relaciones entre los países del «Sur global», se recurre a tres ámbitos económicos de análisis donde se observa esta tendencia: inversión extranjera, comercio y flujos de ayuda oficial al desarrollo.

Empero, antes de comenzar con este análisis, se piensa que es preciso incluir un par de líneas que permitan problematizar algunos conceptos que, de no abordarse, pueden resultar evasivos convirtiendo algunos argumentos imprecisos y poco coherentes a la realidad. Por ello, es importante debatir sobre los conceptos de «países o potencias emergentes», «países en desarrollo» y «Sur global».

En los análisis de la Economía del Desarrollo y en las Relaciones Internacionales la etiqueta «potencias emergentes» se ha colocado a algunos países del mundo en desarrollo que han sido catalizadores de la estructura económica y política a comienzos del siglo XXI. Esto se puede sintetizar en tres fenómenos interrelacionados: *a)* el desplazamiento del eje gravitatorio del crecimiento de la economía mundial; *b)* la difusión estructural del poder global ocasionada por la diplomacia enérgica y multidireccional desplegada por los emergentes, lo que ha generado cambios en la gobernanza política y económica, y *c)* la progresiva pérdida del monopolio del poder por parte de las potencias occidentales después de cinco siglos de hegemonía en el concierto internacional (Santander 2012; Magalhaes 2011).

En este contexto y en un entorno de crisis financiera mundial, los países que se han encontrado en un proceso de consolidación de sus altas tasas sostenidas de crecimiento económico y la ampliación de su peso en los procesos de creación y distribución de la riqueza global han sido determinantes para identificar a un grupo de actores que, a través de construir coaliciones políticas, inciden en foros multilaterales y regímenes internacionales cuestionando las reglas de la política y la economía internacional definidas por las potencias occidentales tradicionales.

Brasil, China, Rusia, India, Sudáfrica son principalmente estos países denominados «potencias emergentes» —una categoría económica y política— que al mismo tiempo forman parte del mundo en desarrollo y/o del ahora llamado «Sur global» que, gracias a su empoderamiento económico y político, han desempeñado un papel determinante en la reconfiguración de las relaciones económicas y políticas internacionales intensificando su rol como cooperantes entre países en desarrollo y dinamizando las relaciones Sur-Sur.

Sin embargo, y para no resultar ingenuos en el análisis, es claro que alguno de sus esquemas de relación Sur-Sur lo hacen en una

práctica radicalmente diferente al del surgimiento de las relaciones Sur-Sur durante la conferencia de Bandung (1955) cuya lógica se identificaba en una cooperación más equitativa basada en relaciones de intercambios e intereses mutuos y hoy, por el contrario, parece que su cooperación responde más a intereses de política exterior para promover su inserción internacional a través de mecanismos de diálogo político y empoderamiento económico que les permita confrontar a los poderes hegemónicos tradicionales abandonados por una narrativa de horizontalidad, solidaridad, beneficios e intereses mutuos.

De esta forma el ascenso económico y político de los países emergentes todavía en proceso de desarrollo constituye una de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del siglo XXI, y que han sido propulsores para intensificar una cooperación Sur-Sur que, recogiendo su elemento central del intercambio de conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos, así como de las experiencias, prácticas y soluciones, puede contribuir a la superación de los obstáculos que dificultan el crecimiento económico, la inclusión social y el desarrollo sostenible de los países del Sur global.

En cuanto al concepto del «Sur global», se piensa que es una definición más acorde a las características actuales de las relaciones internacionales y del elemento identitario con el que se asumen la mayoría, si no la totalidad, de los países en desarrollo.

Se trata de pensar el «Sur» más allá de espacios geográficos y en tanto relaciones socioeconómicas. Se trata de dinámicas que reproducen estrategias de poder global y que poseen nodos tanto en el «Norte» como en el «Sur» (Obarrio 2013). Al hablar de «países del Sur global», se hace alusión sobre el espacio que —habiendo sido denominado antes como tercer mundo, países subdesarrollados o en vías de desarrollo, poscolonial— hoy es definido como «Sur global» que, de acuerdo con Ayllón (2013), «[...] es una designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad». Esta denominación ha sustituido y actualizado progresivamente el calificativo de «tercer mundo» en el que fueron encasillados muchos países en desarrollo al conquistar su independencia e inaugurar un orden internacional poscolonial (Ayllón 2013).

Se es consciente del efecto homogeneizador del término, por lo que se matiza que dentro de este Sur global podemos encontrar a países tan disímiles como China y Uruguay, por ejemplo, pero que en su conjunto otorgan una importancia y prioridad a establecer relaciones de cooperación Sur-Sur en su política exterior, al impulsar diferentes formas de cooperar, no buenas ni mejores a las del «Norte» pero sí alternativas, como veremos más adelante.

Así, una vez problematizado y acotados estos conceptos, se continúa con la intensificación de las relaciones económicas entre el

Sur en las cuales el empoderamiento económico de los países emergentes ha sido pieza clave.

2.1. Protagonismo del Sur global en la dinámica internacional

Los flujos de inversión directa (IED) de los países en desarrollo en décadas anteriores se habían registrado bajos en comparación con los provenientes de los países desarrollados. No obstante, esta tendencia parece estar revirtiéndose desde inicios del siglo XXI (OCDE 2014). A principios de la década de 2000 se ha registrado un incremento de alrededor de cuatro veces anual, participando en 2013 con el 61% del total de la IED global, tal como se muestra en el gráfico 1.

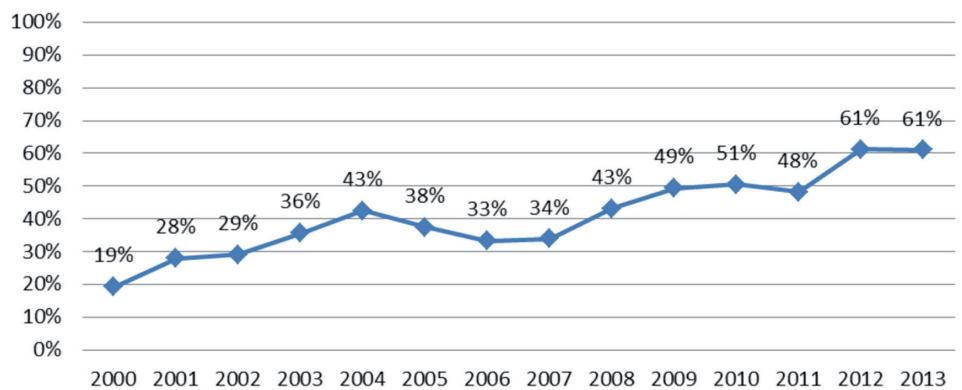


Gráfico 1

Porcentaje de la IED entrante de los países en desarrollo sobre el total mundial

* Nota. Total de IED de las economías en desarrollo y transición de acuerdo con la clasificación de la Unctad.

Fuente: Cálculo y elaboración propia con datos de la Unctad, en <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>.

Actualmente, 10 de las 20 principales economías clasificadas con los mayores niveles de flujo de IED a nivel mundial son potencias emergentes (Unctad 2014): China, Rusia, Hong Kong, Brasil, Singapur, México, India, Chile, Indonesia y Colombia.

Por su parte, y como se muestra en el gráfico 2, las transacciones entre el Sur igualmente se encuentran al alza, creciendo en un promedio anual del 21% (aproximadamente) y registrando un incremento del 6% en 1980 hasta un 32% en 2013 (OCDE 2014; Unctad 2014).

En el plano regional, se registra un aumento de los flujos de IED principalmente desde y hacia países en desarrollo. Asia sigue siendo la región con mayores entradas de IED; la cooperación dentro de la región proactiva para la inversión es el principal factor que impulsa el aumento de los flujos intrarregionales: las entradas de África aumentaron en un 4%, apoyadas por el crecimiento de los flujos intraafricanos y, en América Latina y el Caribe, el crecimiento fue desigual, aumentando más en América Central que en América



Gráfico 2

Intercambios de IED entre los países del Sur

Fuente: Elaboración propia con datos de Unctad en <http://unctadstat.unctad.org/wds/tableViewer/tableView.aspx>, e información de OCDE (2014).

del Sur; no obstante, en su conjunto la región participó con el 6% (Unctad 2014).

Esto es resultado de la tendencia de una mayor compra de filiales extranjeras de empresas entre países pares, así como del crecimiento de los flujos intrarregionales, principalmente registrados en regiones de África y Asia (Unctad 2014).

Cabe destacar que, en las últimas décadas, «la IED se encuentra como la primera fuente de financiación externa de los países en desarrollo y emergentes, creciendo por encima de la ayuda oficial al desarrollo» (Olivie y Pérez 2015, p. 87).

En cuanto al comercio, desde 2000 también se refleja un crecimiento sostenido de la participación de los países en desarrollo a nivel global, registrándose en 2013 una aportación de estos países en más del 40% del comercio mundial, tal como se muestra en el gráfico 3.

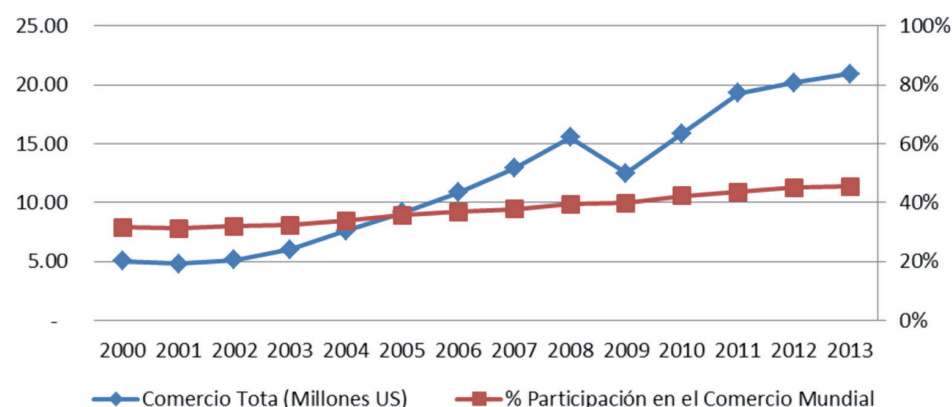


Gráfico 3

Crecimiento del comercio de los países en desarrollo y su participación en el comercio mundial

Fuente: Cálculo y elaboración propia con datos de la Unctad en <http://unctadstat.unctad.org/wds/tableViewer/tableView.aspx?ReportId=25116>.

Además, al igual que en la inversión, los intercambios comerciales entre los países del Sur está en ascenso, registrándose un incremento del 12% anual, aumentando el 50% más rápido que el comercio entre Norte-Sur, el cual cayó de un 46% a menos del 30% en el mismo período (2000-2013) (OCDE 2014). Más del 62% de las exportaciones de los países en desarrollo se dirigen a países pares (Unctad 2014; OCDE 2014), lo que podría sugerir una reducción en la dependencia del comercio con países desarrollados y una prioridad por los intercambios con países del Sur.

Finalmente, se presenta de manera breve la participación que están teniendo los países del Sur en el intercambio de los flujos de ayuda oficial al desarrollo desde la perspectiva del CAD. Al respecto, es de precisar que por el momento no es posible contar de forma concentrada con el monto total de los flujos financieros otorgados por los países en desarrollo, ya que los intercambios de AOD entre estos países aún no cuentan con datos centralizados ni sistematizados ya que no hay un consenso en una metodología u organismo supranacional al que se le reporte información sobre las acciones de cooperación y a través de la cual contabilizar, registrar y sistematizar estos flujos de cooperación, por lo que, hasta el momento, no es posible brindar con certeza datos que dimensionen en su totalidad estos intercambios.

No obstante, y a pesar de que el CAD es el órgano que actúa como coordinador de los flujos de cooperación que otorgan sus 34 países miembros, concentra información de 17 países no miembros¹ «acercándonos» en muy pequeña escala a los intercambios de AOD que se estima realizan más de 30 países que aportan cantidades importantes de ayuda al desarrollo (Kharas 2007).

Así, se debe apuntar que las cifras que se muestran a continuación no representan los datos reales, en primer lugar porque la totalidad de los países que hacen donaciones para el desarrollo no reportan a ningún organismo sus flujos de AOD y, segundo, los países no miembros que sí reportan al CAD lo hacen fuera de la metodología que establece esta institución a sus países miembros. Aun con estas precisiones, se considera pertinente mostrar los flujos de AOD entre el Sur pues, de alguna manera, ayudan a sumar otra perspectiva de la relevancia y evolución que están teniendo las relaciones entre los países en desarrollo.

En el gráfico 4 se muestran los flujos de ayuda oficial al desarrollo de y hacia países del Sur, en una temporalidad de los últimos veinte años (1994-2013), observando que han incrementado de un 3 a un 10% del total de AOD mundial (OCDE 2014).

Sin embargo, en un cuadro más desagregado (gráfico 5), ese «mínimo» del 3-10% de incremento se mira maximizado, demostrando que el crecimiento de los flujos de recursos para el desarrollo entre países del Sur se ha multiplicado hasta nueve veces desde

1 Los países no miembros del CAD que reportan su información sobre AOD son Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Hungría, Israel, Kuwait, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Rumanía, Rusia, Arabia Saudita, Tailandia, Turquía y Emiratos Árabes.

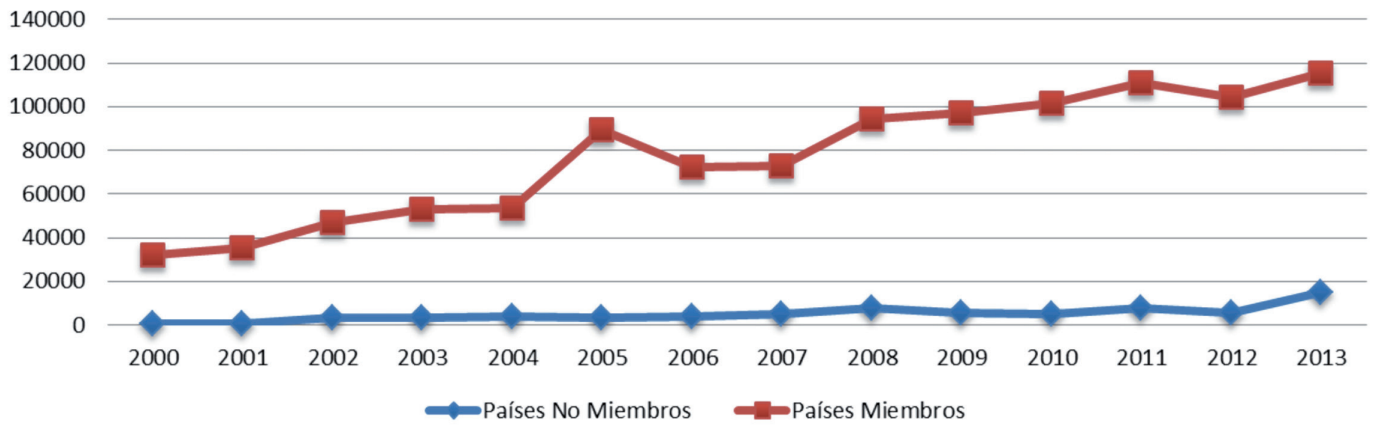


Gráfico 4

Flujo de cooperación (AOD) países miembros y no miembros del CAD

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE3A#>.

2001, teniendo momentos de repunte en 2008, 2011 y 2013 cuando se registraron 15.061 millones de dólares de AOD.

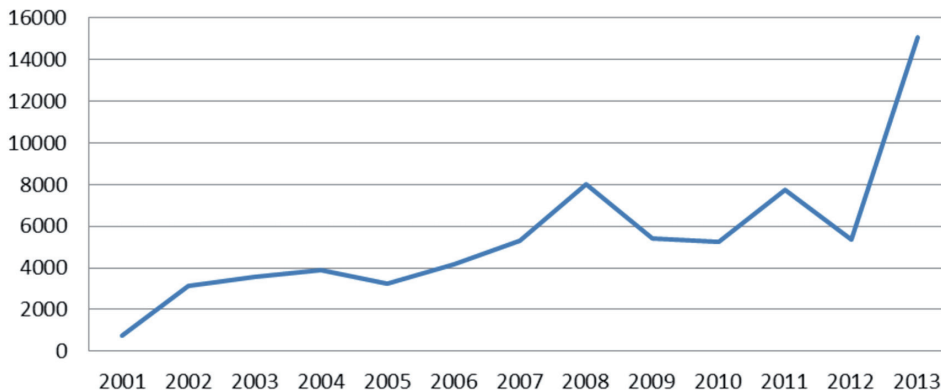


Gráfico 5

Crecimiento de AOD de Países No Miembros del CAD

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

Se ha de matizar que los datos presentados se enfocan en flujos económicos, dejando de lado esos intercambios técnicos y de conocimientos orientados al desarrollo de capacidades que aún no han sido posibles reconocer y/o cuantificar, dejando abierto el reto de construir consensos a nivel internacional que permitan conocer con mayor rigurosidad y certeza las magnitudes y tendencias que están teniendo los intercambios multisectoriales entre los países del Sur.

A partir de esta perspectiva financiera y económica que se ha presentado sobre la relevancia que están adquiriendo los países en desarrollo, es que se sugiere entender el resurgimiento actual de la CSS. Es en este marco más global del papel que están desempeñando los países en desarrollo y, principalmente, algunas economías emergentes que la CSS encuentra un espacio de mayor dinamismo.

2.2. Antecedentes e ideario de la CSS

El empoderamiento económico de un notable número de economías emergentes de países del Sur y su participación en el incremento de los flujos financieros y comerciales a nivel internacional es uno de los factores que permite el resurgimiento de esta «otra» CSS diferente a la concebida en la Primera Conferencia contra la Liga Imperialista de 1927 y de la Conferencia de Bandung de 1955, de la cual se habla a continuación.

La literatura que ha tratado la CSS, mayoritariamente, hace referencia a la Conferencia de Bandung de 1955 como el «inicio» ideológico y político de esta modalidad. Sin embargo, en este artículo se opta por señalar la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo de 1927 como el momento inicial sobre el que se construye el ideario político de una alianza desde el Sur.

La Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo tuvo lugar en Bruselas, a la cual acudieron 200 delegados provenientes de 37 Estados y regiones colonizadas que representaban a 134 organizaciones de estos países colonizados, con el objetivo de conversar sobre el colonialismo, el imperialismo y la búsqueda de una salida conjunta a su situación de sometimiento. La Liga resulta un hito histórico que pone de manifiesto el compromiso mutuo de los países colonizados por crear y fortalecer alianzas políticas para la búsqueda de soluciones ante el reclamo común en contra de un orden internacional «injusto» e «inequitativo» (Prashad 2012).

Tal conferencia fue identificada por varios de sus asistentes como «el acontecimiento constituyente que pone los cimientos sobre los que se forjarían las empatías y la solidaridad entre los países colonizados». Dicho evento provocó «el reconocimiento de problemas comunes y la concepción de una realidad compartida» que permitía la empatía y la cooperación mutua entre los países subyugados (Prashad 2012).

Posteriormente, la Conferencia de Bandung de 1955 se dice fue «la culminación del proceso hincado en Bruselas», pues representó ese espacio en el que se «celebró la desaparición del colonialismo formal y el compromiso a la lucha por su soberanía». Bandung fue el «fin de un proceso común de independencia y el surgimiento de un Sur consciente de su propia existencia», teniendo como objetivo común la aversión al colonialismo y al imperialismo, así como la búsqueda por estabilizar la paz en el mundo (Comisión del Sur 1991).

Con estos dos acontecimientos es que la CSS inicia un período de continua evolución enriqueciéndose con la intensificación de alianzas políticas, financieras, comerciales y técnicas entre los países en desarrollo, viéndose reflejada en el incremento de acontecimientos en los que las relaciones de cooperación entre el Sur se colocaban como centro del debate. Desde aquel 1927 y hasta 2014

se pueden registrar más de 304 eventos, en los que se ha analizado o debatido sobre la cooperación Sur-Sur, tanto a nivel transnacional como internacional, de los cuales ha emanado, de manera directa o indirecta, una contribución a la conceptualización y desarrollo de esta modalidad.

No obstante, como se muestra en el gráfico 6, es a partir del año 2000 que los eventos en torno al debate, la reflexión y el análisis de las relaciones entre el Sur empiezan a elevarse, siendo, al parecer, un reflejo de la intensificación que van adquiriendo las relaciones económicas, políticas, financieras o de cooperación desde comienzos del siglo XXI.

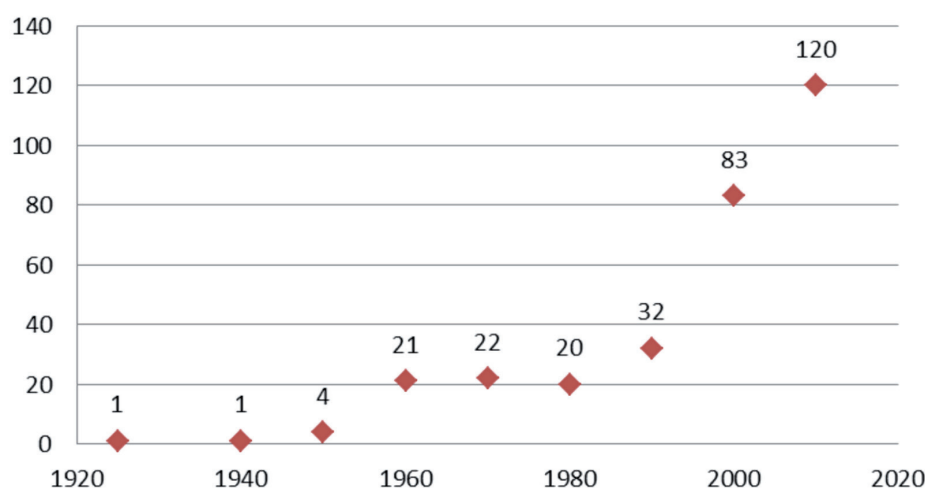


Gráfico 6

Eventos en torno a la cooperación Sur-Sur

Fuente: Elaboración propia con datos propios y de SEGIB (2014)

Esta relevancia de la cooperación Sur-Sur en los foros internacionales responde a múltiples factores de cambios económicos y políticos dados en el escenario internacional y particularmente en el sistema de cooperación que, además, han abierto expectativas sobre una mayor participación de los países del Sur en la economía mundial y en los esquemas de provisión de recursos financieros y técnicos en el sistema de ayuda, identificando la CSS como una modalidad que puede ofrecer diferentes formas de cooperación entre países en desarrollo.

Hoy, a diferencia de la primera encarnación de la CSS en Liga Imperialista y en la Conferencia de Bandung, la cual se caracterizaba sobre todo por la cooperación política y por la búsqueda de planteamientos comunes alternativos a la dinámica de la Guerra Fría, la CSS del siglo XXI se sustenta en una realidad diferente, en la que los flujos económicos y comerciales entre los países del Sur dotan de fuerza y vitalidad a ese ideario político construido el siglo pasado por los países del Sur.

En este sentido, en una realidad multipolar donde los países del Sur están teniendo una participación más activa en la dinámica global, la CSS empieza a abordarse a la par de temas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Financiación al Desarrollo, la eficacia y el papel de los Países de Renta Media, y es a partir de 2008 que se habla ya del rol de la CSS como mecanismo adicional de financiación para el desarrollo. Asimismo, desde los preparativos de la agenda post 2015, la CSS ha estado presente como un mecanismo de financiamiento que debe sumar en el logro de los ODS.

La participación más activa de los países emergentes en la economía y en la gobernanza internacional está fomentando un cambio en la estructura del sistema de cooperación para el desarrollo, impulsando un sistema menos «centralizado» (Esteves y Assunção 2014), más multipolar y con múltiples niveles, donde tanto los países desarrollados y las instituciones internacionales como las potencias emergentes y los países menos avanzados tengan más influencia para introducir una agenda diversa en torno a las múltiples necesidades de desarrollo que cada país requiere, así como una agenda global enfocada a los bienes públicos internacionales, a una convergencia internacional para el desarrollo y a un mayor equilibrio macroeconómico.

En tanto, actualmente nos encontramos en un *impasse* sobre la cooperación internacional, en el que se debe reflexionar qué cooperación responde a los nuevos paradigmas, escenarios y demandas de desarrollo, de acuerdo con esta era multipolar, interdependiente y con un grupo de países capaces de asumir responsabilidades financieras y técnicas en la lucha contra la pobreza y las desigualdades. Es momento de renovar y reconstruir.

2.3. Algunas implicaciones de la CSS en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo

De acuerdo con lo expuesto y considerando la relevancia que están teniendo las relaciones Sur-Sur tanto en el ámbito político, económico y de cooperación, se considera que la CSS puede incorporar nuevos elementos al sistema internacional de cooperación presentándose como un instrumento con diversas ventajas para los procesos de desarrollo de los países del Sur y de la agenda global de desarrollo.

Algunas de las implicaciones que se consideran podría tener la CSS como aporte en el logro de los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo son: *a)* mayor aportación de recursos financieros, pues la cooperación Sur-Sur puede representar más recursos que sean complementarios a los flujos de ayuda oficial otorgada por el sistema internacional de cooperación y así alcanzar los objetivos de desarrollo de manera más eficiente; *b)* transferencia técnica, la cual supone la mayoría de los intercambios entre los países en de-

sarrollo, si bien aún no se cuenta con un registro sistematizado que nos permita dimensionar la magnitud de la transferencia técnica intercambiada entre los países en desarrollo, sí que se ha comprobado a partir de casos de estudios la capacidad que tiene la CSS de transmitir conocimiento y fortalecer los procesos de desarrollo de capacidades de los países socios, y c) capacidad política que puede aportar la CSS a los países en desarrollo en relación con las estructuras políticas internacionales.²

En cuanto las implicaciones positivas que podría conllevar la CSS para el sistema internacional de cooperación, se identifican las siguientes: a) consolidar un diálogo más incluyente, apostando por una responsabilidad compartida entre todos los actores de la cooperación con el fin de promover relaciones más simétricas, cercanas y horizontales que permitan consensuar en la renovación o reestructuración de las políticas de cooperación, las cuales están siendo determinadas aún por los países miembros del CAD; b) aportar buenas prácticas mejorando la eficacia de las acciones de cooperación, dado que los países en desarrollo en los últimos años han fortificado sus capacidades, siendo proveedores de un importante número de experiencias y conocimientos técnicos que están siendo compartidos entre ellos, haciendo de las relaciones de cooperación Sur-Sur un esquema de aprendizaje, no solo para los países socios sino también, en algunas direcciones, para el sistema de cooperación internacional para el desarrollo,³ y c) «descentralización» del sistema internacional de cooperación tal como lo sugieren Esteves y Assunção, tanto en términos del número de los agentes «autorizados» para participar como el tipo de acciones y prácticas consideradas legítimas por el sistema institucionalizado. Resulta claro que la CSS está siendo un elemento que cuestiona las estructuras y formas existentes de las prácticas de cooperación, visibilizando las limitantes del sistema tradicional ante una realidad internacional cada vez más multipolar e interdependiente que demanda cabida de un cúmulo de prácticas y conceptos heterogéneos propugnados por los diversos actores del sistema: donantes tradicionales, proveedores del Sur, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

2.4. Retos y desafíos de la CSS

La CSS ha ido trazando un camino cada vez más firme, posicionándose como un mecanismo alternativo a los esquemas tradicionales de cooperación para el desarrollo. No obstante, aún hay un camino largo por recorrer para dar respuesta a preguntas clave como qué tan eficaz puede ser en la lucha contra la pobreza, cómo establecer un marco técnico medible capaz de analizar su calidad, transparencia y efectividad en la reducción de la desigualdad y el fomento de las capacidades locales o cómo evitar replicar relaciones de poder e intereses geoestratégicos que han sido identificadas

2 En diversos contextos la CSS ha sido un instrumento que ha favorecido la integración política regional y subregional, aprovechando las complementariedades entre países impulsando la concertación de posiciones y agendas comunes pudiendo «adquirir una especial relevancia en términos normativos: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y marcos de sentido compartidos, aumentarán sus opciones de introducir nuevos discursos y prioridades en los foros multilaterales y en una agenda internacional hegemónica por los países desarrollados» (Santander 2011, p. 11).

3 Por ejemplo, se reconoce que, a diferencia de la cooperación Norte-Sur, las relaciones entre el Sur han ido acompañadas de una realidad —mínima— común y de una ideología compartida, lo que podría aumentar motivar la apropiación y —quizá— mejorar el impacto de los resultados de las acciones de cooperación. Tal entendimiento y experiencia podría enriquecer los programas de ayuda haciéndola más eficaz y adecuada a las demandas y necesidades de los países.

como perniciosas en los esquemas Norte-Sur, entre muchas otras dudas que ponen continuamente la mira en la CSS.

Son varios los retos y limitaciones que tiene que afrontar la CSS. Sin un consenso total y no siendo exclusivos, algunos de esos retos *grosso modo* podrían resumirse en los siguientes puntos clave: *a)* la falta de un consenso de definición, clasificación, medición y valoración (en términos técnicos y políticos) de la cooperación y ayuda ofrecida por los «donantes emergentes» (o «nuevos donantes»); *b)* la aún no clara caracterización de la identidad, las motivaciones y los mecanismos y la dialéctica de los «nuevos donantes» con respecto a los tradicionales, sobre todo aquellos (la mayoría) que se encuentran en la doble condición de donante y receptor; *c)* el análisis del impacto (nuevamente técnico y político) que la CSS produce en el sistema internacional de la cooperación para el desarrollo;⁴ *d)* consenso sobre tener o no un órgano multilateral y una metodología común que coordine la información (datos) y los recursos (financieros y técnicos) de la cooperación Sur-Sur.

La cuantificación, evaluación y valoración de las acciones de cooperación es uno de los retos que recoge este texto ya que, entre otros argumentos que se presentan más adelante, ante un mayor dinamismo y relevancia que está adquiriendo la CSS se requiere de un sistema de cuantificación, medición y valoración en el sentido amplio, que no solo otorgue información relativa a número de proyectos o flujos económicos, sino también que podamos observar la contribución de sus resultados, los costes y beneficios que representan para los socios y, sobre todo, el aporte que tiene en el desarrollo de capacidades de los países, y estas en el proceso de desarrollo integral de los países.

Pero, para ello, resulta importante intentar acercarse al conocimiento y entendimiento teórico de la CSS en cuanto a su definición y características diferenciadoras para que se permita afinar cuestionamientos técnicos con los cuales definir qué y cómo se podría o no valorar la CSS.

3

Definición teórica de la CSS y características diferenciadoras

3.1. Marco conceptual

Para lograr el objetivo de comprender el funcionamiento de la cooperación Sur-Sur antes es necesario entender qué es, cuáles son sus planteamientos teórico-ideológicos y los principios sobre los que fundamenta su funcionamiento. Por ello, en el presente apartado se hablará del concepto de la CSS, sus principios y características profundizando en un marco teórico de esta modalidad.

4 Véase al respecto Ayllón y Surasky (2010); Davies (2010); Dreher, Nunnenkamp y Thiele (2011); Mawdsley (2012); Rowlands (2008); etcétera.

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, la construcción del ideario político de la CSS emerge, aunque de manera incipiente, en la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo de 1927 y se refuerza en la Conferencia Afro-Asiática de Bandung⁵, siendo ambas referencias el inicio en la consolidación de un ideario político «común» de los países del Sur y de la reivindicación de la existencia de otro mundo con necesidades y características diferentes al Primer y Segundo Mundo.

Posterior a Bandung se empezó a hablar del llamado «espíritu de Bandung», lo cual hacía referencia al hecho de que el mundo colonizado acababa de hacer acto de aparición en la escena internacional para reclamar su propio espacio como un actor independiente, legítimo y soberano, que rechazaba la subordinación económica y la supresión cultural (Prashad 2012, p. 92).

En este sentido, bajo la intención y el espíritu «cooperativista» de los países del Sur, se piensa que se apostó por proponer una estructura económica que reluciera la presión que se ejercía desde los países del primer mundo y que desafiaba el orden económico internacional instaurado en 1945. Aunque económicamente el «espíritu de Bandung» no trascendió, política e ideológicamente representó la admiración y liberalización de países que se encontraban bajo el yugo colonial, alzando una nueva voz e inspirando un discurso político internacional que los posicionaba como una fuerza independiente, lo que dio paso al surgimiento del Movimiento de Países No Alineados (MPNA).

El MPNA fue fundado en la Conferencia de Belgrado de 1961, con el objetivo de construir un discurso que identificara a los países en desarrollo en una posición neutral y posicionarse en apoyo a la autodeterminación, la oposición al *apartheid*, la no adhesión a pactos multilaterales militares, la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones, el desarme, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, la democratización de las relaciones internacionales, el desarrollo socioeconómico y la reestructuración del sistema económico internacional.

El impulso por las relaciones de colaboración Sur-Sur se fortaleció considerablemente después del período de descolonización, y tomó relevancia durante la Guerra Fría cuando la noción de «solidaridad» entre las naciones se afianzó como el medio para coordinar sus intereses y fortalecer su posición de cara a los países industrializados y al sistema económico y financiero (Renzi y Seifert 2014).

La década de los setenta inició con un considerable optimismo acerca de las relaciones entre el Sur, pues «se hablaba de un Sur como una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales» (Lechini 2009, p. 66); no obstante, durante el decenio de los años ochenta había ocurrido una contramarcha de las anteriores tendencias de crecimiento y de relaciones Sur-Sur. La crisis económica, política y

5 En la inauguración de la Conferencia de Bandung, en palabras de Sukarno, presidente de Indonesia y anfitrión de la Conferencia, se hacía referencia a la Liga contra el Imperialismo y el Colonialismo como «el encuentro que permitió hallar fuerzas en su lucha por la liberalización y en la que se había hincado un proceso de lucha común contra las fuerzas imperialistas» (Prashad 2012, pp. 68-71).

social interna de estos países «hizo que se debilitaran aún más las ya frágiles e incipientes estructuras financieras y políticas, teniendo que subordinarse a las instituciones financieras internacionales que les permitiera hacer frente a las crisis de desarrollo que atravesaban» (Navarrete 1988, p. 408).

Poco a poco se hizo evidente que el progreso logrado en las tres décadas que siguieron a 1945 no se había traducido en un cambio fundamental de las condiciones y las perspectivas reales de desarrollo de los países del tercer mundo. La dependencia crecía en lugar de disminuir, la pobreza persistía y aumentaba la brecha económico-social entre el Norte rico y el Sur pobre (Nyerere 1988, p. 149).

Las acciones políticas de los países del Sur se fueron debilitando, acentuando las diferencias entre el Norte y el Sur e invisibilizando toda reivindicación social, económica y política de los países en desarrollo. La divergencia entre el Norte y el Sur crecía al tiempo que el Sur se fragmentaba, y se sumergía cada vez más en la dependencia, el subdesarrollo. La idea del Sur (o del tercer mundo), así como su proyecto conjunto, se había disuelto (Prashad 2012).

No obstante, algunos países del Sur que no estaban sumergidos por completo en la deuda emprendieron un camino de reformas económicas con el fin de potencializar la competitividad, ser más eficientes y actualizar el nivel tecnológico. Cinco países del MNPA, para mediados de la década de los noventa, producían más del 80% de la producción industrial de todo el conjunto de países: Brasil, Corea del Sur, India, México y Argentina. Estos países, junto con los «Tigres Asiáticos», iniciaron el camino hacia un proceso de industrialización con una visión unilateral dejando, por un momento, de lado (o detrás) el programa político y «colaborativo» que se había intentado construir desde principios del siglo pasado (Prashad 2012).

Con el paso de los años, la dimensión política y técnica que tuvieron las relaciones Sur-Sur fue perdiendo peso a favor de componentes más económicos y financieros (apartado 1). Y, aunque hoy día algunos países del Sur inciden en foros internacionales donde cuestionan las reglas de la política, la economía y la cooperación internacional, lo hacen en un contexto diferente y con otros objetivos a los planteados en 1927-1955. Si en aquella época la lógica fue la búsqueda de alternativas políticas en un mundo bipolar, hoy la racionalidad que lleva a los países emergentes y en desarrollo a intensificar sus relaciones es «la de promover su inserción internacional a través de generación de mecanismos de diálogo político, empoderamiento económico y cooperación en bases horizontales» (Ayllón 2015).

No obstante, durante todo este proceso ha surgido un debate sobre cómo definir a esas relaciones de «colaboración» y «solidaridad»⁶ política, económica y técnica que emergían entre los países del Sur. Entre 1954 y 1999 apenas se hablaba específicamente en

6 Álvaro Briones (1984) la definía como «la puesta en marcha de actividades e instituciones que materialice una asociación solidaria entre países en desarrollo es cooperación Sur-Sur».

términos Sur-Sur. Lo más común era hablar de alianzas del Sur y posteriormente, como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas en Buenos Aires en 1978 sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), se empezó a hablar de la cooperación entre países en desarrollo. A partir del año 2000, el término cooperación Sur-Sur (y posteriormente, el de Cooperación Triangular) se acuña como parte del debate. De hecho, en 2003, durante el 58.º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la denominación CTPD es oficial y formalmente sustituida por la de cooperación Sur-Sur.

El concepto de CSS puede tener diversos enfoques, en función de los contextos en que ha sido utilizado y de acuerdo a quién o desde dónde se esté refiriendo a este. Por ejemplo, el PNUD, una de las instancias internacionales responsables de su promoción y seguimiento, afirma que el concepto es «de difícil delimitación», y que el problema radica en que esta forma de cooperación abarca un espectro muy amplio de colaboraciones entre países en desarrollo.

Referirnos a la CSS requiere, aún, un trabajo profundo de conceptualización y consenso; sin embargo, a continuación se aportan algunas definiciones que, se piensa, permiten identificar esas características diferenciadoras y principios fundacionales que nos dejan profundizar en la «identidad» de esta modalidad.

Bajo el entendido de que estas relaciones entre el Sur surgen en un contexto prioritariamente político, en muchas definiciones de la CSS se concibe en gran medida como un mecanismo de acción política. En este sentido, Lechini (2014) alude a que «la CSS implica una construcción esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto. Se basa en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar los problemas comunes mediante el fortalecimiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra en el plano internacional».

En la misma línea, Surasky (2014) define a la CSS «como un proceso políticamente motivado de intercambio recíproco y equitativo de capacidades realizado entre países del Sur que se asocian con la intención de promover su desarrollo». Y, al mismo tiempo, nos dice que existen tres principios básicos de hondo calado político que permiten identificar a la CSS: horizontalidad, consenso y equidad.

Aunque la CSS se encuentre cargada de un ideario político, también se ha consolidado a partir de una colaboración técnica entre los países en desarrollo, reconociéndose como un mecanismo de intercambio de capacidades. Esta idea de una cooperación no solo política sino también de experiencias y conocimientos se consolida a partir de 1978 con el Plan de Buenos Aires que emana de la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Cooperación Téc-

nica entre Países en Desarrollo, donde se definió a la cooperación entre los países en desarrollo como «un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos, técnicas y experiencias en beneficio mutuo».

A su vez, esta cooperación técnica y política ha evolucionado a la par del empoderamiento económico de los países del Sur proponiendo otros ámbitos de cooperación y asentándose algunos de los principios fundacionales. En 1987, durante una reunión de la Comisión del Sur, se instó a fomentar las relaciones entre el Sur en otras áreas como el comercio, la seguridad, la ciencia y tecnología, el medio ambiente y las comunicaciones y finanzas, además de reconocerse tres principios fundamentales: respeto mutuo, equidad y relación ganar-ganar (Chaturvedi 2012).

Al respecto, el PNUD sugiere observar la cooperación Sur-Sur como «un marco amplio de colaboración entre países del Sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, sub-regional o interregional [...]. La reciente evolución de la cooperación Sur-Sur ha conllevado el incremento del comercio Sur-Sur, aumento de los flujos de inversión extranjera directa entre países del Sur, promoción de la integración regional, transferencia de tecnología y otras formas de intercambio».

En 2007, mientras la mayoría de los países desarrollados entraban en una crisis financiera, los países en desarrollo continuaban creciendo convirtiéndose en nuevos centros de poder, empezando a consolidar un mundo cada vez más multipolar. El reconocimiento de esta multipolaridad ha reforzado la necesidad de la construcción de una nueva arquitectura de gobernanza económica y política global, así como del sistema de cooperación internacional al desarrollo, posicionando a la CSS como un mecanismo adicional que puede aportar a los esfuerzos colectivos para desarrollo.

En este sentido la Agenda de Acción de Accra de 2008 reconocía en su párrafo 19⁷ las contribuciones realizadas por los países del Sur global como «proveedores y receptores de ayuda». En especial se resaltaba «la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur» reconociendo que «se puede aprender de la experiencia de los países en desarrollo», alentando un mayor grado de implicación de esta modalidad en la agenda de la eficacia de la ayuda. En tanto, la CSS se reconoce como vehículo para la mejora de la eficacia de la ayuda, como una modalidad que puede contribuir al esfuerzo colectivo en las políticas globales para alcanzar el desarrollo (Tres 2012; Schulz y Sanin 2009).

Por su parte, en el documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (2009) se incluyen otros elementos que enriquecen el concepto de coope-

7 Programa de Acción de Accra en su párrafo 19 incluye:

- Adaptar la Declaración de París y los principios del Programa de Acción de Accra a la CSS (art. 19a del PAA)
- Enriquecer la agenda de la eficacia con las prácticas y experiencias de la CSS (art. 19b del PAA)
- Identificar las complementariedades entre la CSS y la cooperación Norte-Sur (art. 19e del PAA)

ración Sur-Sur, al definirla como «una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de unos objetivos y una solidaridad comunes, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad».

Cabe mencionar que, y siendo un paso fundamental para avanzar en la discusión sobre la CSS, es necesario superar la imagen idílica que podría crearse en torno a esta modalidad a partir del discurso y el contenido ideológico que la sustenta. Se ha de matizar que, al igual que la cooperación Norte-Sur, la CSS forma parte de las políticas exteriores de los países proveedores y por esa razón es necesario analizar y entender los intereses e incentivos. Algunos países buscan la proyección internacional basada en valores e ideologías; otros están abriendo mercados y recursos naturales, o buscan apoyo de posiciones en foros internacionales como las Naciones Unidas; algunos otros buscan abrir el escenario internacional a otros polos de poder —antihegemónicos—; en algunos casos son más críticos y contestatarios intentando insertar un debate más transformador del sistema —antisistémicos—, y otros solo buscan ser un «puente» entre el Norte y el Sur. Muchas veces se trata incluso de una combinación de varias de estas intenciones.

En este sentido, se considera importante incluir una tabla elaborada a partir de la propuesta de Chaturvedi (2014) y Costa (2014) que enlista, de manera muy acotada, una serie de diferencias entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur. Al respecto, se debe advertir que la tabla invita al debate en tanto que puede resultar una diferenciación única y estática. Sin embargo, se piensa relevante desde la posibilidad de brindar una perspectiva puntual de la lógica y principales características de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, reiterando que ambos son fenómenos complejos, dinámicos y cambiantes que a lo largo de su evolución han ido sufriendo modificaciones en sus enfoques, metodologías, actores y relaciones entre estos.

De acuerdo con Chaturvedi (2012) la filosofía detrás de la cooperación tradicional Norte-Sur y de la CSS emerge de la noción de filantropía y del crecimiento mutuo, respectivamente. En este sentido, el autor insiste en que el ámbito que motiva la dirección de los flujos de cooperación Norte-Sur es principalmente un compromiso altruista mientras que, en el caso de la CSS, el principio rector es el compromiso entre las partes para crear una relación ganar-ganar (Chaturvedi 2012, p. 23).

- 8 Como se ha advertido anteriormente, la tabla recoge elementos básicos tanto de la cooperación Norte-Sur como de la Sur-Sur a partir de Chaturvedi (2014) y Costa (2014) como una propuesta explicativa mas no exclusiva ni excluyente. En este sentido, para Chaturvedi la AOD, concepto acuñado por el CAD, es una práctica que comprende subvenciones y donaciones para la promoción del desarrollo, lo que dota a la cooperación Norte-Sur de un enfoque altruista y asistencialista diferenciándolo del enfoque ganar-ganar que le acuñe a la CSS (Chaturvedi 2014, pp. 2-3). Al respecto, se debe debatir desde la perspectiva de este artículo que la cooperación internacional Norte-Sur no comenzó como un programa altruista y asistencialista para ayudar al desarrollo de los países empobrecidos a largo plazo sino para facilitar el desarrollo económico a corto plazo y la recuperación de Europa occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial (Griffin 1991) en un contexto específico de confrontación entre este y oeste, lo que determinó la dirección de los flujos de las ayudas que fueron asignadas según las prioridades geoestratégicas de cada bloque, con el fin último de establecer y mantener zonas seguras para cada potencia.
- 9 La cooperación interregional también se ha intensificado en años recientes. En 2005, la cooperación entre Asia y África se intensificó con la creación de la nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana y se reflejó en el aumento del comercio y las corrientes de inversión entre ambas regiones. También en 2005 la Comunidad Sudamericana de Naciones organizó la primera Cumbre Sudamérica-Liga de los Estados Árabes en Brasil y, en 2006, convocó la Cumbre Sudamérica-África, celebrada en Nigeria. Con anterioridad al 24.º período de sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 2007 los países de los Estados árabes y América Latina convinieron en establecer un marco conjunto de cooperación en esferas relacionadas con la protección del medio ambiente, cuestiones como la sequía, el cambio

Elemento comparativo	Cooperación Norte-Sur	Cooperación Sur-Sur
Naturaleza	Altruismo y asistencialismo ⁸	Beneficios y desarrollo mutuo
Contexto geopolítico	Guerra Fría (1040-1950)	Proceso de Descolonización y Guerra Fría (1930-1955)
Definición general	Ayuda Oficial al Desarrollo	Cooperación al desarrollo entre países en desarrollo
Participantes	Miembros CAD	Países en desarrollo, emergentes y MA. Miembros CAD en cooperación triangular
Roles	Donantes-receptores de AOD	Ambos socios contribuyen en el proceso de cooperación
Propósitos	Crecimiento económico	El fortalecimiento del Estado desarrollista y la construcción de capacidades productivas deberían ser transversalizados en las estrategias nacionales de desarrollo de los Países Menos Desarrollados (Unctad 2014)
Condicionalidad	Provee ayuda con condicionalidad de políticas	Generalmente es una relación sin condicionalidad <i>ex ante</i>
Mecanismos de cooperación	Flujos económicos (Grants) para asistencia y sectores sociales	Intercambios económico-financieros y técnicos
Marcos institucionales multilaterales	Declaración de París como instrumento de efectividad de la ayuda para los donantes	No siguen la Declaración de París y su funcionamiento se rige por la confianza y políticas consensuadas entre las partes
Evaluación y monitoreo	Los países donantes reportan periódicamente al CAD sus flujos de ayuda	No cuentan con un mecanismo de monitoreo común, pero se generan reportes sectoriales o por región e informes de buenas prácticas

Tabla 1

Principales elementos (ortodoxos) diferenciadores de la cooperación NS y la CSS
Fuente: Elaboración propia a partir de Chaturvedi (2014) y Costa (2014).

A continuación, de manera sistematizada, se presentan los principios que, de acuerdo con la literatura revisada y los discursos políticos de los Gobiernos de los países en desarrollo, deben primar en las relaciones de CSS, estando presentes en el proceso de identificación, negociación, implementación y resultados de los proyectos y acciones.

Aunque la narrativa tradicional de la CSS se ha ido construyendo sobre los valores de solidaridad, horizontalidad entre iguales, respeto de la soberanía, no condicionalidad y mutuo beneficio (Rodríguez García 2013; Ayllón 2013; Chaturvedi 2014; Agarwal 2015), se observa que el concepto de CSS ha ido cambiando a lo largo de los años. Hoy ha dejado de desarrollarse en un ámbito exclusivamente bilateral y político, para convertirse en una dinámica regional y transregional⁹ multisectorial en la cual los países emergentes, los países de renta media y el conjunto de los países del Sur global desempeñan un papel más activo impulsando cambios en la práctica de

Principio	Definición
Horizontalidad	Más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre las partes implicadas, la colaboración se establece de manera voluntaria (intención de cooperar), sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones y/o imposiciones políticas y bajo el supuesto de que todas las partes tienen elementos que aportar durante la cooperación
Solidaridad	Es una cooperación que mira por relaciones no asistencialistas donde la suma de esfuerzos y no las acciones aisladas o paternalistas permitirán el compartir costes y beneficios eliminando esquemas verticales
Pertinencia	Adecuación de los objetivos y resultados que se persiguen en el proyecto al contexto en el que se realiza
Consenso	Los proyectos y acciones de cooperación deben haber sido concebidas y sometidas al consenso y voluntad de las partes, estableciendo las relaciones en marcos de negociación común
Reciprocidad/responsabilidad compartida	Todas las partes tienen elementos que aportar en la colaboración, estableciéndose relaciones recíprocas donde los resultados y costes se puedan distribuir de manera equitativa y proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte
Equidad/relación ganar-ganar	Se exige que la relación entre los países se establezca en términos de iguales como «socios». La CSS debe realizarse desde la visión de un beneficio mutuo compartido

Tabla 2
Principios de la cooperación Sur-Sur

la cooperación al desarrollo insertando nuevos elementos que pueden ser complementarios a la cooperación tradicional y colaborar en el esfuerzo colectivo para alcanzar el desarrollo global (Costa 2014).

Esta CSS que resurge debe contribuir a generar una nueva narrativa para la arquitectura global de la cooperación, una narrativa diferente a la de Bandung pero también a la tradicional Norte-Sur cuyos paradigmas ya han sido agotados y no responden a la realidad actual (Bracho 2015; Ayllón 2015). Se piensa que el Sur puede aportar a esta narrativa más acorde a la realidad a partir de una filosofía de colaboración, equidad, consenso en la negociación, horizontalidad, la no injerencia en asuntos internos y desde su modelo de cooperación de intercambio de conocimiento a favor del desarrollo y fortalecimiento de capacidades creando, además, alianzas globales dejando atrás la dicotomía Norte-Sur para generar una agenda de desarrollo más incluyente, eficaz y solidaria. Pues resulta claro que los países del Sur sí están intentando proponer una cooperación diferente.

También el propio lenguaje de la cooperación está cambiando, pues los países del Sur demandan una terminología propia, una terminología que se propone complementaria pero diferente a la de la CAD. Los países en desarrollo prefieren que se los identifique como «socios del desarrollo» o «cooperantes del Sur» y, en el caso de los oferentes, «proveedores del Sur» —como algunos se denominan—, contrario a términos como «donantes emergentes» y «receptores y/o destinatarios».

Ante esto, y en algunos momentos de acuerdo con Chaturvedi (2014), es el mismo CAD que muestra cierta flexibilidad ante esta demanda al utilizar la expresión «cooperación al desarrollo» en lugar de la palabra «ayuda» en contextos en los que se incluya la CSS con el

climático, las energías renovables, los recursos hídricos, el control de la contaminación y la protección del medio ambiente urbano.

fin de tener un discurso más inclusivo y «respetuoso». Ante esto, se puede recoger el análisis sobre que la CSS es la «gran triunfadora» en la retórica de la cooperación internacional en la última década, pues ha sido «la cooperación tradicional que ha incorporado conceptos e ideas de la CSS asimilando y adoptando toda la narrativa de la horizontalidad incluyéndola en su propia jerga» (Ayllón 2015; Bracho 2015).

Aunque son distintos los elementos que nutren la CSS y está claro que aún se debe problematizar más el concepto de «cooperación Sur-Sur», así como sus implicaciones en aras de construir una narrativa más precisa de lo que es en realidad esta cooperación, se intenta dar una definición que ayude al entendimiento *per se* del fenómeno. Por tanto, este documento, pues, concibe la CSS como un mecanismo de cooperación propio de los países en desarrollo a través del cual se fortalecen y/o desarrollan capacidades compartiendo y/o transfiriendo conocimientos, experiencias, recursos y soluciones técnicas que fomentan el desarrollo mutuo bajo los principios de horizontalidad, reciprocidad, equidad, consenso y solidaridad.

3.2. Modalidades y características propias

La CSS tiene dos modalidades: la cooperación horizontal y la cooperación triangular. La cooperación horizontal, de acuerdo con el PNUD, es aquella en la que «dos o más países en desarrollo transfieren y adquieren capacidades a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know how* tecnológico». Esta puede ser bilateral —de país a país— o multilateral, un conjunto de países que se relacionan entre sí para adquirir y compartir experiencias en torno a un sector específico. Por su parte, la cooperación triangular es la actuación conjunta de países en desarrollo y países desarrollados, donde un país en desarrollo con el *know how* y un desarrollado que aporta el apoyo financiero actúan a favor de un tercer país en desarrollo.

Para finalizar este recorrido conceptual de la CSS, es preciso identificar algunas características diferenciadoras de la CSS que, se piensa, posee frente a la cooperación tradicional Norte-Sur:

- Se basa en la solidaridad para la ampliación de capacidades institucionales a través de la cooperación técnica.
- Pretende ser una cooperación internacional para el desarrollo en la cual prima el intercambio de conocimiento por encima del financiero.¹⁰ No implica compra de bienes y servicios del país oferente (Segib 2010).
- Las relaciones de CSS se establecen entre socios que ofrecen y demandan acciones de acuerdo con sus fortalezas y debilidades en condiciones de reciprocidad.
- Favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas (Segib 2010).

10 Los servicios como la capacitación y el fomento de capacidades representaron el 75% de los intercambios de cooperación Sur-Sur (DAES 2014, en Alonso, Glennie y Summer 2014).

- Es una cooperación que evita una relación vertical y asistencialista en la búsqueda del desarrollo, optando por la asociación horizontal entre actores como principio básico de actuación y gestión.

4 Por qué medir, evaluar y valorar la CSS

Hasta ahora se ha observado la relevancia que está teniendo la CSS en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo y se ha intentado dar algunas ideas conceptuales en torno a qué es, cómo surge y cuáles son sus ejes rectores, con lo cual poder acercar al lector a las características y dimensiones particulares de la CSS. Sin embargo, aún se cuestiona: ¿es posible saber, empíricamente, si la CSS tiene un impacto real en el desarrollo de capacidades? ¿se ha comprobado sobre la realidad el planteamiento discursivo de la CSS? Estas y otras preguntas sobre el funcionamiento, resultados e impacto de la CSS son clave para un conocimiento y entendimiento profundo de esta modalidad.

La inquietud por conocer las ventajas reales que supone la CSS en el desarrollo más allá del vínculo político e ideológico que existe entre las partes supuso plantear la hipótesis de que la CSS puede aportar nuevos mecanismos y acciones de cooperación, motivando el posicionamiento de los países de renta media como «nuevos donantes» en la cooperación internacional, presentándose a sí misma como una cooperación que, a diferencia de la cooperación Norte-Sur, prioriza las agendas de desarrollo de cada uno de los países sin condicionalidades, de forma solidaria; fomenta una genuina apropiación, mayor horizontalidad y un desarrollo basado en el fortalecimiento de las capacidades de los países. Ante esto, se espera, desde la investigación doctoral, poder aportar en mayor profundidad a través de casos de estudios las aportaciones reales, o no, de la CSS al sistema de cooperación internacional para el desarrollo en tanto se cuente con evidencia empírica sobre los resultados y aporte que trae consigo la CSS.

En esta línea y bajo el alcance de este pequeño artículo, en este apartado se da a conocer esa demanda y la necesidad planteada desde la literatura por cuantificar, medir, evaluar y valorar la CSS para entonces hacer un recorrido por los esfuerzos previos que han intentado aportar métricas y datos que nos acerquen a un primer juicio sobre las implicaciones reales de la CSS.

4.1. La demanda por cuantificar, medir y evaluar la CSS

La CSS, a pesar de no ser un mecanismo nuevo y tener un largo historial, cuenta con pocos datos y análisis sobre sus ventajas, restando relevancia y certeza a la narrativa que asegura que esta cooperación otorga beneficios en el desarrollo de los países, por lo que, y aunque la medición, evaluación y valoración no sea el único reto que debe enfrentar la CSS (apartado 2), sí se considera uno de lo más relevante es para lograr consolidar a la CSS como una dinámica diferente que aporta nuevos elementos y valor agregado en el proceso global de la cooperación para el desarrollo.

Como se ha observado, la CSS está abriendo el debate sobre nuevos mecanismos y acciones de cooperación, de tal forma que, desde los propios Gobiernos de los países en desarrollo y de las instituciones internacionales, se han requerido de estudios concretos que determinen su dimensión, sus características más determinantes y sus impactos sobre los procesos de desarrollo. En 2001, en la resolución final de la décima reunión del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo del Grupo de los 77, en el marco de la 56.^a Asamblea General de las Naciones Unidas, se hace alusión a la necesidad de establecer un orden institucional adecuado y estructurado que impulse y visibilice la CSS, reclamando que «se debería impulsar seriamente el proceso de consolidación de instituciones, uno de los principales requisitos básicos para una cooperación Sur-Sur más eficaz en el plano mundial» (Naciones Unidas 2001, p. 3).

Asimismo, se reconoce «una falta de datos empíricos de fácil acceso y de un panorama general de la cooperación Sur-Sur. Es necesario llenar urgentemente esa laguna de información y conocimientos, mediante informe sobre el estado de la cooperación Sur-Sur como marco de referencia básico y principal instrumento analítico y normativo para la cooperación Sur-Sur» (Naciones Unidas 2001, pp. 3-4).

Durante la Conferencia de Delhi de los Proveedores del Sur, llevada a cabo en Nueva Delhi, India, en marzo de 2013 realizada siguiendo el espíritu de otras conferencias del Sur como Bandung (1955), Buenos Aires (1978), Nairobi (2009) o Bogotá (2010), se identificaron seis grandes retos en torno a la CSS, de los cuales, al menos, tres estaban enfocados al tema de registro, monitoreo, cuantificación y evaluación de la cooperación y en su conjunto se encontraban relacionados con el logro del fortalecimiento de esta modalidad a partir de una mayor evidencia y control de la información. Así, los principales desafíos identificados en este foro fueron: a) un manejo pobre de información y de datos; b) débil sistema de monitoreo y evaluación en el conjunto de las agencias de cooperación de los países del Sur; c) mayor brecha para establecer asocia-

ciones entre los donantes; d) preocupaciones sobre algunas responsabilidades entre los beneficiarios y los proveedores del Sur; e) necesidad de una plataforma común para el intercambio de conocimientos, experiencias, el aprendizaje que permita el desarrollo de la narrativa SSC; f) el desarrollo de una posición común entre los socios del Sur en otros foros de política mundial (GPEDC, la ONU, la OMC, etc.) y el contrabalanceo de la narrativa dominante de la OCDE-CAD (Naciones Unidas, RIS 2013).

Por su parte, desde la Academia, Lengyel y Malacalza (2012) mencionan que «[...] se requiere desarrollar un marco analítico general que permita identificar las variables más importantes y su vinculación entre las mismas, teniendo como sustento el análisis empírico de diferentes espacios geográficos». Al tiempo, Santander (2011) argumenta que «la CSS como un fenómeno que presenta importantes potencialidades [...], pero con relevantes desafíos, como [...] la carencia de un sistema de información y evaluación de las acciones cometidas que permitan la transparencia y la rendición de cuentas».

Máximo Romero (2013) reconocía que, y aunque «el modelo Sur-Sur, basado en la ampliación de capacidades, puede ser difícil de monitorear o evaluar, resulta de vital importancia establecer mecanismos que permitan medir el beneficio de esta actividad y [...] que la cooperación está llegando a quienes la necesitan logrando impactar positivamente en las necesidades de los países receptores».

Diversa es la literatura que hace alusión a este reto,¹¹ y es en el contexto actual donde la cooperación tradicional y los flujos de AOD ya no se consideran los únicos medios de cooperación, sino que otros recursos y actores se vuelven cada vez más relevantes para apoyar los esfuerzos de desarrollo, por lo que necesita contar con mecanismos adecuados que permitan dotar de transparencia y coordinación las acciones de cooperación para el desarrollo; entre ellos, los medios de monitoreo, cuantificación y evaluación los procesos desempeñan un papel central.

Así, al considerar la CSS como un fenómeno clave en el sistema de cooperación al desarrollo, es necesario reconocer con la mayor claridad posible, al igual que se ha realizado con la cooperación tradicional Norte-Sur, la eficacia y el impacto de sus resultados en torno al desarrollo y fortaleza de capacidades.

4.2. Algunos esfuerzos previos

Al tiempo cabría refutar que no es que no exista información, como se pudiera pensar o suponer, sino que esta se encuentra desordenada y poco sistematizada, ya que aún no se ha logrado un consenso sobre cómo registrar, cuantificar, evaluar y valorar su real validez, por lo que existen diversos modelos y estrategias de cooperación Sur-Sur específicas. Esto hace que no solo existan diver-

11 NU-A756/358/ (2001), SEGIB (2008), Schulz y Sanin (2009), Ayllón y Surasky (2010), Davies (2010), Dreher, Nunnenkamp y Thiele (2011), King (2010), Larrú (2011), PIFCSS (2013), Cepal (2014), Domínguez (2015), entre otros.

esos modelos, sino que además las diferencias se encuentren dadas en los niveles de gestión de la propia cooperación.

En este sentido, es necesario reconocer que se están realizando esfuerzos nacionales, regionales y globales en esta tarea, intentando estructurar procesos y mecanismos que permitan registrar, coordinar, gestionar y en algunos casos cuantificar, evaluar y valorar los esfuerzos de cooperación, particularmente de CSS. Algunos ejemplos de estos se muestran en la tabla 3.

País	Estatus actual en sistematización, evaluación y medición de la CSS	Perspectiva a corto plazo
Chile	Cuentan con un registro de información 2000 a 2011, años comparables, reportes financieros cada 15 días, seguimiento mensual e informes estadísticos	Se encuentran trabajando en la valorización de la asistencia técnica, explorando con un polinomio
Colombia	Cuentan con una plataforma de registro de la CSS a través de mapas interactivos que permite revisar número de proyectos, principales sectores y países socios. Además, en una prueba piloto aún no socializada internamente ha desarrollado indicadores y ha realizado un intento de valoración de recursos humanos	Trabajar para manejar la misma metodología y terminología que sean adoptadas por todos los actores en el interior de los países
Ecuador	Se registra información de toda la cooperación, con algunas especificidades de CSS	Se busca medir ejecución presupuestaria, eficiencia, efectividad y sostenibilidad de la cooperación en general
Perú	Existe un nuevo sistema integral de seguimiento y evaluación de cooperación no reembolsable, recientemente diseñado, con información sobre niveles de ejecución permanentes (no anuales), a nivel nacional, regional y local. Este incluirá también información de cooperación Sur-Sur. Ahora poseen un mapa de cooperación, realizado con apoyo de Colombia. No existe evaluación de eficacia, pertinencia y alineamiento en el sistema	Con la información recaudada se está trabajando en un primer informe nacional sobre CSS específicamente
Uruguay	Cuentan con un mapa de cooperación, que consideran una buena base para registro de información en número de proyectos	Su siguiente paso es realizar seguimiento y monitoreo de proyectos, así como ajustar y operar su sistema de registro, pues su sistema tiene la lógica de receptor, por lo que necesitan revisar sus definiciones
SEGIB/PIFCSS	Desde 2008 se planteó el objetivo de «medir la cooperación que se está ejecutando bajo esta modalidad (la CSS) en la región», y puso en marcha un proyecto de homologación de conceptos, recaudación de información por país e impulsó a los países a reportar información para sus sistematización, logrando en 2013 publicar el informe <i>Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur</i> . En 2015 se ha publicado el informe más reciente con nuevos esquemas de medición	Contar con denominadores comunes que faciliten la visibilidad y la gestión de esta cooperación
CEPAL	En 2014 activó el Grupo de Tareas sobre Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur, integrado por funcionarios de los institutos de Estadística y Agencias Nacionales de Cooperación Internacional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, que pretende «elaborar un diseño metodológico que permita cuantificar cualitativamente y cuantitativamente (si aplica) la medición de la Cooperación Sur-Sur (CSS)»	El diseño de este modelo metodológico se desarrollará en cuatro fases que pretende finalizarse a finales de 2015 principios de 2016
NeST	En marzo de 2015, un grupo de 25 académicos expertos en cooperación internacional de países del Sur se reunieron en Midrand (Sudáfrica) para discutir sobre un marco analítico común sobre la CSS, «y analizar el papel y la contribución de la cooperación Sur-Sur al sistema de cooperación internacional para el desarrollo y su apropiada supervisión y rendición de cuentas. El resultado de estas reuniones se enriqueció aún más por un grupo de trabajo posterior NeST técnico celebrado en Johannesburgo a principios de septiembre de 2015 para el desarrollo de indicadores para medir la calidad de las asociaciones y los procesos de cooperación Sur-Sur»	De estas reuniones técnicas se publicó el documento titulado <i>Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation</i> . El documento es un trabajo en progreso, pero, no obstante, ofrece una visión de los aspectos conceptuales y metodológicos de la medición y cuantificación de la calidad y el impacto de la CSS

Tabla 3

Revisión de algunos casos sobre sistematización, medición y evaluación de la CSS

Fuente: Elaboración propia con información 2014-2015 hasta el momento del envío de este documento.

Aunque es de reconocer el esfuerzo que están realizando los países por establecer un mecanismo de registro, medición y evaluación de la CSS, esto dista mucho de lo deseable, pues el ideal sería encontrar unos criterios mínimos que orientaran un marco metodológico con el cual generar datos comparables que ayuden a conocer con precisión los resultados generados por la CSS (PIFCSS 2014).

Al respecto, un esfuerzo en el que se merece profundizar es el que está realizando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), uno de los organismos multilaterales referentes en el avance del análisis y acciones sobre la medición y evaluación de la CSS a nivel regional. La SEGIB desde 2008 se planteó el objetivo de «medir la cooperación que se está ejecutando bajo esta modalidad (la CSS) en la región», lo cual le suponía, según el equipo consultor, un doble reto: el primero estribaba en elegir los indicadores que miden la cooperación realizada, cuantificando el número de acciones que se han ejecutado, el monto financiero al que asciende el coste de ejecución de esas mismas acciones y el número de actores beneficiados por la cooperación; el segundo consistía en encontrar la información que permita dotar de contenido a esos mismos indicadores. En este sentido, la falta de sistemas de información nacionales que pudieran ofrecer cifras homologables de lo que sucede en cada país se convertía entonces, y aún hoy día, en una limitante importante.

Hoy, siete años después, el reto continúa siendo ambicioso y complejo. Pues, aunque la SEGIB puso en marcha un proyecto de homologación de conceptos y recaudación de información por país, e impulsó a los países a reportar información para su sistematización, por lo que se publicó en 2013 el informe *Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur*, advierte que esos indicadores formulados «no son firmes» debido a que se actuó sobre lo «deseable y no lo factible», además de que «quedarían pospuestos indicadores» como la horizontalidad, la equidad, la reciprocidad, la pertinencia y la valorización económica de la CSS,¹² debido a su complejidad para medirlos. Actualmente en 2015 el reto sigue estando presente.

El PIFCSS, en su esfuerzo por generar indicadores, ha sido consciente de que aún la CSS es un proceso que está en construcción sobre el que todavía se están generando discursos, consensos y debates, por lo que existen discrepancias importantes en torno a la concepción y al cómo evaluar esta cooperación. Debido a tal motivo, en todo momento se ha insistido en que «no se pretende contar con un sistema único, pero sí con denominadores comunes que faciliten la visibilidad y la gestión» de esta cooperación (PIFCSS 2011).

Bajo esta salvedad y con el reto planteado en 2008, el esfuerzo realizado por el PIFCSS lanza, entre otras,¹³ las siguientes conclusiones: *i)* se reconoce que el trabajo representa un avance en el conocimiento de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, pero «de

12 De acuerdo con el PIFCSS este es uno de los indicadores por el que los países manifiestan una mayor necesidad y prontitud (PIFCSS 2013, p. 25).

13 Para revisar el informe completo de los indicadores generados, véase *Generando Indicadores para la cooperación Sur-Sur*, documento de trabajo n.º 4, 2013, en http://www.cooperacionSurSur.org/images/descargas/2014/marzo/Generando_indicadores_2014.pdf, consultado el 20 de abril de 2015.

ningún modo son resultados concluyentes pues, a pesar de los esfuerzos que los países han hecho en sus sistemas de información, todavía se enfrentan a un limitante importante: no hay disponibilidad plena de datos»; *ii*) otra posibilidad de profundizar en el conocimiento de la CSS es revisar indicadores que ya existen, reinterpretarlos y adaptarlos; *iii*) el trabajo de registro y de generación de información, tanto a nivel nacional como regional, podría resultar más fácil a través del uso compartido de una plataforma virtual. De la mano de esta plataforma común se llevaría a cabo un proceso de actualización y compartimentación de la información que dotaría de gran agilidad a la gestión y a la toma de decisiones de los países en torno a la cooperación Sur-Sur. Conscientes de todo ello, los países han propuesto para los próximos años un compromiso para realizar actividades conjuntas que lleven al posible logro de esto; *iv*) se sugiere «optimizar» el uso de datos básicos o de indicadores 100% posibles de testar: *a*) aplicando técnicas estadísticas innovadoras que arrojen otra perspectiva de los resultados existentes contribuyendo al conocimiento profundo de la CSS y *b*) trasladar y adaptar parte de los indicadores que hoy son usados para la CSS bilateral para otras modalidades como la cooperación triangular.

Igualmente se debe mencionar el esfuerzo, que actualmente se encuentra en *stand by*, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) cuando en 2014 puso en activo el Grupo de Tareas sobre Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur integrado por funcionarios de los institutos de Estadística y Agencias Nacionales de Cooperación Internacional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Dicha comisión pretende «elaborar un diseño metodológico que permita cuantificar cualitativamente y cuantitativamente (si aplica) la medición de la Cooperación Sur-Sur (CSS)».

El establecimiento de este grupo de trabajo, de acuerdo con la CEPAL, surge por «la importancia de elaborar un conjunto de indicadores de medición del impacto económico y social de la cooperación Sur-Sur que permitan visibilizar, planificar y evaluar el trabajo de cooperación que viene llevando adelante la región».

De acuerdo con el cronograma de trabajo del grupo, el diseño de este modelo metodológico se desarrollaría en cuatro fases que pretendía ser finalizado en un primer borrador para revisión en el primer semestre del 2015. No obstante, a la fecha de la publicación de este artículo, no se tenía noticias de algún avance relevante.

Finalmente cabe mencionar el esfuerzo más global que surgió en 2015 liderado por Network of Southern Think Tanks (NeST), una «plataforma global para Think Tanks del Sur que tiene como objetivo generar colaboración, sistematizar, consolidar y compartir conocimientos sobre la cooperación Sur-Sur (CSS)», la cual, tras dos reuniones técnicas realizadas en Sudáfrica —marzo y septiembre de 2015— con 25 académicos y expertos de la cooperación interna-

cional con contribuciones de los representantes de Brasil, China, Colombia, India, Kenia, Malawi, México, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Turquía, Uganda y Zimbabue, ha publicado *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation*,¹⁴ un documento que intenta clarificar cómo medir, cuantificar y evaluar el impacto de la CSS.

5 Consideraciones finales

Ante tal recorrido por el conocimiento de la magnitud, evolución y características de la CSS, así como del reto que enfrenta para su cuantificación, evaluación y valoración como uno de los elementos clave que, de fortalecerse y consensuarse, nos permitiría contrastar los elementos discursivos de la CSS en la realidad con mayor claridad y precisión, se ha podido tener una visión amplia y concreta de lo que hoy se entiende por CSS y sus principales desafíos.

Se ha de ahondar también en que la falta de información y datos sobre la CSS incide en la dificultad para planear, organizar y analizar las políticas nacionales e internacionales. Es decir, el monitoreo y evaluación resultan fundamentales para saber qué funciona y qué no, por lo que han de adecuarse las prácticas y políticas en función de ello, de forma que se desarrolle un uso correcto de los recursos en busca del logro de objetivos (Ayllón 2013).

El mayor dinamismo y evolución de la CSS requiere de un sistema consolidado de registro en el sentido amplio, no solo de número de proyectos, sino también de la oferta y la demanda, de los resultados que se generan y los costes y beneficios que representan para los socios. Fortalecer el ejercicio del análisis de la información también ayudará a examinar el crecimiento y el impacto de la cooperación Sur-Sur.

En torno a esta necesidad se han encontrado diversos trabajos que buscan ofrecer una solución a dicha problemática, realizando esfuerzos a nivel nacional y fortaleciendo marcos normativos y de monitoreo, así como a nivel regional y global creando consensos en torno a encontrar mínimos criterios y marcos analíticos comunes. Sin embargo, aún el camino recorrido es poco frente al gran reto que se intenta superar para visibilizar el impacto real de la CSS.

Además, esta necesidad de conocer empíricamente el funcionamiento de la CSS está dado no solo por el interés de «examinar el crecimiento y el impacto» de esa modalidad, sino también por la necesidad de construir un antecedente objetivo que ayude a contrastar si la CSS reproduce o no algunas de las críticas frecuentemente asociadas a las relaciones de cooperación Norte-Sur, tales como dependencia económica y profundización de modelos primario-exportadores, variadas formas de intercambio desigual, asime-

14 El documento se puede revisar en <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-africas-development>, consultado en octubre de 2015.

trías dentro de los esquemas de integración regional y tratados comerciales; asimismo, en prácticamente todos los casos se sigue la modalidad de la ayuda ligada y, a veces, ciertas formas de pernicioso paternalismo en las relaciones políticas (Benzi y Zapata 2013).¹⁵

Estas preocupaciones legítimas constituyen una de las razones adicionales del porqué se intenta profundizar en el conocimiento empírico de la CSS, pues se entiende que de manera directa o indirecta la aplicación de una metodología que permita medir, evaluar y valorar la CSS arrojará algunas luces de si tales críticas tienen cabida en la realidad o no.

Ante estas y otras demandas que entre el debate surgen y que aquí pudiera ser imposible incluir todas,¹⁶ es que se propone avanzar en un marco analítico que ayude a visibilizar los esfuerzos de CSS, pues resulta importante no desacreditar esta modalidad que aún se encuentra en una fase de análisis y precisión.

Así se debe decir que el debate en torno a la CSS desde hace un par de años, al parecer y bajo la percepción de algunos autores (Surasky 2014 *et al.*), ya no se centra en la relevancia o no de la CSS en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y en las agendas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible pues la CSS «se ha consolidado y no tiene nada que demostrar, al menos nada que no tenga que probar (igualmente) la CID en general». No obstante, los retos aún son diversos, entre los cuales se halla encontrar la manera de dar orden y coordinar las estrategias de progreso de la CSS en tanto se pueda llegar a acuerdos y un consenso entre los actores que impulsen una narrativa más adecuada al contexto actual de la cooperación y a visibilizar las implicaciones de esta modalidad en el logro del desarrollo y la reducción de las desigualdades.

Y, desde esta investigación, se espera continúen realizándose trabajos empíricos de casos específicos que, desde la práctica más que desde el gabinete, aporten al conocimiento y análisis más concretos de la CSS con el fin último de que coadyuven al diseño de políticas nacionales e internacionales coherentes para el desarrollo.

15 Los autores insisten en que estas críticas no solo expresan una preocupación de carácter moral, sino que, y al contrario, «suponen a todas luces un malestar cada vez más profundo en relación a lo que los "viejos donantes" parecieran percibir como "competencia desleal" y pérdida de un cuasi monopolio supuestamente incuestionable» (Benzi y Zapata 2013, p. 68).

16 Además, se ha de precisar y agregar igualmente que este reto de medición y evaluación no solo es importante en el proceso de consolidación de la CSS, sino que también forma parte del esfuerzo de democratizar la información y un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía que toda política pública debe realizar brindando transparencia en cuanto a los recursos públicos que se emplean.

5 Bibliografía

- AGARWAL M (2015). New Development Bank: A Contribution to Development Finance. RIS (Research and Information System for Developing Countries) Policy Brief 68.
- ALONSO JA, AGUIRRE P, SANTANDER G (2011). La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés. Madrid: Fundación Carolina/ICEI.
- ALONSO JA, GLENNIE J, SUMMER A (2014). Recipients and Contributors. Middle income countries and the future of development cooperation, Department of Economics and Social Affairs (DESA). Working Paper No. 135 ST/ESA/2014/DWP/135, julio.

- AYLLÓN B (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular en América latina: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito, Ecuador. <https://cooperacionecuador.files.wordpress.com/2014/01/la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-bruno-ayllon-iaen.pdf>.
- AYLLÓN B (2014). Países emergentes y relaciones Sur-Sur: Desafíos para la cooperación al desarrollo. *Revista Perspectivas del Desarrollo* 2(2):59-73.
- AYLLÓN B (2015). Ponencia en el Seminario de Cooperación Sur-Sur celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). <https://www.youtube.com/watch?v=a2MpApJDfF0>. Fecha de acceso: 25 de noviembre de 2015.
- AYLLÓN B (2015). La Conferencia Afroasiática: hito de las relaciones Sur-Sur. *Boletim Mundorama, Divulgación Científica en Relaciones Internacionales*, mayo. <http://mundorama.net/2015/05/11/la-conferencia-afroasiatica-de-bandung-hito-de-las-relaciones-sur-sur-por-bruno-ayllon-pino/>.
- AYLLÓN B, SURASKY J (2010). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad. *Catarata*.
- BENZI D, ZAPATA X (2013). Geopolítica, Economía y Solidaridad Internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el Caso de la Venezuela y Petrocaribe. *América Latina Hoy* 63(2013):65-89.
- BRACHO G (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers: the challenge of the emerging economies to the development cooperation agenda. Discussion Paper 1/2015, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn. <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/in-search-of-a-narrative-for-southern-providers-the-challenge-of-the-emerging-economies-to-the-development-cooperation-agenda/>.
- BRIONES A (1984). La sinuosa marcha de la cooperación «Sur-Sur»; crónica de meses recientes. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 10-12. ISSN 0186-2901. *Revista Momento Económico* 12. <http://ru.iiiec.unam.mx/1362/>.
- BROWNE S, WEISS TG (2014). Emerging powers and the UN development system: canvassing global views. *Third World Quarterly* 35(10):1894-1910.
- CEPAL (2014). Informes de avance de los grupos de trabajo respecto de las actividades realizadas en el período comprendido entre la séptima reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Cepal, noviembre y junio de 2013-2014, respectivamente. LC/L.3861(CE.13/4), 12-14 de agosto, Santiago, Chile.
- CHATURVEDI S (2012). Development cooperation: countours, evaluation and scope. *Development Cooperation and Emerging Powers. New Partners or Old Patterns?* En: S Chaturvedi, T Fues y E Sidiropoulos, pp. 13-37. Zed Book.
- CHATURVEDI S (2014). Features of South-South Cooperation and Global Dynamics. *RIS-FIDC Policy Briefs* 1, enero. http://ris.org.in/images/RIS_images/pdf/FIDC%20policy%20brief_1.pdf. Fecha de acceso: abril de 2015.
- COMISIÓN DEL SUR (1991). Comisión del Sur. Desafío para el Sur. 2.ª Edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- COSTA K (2014). What future for South-South Cooperation. Paper Presentado en Conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities – Perspectives of the New Actors, 16-19 de junio. Estambul.
- DAVIES P (2010). South-South Cooperation: Moving Towards a New Aid Dynamic. International Policy Centre for Inclusive Growth. *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm?*, pp. 11-13. Brasil.
- DOMÍNGUEZ R (2015). El tamaño importa: la financiación reembolsable en la cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo, 2015/01.
- DREHER A, NUNNENKAMP P, THIELE R (2011). Are «new» donors different? Comparing the allocation of bilateral aid between non DAC and DAC donor countries. *World Development* 39(11):1950-1968.
- ECOSOC (2008). Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation, abril.
- ESTEVES P, ASSUNÇÃO M (2014). South-South Cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. *Third World Quarterly* 35(10):1775-1790.

- FRERES C (2013). Una mirada exploratoria. El intercambio del conocimiento en la cooperación triangular en América Latina. Documento de Trabajo, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei).
- GRANGUILLHOME R (2013). La evaluación de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo. En: C Maldonado y C Galíndez (eds.). Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales. México, CIDE.
- GRIFFIN K (1991). Foreign Aid after the Cold War. *Development and Change* 22(4):645-685.
- GT-CSS (2011). Hacia una cooperación Sur-Sur y Triangular efectiva. Documento de buenas prácticas, octubre. http://www.agci.cl/attachments/article/692/111110_Busan_GoodPractices_ESP_WEB.pdf.
- KHARAS (2007). The new reality of Aid. Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, agosto.
- KING K (2010). New Actors-Old Paradigms. *Norrag News* 44:8-12.
- LARRÚ JM (2011). Participación en Panel: Experiencias alrededor de la generación y medición de Indicadores Seminario-Taller: Indicadores para la cooperación Sur-Sur: Necesidades, posibilidades y desafíos Quito (Ecuador), 14-16 de septiembre.
- LECHINI G (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Revista Relaciones Internacionales* 12. Universidad Autónoma de Madrid, octubre. <http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/artlechini12.pdf>.
- LECHINI G (2014). América Latina y África. Entre la solidaridad Sur-Sur y los propios intereses. *Estudios Internacionales* 46(179):61-88. Chile.
- LENGYEL M, MALACALZA B (2012). Países de renta media y cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano. Documento Final de Trabajo, Proyecto Cooperación Sur-Sur y donantes emergentes: propuestas para la concertación Norte-Sur a partir del análisis comparado América Latina-África. Argentina: Flacso y Fundación Carolina.
- MAGALHAES D (2011). Globalizadores do século XXI: países emergentes e a globalização sul-sul. *Revista Conjuntura Austral* 2(8):82-99, octubre-noviembre.
- MAWDSLEY E (2012). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers* 37(2):256-272.
- MONDRAGÓN A (2002). ¿Qué son los indicadores? *Revista de Información y Análisis* 19. http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/Indicadores/mondragon_indicadores.pdf. Fecha de acceso: abril de 2015.
- NACIONES UNIDAS (2001). Consenso de Teherán, A/56/358 (14 de septiembre de 2001). <http://www.g77.org/main/docs/Tehran%28IFCC-X%29S.pdf>.
- NACIONES UNIDAS, RIS (2013). Conference of Southern Providers South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges, The Taj Mahal Hotel. Nueva Dheli, India. 15-16 de abril. http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/DCF_Delhi_Bio_Booklet.pdf.
- NAVARRETE JE (1988). Segunda Reunión de la Comisión del Sur. Principales Resultados. *Revista Comercio Exterior* 38:405-413. México, mayo.
- NYERERE J (1988). La Comisión del Sur. Labrar el Futuro según nuestras aspiraciones. *Revista Comercio Exterior* 38(2):149-154. México, febrero.
- OBARRIO J (2013). Pensar el Sur. *Revista Intersticios de la política y la cultura. Intervenciones latinoamericanas* 3(3):5-13. Argentina.
- OCDE (2014). Development co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development.
- OLIVIE I, PÉREZ A (2015). Inversión Extranjera Directa y Desarrollo. Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post 2015. En: JA Alonso (dir.). Estudio para la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Segid), marzo, pp. 87-95. Madrid.
- PIFCSS (2011). Seminario-Taller Indicadores para la cooperación Sur-Sur: Necesidades, posibilidades y desafíos, 14-16 de septiembre, Quito. http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/Informe_Seminario_Taller_Indicadores_Quito.pdf.

- PIFCSS (2013). Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. Documento de trabajo n.º 4.
- PIFCSS (2014). Cronología e Historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica, documento de trabajo n.º 5, Madrid.
- PIFCSS (2014). Diagnóstico de los Marcos Normativos e Institucionales. Para la gestión de la cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica. Documento de Trabajo n.º 6. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- PNUD (2009). Mejorar la cooperación Sur-Sur y triangular. Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas, las instituciones y la operación de la CSS y triangular. http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/12/ExSumm_Spanish.pdf.
- PNUD (2014). Hacia una alianza global para el desarrollo. La ONU y la CSS de México, octubre. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/cooperacionsursur/hacia-una-alianza-global-para-el-desarrollo.html>.
- PRASHAD V (2012). Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo. Barcelona, Península.
- RENZIO P SEIFERT J (2014). South-South Cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third World Quarterly* 35(10):1860-1875.
- RHEE H (2011). Promoting South-South Cooperation through Knowledge Exchange. En: H Kharas, K Makino y W Jung (eds.). *Catalyzing Development. A New Vision for Aid* (Washington, DC, Brookings Institute), pp. 260-280.
- RIS (2014). Features of South-South Cooperation and global dynamics. FIDC Policy Brief 1. Nueva Delhi: Research and Information System for Development Countries.
- RODRÍGUEZ GARCÍA M (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción. *América Latina Hoy* 63:113-137.
- ROMERO M (2013). Desafíos y limitantes para la cooperación internacional mexicana en Monitoreo y Evaluación. Claudia Maldonado y Cristina Galíndez (eds.). *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales*. México, CIDE.
- ROWLANDS D (2008). Emerging donors in international development assistance: a synthesis report. IDRC-Partnership & Business Development Division, Ottawa: IDRC.
- SANTANDER G (2011). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- SANTANDER S (2012). Les puissances émergentes, l'Europe et le monde. En: S Santander (dir.). *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?* París, Ellipses, pp. 9-22.
- SCHULZ N (2010). South-South Cooperation in the context of aid effectiveness. En: Task Team on South-South Cooperation, *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness. Telling the Story of Partners involved in more than 110 cases of South-South and Triangular Cooperation*. Bogotá, Colombia, pp. 9-34.
- SCHULZ N, SANIN C (2009). La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe. FRIDE. http://fride.org/descarga/COM_sur_sur8_ESP_mar09.pdf.
- SCHUSCHNY A, SOTO H (2008). II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008. Estudios Segib n.º 3. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SCHUSCHNY A, SOTO H (2009). Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Documento de Trabajo. Cepal y GTZ, Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3661/S2009230_es.pdf?sequence=1. Fecha de acceso: abril de 2015.
- SEGIB (2014). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SURASKY (2014). La cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial (julio). Buenos Aires: Congreso Flacso-ISA.

- TRES J (2012). La cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes? ARI 23/2012-2/4/2012. Real Instituto Elcano.
- TRES J (2013). El surgimiento de la cooperación Sur-Sur: hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo, BID.
- TRIPP JO, VEGA B (2011). Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular de México. Revista Española de Desarrollo y Cooperación 28:29-42.
- UNCTAD (2014). World Investment Report. Investing in the SDGs: An Action Plan. Nueva York: Naciones Unidas.
- VALLE PEREÑA JM (2013). Entrevista en Revista Integración & Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 36, año 17: 149-154, enero-junio.
- WALZ J, RAMACHANDRAN V (2011). Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance. Center for Global Development Working Paper 273.
- XALMA C (2013). El renovado auge de la cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana. Revista 36, año 17, 29-42 (enero-junio).

Tribuna libre

Construction of International Cooperation strategies: An inquiry into the learning experience

Dainelis CABEZA-PULLES
dainelis@ugr.es
University of Granada (Spain)

Carmen Amelia CORAL-GUERRERO
carmen.coral@uisek.edu.ec
University International SEK
(Ecuador)

Construcción de estrategias de cooperación internacional: una investigación sobre la experiencia de aprendizaje

ResumenAbstract

- 1. Introduction**
- 2. Literature review**
 - 2.1. Global scenario**
 - 2.2. Latin American scenario**
 - 2.3. National scenario: Colombia**
 - 2.4. Local scenario: Pasto (Nariño)**
- 3. Research methodology**
 - 3.1. Research approach**
 - 3.2. Selection of subject**
 - 3.3. Data collection**
- 4. Results**
 - 4.1. Development plan and subject population**
 - 4.2. International Cooperation focus**
 - 4.3. The UNDP's ART-REDES Program**
 - 4.4. Planning versus execution**
 - 4.5. Impact and challenges of the International Cooperation strategy**
- 5. Learning acquired from the participatory formulation of the International Cooperation strategy for local transformation**
 - 5.1. Communication and shared knowledge**
- 6. Discussion and conclusions**
 - 6.1. Discussion**
 - 6.2. Conclusions**
- 7. References**

Construction of International Cooperation strategies: An inquiry into the learning experience

Dainelis CABEZA-PULLES
dainelis@ugr.es
University of Granada (Spain)

Carmen Amelia CORAL-GUERRERO
carmen.coral@uisek.edu.ec
University International SEK
(Ecuador)

Construcción de estrategias de cooperación internacional: una investigación sobre la experiencia de aprendizaje

Cite as:

Cabeza-Pulles, D., Coral-Guerrero, C. A. (2016). Construction of International Cooperation strategies: An inquiry into the learning experience. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):126-153

Abstract

The present research is the product of a collection of primary information in the context of the formulation of the International Cooperation strategy of the Municipality of Pasto, for the purpose of determining the path of construction of this process, its impact and challenges and, above all, the learning achieved through the participatory formulation of the International Cooperation strategy. The methodology of the research is of a qualitative interpretative study, which allowed to rebuild from the sight of actors the participatory formulation of the strategy of International Cooperation, rescuing the importance of participation in all levels, recognizing the team working and the generation of partnerships, trust and commitment in the pursuit of strengthening and sustainability of the process of internationalization of the Municipality. Finally, the research concluded with a series of reflections concerning the formulation of strategies for International Cooperation.

Keywords: International Cooperation, Development, learning, aid effectiveness.

Citar como:

Cabeza-Pulles, D., Coral-Guerrero, C. A. (2016). Construction of International Cooperation strategies: An inquiry into the learning experience. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):126-153

Resumen

El presente trabajo es el producto de una recopilación de información primaria en el contexto de la formulación de las estrategias de cooperación internacional del municipio de Pasto, con el propósito de determinar el camino para la realización de este proceso, sus impactos y desafíos y, sobre todo, el aprendizaje que se logra a través de la formulación participativa de las estrategias de cooperación internacional. La metodología empleada en la investigación se corresponde con la de un estudio interpretativo cualitativo, el cual permitió la formulación participativa de la estrategia de cooperación internacional, mediante el rescate de la participación en todos los niveles. Además se reconoce la importancia del equipo de trabajo y la generación de alianzas, la confianza y el compromiso en la búsqueda de fortalecer la sostenibilidad del proceso de internacionalización de la municipalidad. Por último, la investigación concluyó con una serie de reflexiones en torno a la formulación de estrategias para la cooperación internacional.

Palabras clave: cooperación internacional, desarrollo, aprendizaje, eficacia de la ayuda.

1 Introduction

International Cooperation, better known as International Development, is a recent topic of wide interest in international affairs. These terms first appeared in the middle of the 20th century, after World War II, to refer to a mechanism for reestablishing the new free trade relationships between developed and underdeveloped countries and the struggle of the United States and its allies to protect the Third World from communism. On January 20, 1949, Harry S. Truman made this remark: «We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. The old imperialism —exploitation for foreign profit— has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concept of democratic fair dealing» (Sachs 1992).

This marked the beginning of new policies on international affairs. International Cooperation is nowadays offered by official and non-official sources (Mattes and Rodriguez 2014). The official sources are governments and international organizations. They are distinguished as bilateral and multilateral. Bilateral cooperation involves two countries or the institutions of two countries. Relationships are formed between governments through their embassies, although in each country cooperation agencies or institutions take part to provide technical assistance (Ripoll and Ghotme 2015). On the other hand, multilateral cooperation involves public international bodies which offer multilateral cooperation with their own resources or with funds provided by member countries for specific programs (Acción Social 2007).

International Cooperation is defined by the local International Cooperation agency Social Action as «the aid to support the economic and social development of developing countries, for the transfer of technologies, knowledge, capabilities or experiences from countries and multilateral organizations. It is also well known by the term «Official Development Aid» (ODA), which is a global concept that comprises different types of aid, such as technical cooperation, scholarships, financial cooperation, humanitarian and emergency aid and food aid» (Presidencia de la República 2007). Over the years, International Cooperation has been transformed from a welfare relationship to partnership relationship (Ripoll and Ghotme 2015). Basic welfare was seen as a way of attacking an immediate problem, usually related to the lack of something due to slow develop as measured by the GDP or per capita income of a country. The transformation to a partnership relationship is seen as beneficial from a human development perspective, where the cooperation actors have a role as partners rather than as donors–recipients. This is a relatively recent change in the relationships between countries

and Colombia is searching for sustainable human development for its population and is looking for more than immediate assistance.

The process of International Cooperation in the Department of Nariño and the Municipality of Pasto is not a recent issue. Although, the Government agencies have been concerned about the development of the territory at an international level, the figures relating to its efforts in this area are not clear or officially quantified. The Presidential Agency for Social Action and International Cooperation released a report in August 2008 in which it stated that there were 110 ongoing projects in the Department of Nariño, with a total investment of over USD 41,042,258. The Municipality of Pasto, capital city of the department, is leading this process. In its effort to promote cooperation at the local level, the Municipality has begun the process of forming strategic alliances through decentralized cooperation —a concept introduced at the Lomé IV Convention of 1989—. This legal cooperation agreement between the European Union (EU) and the ACP (Africa, Caribbean and Pacific) countries allows economic, social and cultural organizations to present development projects in order to obtain funds under the Lomé Convention. Within this frame of reference, development aid has been channeled to various decentralized government administrations, autonomous regions, provinces, municipalities and/or communities.

With the presence of the United Nations Development Programme —UNDP—, Colombia joins more than 160 countries around the world in working to provide answers and solutions to diverse local-level needs, through different forms of intervention which are within the objectives of territorial development and with a view toward achieving the Millennium Development Goals by 2015. Among the UNDP programs there are a support program for local networks and thematic cooperation for human development (ART), and another program for reconciliation and development (REDES), which is based on the quest to transform conditions that are favorable to the conflict as well as to prevent harmful actions by promoting the principle that there is a need for the convergence of local, national and international efforts and technical and financial resources. Thus, the ART-REDES initiative recognizes that, in order to overcome the structural obstacles to development, joint efforts are required by all local, national and international actors that value an active role by local communities in development processes.

ART is an International Cooperation initiative that coordinates programs and activities of diverse United Nations organizations: UNDP, UNESCO, UNDFW, UNOPS and others. This initiative promotes a new type of multilateralism, in which the United Nations system works with governments, favoring active participation by local communities and social actors from the south and north. The acronym ART stands for: Articulation of Territorial and Thematic Networks of Cooperation for Human Development. In Colombia the

ART program is called ART-REDES. REDES is a UNDP program in Colombia that specializes in the promotion of human development strategies and peace construction in armed conflict contexts. ART-REDES came to the city of Pasto at the end of 2007.

The purpose of this qualitative inquiry is to gather and document information that can be helpful in understanding the implications of International Cooperation in a small city of a developing country: Colombia. The study focuses on the Municipality of Pasto and the joint construction the Municipality's International Cooperation strategy: «Pasto Open to the World». The study will draw upon the experiences and understandings of the participants involved in constructing the strategy in relation to their interactions with International Cooperation agencies and the insights gained in the participative process of elaborating the strategy.

The study is important because it examines and documents the participative construction of the International Cooperation strategy «Pasto City Open to the World», which offers a strategy development model in Colombia within the national ART-REDES program of the UNDP. It is noteworthy that this is the first time that the Municipality of Pasto has devised a strategy directed towards International Cooperation, and therefore the findings of this study will serve in the future as a starting point for further research and the updating and systematization of the strategy. More specifically, this study has the potential to have a positive impact on the researchers, the subjects, and the society in the following ways: the stakeholders will have the opportunity to provide feedback about the strategy, to learn from the experiences of others, and to obtain a better understanding of International Cooperation in the territory, insights which can be used by the Municipal Task Force to improve and redirect the Annual Operating Plan. The society may benefit from the conclusions of this research, given that this is the first time that the City is building a joint strategy, and from acquiring an understanding of the strengths and weaknesses of this process.

2 Literature review

2.1. Global scenario

The literature found on International Cooperation, international development and, more recently, the topic of aid effectiveness is basically produced and edited by international development organizations (Ripoll and Ghotme 2015), such as the United Nations System —UNS—, the World Bank —WB—, the European Union —EU—, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean —ECLAC—, Asia-Pacific Economic Cooperation —APEC—, and the Organization for Economic Co-operation and Development

—OECD—. Some other sources are the International Cooperation initiatives and agencies of different countries, such as the Japanese International Cooperation Agency —JICA— and the Swedish International Development Agency —SIDA.

The International Cooperation system was born out of the ruins of the World War II, when the United States used its aid funds to help rebuild Europe. In the late 1990s, donor governments and aid agencies began working with each other and with developing countries to harmonize their work in order to improve its impact. More recently, aid effectiveness has been driven by three additional factors. First, the need to simplify and rationalize the complex system of aid administration and reduce transaction costs. Second, demands from citizens of donor countries for greater discipline and accountability in the administration of aid by their governments. And third, a sudden awareness of the serious democratic and legitimacy deficit in the present aid architecture, dominated as it is by donor countries of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), the World Bank and regional development banks (Tandon 2008, par. 8).

The Paris Declaration on Aid Effectiveness essentially formalized the relationship between development partners and aid recipients by explicitly outlining the roles and responsibilities of both parties and strengthening country ownership of the development process, ensuring the alignment of development partner support with national priorities, ensuring harmonization of donor procedures and country systems, managing resources on the basis of agreed results and using information to improve decision making. Ensuring mutual accountability in relation to resource flows and results achieved through the implementation of national business strategies encouraged almost all countries and the most important international organizations to adhere to the Paris Declaration (see table 1).

African Development Bank	Arab Bank for Economic Development in Africa
Asian Development Bank	Commonwealth Secretariat
Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)	Council of Europe Development Bank (CEB)
Economic Commission for Africa (ECA)	Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	European Investment Bank (EIB)
GAVI Alliance	Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria
G24	Inter-American Development Bank
International Fund for Agricultural Development (IFAD)	International Monetary Fund (IMF)
International Organisation of the Francophonie	Islamic Development Bank
Millennium Campaign	New Partnership for Africa's Development (NEPAD)
Nordic Development Fund	Organization of American States
Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)	Organization of Eastern Caribbean States (OECS)
OPEC Fund for International Development	Pacific Islands Forum Secretariat
United Nations Development Group (UNDG)	World Bank

Table 1

International Organizations adhering to the Paris Declaration and AAA

Source: Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)

Retrieved from http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_3236398_36074966_1_1_1_1,00.html.

The United Nations system and cooperation activities form part of the reform process launched by the Office of the Secretary-General. The United Nations System has embarked on a review of its entire array of technical cooperation activities in an effort to increase the effectiveness of the programs financed by official development assistance, provide greater clarity, increase the flow of information and improve coordination between the United Nations Secretariat, including the Department of Economic and Social Affairs, and the regional commissions, funds and programs that fulfill a role in this area, such as the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations Children’s Fund (UNICEF) and the United Nations Population Fund (UNFPA) (United Nations News 2005, section B, par. 1).

2.2. Latin American scenario

With respect to Latin America and the Caribbean, the distribution of official development assistance in regions and countries remains highly unequal (see figure 1). The group of least developed countries accounts for 31.8% of assistance and heavily indebted poor countries receive 31%. Sub-Saharan Africa, the leading destination of Official Development Assistance (ODA), received 40.8% of bilateral flows in 2004. In that same year, Africa and Asia accounted for 82% of net assistance, while Latin America and the Caribbean received 10.9%, close to the level received in the previous year (10.7%). This proportion is similar to the 9% observed in the 1990s, but lower than the figures recorded at the beginning of the present decade (12% in 2001). Haiti is the only country in the region classified as one of the least developed countries. All the other Latin American and Caribbean countries have higher per capita income levels than those of other regions in the world; hence the significantly

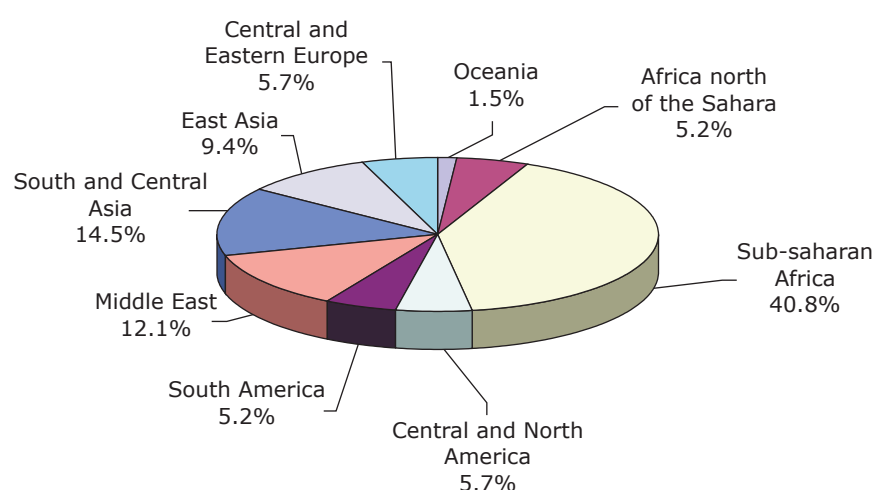


Figure 1

Distribution of Net ODA flows by Region 2004

Source: Statistical database of the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), December 2005.

lower levels of ODA inflows into the region compared with Africa or Asia. If income distribution indicators are taken into account, however, the countries of Latin America and the Caribbean continue to show the worst statistics in the world, and the social panorama continues to be highly unsatisfactory.

However, «the United Nations system and cooperation activities show significant progress made in strengthening regional cooperation and in pursuing greater economic and social integration among Latin American and Caribbean countries» (The United Nations 2009, par. 1). In this framework, there are many points of view about this continent. For instance, the ECLAC-AECID Program stresses the importance of performing a comparative study of the economic impact of institutional changes that have occurred since the independence of Latin American countries, with the aim of contributing to the «understanding of the historical process of economic development of young Latin American nations, a tool that helps to build the capability for analysis and design of the institutional and macroeconomic development policies» (CEPAL-AECID 2009, par. 1). There are other important International Cooperation actors, such as the Swedish International Development Cooperation Agency —SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency 2009)—, which is responsible for implementing the development work strategies developed by the Swedish Government. SIDA's operations are carried out by four departments: Long-Term Program Cooperation, Conflict and Post-Conflict Cooperation, Reform Cooperation in Europe, and Development Partnerships. Each department contains a number of teams that are responsible for implementing strategies for a country or region determined by the Swedish Government.

The European Union has had an important and considerable role in the past, present and future of Latin American and Caribbean countries. History shows the existence of a strategic partnership since the first bi-regional summit in Rio de Janeiro, Brazil in 1999. These countries and the European Union are natural allies linked by strong historical, cultural and economic ties. They cooperate closely at an international level and maintain an intense political dialogue at all levels —regional, sub-regional (Central America, the Andean Community and Mercosur) and bilateral—. (The main subjects in bi-regional dialogues are macroeconomic, and financial matters, the environment, climate change and energy.). «Figuring prominently in bi-regional dialogues are the macroeconomic and financial matters; environment, climate change and energy; science, research and technology; migration; and, finally, employment and social affairs» (European Commission 2009, section 3). In future programming, operations of this kind will have to be focused on the region's priorities. Three areas of regional activities have been identified for the period 2007-2013 on the basis of regional needs and the lessons drawn from past cooperation, which will need to be made sufficiently

visible. The three areas have been chosen to tackle the following regional challenges: firstly, Social cohesion to consolidate the social fabric by, *inter alia*, reducing poverty, inequality and exclusion and cooperation in the fight against drugs; secondly, Regional integration and economic cooperation; and thirdly, Human resources and mutual understanding between the EU and Latin America (European Commission n.d., summary section, par. 12).

In the regional context, Asia-Pacific Cooperation is a new window of opportunity for our countries. Asia-Pacific Economic Cooperation —APEC— is the premier forum for facilitating economic growth, cooperation, trade and investment in the Asia-Pacific region. APEC is the only inter governmental grouping in the world operating on the basis of non-binding commitments, open dialogue and equal respect for the views of all participants (Asia Pacific Economic Cooperation 2009, par. 1).

Japan, through JICA, and the Government of China have a growing interest in the region (McCarthy 2010). In Latin America, JICA focuses on three major development sectors: climate change and the environment, infrastructure development for sustainable economic growth, and poverty reduction. It reflects the Japanese Government's focus on addressing the country's environmental issues. In the region, the agency promotes the use of alternative energy including solar, geothermal and hydroelectric power. It also helps recover and protect threatened natural resources such as the Andean glaciers and the Amazon tropical forest (Wainer 2009, section 2).

2.3. National scenario: Colombia

Colombia has implemented the International Cooperation Agenda, which seeks to advance on the following five fronts: thematic orientation; improved coordination, alignment and harmonization of cooperation in the country; strengthening of the regional capacity in the management of International Cooperation within the framework of the National System for International Cooperation; development of new sources and modes of cooperation; strengthening of the supply of technical cooperation. The National Government believes that International Cooperation plays a fundamental role as a complement to the national effort and commitment aimed at social equality, environmental protection, institutional strengthening, peace building and the promotion of peaceful coexistence.

With respect to Gender equality, UNDP promotes gender mainstreaming in their programs, projects and studies. Roles, responsibilities and opportunities are differentiated in ongoing relationships between men and women in the interests of both public policies and development actions. In Colombia, according to

the National Institute of Legal Medicine and Forensic Sciences, 60% of households witnessed incidents of psychological violence against women on a casual basis and 46% of patients presented severe psychological violence. 20% are physically battered by their partner, 16% occasionally, with 4% and 6% reporting that they have been sexually forced by a partner. In addition it was observed that the higher the educational level, the lower the incidence of all forms violence (Departamento Nacional de Planeación 2005, p. 16). This means that it is necessary to take action against inequality and discrimination in access to development opportunities, and to promote full participation by women. Identification of the specific needs of women and men constitutes a fundamental strategy for human development.

Family violence is a serious social and public health problem that poses an obstacle to development and represents a clear violation of human rights. In Latin America, between quarter and more than half of women reported having been abused by their partners, and between 5% and 20% of adults reported having been victims of violence (Shader and Sagon 2000, p. 4).

Regarding environmental scope, the environment and natural resources are the basis on which all economic, social and cultural rights rest. There are 114 million hectares of continental forest cover. Colombia has around 55 million hectares covered by forests, which support a large percentage of the country's species diversity, which in turn represents 10% of global biodiversity, and Colombia is home to about 1.5% of the world's forests (Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2001). The causes of deforestation in the country are, in order of importance, «the expansion of the agricultural border and colonization (73.3%), timber production (11.7%), consumption of wood (11%), forest fires (2%) and illicit crops (2%)» (República de Colombia 1996, p. 5). UNDP cooperation in Colombia takes a local development approach, taking account of the complexities of work progress and potential reconciliation in the territories. Local development, conceived as the outcome of cooperation between local and external actors, involves three main interconnected parts: governance, organization and productivity (Arboleda, Petesch and Blackburn 2004).

2.4. Local scenario: Pasto (Nariño)

The Department of Nariño is the setting for a worldwide pilot program that joins two UNDP programs: ART and REDES. According to Antonio Zurita's analysis in the magazine *Observa*, the ART strategy started in 2005, within the *Hub for Innovative Partnerships* framework. From then until the end of 2009, the ART initiative worked with 17 country programs in Latin America, Africa, Asia and Europe. Colombia has participated in this initiative, but Nariño has joined the ART and REDES programs. The ART Initiative includes:

Strategic Guidelines for International Cooperation, CI Working groups, Resource Management, Local Economic Development and Governance. The REDES (NETWORKS) Program includes Support for local capacities for peace, Alliances/Networks-Tables, Political agendas (population, issues [strategic needs]), Public Political Incidence and State Responsiveness.

The structural problems in our county include the presence of several outlaw groups; poverty and exclusion; recruitment of youth by outlaw armed groups; the increase in illicit crops; aerial spraying with glyphosate; disrespect for the medical mission; threats to teachers in rural municipalities; threats to victims, organizations, civic organizations, leaders, organizations of displaced persons, human rights organizations and international organizations such as UNDP, IOM and NRC; targeted killings; confinement; restriction of freedom of movement; limited humanitarian aid access; landmines; gender violence; and forced inland migration.

«For the study, a poor person is one who in 2009 received (in exchange for work) less than US\$140 a month, and an indigent person is one who in 2009 received less than US\$60 a month for work performed» (Los índices de pobreza y de indigencia en Colombia 2010, p. 5). The main economic activity in the municipality, with 56.1% share, is trade, an activity that does not generate any added value, does not require skilled personnel and employs on average fewer than 5 employees in most of the establishments. The main problems of the Municipality of Pasto are: Safety and coexistence, Recruitment of children and youth by illegal groups, Revenue generation, Population in situations of forced displacement (forced



Figure 2
Municipal task force worktables

inland migration), Gender/job access, politics, leadership, training, sexual and reproductive health and Youth/access to education, prevention, sexual and reproductive health, job opportunities, leadership. Taking the above into account, 9 agencies and seven international NGOs are working within Nariño's Inter-agency Standing Committee (IASC) framework. Most of them are based in Pasto City.

According to the 2009 annual report of the Office of International Affairs the following areas are working with the support of International Cooperation:

Executing Agency	Topics
Save the Children and the Norwegian Refugee Council	Education, Youth, Population in forced displacement situations
UNICEF, the RET, the Norwegian Refugee Council	Childhood, Adolescence and Youth
The RET	Education, Youth
UNDP	Institutional strengthening, Rights and Development, Gender, Youth, Inclusive economic development, Safety and coexistence, political strengthening, public policy
ADAM Program-USAID	Infrastructure for the forced inland migration population
IOM	Migration, infrastructure

Table 2
Relevant topics of current International Cooperation in Pasto

3 Research methodology

3.1. Research approach

The current study has been undertaken within the framework of qualitative research, and addresses the global, regional, national and local conceptualization of International Cooperation. Taking into account the complexity and scope of the topic, the Municipality of Pasto (Colombia) was chosen as a case study. This is based on a qualitative research methodology, which is «used primarily in the social sciences and is based on sustained cross-cutting theoretical principles of phenomenology, hermeneutics, and social interaction» (Briones 1988, p. 75). It uses non-quantitative data collection methods in order to explore social relationships and describe reality as experienced by study participants.

The data collection method used in this study involved interviews, which is «an excellent technique for gathering information, and is a piece of social interaction» (Suárez 2001, p. 152). The interview process, in which a series of probing questions intended to obtain further information about the subject matter that are

posed, was suggested by Kerlinger (1983). The interview begins with very broad questions and gradually evolves with questions about specific aspects of interest. This qualitative research study proceeded in 3 phases:

1. Indirect sources: documentary information was gathered from the following sources: the International Cooperation strategy of the Municipality of Pasto «Pasto Open to the World», UN documents and references, a review of the literature produced by the International Cooperation Agency for Colombia Social Action, newspapers, books and references regarding International Cooperation.
2. Direct sources: semi-structured individual interviews were conducted with 13 participants. These interviews were audio-taped to ensure accuracy.
3. An analysis of the interviewees' answers in relation to the International Cooperation strategy of the Municipality of Pasto: «Pasto Open to the World».

3.2. Selection of subject

Private information must be individually identifiable to constitute research (Suárez 2001, p. 64). The group was recruited through: Direct invitation to persons in charge of offices or organizations. The study asked for the collaboration of the people who supported the construction of the international strategy, and it received positive responses from 13 persons.

This sample was selected so that all sectors of the Municipality of Pasto were represented in the research. As mentioned, this study is divided into 3 areas that provide insight into the Municipality in its different aspects. It also takes into account some aspects public and private entities and civil society. The respondents were chosen taking into account individuals and institutions who have participated continuously in the construction of the Strategy and who have examined the content of the strategy, in order to ensure the achievement of the results that are consistent with the purpose of this research. Thirteen people representing institutions and organizations were interviewed to obtain personal and institutional information about the Strategy. Approximately 30 persons and institutions participated actively in the construction of the strategy, of which about 15 were the most reliable and important contributors to the Strategy.

3.3. Data collection

Five groups of stakeholders were involved in the construction of the strategy. Most of them represent not only their particular interests, but the interests of citizen groups in the City of Pasto as well.

No.	Institution	Type	Gender of the interviewed
1	Chamber of Commerce	Private	Female
2	San Martin University	Private	Female
3	UN	International Organism	Male
4	RET	NGO	Male
5	Norewegian Council of Refugees	NGO	Male
6	Territorial Planning Council	Civil Society	Female
7	Corpominga	Civil Society	Male
8	Suyusama	Civil Society	Male
9	Arca de Noé	Civil Society	Male
10	Gender Office	Public	Female
11	Force Inland Migration Office	Public	Female
12	Youth Office	Public	Female
13	Office of International Affairs	Public	Female

Private Sector: Pasto Chamber of Commerce, San Martin University-School of Finance and International Affairs.

International Organizations: United Nations Development Program.

NGO's: The RET and the Norwegian Council for Refugees.

Social Sector or Civil Society: Territorial Planning Council, Corpominga, Suyusama, and the NGO Arca de Noé.

Public Sector: Office of International Affairs, Gender Office, Youth Office, Force Inland Migration Office.

Table 3

Description of the Actors

All of the 13 participants were able to speak and declare their perceptions about the strategy, for the first time they were asked on what they want from cooperation rather than just accepting any aid that appeared from the organizations.

Quantitative measures were not made in order to fulfill the objective of the study that was to understand the learnings rather than just quantifying the International Cooperation through the particular investment or number of projects that each institution made during that time.

4 Results

4.1. Development plan and subject population

The participants affirmed the importance of the strategy for International Cooperation and its direct relationship with the Municipality Development Plan. About the formulation process, I think that the success of this process was that it was not made into a strategic process of cooperation that was parallel to the department's public policy definition process. I believe it was a good practice to develop it to accompany the public policy development plan of a four-year administration, which has its own resources and budget allocations, its own people in charge in the government secretariats in City Hall, and to identify some concrete subjects which

Pasto wished to administer cooperatively. Then the assessment is positive because of that, because it was taking advantage of the Colombian cycle, it obtained high participation and legitimating level of the document and the assessment in Pasto is positive because it prioritizes things that are really interesting, of interest for purposes of cooperation, like gender, youth, displacement and some concrete and important subjects. In this respect, we think that it is a model that can serve as the framework for the new ways of cooperation that exist in the world and we can think about copying it and promoting it on an international scale (Participant «D». Personal interview April 8, 2009).

Given this, the local policies should focus on complying with common goals that will have a positive impact on the zone. The international and municipal cooperation strategy focuses its task on three areas (youth, gender and the inland migration population), and for the work in these areas it establishes a whole action plan that embraces several economic, politic, social and cultural points of view. Also, I forgot about the environmental issues, which are among the strategic issues in Pasto, on a municipal scale, taking into account the high level of biodiversity that we have in the localities (Participant «H». Personal interview April 22, 2009).

4.2. International Cooperation focus

The interviewees were clear about the new panorama that the Strategy envisions, which tries to bring a new focus to International Cooperation, changing the old paradigm of donor-recipient. This process tries to invert the cooperation logic a little. What happens normally is that the cooperation defines the territorial priorities, and not the other way around. The aim is to align cooperation a little, to coordinate it better and to increase the impact of cooperation on the territory (Participant «G». Personal interview April 22, 2009).

The new International Cooperation paradigm allows for rescuing and learning about the local potentialities for setting up a knowledge dialogue, which most of the time is vertical, from issuer to recipient, and it is changed by a horizontal dialogue where the important thing is the feedback, an exchange that takes into account the context, the knowledge of the region and its dreams, wishes and necessities. I think that in this respect the strategy is very important (Participant «L». Personal interview May 14, 2009).

4.3. The UNDP's ART-REDES Program

Some participants acknowledged the support of the UNDP's ART-REDES program, and the fact that the Pasto strategy enjoys the technical leadership of an International Cooperation agency. This allows for synergies, coordination and communication among stakeholders in the exchange of knowledge to pursue a shared

territorial vision. «Some important alliances were made, like the alliance with the UNDP's ART-REDES Program, which has a lot of experience in the field of International Cooperation with municipalities» (Participant «K». Personal interview May 14, 2009).

This united effort has allowed for the strengthening and optimization of both local and International Cooperation resources. It has been a while since some social organizations and others from International Cooperation agencies such as UNHCR, UNDP, and the Norwegian Council for Refugees have thought about how to optimize the resources that International Cooperation organizations contribute to the Municipality and the region in order to provide better service to this area (Participant «L». Personal interview May 14, 2009).

4.4. Planning versus execution

The planning processes at the local level must be carried out taking into account the resources and the actual capabilities, so as to ensure the effective implementation and sustainability of actions. When are we going to see how much of this planning is implemented and executed, generating actual and calculable impacts in the territories, where are these planning processes developed? That's a very different thing and that's worrying. «[...] That in turn serves to strengthen social organizations in the territory, communities that will ultimately benefit from the implementation of these projects and thus will be able to go forward in what we have called the construction of a sustainable region, otherwise called sustainable human development» (Participant «L». Personal interview May 14, 2009).

The planning exercises are important to the extent that they allow to the development of a course of action. However, the leadership in the implementation of the measures is of vital importance. «On many occasions we are up to here with planning and strategy documents» (Participant «J». Personal interview May 11, 2009).

4.5. Impact and challenges of the International Cooperation strategy

Impact

The formulation of strategies for International Cooperation at the local level can generate a series of reflections on the impact that these participatory exercises generate at the local level, in areas such as empowerment, sustainability, and the perception of actors, among others. «I think that the impact can be great to the extent that we keep aiming to prioritize populations related to groups and subjects that are going to be worked on» (Participant «E». Personal interview April 16, 2009).

The perception that the actors have towards International Cooperation is crucial, considering that the joining of forces and capabilities can develop cross-cutting actions on various fronts. This strategy, working appropriately, implemented in a proper way, can generate a series of social, economic and cultural changes that can allow the municipality to move forward, not only because of the enhancement of investment resources, which can be invested to address many aspects of the different problems, but also because it can generate another way of thinking, which allows for different views and broadens perspectives about how to tackle and to manage the solution to these situations (Participant «D». Personal interview April 8, 2009).

However, it could be said that there are some actors (for whom International Cooperation is synonymous with money) who believe that the Municipal Administration must undertake the challenge of changing the paradigm to one of cooperation and support, under which the true subjects, beneficiaries and actors are local. Money is always needed, and there are so many needs, especially by the country. «The urban side can defend itself, right? Let's not say that it has few needs, but [...] the country needs it much more and International Cooperation, I think, is willing to participate in those processes» (Participant «C». Personal interview April 8, 2009).

Unarguably, the synergy of actions in the field of International Cooperation is crucial and when formulating a strategy in a participatory way this challenge is increased because it must first take into account strategic stakeholders and value their contributions and their ability to harmonize with their peers. I think it is pertinent that this strategy must promote some activities or self-sustainable programs, because the fact that we can't count on International Cooperation to provide us with that kind of self-knowledge and self-management. Maybe if the resources come, they could be used for a specific purpose, but when they are exhausted, maybe the situation would be the same. Then, more important than generating these kinds of programs or projects is the capacity of local empowerment that can be established in the sectors and the capacity of self-management and self-sustenance of the programs and projects that can be led by the population groups that were prioritized (Participant «H». Personal interview April 22, 2009).

In the same line of analysis, one of the actors who has been present during all of the phases of the formulation of the municipal strategy mentions that the impact is that cooperation by definition is very broad: «There are many actors (bilateral cooperation actors, de-centralized cooperation actors, technical cooperation actors, actors that come with very few resources, others that come with more resources), and if the cooperation is left to free will, what happens is that it becomes very fragmented for the territory, and what it does is to fragment the territory more. Then the question lies

in bilateral relations, without being clear about the frameworks that exist, and while that can be responsive to the very individual needs of some populations, more structural transformation processes and coordination processes that have more impact are not being proposed... That's the challenge: that cooperation should not only respond to individual populations and urgent needs, but that it should start to respond in a more strategic way to those population needs, and that implies that it is not only an exercise in cooperative programs and projects, but that it should be involved in a much broader framework of sustainability, such as public policy, transformational processes, etc., etc.» (Participant «G». Personal interview April 22, 2009).

Finally, it is vital to recognize that among the impacts any kind of action which is implemented by joint efforts of characterization; planning, management and execution is always focused on improving the living conditions of a population. «As such, we will show that we can work in coordination, we work hand-in-hand with many organizations, and that if it works, another potential impact is that we start to minimize all the needs of the population, above all the targeted one, and we achieve an improvement in the quality of their lives. These are things that we can say will be achieved through the implementation of the strategy, based on the needs of the Municipality and its population» (Participant «K». Personal interview May 14, 2009).

Challenges

The actions that seek to generate a change in the social reality of a community should be continually subjected to evaluation, review and adjustment. International Cooperation strategies are not immune to this process, and it is therefore necessary to include in the research a section on the actors' views about the challenges faced by Pasto implementing a tool such as the International Cooperation Strategy. «I think that a very big challenge is to generate the political will at the local, regional and national level, to really be able to give the strategy the boost that it needs, in such a way that it can really be implemented» (Participant «D». Personal interview April 8, 2009).

One of the challenges most highlighted by the participants is the need to develop effective actions for addressing the needs identified by the strategy: «The challenge I see at this time is that of obtaining the acceptance of this document by cooperation agencies in different embassies and governments, and of ensuring that it will be received in the spirit with which it was formulated, so that it is not treated as just a pretty document to be filed, with good information and that's it, but rather that its strategic lines, the strategic projects that the secretaries have given priority are given real importance, in the sense that they are projects susceptible of

International Cooperation and that we can work with allies» (Participant «M». Personal interview May 27, 2009).

However, the challenges cannot be reduced to this: «It is necessary that the actions that have been implemented so far can be replicated in other areas; what is sought is that the strategy will serve as an excuse to continue to build inter-institutional platforms to work on a number of issues in a number of populations, and to involve the cooperation actors [...] as a management tool, as the strategy is an instrument of inter-institutional coordination» (Participant «G». Personal interview April 22, 2009).

Another obvious challenge is to empower local actors to obtain International Cooperation in their territories, in this way continuing with the construction of cooperation strategies and even public policies of cooperation that are contextualized and that respond to the needs and challenges of the territory. «It is quite important to find the region's comparative and competitive advantages, but at the same time not only to find them, but also to have each Pastusian learn about and understand them, and that is how one starts to transmit them, when one is really convinced that the region is really competitive, that productivity within the region can be effectively stimulated, that its culture can be stimulated, and its idiosyncrasies; then, when the Pastusians are convinced of that, we will manage to position ourselves effectively and we will really confront the world. That, I think, is the biggest challenge» (Participant «F». Personal interview April 21, 2009).

Likewise, a Municipality faces the challenge of, and should make a commitment to, replicating this exercise in other areas, thereby ensuring equitable development at a regional, national and even worldwide level. This would initiate not only further knowledge dialogues, but also improve and strengthen the current state of International Cooperation in Pasto. «I think the challenge involves the exchange of experiences, in addition to achieving synergies and coordinating joint work on cooperation with the Municipality» (Participant «E». Personal interview April 16, 2009).

Summarizing the views of several participants, we conclude that so these are two very important challenges that this strategy has, conjugating the planning perspective part, the reality perspective, of the community and obtaining in many cases immediate feedback. «This is a risk, because sometimes strategies need a little bit more time to obtain feedback and a clear assessment; but this challenge has to be taken into account and it should form part of the strategic approach in such a small city, because a strategy that is appropriate for Bogotá is not the same as one for Nariño, because a strategy for Pasto, which, if I am not wrong, has around 350,000 inhabitants, must have very precise and specific objectives, because impacts are going to be measured very specifically to determine whether or not the beneficiary population has been reached, and so

we cannot hide: it is a very concrete challenge, let's say» (Participant «A». Personal interview April 7, 2009).

Furthermore, the continuing participation of some actors in specific social groups should be encouraged, since this is necessary for teaching about International Cooperation management tools, bearing in mind that respect for the communities must be maintained and, therefore, within this dialogue, local authorities have a duty to approach and get to know the actors: «I see few representatives from the community. I see one or two, for the farmers, the indigenous, but there has not been much continuity. I suppose that the process is long and they have to pay for their travel expenses and it is more difficult from them, but it would be good to have more representatives» (Participant «C». Personal interview April 8, 2009).

5 Learning acquired from the participatory formulation of the International Cooperation strategy for local transformation

5.1. Communication and shared knowledge

Relationships among the members of a group determine the progress that can be achieved, based on synergies developed among different actors. In Pasto's case, participants of the civil society and the public and private sectors were part of the construction of the strategy. «The most important thing is to be able to unite ideas within very heterogeneous groups and to learn about all disciplines in the education field» (Participant «F». Personal interview April 21, 2009).

Critical reflection on shared vision

Building a shared vision requires strategic and critical thinking about a territory, beyond the individual interests of a few, and it requires a focus on the application of the common principles and values of a team towards the achievement of some goals. Tichy and Devanna (1986) say: «The vision is the ideal to strive for. It releases energy needed to motivate the organization to action. It provides an overarching framework to guide day-to-day decisions and priorities and provides the parameters for action».

«I think that the greatest thing learned from all this is that many personal egos were left behind and things were considered more as a whole, in order to build more for the City, for the Municipality and that we are thinking about something in common. I think that with the cooperation strategy that was constructed opportunities were given to different constituencies, to different

institutions that today are looking at the same goals, to somehow improve or contribute to the improvement of living conditions for Pasto inhabitants; some are thinking about specific groups but, definitely, everybody has the same goal» (Participant «E». Personal interview April 16, 2009).

According to Kotter (1990), while management produces order and consistency through planning, organizing and controlling, the leadership produces change and movement through vision building, aligning people and motivating. «At this time we have a global vision of what the Municipality is, because we are certain of what we want and what we need in the municipality at this time» (Participant «M». Personal interview May 27, 2009).

Team building

It is necessary to find common ground among the actors and to define what motivates each one to commit himself or herself to the process. This is necessary to ensure that they keep their institutional and/or personal commitments over time, bearing in mind the goals they wish to achieve, and to guarantee the sustainability of the International Cooperation in the short, medium and long term. «The biggest thing I have learned is that these coordination processes can lead us, or are leading us, to the construction of very much coordinated, structured and preventive answers. We are not just solving urgent problems, but we are also starting to tackle the reasons that cause the problems» (Participant «G». Personal interview, April 22 2009).

Leadership

A leadership process generates changes in people and organizations about their beliefs and perceptions (Wang and Thompson 2015). By interacting with other actors, leaders allow them to take an introspective look at their successes and difficulties (Taylor *et al.* 2015). «I think that when a territory starts to strengthen its social organizations and begins to qualify them politically, the levels of interlocution become better with the actors who are present in the region. I think that is a great thing I have learned and that in relation to International Cooperation it is necessary to understand that the territory is not an object but a subject. I think that is a fundamental point to be learned, for us and for them, too, because at this time the ways of seeing the world have been legitimized and validated, the way of seeing the territory, feeling it, appreciating it and its culture, and finally what we are, and that has begun to be important to the perspective of these cooperation actors today» (Participant «L». Personal interview May 14, 2009).

Critical reflection

Learning is the development of the capability to make constructive criticism in order to improve one's actions from a

different perspective, thinking as a territory and not as an individual. It was important to learn about the agreement's scope and to respect differences. «It is interesting to find the critics, it is interesting to establish debates again, the regional debate in favor of development, and I think that is one of the actions to rescue on the strategy structuring framework, to the extent that even though we already have a document, we must agree now on a regional discourse about how we can represent our region, how we can empower our region's assets and somehow negotiate certain processes and activities with the national actors and, in this case, with the International Cooperation actors» (Participant «H». Personal interview April 22, 2009).

Finally, the answer given by one of the participants summarizes the commitment to the shared vision of the strategy: «This responsibility belongs to each of the citizens of the city, and reflects how each of us is needed to be part of the solution» (Participant «B». Personal interview April 8, 2009).

6 Discussion and conclusions

6.1. Discussion

In reviewing information about strategies for International Cooperation at the municipal level, it was discovered that there have been other experiences in the region that parallel those of the Municipality of Pasto. Given that cities are of different categories, the comparison is based on the methodology used by each of the processes. In Medellín, the Agency for Cooperation and Investment of Medellín and the Metropolitan Area (ACI) was founded in 2002 on the initiative of the Mayor of Medellín, based on the understanding that Medellín's development was closely linked to the future of the region. To bring it to life, an Association of Public Entities was created (made up of the Medellín Mayor's Office, Medellín Public Enterprises, and several companies of Medellín and the Metropolitan Area of the Aburrá Valley). Thus was created the first Decentralized International Cooperation Agency of Colombia (ACI 2009, p. 17). In Pasto, a collective strategy for International Cooperation was born, with methodological support from the UNDP's ART-REDES Program, under a shared vision of sustainable human development. It is more a process for the construction of the territory than an administrative institution.

In recent years, Medellín has prioritized issues like Fighting Poverty, Urban Development, Children, Peace and Reconciliation, Local Economic Development, Environment and Mobility, Education and Culture, and Gender. Pasto, turn, has concentrated all the efforts to work for a population strategy which has defined guidelines

addressed to three specific issues: youth population, gender, and forced inland migration through a shared construction strategy. The ACI manages internationalization processes from two functional areas: the promotion of business and investment, and International Cooperation supply and demand. The strategy «Pasto Open to the World», implemented through the Municipal Task Force and its worktables, is a living organization that nurtures the region's actors, and is a collective bet in favor of International Cooperation (Apps 1994, p. 67). Apps affirms: «Under rapidly changing conditions, skills and knowledge that work for today's organizations, often will not work for tomorrow [...]. Leadership is like a butterfly: one can examine all its pieces and even construct a replica, but the essence of the butterfly is its life, and this defies measurement or construct».

6.2. Conclusions

The globalization process is uncertain and the cooperation process demands a thorough review. A more inclusive and equitable globalization is imperative in order to confront the foremost globally shared inequalities and problems, including poverty and environmental degradation. The recognition of poverty as a cause and effect of the denial of fundamental rights, accepted in the Universal Declaration of Human Rights, imposes a special obligation on the international community.

For Latin American and Caribbean countries, International Cooperation has many important characteristics in common with cooperation for development; the inclination of many donor countries toward countries with higher relative levels of poverty (mainly in Asia and Africa) has led to a reduction in the flow of non-reimbursable cooperation to Latin America and the Caribbean. The recent development of countries of the Latin American and Caribbean region has enabled many of them to provide more technical cooperation to other countries in the area, which has contributed to an expansion of South-South Cooperation, horizontal cooperation and triangular cooperation in the region. In the future we will realize that the current perspective of Latin America and the Caribbean is due, in practice to Haiti's case, based on the principles of cooperation effectiveness.

The construction of strategies for International Cooperation should serve as a transition to the paradigm of International Cooperation under which cooperation actors engage in a dialogue of knowledge, a horizontal dialogue, with critical reflection on the transformation of reality.

The formulation of strategies for International Cooperation should contribute to local development, understood as the development of capacities, and should be framed within the municipal development plan, which allows for managerial, administrative and financial support and the subsequent use of resources.

The actors' awareness of the paradigm change toward International Cooperation is of vital importance, since we need to understand that cooperation is not synonymous with financial resources, but also involves education, technical support, exchange of experiences, and partnerships, among other resources, which, though not quantifiable in monetary terms, do contribute to local development.

A study that seeks to rebuild a local process is of great value. However, studies of this size must transcend the academic world and must contribute to the construction of territories and regions, and local administrations that will use this tool should take into account the actors' feelings and knowledge. They are a valuable input for improving the processes. The formulation of strategies for International Cooperation can be organized and prioritized to facilitate the coordination of actors at the local, regional, national and international level in developing viable and sustainable proposals over time. The formulation of a strategy for cooperation should take into account that the processes of International Cooperation are not only bureaucratic, and that they have a significance that goes beyond the Government, since by having an installed capacity and a strengthened social fabric, the processes achieve continuity implicitly.

Local Governments have focused their interest on the quantification of resources, but not on the qualification that at the global level has resulted in the territory, and because of this, little effort has been invested in the characterization of the actions that could serve as a tool for cooperation in the exchange of experiences and the critical reflection on the construction of more supportive territories.

The initiatives that are developed by the territory should be promoted in a participatory environment to truly reflect local needs, so that actions leveraged with International Cooperation resources will not be undertaken out of context, or devoid of impact or sustainability. In this regard, it is important to empower communities, and to discover and create new leaders for local development.

For an action to have continuity over time, the actors must be empowered. Once they are sensitized to their realities and they are able to employ contextualized tools, they can define the guiding principles that will lead them in the transition to new models of local development.

To perform a qualitative analysis of the International Cooperation strategy is not an easy task, since the strategy is a recent addition to the public agendas of both the Municipality of Pasto and the Department of Nariño. The difficulty of obtaining relevant information in order to approach the study within a local and regional context makes it impossible to carry out a comparative analysis with previous studies. That is why that the literature used in this study comes from books, magazines, and national and international

newspapers. Also, the paper is a preliminary contribution that makes it clear that much remains to be done in the areas of research, data collection, systematization and exchanging experiences in International Cooperation matters.

One limitation that was found in the development of this study is the absence of a systematic formulation of the International Cooperation strategy of the Municipality of Pasto. The information used in this investigation was obtained by collecting the historical memories of the actors, which in some way affects the impartiality of the evidence, since their answers were conditioned by the roles they currently play as actors in society.

We are all called upon to be responsible for the destiny of our municipality. «Each citizen is called upon to be part of the solution and not of the problem, because one can hide behind the curtains, criticizing things, but when one push comes to shove, so to speak, one says: "I am a participative agent and I can do this"» (Participant «B». Personal interview April 8, 2009).

At a personal and academic level, one of my greatest satisfactions has to understand that democratic and participatory exercises, sponsored by a municipal government, can generate learning, identify leadership and allow for critical reflection about local development. Future studies could provide a quantitative analysis for expansion of research in the future.

7 References

- ACCIÓN SOCIAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007). *Perspectivas de cooperación internacional para el desarrollo en Colombia*. Bogotá, Colombia: Gráficas Orión ID.
- ACI MODELO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA (2009). *Observa*, Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL:17-19.
- AECID (2007). VII Record of the meeting of the Mixed Committee on Hispano-Colombian Cooperation. Retrieved May 7, 2009. <http://www.aecid.es>.
- AECID (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Retrieved May 4, 2009. <http://www.aecid.es>.
- ALCALDÍA DE PASTO (2009). *Estrategia de Cooperación Internacional Pasto abierto al mundo*. Pasto, Colombia: Cinco.
- ALCALDÍA DE PASTO (2009). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 Juntos podemos más*. Pasto, Colombia.
- ALCALDÍA DE PASTO, OFICINA DE ASUNTOS INTERNACIONALES (2009). *Informe de gestión 2009*. Pasto, Colombia.
- APPS J (1994). *Leadership for the Emerging Age*. San Francisco, California: Jossey Bass.
- ARBOLEDA J, PETESCH P, BLACKBURN J (2004). *Voices of the poor in Colombia*. Washington, DC: The World Bank.
- ARTICULACIÓN DE REDES TERRITORIALES ART (2009). *Líneas prioritarias para el desarrollo integral*. Ecuador: Soluciones gráficas Dávila & Gómez.
- ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION APEC (2009). *The 17th APEC economic leaders' meeting sustaining growth, connecting the region*. Retrieved April 13, 2010. <http://www.apec.org>.

- ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION APEC (2009). About APEC. Retrieved April 25, 2010. <http://www.apec.org>.
- BRIONES G (1988). Bogotá: Métodos y técnicas avanzadas de Investigación aplicadas a la Educación y a las Ciencias sociales. Módulo 1. Metodología y epistemología de la investigación social. 2ª Ed. Santafé de Bogotá: ICFES.
- BRIONES G (1995). Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales, 2nd. Ed. México DF, México: Trillas.
- CAF (2008). CAF and the Environment Strategy; 36. Retrieved January 18, 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO (2008). Anuario estadístico 2008. Pasto, Colombia: Prisma.
- CEPAL-AECID (2009). Policies and Instruments for the Promotion of growth in Latin America and the Caribbean. Retrieved March, 12, 2010. <http://www.cepal.org/>.
- CIDOB (2010). Las relaciones comerciales entre América Latina y la UE a debate. Participación de CIDOB en una audiencia del Parlamento Europeo en Bruselas. Retrieved May 11, 2010. <http://www.cidob.org>.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009). The European Union and Latin America: global players in partnership (COM [2009] 495/3), 10. Retrieved March 4, 2010.
- CONVENCIÓN DE LOMÉ (n. d.). Retrieved October 12, 2009. <http://www.adozona.org/esp/Docs/LomeIV-esp.pdf>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1996). Política de bosques. Bogotá, Colombia: Ministerio del Medio Ambiente-DNP.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005). Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015. Bogotá, Colombia: DNP.
- ECLAC (2005). International Cooperation in Latin America and the Caribbean. Retrieved March 13, 2010. <http://www.eclac.org>.
- EUROPEAN COMMISSION (2009). Drivers of International collaboration in research. 64. Retrieved April 2, 2010. <http://ec.europa.eu>.
- EUROPEAN COMMISSION (n. d.). European Union (EU) and Latin America. Retrieved December 15, 2009. <http://ec.europa.eu>.
- EUROPEAN COMMISSION (n. d.). Latin America Regional Programming Document 2007-2013. Retrieved July 21, 2009. <http://ec.europa.eu>.
- FLICK U (2004). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Morata.
- FORUM SYD (n. d.). Organizations collaborating for global justice. Retrieved April 30, 2010. <https://www.forumsyd.org>.
- GALANEK G (2009). Los programas de educación en situaciones de emergencia tienden la mano a los niños de Colombia. Retrieved March 3, 2010. <http://www.unicef.org>.
- GOBERNACIÓN DE NARIÑO (2009). Estrategia Regional para la Cooperación Internacional Nariño 2008-2011. Pasto, Colombia: Edinar.
- GOBERNACIÓN DE NARIÑO (2009). Plan de Desarrollo 2008-2011 Adelante Nariño. Pasto, Colombia: Edinar.
- GODÁS X, ARAYA M (2008). Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- GONZALES E, DUQUE F (1999). La elección de Juntas Administradoras Locales. Revista Foro 12:78.
- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY – JICA (2008). Activities: Technical Assistance and International Cooperation. Retrieved November 4, 2009. <http://www.jica.go.jp/>.
- KASL E (1997). Teams as learners. Journal of Applied Behavioral Science Vol. 33 No. 2.
- KERLINGER FN (1983). "Survey Research," In Foundations of Behavioral Research in Education, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- KOTTER J (1990). A force for change: How management differs from leadership. New York: FreePress.
- Los índices de pobreza y de indigencia en Colombia. Diario Vanguardia. May 3, 2010.
- MARTÍNEZ P (2008). Cualitativa-Mente, los secretos de la investigación cualitativa. Madrid: Esic.

- MATTES M, RODRIGUEZ M (2014). Nondemocracies and International Cooperation. *International Studies Quarterly* 58(3):527-538.
- MAX H (1998). *Investigación económica, su metodología y su técnica*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- MCCARTHY J. (2010). Growing Trade Ties China to Latin America. Retrieved May 10, 2010. <http://www.npr.org>.
- MENDOZA C (2010). Positive political transatlantic cooperation in renewable energy, DW-Word.De. Deutsche Welle. Retrieved May 11, 2010. <http://www.dw-world.de>.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2001). *Módulo de uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura*. Bogotá, Colombia: IDEAM.
- MORENO A (2010). Annual Meeting of the Boards of Governors of the Inter-American Development Bank (CII/AB-1208), 10. Retrieved April 19, 2010.
- NORTHOUSE P (2001). *Leadership Theory and Practice*. Los Angeles, United States of America: Sage Publications, Inc.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES – OAS (2010). Regional dialogue on cooperation effectiveness in Latin America and the Caribbean 7. Retrieved April 23, 2010.
- PÉREZ G (1994). *La investigación cualitativa: retos e interrogantes*. Madrid: La Muralla.
- PLATFORM FOR THE INTERNATIONAL COOPERATION ON UNDOCUMENTED MIGRANTS – PICUM (2010). The exploitation of undocumented migrant women in the workplace, 21. Retrieved December 18, 2010.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2007). *Estrategia de Cooperación Internacional*, 67. Retrieved April 27, 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA INTERNATIONAL. COOPERATION DIRECTORATE OF THE PRESIDENTIAL AGENCY FOR SOCIAL ACTION AND INTERNATIONAL COOPERATION (2007). *International Cooperation Strategy 2007-2010* 121. Retrieved November 21, 2007.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. ACCIÓN SOCIAL (2007). *Manual de formulación de proyectos de cooperación internacional*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- PROGRAMA DE ACCIÓN ACCRA (2008). Retrieved June 12, 2009. www.ayudaeficaz.es.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: Legis.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010. Estado comunitario y desarrollo para todos*. Retrieved March 20, 2009. <http://www.dnp.gov.co>.
- RIPOLL A, GHOTME R (2015). International cooperation for development or delay. *Revista Latinoamericana de Bioética* 15, No. 1.
- ROMERO S, BARRIONUEVO A. (n. d). Deals Help China Expand Sway in Latin America. *The New York Times*, A1. Retrieved May 5, 2010. Periodical abstract database.
- SACHS, W (ed.) (1992). *The development dictionary*. New York: Zed Books.
- SEMARNAT (n. d.). Ban praises Latin American, Caribbean cooperation but urges even more action. Retrieved May 2, 2010. www.semarnat.gob.mx.
- SHADER E, SAGON M (2000). Domestic violence women's way out. OPS, PAHO.
- SUÁREZ P (2001). *Metodología de la investigación*. Bogotá, Colombia: Orión.
- SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY – SIDA (2009). Operations is responsible for implementing assistance: the development work strategies determined by the Swedish government. Retrieved September 29, 2009. <http://www.sida.se>.
- TANDON Y (2008). The Paris Declaration and aid effectiveness. Retrieved August 24, 2009. <http://www.pambazuka.org>.
- TAYLOR TZ, PSOTKA J, LEGREE P (2015). Relationships among applications of tacit knowledge and transformational/transactional leader styles: An exploratory comparison of the MLQ and TKML. *Leadership & Organization Development Journal* 36(2):120-136.
- THE UNITED NATIONS (2009). Secretary-General calls on leaders to attend Millennium Development Goals summit next September. Retrieved March 14, 2010. <http://www.un.org>.

- THE UNITED NATIONS (2009). Ban calls on leaders to attend Millennium Development Goals summit next September. Retrieved March 14, 2010 from UN website: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33322#.VvbFSyx_Oko.
- THE WORLD BANK (2005). The Urban Poor in Latin America. 284. Retrieved February 25, 2010. <http://siteresources.worldbank.org>.
- TICHY NM, Devanna MA (1986). The transformational leader. New York: Wiley.
- UNDP COLOMBIA (2007). El Programa Redes Territoriales. Bogotá, Colombia.
- UNDP ECUADOR (2010). El programa marco ART/PNUD Ecuador. Ecuador: Soluciones gráficas Dávila & Gómez.
- UNDP ECUADOR (2010). Programa marco multidonante ART/PNUD Ecuador. Quito, Ecuador.
- United Nations news (2005). The dilemma of the International Cooperation. PNUD. Bogotá, Colombia.
- WAINER A (2009). JICA Boosts International Collaborations in Latin America DEVEX. Retrieved January 22, 2010. <http://www.devex.com>.
- WANG CS, THOMPSON LL (2015). The negative and positive psychology of leadership and group research. Social Psychology of the Workplace. Advances in Group Processes 23:31-61.

Desigualdad y deudas hipotecarias en Colombia

Inequality and Mortgage Debts in Colombia

Yolanda GUERRERO-PINO
yolguepi@gmail.com
DEA por la UNED (España)
en Crecimiento económico
y desarrollo sostenible
(Colombia)

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes teóricos y empíricos de la relación del sistema financiero y la desigualdad**
 - 2.1. Relaciones entre el sistema financiero y la desigualdad**
 - 2.2. Responsabilidad social de la banca**
- 3. Determinantes financieros de la desigualdad económica en Colombia (1993-2010)**
 - 3.1. Metodología**
 - 3.2. Variables**
 - 3.3. Resultados empíricos**
- 4. Interpretación de resultados**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Desigualdad y deudas hipotecarias en Colombia*

Inequality and Mortgage Debts in Colombia

Yolanda GUERRERO-PINO
yolguepi@gmail.com
DEA por la UNED (España)
en Crecimiento económico
y desarrollo sostenible
(Colombia)

Citar como:

Guerrero-Pino, Y. (2016). Desigualdad y deudas hipotecarias en Colombia. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):154-180

Resumen

El artículo examina el impacto de las variables internas del sistema financiero colombiano (SFC) sobre la desigualdad económica en Colombia en el período 1993-2010. Parte de la integración de dos perspectivas sobre la desigualdad inducida por deudas financieras y la responsabilidad social del SFC. La investigación se hizo con un modelo autorregresivo y de rezagos distribuidos y una prueba de Granger. Los resultados indican que la desigualdad económica crece si la deuda hipotecaria, las daciones de bienes inmobiliarios en pago de deudas y los tipos de interés activos (TIA) de la banca aumentan. Asimismo, si el precio de la VIS disminuye, la desigualdad económica aumenta.

Palabras clave: desigualdad económica, deuda, daciones de bienes, TIA, precio de la VIS.

Cite as:

Guerrero-Pino, Y. (2016). Desigualdad y deudas hipotecarias en Colombia. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):154-180

Abstract

This article examines the impact of internal variables of the financial system (FS) regarding the economic inequality in Colombia during the 1993 through the 2010 period. It begins with the integration of two perspectives about the inequality induced by financial debts and the social responsibility of the FS. This investigation was done with an auto-regressive and distributed backwardness model, and a Granger Test. The results indicate that the economic inequality grows if the mortgage debt, the real estate dations as payment of debts, and the banking asset interest rates grow. Likewise, if the price of low status housing decreases, the economic inequality increases.

Keywords: economic inequality, mortgage debt, asset interest rates, price of low status housing.

* Este artículo hizo parte del proyecto de tesis doctoral del programa de crecimiento económico y desarrollo sostenible en extinción de la UNED. La autora agradece la asesoría del econométra Gabriel Agudelo Viana, Universidad de Antioquía, las correcciones de los (as) evaluadores(as) anónimos(as), RIED y de la Doctora Marta de la Cuesta de la UNED.

1 Introducción

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) emitió un mensaje claro: la desigualdad ha aumentado un 9% en los países desarrollados y un 11% en los países en desarrollo entre 1990 y 2010; la concentración del ingreso es mayor que hace dos décadas. Hoy el mundo es globalmente más rico, pero el 1% de la población es dueña del 40% de los activos mundiales. La desigualdad perjudica al desarrollo y al crecimiento económico; frena el progreso en educación, salud y nutrición hasta el punto de socavar las propias capacidades humanas necesarias para lograr una buena vida. Ha limitado las oportunidades y el acceso a recursos económicos, sociales y políticos. Más aún: la desigualdad ha provocado conflictos y ha desestabilizado a la sociedad.

En el ámbito internacional, Colombia es considerada una nación de ingreso medio alto; empero, constituye un contrasentido por la persistencia y profundidad de la desigualdad. Basta referenciar algunas cifras de la DPN (2012) y Cepal (2014) para constatar su magnitud: en 1990 el coeficiente de GINI por ingresos fue de 0,4735; en el 2013 fue de 0,536 con una tasa promedio de crecimiento anual del 0,54% en veintitrés años, cifra que la clasifica como uno de los países más desiguales de América Latina y del mundo.¹

Dada la complejidad de la desigualdad y sus múltiples dimensiones, se hace necesario responder a las dos preguntas básicas planteadas por Amartya Sen (2002, p. 1) en su nuevo examen sobre la desigualdad: ¿desigualdad de qué? y ¿entre quiénes? Esta investigación se refiere a la desigualdad del poder financiero colombiano y entre acreedores y deudores hipotecarios.

La investigación explica el impacto adverso del endeudamiento familiar, la enajenación de bienes inmuebles, los precios VIS y los TIA sobre la desigualdad económica en Colombia durante el período 1993-2010. Hipotéticamente, en Colombia estas variables originan persistencia y crecimiento de la desigualdad económica.

Tal hipótesis se demuestra estadísticamente con la aplicación de un modelo autorregresivo y rezagos distribuidos y una prueba de Granger. La contribución de la investigación es la demostración del impacto adverso del SFC y los precios de la VIS y su relación causal en el sentido de Granger sobre la desigualdad económica en Colombia para el período 1993-2010. El reto futuro es incluir en el modelo otras variables como el TIA real.

1 Si la población colombiana se divide en clases sociales mutuamente excluyentes y si se eligen al azar a dos personas y se compara la diferencia de su ingreso respecto al valor medio de la sociedad, el resultado en promedio será equivalente a dos veces el valor del coeficiente de GINI. De esta manera, un valor de 0,536 significa que la diferencia esperada en el ingreso promedio de dos personas elegidas aleatoriamente será equivalente a más del 100% del ingreso medio de la economía.

El artículo se organiza en cuatro acápite: el primero es esta introducción; el segundo reseña los resultados de algunas investigaciones sobre las interacciones del SF con la desigualdad económica; el tercero da cuenta de la aplicación del modelo (determinantes financieros de la desigualdad económica y resultados obtenidos); en el cuarto se interpretan los resultados y, por último, se concluye.

2 Antecedentes teóricos y empíricos de la relación del sistema financiero y la desigualdad

En la explicación de la desigualdad económica es pertinente precisar dos aspectos coincidentes con las pautas de Insulza (2011, p. 25) que los refiere así: el primero es el carácter social de la desigualdad, dado que se produce entre categorías de ciudadanos y no de manera individual: «[...] Existe desigualdad cuando individuos que pertenecen a categorías distintas reciben, por ello, tratamiento y beneficios materiales distintos en períodos muy largos de vida social [...]». El segundo criterio es la condición desigual que afecta a un grupo de personas en su bienestar material. Dichos preceptos los cumple la desigualdad económica al coexistir dos categorías de ingreso con un tratamiento distinto en la sociedad: ingresos por el trabajo e ingresos por posesión de capital.

Dentro de las circunstancias económicas que originan desigualdad se destacan la depreciación de activos, su pérdida y sus bajos retornos; la liberalización ineficiente y las crisis financieras que reducen el producto disminuyen oportunidades de empleo e ingresos en la población ubicada en las clases sociales media y baja. Estas adversidades lesionan la capacidad de autoprotección de las personas y aumentan su vulnerabilidad, de manera desigual, según su lugar en la sociedad.

La dinámica económica y los problemas de financiación del desarrollo están imbricados en las decisiones del sistema financiero (SF). Por ejemplo, los márgenes de intermediación —la diferencia entre los TIA y los intereses al ahorro— impactan sobre el precio del capital y los precios relativos, como los de la vivienda. El precio del capital (TIA) define otros precios. Su elasticidad puede provocar alzas diferenciadas; así, el capital se encarece y los demás activos bajan de precio. La diferencia en rendimientos es una manera de concentrar ingresos, activos y riqueza.

Según González (2007, p. 5), la concentración de riqueza e ingresos es una fuerza poderosa en la persistencia de la desigualdad. La propiedad de activos físicos y financieros, tales como empresas, tierras o dinero líquido, supone una potente palanca de generación de ingresos, utilidades e intereses financieros. Si se

centraliza en unas cuantas personas, la consecuencia es una distribución muy desigual entre los propietarios del capital físico y financiero y aquellos sin patrimonio. La riqueza extrema es una de las explicaciones más razonables de la distribución desigual del ingreso y, a su vez, la participación asimétrica en los ingresos refuerza la concentración del patrimonio.

Esta investigación se nutre de las teorías de Fisher (1933) y Minsky (1999) y dos líneas de indagación empíricas, a saber: *a*) la relación SF y desigualdad económica y *b*) la responsabilidad social del SF. La primera estudia el impacto del SF en la distribución del ingreso y la segunda, la dimensión ética en la prestación de los servicios financieros y su compromiso con el desarrollo sostenible. Las dos líneas convergen en el reconocimiento de la justicia social y sus derivaciones más importantes: la igualdad y la calidad de la vida en todas sus expresiones, en especial la humana.

2.1. Relaciones entre el sistema financiero y la desigualdad

Los análisis de las relaciones entre el SF y la desigualdad provienen de investigaciones empíricas relativamente escasas si se comparan con la abundante literatura económica sobre los efectos del SF en el crecimiento económico o en el financiamiento público. Desde estas perspectivas, la profundización financiera trae beneficios en el crecimiento económico por su impacto en el cambio productivo y su capacidad de transformar el ahorro familiar en inversión empresarial, asignar racionalmente los fondos, supervisar las inversiones y valorar y diversificar el riesgo.

Sin embargo, los estudios del efecto del SF en la distribución equitativa del ingreso son poco visibles y se desconoce que el crédito bancario y la deuda familiar constituyen el anverso y reverso de un mismo proceso, de allí la importancia de comprender la esencia del endeudamiento financiero y sus consecuencias sociales. La banca tiene como objetivo maximizar el rendimiento y la concesión de crédito conforma la fuente de sus ingresos y utilidades. La profundización financiera concentrada entraña riesgos como el aumento acelerado del coste del capital adeudado y la depreciación de activos hipotecados.

Los antecedentes teóricos de esta problemática se hayan en Fisher (1933) y Minsky (1994), quienes coincidieron en señalar que el sobreendeudamiento y la deflación de activos son los factores dominantes en el origen de las grandes turbulencias económicas. Según Fisher (1933), si en la economía el endeudamiento desborda sus límites y su pago origina la venta apresurada de activos, se precipita la contracción de los depósitos, la desaceleración y la caída de los precios.

Para Fisher deuda y deflación de activos interactúan y reaccionan entre sí; el crecimiento de la primera lleva a la segunda, que reacciona sobre deuda, incrementándola. El esfuerzo de los individuos por reducir el peso de sus acreencias se incrementa; intentan liquidar sus activos y presionan a la baja los precios. Se produce entonces la paradoja de la crisis: cuanto más pagan los deudores, más deben. «Lo peor es la disminución acelerada y progresiva de los ingresos reales. Los hombres desocupados y las máquinas ociosas arrojan una producción y un ingreso real magros y mala distribución».

Minsky (1999) precisó el carácter inestable de la economía capitalista por el financiamiento del gasto de inversión, la acumulación del endeudamiento y su impacto en la estructura de los pasivos de las empresas, hogares e instituciones financieras. En estas estructuras financieras las deudas se presentan mayores que el flujo de efectivo del ingreso y no permiten a las unidades cumplir con sus pagos. Como resultado de este tipo de evolución, la reducción de flujos efectivos, en un ambiente de alto endeudamiento, puede incrementarse de tal forma que sobreviene la deflación de los activos.

Las indagaciones empíricas del impacto del SF sobre la desigualdad económica tienen objetivos y cubrimiento diversos. Destaca la evaluación de políticas de desarrollo en las cuales está incluida la liberalización y profundización financiera (Behrman *et al.* 2001), el contraste de hipótesis sobre la relación del SF y la desigualdad (Canavire-Bacarreza y Rioja 2009) y las consecuencias del SF sobre la desigualdad.

López (2010) hizo una evaluación empírica del impacto de algunas políticas sobre desigualdad y una de ellas fue la profundización financiera. Beck *et al.* (2007) testearon el impacto del SF sobre los cambios en la distribución del ingreso, la pobreza relativa y absoluta en Estados Unidos.

Iacoviello (2008) elaboró un modelo para explicar la evolución del endeudamiento y las desigualdades en términos de riqueza y consumo en Estados Unidos, utilizando como uno de sus factores explicativos la desigualdad en la distribución de la renta. Kumhof y Rancière (2010) examinaron la evolución de la partición del ingreso del 5% superior de los hogares estadounidenses y lo compararon con las razones deuda/ingreso en el período 1929-2007.

En lo referente a los modelos estimados y sus variables, sobresalen los métodos multivariados y dinámicos; algunos incluyen rezagos de las variables independientes, otros de la dependiente o de todas con cortes transversales o verticales como el de Kumhof y Rancière (2010). La mayoría de los modelos estadísticos usaron el GINI y sus rezagos como variable dependiente; en algunos casos se adicionaron otras variables relacionadas con la desigualdad en el ingreso como, por ejemplo, el modelo de Iacoviello (2007), donde se incluyó las desigualdades en consumo y riqueza, o el de Beck *et al.*

(2007), en el que se introdujo la variación de la distribución del ingreso en la pobreza relativa y absoluta.

El espectro de las variables independientes es amplio y cobija los rezagos de las medidas típicas de la profundización financiera, tales como el crédito al sector privado, el ahorro del público y el producto interior bruto (PIB) financiero sobre el PIB total, y un grupo adicional donde se incluyen el PIB total, el nivel de escolaridad, el trabajo infantil o la liberalización comercial y financiera.

Llama la atención el modelo de Behrman *et al.* (2001), en el que se introdujeron cuatro índices de segunda generación para medir la profundización financiera, a saber: liberalización financiera internacional, reformas de los mercados financieros locales, reforma fiscal y privatizaciones como porcentaje del PIB total. Asimismo, en el modelo de Iacoviello (2007) se incorporaron la tenencia de vivienda, el TIA bruto y la distribución del ingreso por quintil.

Existe un consenso en la existencia de una relación entre el SF y la desigualdad. Sin embargo, en los resultados sobresale el disenso respecto a la dirección y el tipo de impacto. Una corriente plantea una relación negativa porque el crédito aumenta los ingresos de los más pobres; en contraste, otra línea reconoce que el SF incrementa la desigualdad y su persistencia. Es probable que estas diferencias se originen en el énfasis que tiene cada investigador o en las metodologías y técnicas usadas; no obstante, la polémica está lejos de ser resuelta.

Los resultados de Beck *et al.* (2007) defendieron una relación inversa entre el SF y la desigualdad. Sus conclusiones fueron: *a)* el SF reduce la desigualdad de ingresos, al existir una relación negativa entre el desarrollo financiero y la tasa de crecimiento del coeficiente de GINI, que se mantiene cuando se incluyen el crecimiento del PIB real per cápita, el coeficiente de GINI rezagado y la gama de factores específicos de cada país; *b)* el SF ejerce un impacto positivo en la pobreza relativa, dado que aumenta la participación del quintil más pobre en el ingreso total, y *c)* reduce más rápido la población que vive con menos de un dólar al día.

Con la evaluación de políticas económicas López (2010) discrepó del efecto positivo del SF sobre la desigualdad, pero reafirmó la contribución del SF en la reducción de la pobreza. Sus modelos registraron que *a)* el SF fomentó el crecimiento económico; *b)* los niveles de pobreza aumentaron a corto plazo, pero bajaron a largo plazo, y *c)* la desigualdad económica aumentó por la profundización del SF. Por tanto concluyó que el impacto positivo del SF en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza compensaron el impacto negativo sobre la desigualdad.

En igual sentido, las investigaciones de Canavire-Bacarreza y Rioja (2009) reforzaron el efecto positivo del SF en la pobreza. Sus resultados señalaron que el SF no afectó a los ingresos del quintil

más pobre de la población en ALC. Sin embargo, se dio un incremento sobre los ingresos de los quintiles Q2 al Q4 y fue mucho más fuerte en el quintil medio bajo Q2 que en el resto. Adujeron que los servicios financieros no llegaron a los más pobres porque *a)* no contaban con las garantías necesarias para respaldar sus deudas al no tener títulos de propiedad, *b)* la financiación informal satisfizo sus necesidades crediticias y *c)* no tenían interés en adquirir crédito.

Los resultados positivos han sido objetados por Behrman *et al.* (2001), quienes hallaron efectos diferenciados del SF sobre los diferentes estratos sociales en los países de América Latina. En un sector social reducido generó ganancias, pero para la mayoría de la población representó pérdidas. Adicionalmente, las diferencias entre países se acentuaron, de tal forma que la profundización financiera amplió la distancia entre ganadores y perdedores.

Asimismo, Baldacci *et al.* (2002) encontraron que el SF generó efectos sociales adversos. La intermediación crediticia contribuyó a profundizar en la distribución desigual del ingreso, por los obstáculos en las condiciones microeconómicas y las perspectivas de los agentes acerca del desempeño futuro de la economía. Los investigadores argumentaron tres fuentes importantes que aumentan la desigualdad en el ingreso: *a)* el reducido financiamiento a largo plazo, *b)* la concentración del crédito en un grupo social y la exclusión de un gran número de prestatarios potenciales y *c)* la propensión procíclica de la concesión de créditos.

En esta misma corriente, el modelo de Iacoviello (2008) demostró que la deuda y el TIA generaron un gran incremento de la desigualdad en la riqueza y un aumento menor en el consumo en Estados Unidos en el período 1963-2003. Mientras que el índice de GINI por ingreso creció 0,10 unidades durante el período de la muestra, el índice de GINI por consumo fue solo la mitad de este. Dicho resultado se explica por el hecho de que la gente rica puede acumular activos financieros positivos durante el tiempo.

El modelo de Iacoviello (2008) atribuyó el aumento de la desigualdad a *a)* el crecimiento de deuda, *b)* el aumento de la carga financiera de los hogares y *c)* la desigualdad de ingresos. Los choques financieros representan alrededor del 5% del aumento de la deuda sobre los ingresos y las variaciones cíclicas en la productividad no afectan a la tendencia de la deuda a largo plazo. Las perturbaciones financieras sobre los ingresos parecen explicar la correlación positiva entre el crecimiento de la deuda y de la desigualdad en la riqueza.

Los resultados del modelo de Kumhof y Rancière (2010) coincidieron en alguna medida con los de Iacoviello (2008). Su modelo supuso la división social en dos tipos de familias y su control sobre los ingresos totales. El primero representa el 5% de la población y tiene el 80% de los ingresos más altos; son los «dueños del capital», cuya fuente de ingreso es la rentabilidad del capital y los inte-

reses cobrados por préstamos. El segundo tipo, el 95%, lo conforman los trabajadores, con el 20% del ingreso en forma de sueldos, determinados por un proceso de negociación con los dueños del capital.

Este modelo precisa que el aumento del ahorro del grupo superior y el endeudamiento del grupo inferior aceleran el crecimiento de la desigualdad en el ingreso. Los patrones de ahorro y endeudamiento de ambos grupos generan una mayor necesidad de intermediación y, en consecuencia, el tamaño del SF se duplica y las crisis financieras tienden a hacerse constantes.

Porque los dueños del capital asignan la mayoría de su ingreso a la especulación financiera, en detrimento de la inversión productiva, suben los TIA, amplían el endeudamiento y reducen la masa de capital. Si la tasa de recuperación a lo largo del tiempo es lenta y el poder de negociación de los trabajadores es casi cero, se acelera al alza la razón deuda/ingreso, lo que provoca la reducción del producto y de sus ingresos.

Marón (2013) realizó una adaptación de los modelos de López (2010) ajustando el objetivo al papel del SF en la desigualdad económica con datos de panel para cada uno de los estados federales de México. Los cambios fueron las variables de desigualdad y profundización financiera; la primera fue la variación entre el número de personas con ingresos menores a dos salarios mínimos sobre el número de personas de ingresos mayores a dos salarios mínimos y el impacto del SF lo midió como el logaritmo de la captación de la banca comercial sobre el PIB a nivel nacional. Sus resultados sugieren que la profundización financiera presentó una relación lineal positiva con el aumento de la desigualdad económica.

2.2. Responsabilidad social de la banca

Murillo *et al.* (2010), en una revisión documental de balances sociales de 2009 y 2010 de algunas entidades bancarias analizados a la luz del suplemento financiero del GRI, argumentan que en la aplicación de la responsabilidad social bancaria (RSB) se destacan *a)* la confusión conceptual de la RSB con mecenazgo o filantropía (Sarro *et al.* 2007); *b)* la asociación positiva entre RSB, su calidad y tamaño (Scholtens 2009), y *c)* algunas posiciones críticas frente a la exclusión financiera, en donde se resalta que la mayoría de veces la RS se queda en planes y agendas (Chambers *et al.* 2009).

Estos rasgos vienen siendo planteados por el enfoque de la eficiencia relacional, entendida como la gestión racional, el reconocimiento de impactos en los grupos de interés, el respeto sobre los derechos de los afectados por su actividad y rentabilidad y los conflictos de interés que ocasiona. En esta perspectiva hay una relación biunívoca entre RSB y eficiencia social, definida como la capacidad de articular los objetivos de cada participante (accionistas, deposti-

tantes y prestatarios), el crecimiento de la riqueza y su distribución equitativa.

La eficiencia relacional comprende compromisos, respeto y reparación. La banca tiene el compromiso de aportar al desarrollo sostenible productos y servicios acordes con las características de la población. Debe respetar los derechos colectivos, económicos y sociales; evitar y reparar los daños que ocasionen sus actividades. Asimismo, su responsabilidad cubre la ética de sus directivos y la rendición de cuentas sobre sus acciones, con el objetivo de poder medir y monitorizar la aplicación de sus políticas de responsabilidad.

La naturaleza bancaria implica el ánimo de lucro y el respeto por los derechos económicos y sociales la obliga a cumplir los objetivos asignados por la sociedad y contribuir al bien común, en tanto la eficiencia privada le exige obtener réditos para sus accionistas y administradores. El deber ser de la banca es articular estos dos aspectos en pro del desarrollo sostenible.

Para Marta de la Cuesta *et al.* (2006) las responsabilidades de la banca proceden de sus funciones básicas, a saber: a) la intermediación entre unidades económicas con exceso y con déficit de recursos financieros; b) la adaptación de plazos, desde la captación de ahorros a corto plazo al préstamo de largo plazo; c) la redistribución espacial del dinero, y d) la evaluación de riesgos, lo que genera información valiosa respecto a la rentabilidad y riesgo de las operaciones bancarias e inversiones.

La banca tiene un peso preponderante en la economía por ser medio de pago de alto valor, generar dinero fiduciario e intervenir en todos los intercambios económicos; por tanto, incide en la cantidad de dinero circulante y en el nivel de inflación. La función de intermediación entre el ahorro del público y el crédito para la inversión productiva define a la banca como propulsora básica de la economía (Arrazate 2010, p. 117).

De allí la importancia de su suficiencia patrimonial, encajes y provisiones; la estabilidad financiera y la financiación de sus operaciones con recursos propios; la prevención y control de riesgos, y la satisfacción de las necesidades de inversión socialmente responsables para el desarrollo.

La relevancia del respeto por los derechos sociales y económicos radica en cuatro aspectos: primero, la banca administra el dinero del público y tiene la custodia del ahorro del público; segundo, los recursos del público administrados por la banca son una palanca financiera en los procesos productivos; tercero, la banca crea dinero fiduciario e influye en los precios relativos del mercado; cuarto, la banca gestiona el dinero circulante, la inversión y el ahorro e influye en los precios de los activos sociales e individuales.

El cumplimiento eficiente de las funciones de la banca, en pro del interés general, representa la base de su legitimidad. Pero, cuan-

do la banca traslada ilícitamente sus pérdidas a usuarios y Estados, pierde legitimidad porque resta posibilidades y oportunidades para satisfacer necesidades. La banca tiene mayores probabilidades de ser aceptada como una entidad justa si es solvente, evita la especulación y repara los daños causados por las crisis financieras.

Resulta esencial reforzar las reglamentaciones cautelares para reducir la asunción irresponsable de riesgos por determinados agentes financieros. En efecto, existe un problema de «riesgo moral» en el hecho de que estos agentes acaparan todos los beneficios de las posiciones financieras irresponsables, mientras que las pérdidas resultantes de las operaciones en cuestión se desvían en parte a la sociedad (OIT 2008).

El Banco Mundial, en su informe sobre el desarrollo mundial (2006, p. 16), plantea que los sistemas bancarios son patrimonio exclusivo de un grupo, distinguido por el intercambio de favores: se protege la posición dominante de unos pocos grandes bancos, que conceden préstamos en condiciones favorables a unas pocas empresas determinadas, que tal vez no sean las que presentan las mejores perspectivas de rentabilidad ajustada al riesgo.

Según la Corte Constitucional colombiana (2002, p. 2), «[...] las entidades bancarias tienen una posición dominante frente a los usuarios del SF. En efecto, son ellas quienes fijan los requisitos y condiciones de los créditos, tasas de interés, sistemas de amortización, etc. Son ellas las depositarias de la confianza pública por el servicio que prestan».

Frente a los contratos entre acreedores y deudores, la Corte Constitucional de Colombia (2002, p. 2) determinó que «en la aludida materia operan los contratos por adhesión, en los cuales el acreedor impone las condiciones del acuerdo contractual, mientras que el deudor —parte débil de la relación— se limita a aceptar las reglas previamente establecidas por el primero [...]. Bajo la modalidad de formatos preimpresos, quien pide el préstamo se ve abocado a suscribir la cláusula compromisoria por temor a que no se le otorgue el préstamo, y así la parte más fuerte de la relación contractual termina imponiendo su exclusiva voluntad, aunque pueda en apariencia presentarse una realidad distinta».

La obligación de evitar y prevenir los riesgos precede a la reparación de daños e impide reincidir en la conducta dañina. La reparación debe ser eficiente y acompañarse de acciones que forjen la cultura de la prevención que conlleva el compromiso de realizar funciones primarias en forma inclusiva, organizada y sostenida; compromiso clave para lograr los objetivos del desarrollo sostenible y del estado social de derecho.

3

Determinantes financieros de la desigualdad en Colombia (1993-2010)

Existe consenso al afirmar la naturaleza multidimensional, histórica y sociopolítica de la desigualdad. Es necesario identificar sus «causas» y rasgos inéditos a la luz de las nuevas situaciones socioeconómicas. Circunstancias como las profundas carencias sociales en medio de la abundancia extrema, el crecimiento de la deuda familiar y las daciones de bienes inmobiliarios en pago requieren explicaciones empíricas que permitan incidir en las políticas de desarrollo y los diferentes actores que intervienen en estas situaciones.

3.1. Metodología

En la economía financiera los efectos de unas variables sobre otras pueden no producirse de forma instantánea, es decir, sus impactos perduran por más de un período de tiempo. En los modelos econométricos esta situación se introduce a través de desplazamientos en las variables. En el trabajo con datos económicos resulta común la estimación de modelos en los cuales el conjunto de regresores puede estar conformado por rezagos de la variable dependiente y sus valores actuales y rezagos de una o más de las variables explicativas. En este caso se habla de modelos autorregresivos de retardos distribuidos (ADL).

El examen de las relaciones e impactos de las variables internas del SFC y los precios VIS sobre la desigualdad económica en Colombia se hizo con la aplicación de un modelo autorregresivo y rezagos distribuidos y una prueba de Granger, para el período 1993-2010.

El modelo autorregresivo y rezagos distribuidos se caracteriza por ser dinámico al arrojar la trayectoria en el tiempo de las variables incluyendo información pasada (rezagos), definir en el tiempo las tendencias estocásticas de las variables y medir el impacto de las variables independientes y su volatilidad como factores explicativos del comportamiento presente de la variable dependiente asumiendo que el término «error» no se correlaciona serialmente y tiene varianza constante. El modelo es una ecuación de regresión que explica a la variable dependiente en función de un conjunto de variables independiente.

Se define al modelo ARDL (p, q) como

$$Y_t = a_0 + \sum_{j=1}^p \lambda_j Y_{(t-j)} + \sum_{i=0}^q \beta_i X_{(t-i)} + X_t$$

Donde a_0 es la constante, λ_j es el vector de coeficientes de los rezagos de la variable Y_t , p es el número de rezagos de la variable dependiente Y_t , β_i es el vector de coeficientes de las variables independientes X_t , q es el número de rezagos de las variables independientes X_t y ξ_t es el error aleatorio del modelo.

La prueba del test de Granger comprueba si los resultados de una variable sirven para predecir a otra variable en el tiempo y si la relación tiene carácter unidireccional o bidireccional. Para ello, deduce si el comportamiento actual y el pasado de una serie de tiempo A predicen la conducta de una serie de tiempo B: si «el resultado de A causa "el resultado B"», entonces la relación es unidireccional; si «A» causa «B» y simultáneamente «B» causa «A», la relación es bidireccional y, si hay ausencia de relación entre las variables, entonces las series son independientes.

La aplicación del modelo autorregresivo y rezagos distribuidos obedece a las siguientes razones:

1. Reproduce lo que ocurre en los entornos experimentales no controlados.
2. Explica e identifica el impacto de las variables internas del SF sobre la desigualdad económica y cumple con el objetivo de la investigación.
3. Estima en un solo proceso los efectos simultáneos de los logaritmos (las X_{1t} , X_{2t} , X_{3t} y X_{4t}) sobre logaritmo de GINI a corto, medio y largo plazo.
4. Muestra los impactos del conjunto de los logaritmos (las X_{1t} , X_{2t} , X_{3t} y X_{4t}) en los cambios del logaritmo del índice de desigualdad económica en el tiempo (variable dependiente) e indica que son duraderos.
5. Evidencia efectos imperceptibles en otro tipo de modelos como los estáticos y ello mejora la precisión de los resultados.

El modelo ADL inicial es:

$$A(L)Y_t = c + \beta_1 (L)X_{1t} + \beta_2 (L)X_{2t} + \beta_3 (L)X_{3t} + \beta_4 (L)X_{4t} + \beta_5 (L)X_{5t} + \beta_6 (L)X_{6t} + \xi_t$$

El ADL (2, 2, 2, 2) dado por la ecuación llamada «prueba global de la regresión» indica que estas variables simultáneamente explican a Y ; así:

$$\text{Log}\hat{Y}_t = -\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \text{Log}Y_{(t-1)} - \hat{\beta}_1 \text{Log}X_{1,(t-1)} + \hat{\beta}_2 \text{Log}X_{1,(t-3)} + \hat{\delta}_1 \text{Log}X_{2,t} - \hat{\gamma}_1 \text{Log}X_{3,(t-3)} + \hat{\phi}_1 \text{Log}X_{4,(t-2)} + \xi_t$$

Donde:

$\text{Log}\hat{Y}_t$ = logaritmo del índice de desigualdad económica estimada.

$\hat{\alpha}_0$ = constante.

$\text{Log}Y_{(t-1)}$ = logaritmo del primer rezago del índice de desigualdad económica.

$\text{Log}X_{1,(t-1)}$ = logaritmo del primer del crédito-deuda rezagada un trimestre.

$\text{Log}X_{1,(t-3)}$ = logaritmo del tercer rezago del crédito-deuda.

$\text{Log}X_{2,t}$ = logaritmo de la cuantía de bienes entregados en dación de pagos de deuda hipotecaria.

$\text{Log}X_{3,(t-3)}$ = logaritmo del tercer rezago del precio de la VIS.

$\text{Log}X_{4,(t-2)}$ = logaritmo del segundo rezago del TIA.

ξ_t = término de perturbación.

Obsérvese la tabla 1.

Variable dependiente	Y	GINI	$Log(Y)$
Variables independientes	Y(-1)	Un rezago de GINI	$Log(Y(-1))$
	X1	Un rezago de endeudamiento familiar	$Log(x1(-1))$
		Tres rezagos de endeudamiento familiar	$Log(x1(-3))$
	X2	Bienes en dación de pago	$Log(x2)$
	X3	Tres rezagos precios de la VIS metro ²	$Log(x3(-3))$
X4	Dos rezagos del TIA	$Log(x4(-2))$	

Tabla 1

Variables. Determinantes financieros de la desigualdad económica: Colombia (1993-2010)

Fuente: elaboración propia.

3.2. Variables

La aplicación del modelo se hizo con el coeficiente de GINI como variable dependiente (Y) y las variables independientes son: cuantía del crédito hipotecario que a su vez es deuda hipotecaria (crédito-deuda), cuantía de las viviendas entregadas en dación de pago por deudas hipotecarias, precios de VIS en metros cuadrados y TIA. Las cuantías monetarias se expresan en pesos colombianos constantes.

La variable dependiente es el índice de GINI y fue rezagado un trimestre. Se considera una aproximación estadística de la medición de distribución de ingreso en Colombia en el período 1993-2010. El coeficiente de GINI se usa como la suma de bienestar de todos los pares posibles: cuando se asigna al par más bajo sobre el grado de desigualdad en el ingreso, va de cero a uno; si hay equidistribución, se aproxima a cero y uno marca la máxima concentración. El coeficiente de GINI es invariante con respecto a la escala de medir los ingresos; respeta la condición de simetría, según la cual la medida no se altera si i es cambiada por j . Una redistribución de arriba hacia abajo siempre reduce la desigualdad y su inverso; una distribución de abajo o del medio siempre aumenta la desigualdad.

La primera variable independiente es el logaritmo del crédito-deuda, activo de la banca y deuda hipotecaria para las familias (crédito-deuda), porque su garantía es la misma vivienda adquirida con el préstamo. Al hipotecar el bien, el deudor tiene la posesión, pero, mientras subsista la obligación, el derecho de propiedad es de la banca. Si la deuda no se cancela en el plazo pactado, la entidad puede apropiarse de los bienes hipotecados mediante las figuras de dación de pagos o desalojos; posteriormente es subastado.

La segunda variable independiente es el logaritmo de los bienes entregados en dación de pago por deuda hipotecaria. Según la Superintendencia Financiera de Colombia, la dación en pago es una

modalidad atípica, consistente en la entrega de bienes a la banca por parte de un deudor o un tercero, con el consentimiento del acreedor, a fin de saldar una obligación con una prestación distinta a la debida. Esta figura jurídica se integra en la perspectiva del pago en general. Uno de los elementos esenciales de la dación en pago es su carácter sustitutivo donde los bienes son entregados como pago de deudas financieras y los cambios en el contrato inicialmente pactado.

El caso más polémico y emblemático ha sido el siguiente: el precio de la vivienda se muestra inferior a la deuda, pese a que los propietarios han invertido sus ahorros en la cuota inicial para la compra de VIS, han pagado por algún tiempo las cuotas de amortización y entregan el bien, pero continúan endeudados con la banca. En tiempos de crisis, la Corte Constitucional conceptuó que, y por un período de dos años, las entregas de viviendas saldan las deudas hipotecarias en su totalidad.

La tercera variable independiente es el logaritmo del precio de la VIS en metros cuadrados construidos en Bogotá DC; se supone representativa para todo el país. Corresponde a la categoría antigua entre 0 y 3.200 unidades de UPAC e incluye casas de habitación con un precio de hasta 135 SMML; para el año 2010 equivalían en pesos a 79.398.307 dólares. En Colombia los precios de la vivienda se tasaron, hasta diciembre del año 1999, en unidades de corrección monetaria o UPAC; hoy se realiza basándose en la UVR.

La cuarta variable independiente es el logaritmo del TIA. Según el Banco de la República de Colombia (2012), constituye el precio del dinero en el mercado de crédito. Se calcula según la estimación entre el riesgo y la posible ganancia por el uso de una suma de dinero, en una situación y tiempo determinados, de acuerdo con sus expectativas de rendimiento. Su unidad de medida es un porcentaje sobre el monto del capital prestado, el tiempo de devolución y su destino. Siempre es mayor al tipo de interés pasivo porque define el margen de utilidad del intermediario financiero.

Las siguientes razones justifican la elección de las variables:

1. GINI es el indicador tradicional de desigualdad económica.
2. El sistema de variables independientes refleja los impactos de la intermediación financiera en la economía familiar.
3. El tipo de interés, el crédito y los bienes en dación de pago forman parte de los ingresos de la banca y para los hogares son gastos y pasivos.
4. Los precios de la VIS son una cuasi equivalencia del patrimonio físico de las familias pobres y de clase media en situación de profunda vulnerabilidad. Su adquisición y pago a largo plazo acumula el riesgo de perderlas por las acciones bancarias.

En la investigación el indicador Durbin Watson (DW) fue ajustado con la introducción de rezagos en todas las variables, los cua-

les indican la tendencia estocástica de cada variable en el transcurrir del tiempo. El ajuste del DW se hizo con el primer rezago de GINI y el crédito-deuda representativo del efecto-tendencia a corto plazo; el segundo rezago del TIA se corresponde con el plazo medio; el tercer rezago del crédito-deuda de hogares y de los precios VIS son típicas del largo plazo, y la suma de los rezagos de cada una de las variables señala la tendencia estocástica total.

El procedimiento para la selección de los rezagos de las variables fue el siguiente:

1. Se aplicó el modelo previsto sin rezagos y se obtuvo presencia de correlación positiva por el reducido valor del DW.
2. Se calcularon tres rezagos por cada variable, que representan su movimiento en a corto, medio y largo plazo.
3. Se seleccionaron los rezagos según los siguientes parámetros: DW entre 1,96 y 2, que indica la ausencia de correlación, un *t-Statistic* superior a 2 con un *P_valor* inferior a 0,05, e indica que son significativos estadísticamente.
4. Con la selección de rezagos se procedió a modelar nuevamente, hasta lograr que los tres indicadores cumplieran los parámetros de ADL.

La estimación del modelo se hizo basándose en series de tiempo de cada variable para el período 1993-2010, con frecuencia trimestral vencida. Las fuentes de los datos, en su orden, son: las series GINI y los precios de la VIS del DNP, el TIA del Banco de la República y el crédito-deuda hipotecario y bienes en daciones en pago de deudas de la Superfinanciera.

3.3. Resultados empíricos

Los resultados obtenidos en el modelo estimado permiten confirmar que el conjunto de variables independientes tiene propiedades robustas, estables y duraderas con la desigualdad económica. Esta aserción tiene fundamento en el valor del coeficiente de determinación ajustado (R^2) y su prueba F , que mide la fuerza de la explicación del conjunto de las variables independientes sobre la variable dependiente. El primer indicador, el R^2 ajustado, es de 0,870 e indica que el conjunto de variables bajo el control del SFC explica en un 87,02% los cambios en el índice de GINI. El 13% restante puede obedecer a la ausencia de algunas variables, tales como el TIA real, el índice de calidad del crédito hipotecario y su duración media.

En la prueba F :

La hipótesis nula: $\alpha_1 = \beta_1 = \beta_2 = \delta_1 = \gamma_1 = \phi_1 = 0$.

La hipótesis alternativa: H_a , al menos una $\neq 0$.

Como el *F-estadístico* del modelo de 76,94 con un *p_* valor de 0,000, entonces la hipótesis nula $H_0: \alpha_1 = \beta_1 = \beta_2 = \delta_1 = \gamma_1 = \phi_1 = 0$ se rechaza contundentemente y se adopta la hipótesis alternativa H_a .

Obsérvense la tabla 2 y el gráfico 1.

R-squared	0,881601
Adjusted R-squared	0,870143
F-statistic	76,94196
Prob(F-statistic)	0,000000
Durbin-Watson stat.	1,943056

Tabla 2

Parámetros generales. Determinantes financieros de la desigualdad económica: Colombia (1993-2010)

Fuente: cálculos propios.

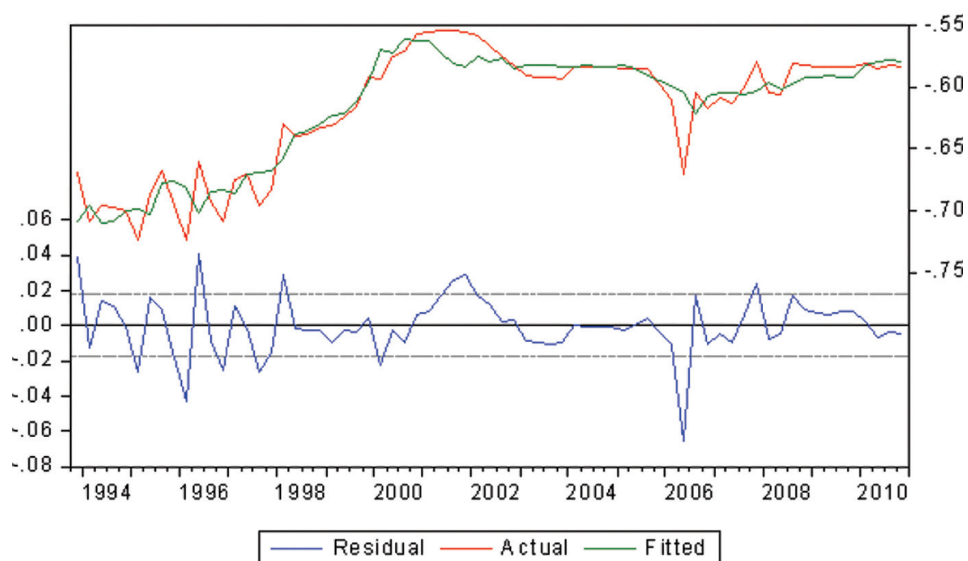


Gráfico 1

Parámetros generales. Determinantes financieros de la desigualdad económica: Colombia (1993-2010)

Fuente: elaboración propia.

La bondad del ajuste del modelo se evaluó mediante el análisis de residuos con tres pruebas, a saber: el correlograma, el test Breusch-Pagan-Godfrey y el ARCHL. Las pruebas indican que el modelo, y todas sus variables, cumplen con los supuestos prescritos por el modelo ADL; por tanto, resulta significativo estadísticamente.

Obsérvense el gráfico 2 y la tabla 3.

A continuación se procede con el análisis de cada una de las variables independientes y su impacto en el índice de GINI. Los coeficientes de regresión de cada variable del SFC señalaron relaciones significativas estadísticas y directas con el índice de GINI y el precio VIS presentó nexos inversos.

El primer rezago del logaritmo de GINI presentó un coeficiente de regresión de 0,2699, lo cual permite afirmar que impactó sobre

Sample: 1993Q4 2010Q4
 Included observations: 69

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
		1	-0.018	-0.018	0.0228	0.880
		2	-0.042	-0.042	0.1515	0.927
		3	0.143	0.142	1.6683	0.644
		4	0.235	0.243	5.8260	0.213
		5	-0.246	-0.240	10.464	0.063
		6	-0.208	-0.255	13.840	0.031
		7	0.043	-0.049	13.988	0.051
		8	-0.119	-0.117	15.116	0.057
		9	-0.218	-0.059	19.007	0.025
		10	0.091	0.169	19.696	0.032
		11	0.040	-0.010	19.829	0.048
		12	-0.045	-0.009	20.003	0.067
		13	0.051	0.039	20.227	0.090
		14	0.025	-0.185	20.283	0.121
		15	-0.007	-0.051	20.287	0.161
		16	-0.081	-0.051	20.887	0.183
		17	-0.015	-0.083	20.909	0.230
		18	-0.141	-0.101	22.810	0.198
		19	-0.122	-0.087	24.261	0.186
		20	-0.072	-0.122	24.780	0.210
		21	-0.104	-0.122	25.875	0.211
		22	-0.081	-0.076	26.553	0.229
		23	-0.062	-0.173	26.960	0.258
		24	0.055	-0.029	27.295	0.291
		25	0.010	-0.056	27.307	0.341
		26	0.006	-0.128	27.311	0.393
		27	0.016	-0.152	27.341	0.445
		28	0.096	-0.088	28.439	0.441

Gráfico 2

Correlograma de parámetros generales. Determinantes financieros de la desigualdad económica: Colombia (1993-2010)

Fuente: elaboración propia.

Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey			Heteroskedasticity Test: ARCH		
F-statistic	1.491.449			1.161.931	
Obs*R-squared	8.702.906			1.176.430	
Scaled explained SS	1.630.334		Prob, F(1,66)	0,2850	
Prob, F(6,62)	0,1959		Prob, Chi-Square(1)	0,2781	
Prob, Chi-Square(6)	0,1910				
Prob, Chi-Square(6)	0,0122				
Dependent Variable: RESID^2					
Method: Least Squares					
Sample: 1993Q4 2010Q4			1994Q1 2010Q4		
Included observations: 69			68 after adjustments		
Variable	Coefficient	Prob,	Variable	Coefficient	Prob,
C	-0,002891	0,5429			
LOG(Y(-1))	-0,006290	0,1018			
LOG(X2)	-0,000439	0,7426	C	0,000228	0,0059
LOG(X2(-3))	-0,000668	0,5816	RESID^2(-1)	0,127558	0,2850
LOG(X3)	-4,42E-05	0,7765			
LOG(X5(-3))	0,000326	0,4575			
LOG(X6(-1))	0,000240	0,5439			
R-squared		0,126129			0,017300
Adjusted R-squared		0,041561			0,002411
F-statistic		1,491,449			1,161,931
Prob(F-statistic)		0,195929			0,284989
Durbin-Watson stat.		1,911,181			1,960,041

Tabla 3

Pruebas de la bondad del ajuste de parámetros generales. Determinantes financieros de la desigualdad: Colombia (1993-2010)

Fuente: cálculos propios.

el GINI actual de manera directa al tener el signo positivo (+) con un *P_ valor* de 0,020. La elasticidad de las variables del SFC afectó directamente al GINI a corto plazo y al precio VIS de manera inversa. Si el crédito-deuda, las daciones de bienes en pago y el TIA a medio plazo aumentan, simultáneamente, la desigualdad económica se incrementa.

El primer rezago de los cambios en el crédito-deuda hipotecario presentó un coeficiente de $-0,103584$ puntos. Su signo menos (-) indica que modificó en proporción inversa al GINI; si el crédito-deuda sube/baja a corto plazo, el GINI baja/sube porcentualmente. A largo plazo, la elasticidad del crédito-deuda tuvo un coeficiente de $0,116978$ puntos, con un impacto directo mayor que a corto plazo. En la tendencia estocástica total prima el largo plazo sobre el corto por tener el mayor peso relativo; así lo demuestra el diferencial entre el corto y el largo plazo ($0,013394$ puntos). El crédito-deuda ejerce un impacto directo sobre el GINI, según el *T-Statistic* de $3,312804$ y su *P_ valor* de $0,0015$.

El logaritmo de los bienes en dación en pago por deudas hipotecarias tiene un coeficiente de $0,014821$ (define la elasticidad de la dación en pago). Su efecto es inmediato si sube/baja; el indicador de desigualdad se mueve en la misma dirección dado que su signo es positivo (+). Su impacto sobre el GINI es representativo dado que su *t-Statistic* es de $3,262639$ con un *P_ valor* de $0,0018$.

El logaritmo del tercer rezago de los precios de la VIS en metros cuadrados presenta un coeficiente de regresión de $-0,031625$ puntos (define la elasticidad de los precios de la VIS) y señala una relación inversa por su signo negativo (-). Su efecto es a largo plazo si sube/baja; el indicador de desigualdad se mueve en dirección contraria. Sostiene una conexión importante con GINI porque su *t-Statistic* es de $-2,494294$ con un *P_ valor* de $0,0153$.

El logaritmo del segundo rezago del TIA tiene una relación positiva con la desigualdad económica, lo cual indica que, si se incrementa o decrece, la desigualdad económica cambia en la misma dirección. Así lo indica su coeficiente de regresión de $0,029805$ (define la elasticidad del TIA) que, al ser positivo (+), muestra la misma dirección entre las dos variables: su *t-Statistic* de $2,568922$ con su *P_ valor* de $0,0126$.

Obsérvese la tabla 4.

El test de Granger muestra que:

1. La elasticidad del TIA a medio plazo tuvo una relación causal unidireccional hacia el GINI del presente.
2. Los cambios en el conjunto de variables independientes sostuvieron relaciones causales unidireccionales hacia el primer rezago del índice de desigualdad. Según la tendencia estocástica en el tiempo, las daciones de bienes se relacionaron

Variable		Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Intercepto	C	-0,7776	0,1398	-5,5622	0,0000
Un rezago de GINI	LOG(Y(-1))	0,2699	0,1130	2,3878	0,0200
Endeudamiento familiar	LOG(X1)	-0,1036	0,0389	-2,6629	0,0099
	LOG(X1(-3))	0,1170	0,0353	3,3128	0,0015
Bienes en dación de pago	LOG(X2)	0,0148	0,0045	3,2626	0,0018
Precios VIS m ²	LOG(X3(-3))	-0,0316	0,0127	-2,4943	0,0153
TIA	LOG(X4(-2))	0,0298	0,0116	2,5689	0,0126

Tabla 4

Resultados del modelo por variables. Determinantes financieros de la desigualdad económica: Colombia (1993-2010)

Fuente: cálculos propios.

en el presente, el TIA a medio plazo, el crédito-deuda y los precios VIS a largo plazo.

- El índice de desigualdad del presente se relacionó unidireccionalmente con el crédito-deuda de los hogares a corto plazo. El TIA a medio plazo causó el crédito-deuda de corto plazo y, a su vez, la dación de bienes en pago del presente. El tercer rezago de los precios de la VIS fue causado por los bienes en dación de pago del presente y el crédito-deuda a largo plazo y el TIA a medio plazo tuvo relaciones bidireccionales.

Obsérvese la tabla 5 y el diagrama 1.

Variables		GINI(Y)	L(Y (-1))	L(X1 (-1))	L(X1 (-3))	L(X2)	L(X3 (-3))	L(X4 (-2))
Y	GINI	Y		U				
	Un rezago de GINI	LOG(Y(-1))	B			B		
X1	Un rezago del crédito-deuda de hogares	LOG(X1(-1))	D	B	B	U		
	Tres rezagos del crédito-deuda de hogares	LOG(X1(-3))	B	U	B	U	U	
X2	Bienes en dación de pago	LOG(X2)	B	U	B		U	D
X3	Tres rezagos de los precios de VIS	LOG(X3(-3))	B	U				B
X4	Dos rezagos del TIA	LOG(X4(-2))	U	U	U	B	U	B

U = relación unidireccional, X causa a Y.

D = relación unidireccional, Y causa a X.

B = relaciones bidireccionales.

I = las variables son independientes.

Tabla 5

Prueba de Granger. Determinantes financieros de la desigualdad económica: Colombia (1993-2010)

Fuente: cálculos propios.

En síntesis, las variables internas del SFC impactaron y determinaron directamente sobre el crecimiento y la persistencia de la

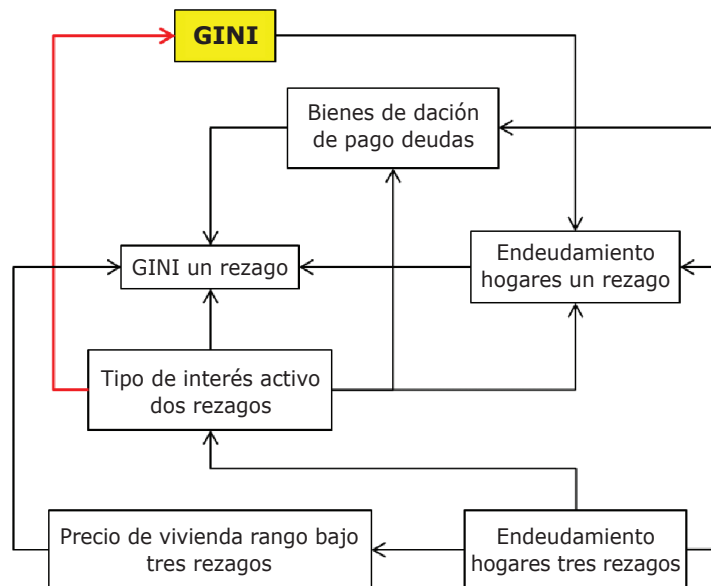


Diagrama 1

Prueba de Granger. Determinantes financieros de la desigualdad: Colombia (1993-2010)

Fuente: elaboración propia.

desigualdad económica; si suben/bajan, la desigualdad económica se mueve al unísono, y el precio de la VIS afectó inversamente al índice de GINI: si baja, la desigualdad sube.

4 Interpretación de resultados

Dentro de las paradojas de la sociedad colombiana destaca la polarización económica entre actores sociales minoritarios que concentran patrimonio y riqueza y una mayoría en situación de vulnerabilidad. La desigualdad es fruto de la distribución asimétrica de los activos materiales, físicos y financieros generadores de ingresos.

Una de las tantas respuestas fallidas a este conflicto social son las diversas reformas al SF inspiradas en enfoques que pregonan sus bondades. Pero la situación de desigualdad afrontada por los deudores hipotecarios y propietarios de la VIS que han padecido los rigores de la entrega patrimonial al SFC refuta tales bondades.

Los factores internos del SFC determinan y causan la desigualdad económica en Colombia en el período 1993-2010. El TIA alto, su corrección monetaria, la capitalización del interés en la última década del siglo xx y las innovaciones en las tablas de amortización ocasionaron el aumento constante del capital adeudado y de la cuota mensual de pago; en otras palabras, causaron el crecimiento de la deuda.

Esta situación trae consecuencias adversas para las familias; a los hogares les deteriora su capacidad de pago y ahorro, los inca-

pacita económicamente para satisfacer sus necesidades básicas, les suscita la entrega masiva de bienes hipotecados a la banca y contrae su consumo.

Cuando la banca vende los bienes en dación de pago y las viviendas desalojadas, la oferta de vivienda crece; al no haber demanda que la equipare, caen los precios de la VIS. Las pérdidas se dan a gran escala: las familias deudoras y desalojadas se quedan sin hogar y el patrimonio de todos los propietarios de VIS se reduce por la contracción de su precio y la falta de compradores. Quienes adquieren las viviendas en liquidación concentran mayores activos físicos y la banca sana su activo improductivo.

La transferencia de recursos familiares hacia la banca se da a corto, medio y largo plazo. Inicialmente las familias invierten el 30% de sus ahorros como cuota inicial para la compra de la VIS; a corto plazo, el aumento del gasto en el pago de cuotas de amortización, que constituye el flujo de recursos hacia el SFC, disminuye su capacidad adquisitiva para el consumo básico. A medio plazo, el TIA y su indexación aumentan el capital adeudado y las cuotas pendientes de pago; por tanto, el crédito-deuda crece más que el salario y los deudores se obligan a entregar sus viviendas en dación de pago por deuda hipotecaria o se someten al desalojo.

A largo plazo, el precio de la VIS es inferior a la deuda; pese a que los propietarios entregaron el bien que incluye la cuota inicial (ahorro del 20 al 30% del precio de la vivienda) y el pago mensual de amortización, continúan endeudados. Esta situación es una clara manifestación de las asimetrías entre esfuerzos y resultados en la misma inversión: las familias hacen uno enorme para adquirir vivienda y obtienen menor rentabilidad; incluso pierden su patrimonio. En contraste, la banca acumula ganancias gracias a los TIA altos, el crecimiento del crédito-deuda, la corrección monetaria y su posición jerárquica.

A pesar de los cuantiosos créditos y el acelerado proceso urbano, la tasa de propiedad de vivienda en Colombia presenta tendencia decreciente. Según cifras del DANE, en 1988 el *stock* de viviendas por tenencia tenía la siguiente estructura: el 67,1% era propia, el 24,55% en arriendo y en usufructo el 8,36%. Veinte años después, el *stock* se duplicó con una tasa promedio anual del 2,87%; la tasa de propiedad bajó un 9%; las viviendas arrendadas representan el 35%, con un crecimiento anual promedio del 1,45%.

La pérdida de la propiedad y la bajada de precio de la VIS reducen la capacidad de las familias pobres y clase media para acumular activos y las oportunidades de una vida digna. La tenencia de VIS satisface las necesidades de habitación de la unidad familiar; puede generar ingresos mediante actividades productivas o su arriendo, total o parcial; constituye un apoyo solidario al permitir el alojamiento de parientes, allegados y otras familias en condiciones

de vulnerabilidad y, financieramente, es garantía de crédito para los propietarios o terceros.

El crecimiento de la deuda hipotecaria y la depreciación del activo VIS son un sistema de transferencia patrimonial de los deudores hipotecarios a la banca. Cada uno de estos procesos tiene características particulares con un objetivo común: aumentar la rentabilidad del capital ocioso basándose en el ingreso y patrimonio de sus deudores.

El SFC propicia conflictos entre sus grupos de interés que interactúan en el proceso de asignación crediticia y fijación de precios. El primer actor es el accionista que busca el mayor rendimiento de sus acciones, ajustado por riesgo, y exige mayores ingresos de la concesión de crédito. El segundo actor en la intermediación financiera son los depositantes que persiguen un rendimiento mayor al de otros instrumentos financieros con riesgo similar. El tercer actor son los deudores que necesitan una TIA igual o menor a otras fuentes de préstamos.

El objetivo de mayor beneficio de cada participante es contrapuesto entre sí y la esencia de la eficiencia social de la banca es el equilibrio de cargas y beneficios. La responsabilidad social de la banca descansa en el principio de mayor capacidad del prestamista frente a los usuarios, participantes y la sociedad, dado que ocupa un lugar privilegiado en la estructura económica al ser medio de pago, crear dinero fiduciario y tener dominio de mercado en la financiación de los activos con retornos de largo plazo.

La asignación eficiente del capital a un precio constante es inherente al negocio bancario. La banca es responsable de las consecuencias adversas que acarrea el crecimiento del crédito-deuda, al inducirlo sin la evaluación previa de su impacto sobre los ingresos familiares y la identificación de los obstáculos en la amortización del préstamo.

La omisión de la suficiencia patrimonial de la banca para respaldar sus operaciones de crédito-deuda obstaculiza su eficiencia y la hace cíclica, concentrada y costosa. El SFC se endeuda interna y externamente, desembolsa créditos según la situación del capital ocioso del mercado internacional; si este fluye hacia el interior del país y el TIA es bajo, presiona al sector privado y los Gobiernos para que se endeuden. En caso contrario, raciona abruptamente el crédito para atender sus pasivos porque padece de insuficiencia patrimonial y no puede atender la demanda crediticia.

Si los TIA fueran iguales al coste medio mínimo, que corresponde al punto donde es competitivo el SFC, tenderían a la baja y/o el interés pasivo al alza y, en consecuencia, se daría una reducción del diferencial financiero. Pero las cifras indican otro panorama: los TIA en Colombia son altos, sobre todo en los períodos donde crece el crédito-deuda.

Basta referenciar datos de la Cepal sobre los tipos de interés. El TIA general, en la consolidación de la liberalización financiera de la década de los noventa, en promedio, se mantuvo en el 41,56%, mientras que los tipos de interés pasivos eran del 31,3%. En el período de crisis, entre 1997 y 1998, volvieron a ascender; el TIA y los interbancarios se situaron por encima del 50% y los pasivos en el 36%. Después de 1999, los TIA tienden a bajar con decrecimientos hasta del 60%, sobre todo a comienzos de 2000 y 2002. Entre 2007, 2008 y recientemente se incrementó de manera sustancial.

Obsérvese el gráfico 3.

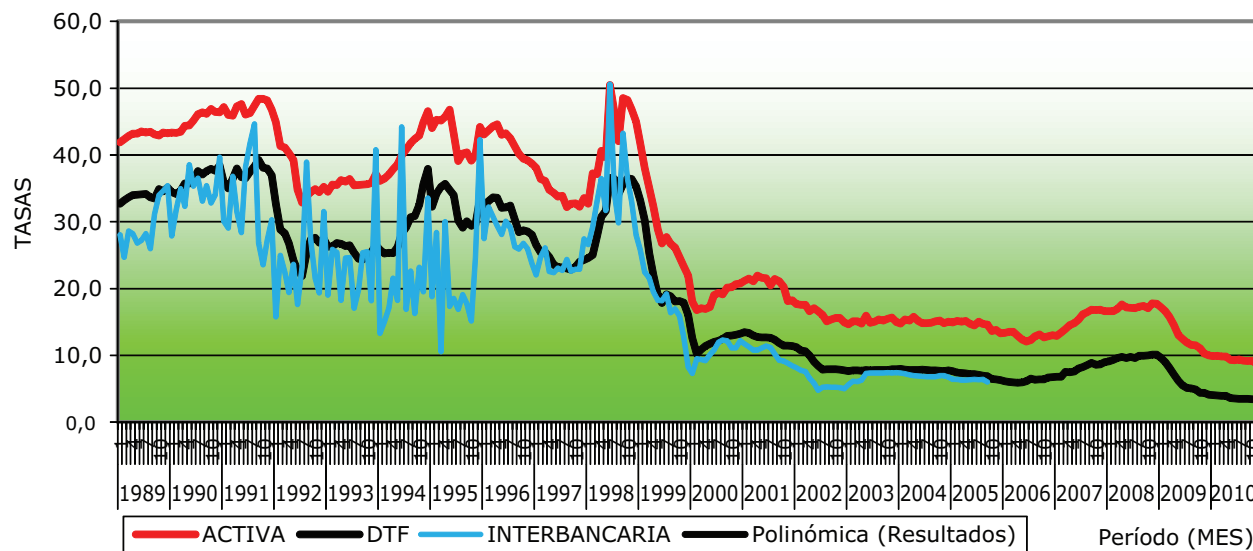


Gráfico 3

Trayectoria de los tipos de interés del sistema bancario: Colombia (1989-2010)

Fuente: cálculos propios. Datos del Banco de la República.

Pese a la reducción de los TIA, el diferencial tiende a ser constante. Al hacer un comparativo entre el trayecto histórico de los tipos de interés y el diferencial *ex post facto* (TIA menos interés pasivo), se observa que al inicio de la década de los noventa era del 8,81%, en 1994 y 1996 sube al 11,1%; al final de la década de los noventa se ubica por encima del 12,5% y, en la primera mitad del siglo XXI, alrededor del 8%, con excepción de 2009, que crece hasta el 10%.

Este patrón del diferencial puede originarse en la estructura oligopólica del SFC y de sus relaciones con el entorno y sus competidores. El reducido número de participantes en la banca colombiana y su organización en conglomerados concentran el patrimonio, los activos y los pasivos y, en el mercado interbancario, acuerdan los tipos de interés. El objetivo es que cada banco tome el control sobre una determinada porción del mercado y actúe de manera monopólica, impidiendo la entrada al mercado de otras entidades; por tanto, la competencia en precios no se produce.

En las discusiones sobre desarrollo e igualdad es tradicional la oposición a las transferencias de los grupos sociales que concentran la riqueza hacia los pobres. Para algunos, son incompatibles subsidios y crecimiento, libertad de empresa y control de precio. Porque, en su opinión, reducen el uso del capital y disminuyen el crecimiento económico.

La realidad del crédito-deuda hipotecario niega este discurso y revela la esencia inversa de las transferencias; la dirección es de pobres y clase media al SFC. Dichas transferencias ocasionan la concentración del capital, la persistencia y la profundización de la desigualdad, con lo cual se aplaza el desarrollo sostenible.

5 Conclusiones

Los resultados de la investigación indican la existencia de relaciones e impactos directos, «causales», significativos y duraderos de los TIA; el crédito-deuda hipotecaria, y la dación de bienes en pago de deuda sobre la desigualdad económica, mientras que los precios de la VIS tienen efectos indirectos. La situación que genera desigualdad económica son las alzas del TIA, que incrementan el crédito-deuda hipotecario y deprecian el activo VIS, la venta masiva de viviendas, la depreciación de este activo y su compra por parte de los que tiene recursos.

El mecanismo es el siguiente: los aumentos del TIA incrementan el capital adeudado, el crédito-deuda hipotecario y la cuota mensual de amortización, situación que reduce la capacidad de pago y ahorro de los deudores. Los propietarios con hipoteca cambian la estructura de sus gastos, aumenta la carga financiera y disminuye su consumo básico, y la capacidad de pago agota y se ven obligados al traspaso del patrimonio familiar a la banca. La venta masiva de bienes inmuebles enajenados amplía la oferta de la VIS sin una demanda y sus precios se contraen.

Parafraseando a Stiglitz (2012, p. 73), el traslado de activos de abajo hacia arriba reduce el consumo porque los individuos con rentas más altas consumen un porcentaje menor de sus ingresos que los individuos con rentas más bajas (los de arriba ahorran entre el 15 y el 25% de sus ingresos; los de abajo gastan todos sus ingresos). El resultado: «[...] la demanda total de la economía será menor de lo que la economía es capaz de ofrecer, y eso significa que habrá desempleo».

El SFC debe estar en sintonía con la naturaleza del estado social de derecho instituido en el 1.º artículo de la Constitución Política de Colombia de 1991 y proporcionar una intermediación financiera eficiente, equitativa y al menor coste. Para ello es básico que respondan por la estabilidad financiera con suficiencia patrimonial,

encajes y provisiones anticíclicas. Su responsabilidad social es la obligación de desconcentrar el crédito para incluir, innovar para crecer, evitar la crisis y responder por las pérdidas que ocasione.

Entonces, la pregunta es: el estado social de derecho ¿debe hacer valer la justicia social o los contratos privados y evitar las transferencias de los estratos sociales bajos a los superiores o proteger los derechos de propiedad? La respuesta es política.

6 Bibliografía

- ARRAZATE R (2010). Responsabilidad social en el sector bancario: Un estudio de caso. *Administración y Organizaciones*. 11(2):105-128. México.
- BALDACCI E, DEMELLO L, INCHAUSTE G (2002). Crisis financieras, pobreza y distribución del ingreso. *Revista Finanzas & Desarrollo* 40(2):24-27. Washington.
- BANCO DE LA REPÚBLICA (2012). Serie de tiempo TIA y pasivo 1993-2010. Bogotá.
- BANCO MUNDIAL (2006). Informe sobre el desarrollo mundial. Washington.
- BECK T, DEMIRGUC-KUNT A, LAEVEN L (2007). Finance, Firm Size, and Growth.
- BEHRMAN JR, BIRDSALL N, SZÉKELY M (2001). Pobreza, Desigualdad, y liberalización comercial y financiera en América Latina. Nueva York.
- CANAVIRE-BACARREZA Y RIOJA (2009). Financial Development and the Distribution of Income in Latin America and the Caribbean. Discussion Paper No. 3796.
- CEPAL (2014). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/925-anuario-estadistico-de-america-latina-y-el-caribe-2010-statistical-yearbook-latin>. Mayo de 2012.
- CHAMBERS C, DAY R (2009). The Banking Sector and CSR: An Unholy Alliance? *Financial Regulation International* 12(9):13-20.
- CORTE CONSTITUCIONAL (2002). Sentencia T-1085/02 Magistrado ponente Araújo Rentería. Bogotá.
- CORTE CONSTITUCIONAL (2010). Sentencia C-228/10 Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá.
- CUESTA M, MUÑOZ-TORRES MJ, FERNÁNDEZ-IZQUIERDO MA (2006). Analysis of Social Performance in the Spanish Financial Industry Through Public Data. A Proposal. *Journal of Business Ethics* 69:289-304.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2012). Serie de tiempo GINI 1993-2010. Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2012). Serie de tiempo precios de VIS 1993-2010. Bogotá.
- FERNÁNDEZ B, DE LA CUESTA M (2014). Evaluación de impactos ambientales y sociales del negocio de banca comercial en Europa durante el período 2006-2010. *Revista de Estudios de Economía Aplicada* 32(2):567-592. file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/DialnetEvaluacionDeImpactosAmbientalesYSocialesDelNegocio-4680140%20(3).pdf. Mayo de 2014.
- FISHER I (1933). Debt-Deflation theory of Great Depression. *Econometrica*.
- GONZÁLEZ R (2007). Economía, política y cultura de la desigualdad de ingresos en Chile. Santiago de Chile. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/viewFile/548/290>. Septiembre DE 2012.
- GUISÁN MC (2008). Causalidad e integración en modelos econométricos. España.
- IACOVIELLO M (2008). Household Debt and Income Inequality, 1963-2003. *Journal of Money, Credit and Banking* 40(5):929-965. The Ohio State University.
- INSULZA JM (2011). Desigualdad, democracia e inclusión Social en Desigualdad e inclusión social en las Américas: 13 ensayos. Organization of American States. Secretary General. Washington.
- KUMHOF M, RANCIÈRE R (2010). La deuda apalanca la desigualdad. *Revista Finanzas & Desarrollo* 48(3):25-27. Washington.

- LÓPEZ H (2010). Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't). The World Bank.
- MARÓN M (2013). El desarrollo financiero y su impacto en la desigualdad económica (2013). Universidad Iberoamericana.
- MINSKY H (1999). Ondas largas en las relaciones financieras: factores financieros de las depresiones más severas. En problemas del desarrollo 30(119):175-188.
- MURILLO G, GONZÁLEZ C, RODRÍGUEZ H (2010). Responsabilidad social corporativa en el contexto del cambio institucional y organizacional de la industria financiera en Colombia. Seminario Sostenibilidad y Gestión. Universidad EAFIT Medellín 1:60-85.
- OIT (2008). Informe sobre el trabajo en el mundo 2008.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2014). Humanidad dividida: Cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo. Nueva York.
- ROSALES ÁLVAREZ RA *et al.* (2010). Fundamentos de Econometría intermedia: teoría y aplicaciones. Bogotá.
- SARRO M, CUESTA P, PENELAS A (2007). La Responsabilidad Social Corporativa, una orientación emergente en la gestión de las entidades bancarias españolas 1(1). (s. f.) por (2007).
- SCHOLTENS B (2009). Corporate Social Responsibility in the International Banking Industry. *Journal of Business Ethics* 86:159-175.
- SEN A (2002). El nuevo examen de la desigualdad. Madrid.
- SIRO P (1551). Sentencias. Madrid.
- STIGLITZ, J (2012). El Precio de la Desigualdad. Bogotá.
- SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (2003). Concepto No. 2003027965-1. Bogotá.
- SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA (2012). Serie histórica de los estados financieros de los bancos. Bogotá.

Macroeconomic Policy Reforms and Economic Performance in Malawi (1960-2013)

Themba G. CHIRWA
themba.chirwa@mca-m.gov.mw
Department of Economics
University of South Africa

N. M. ODHIAMBO
Department of Economics
University of South Africa

Reformas de política macroeconómica y rendimiento económico en Malawi (1960-2013)

ResumenAbstract

- 1. Introduction**
- 2. Economic Development Policies and Reforms in Malawi**
 - 2.1. The Development Plan of 1971-1980**
 - 2.2. The Medium-Term Plan of 1981-1986**
 - 2.3. The Development Plan of 1987-1996**
 - 2.4. The Malawi Vision 2020**
- 3. The Influence of Government Policy and Reforms on Economic Growth in Malawi**
 - 3.1. Crowding-Out of Private Sector Investments**
 - 3.2. Regulatory Arbitrage**
- 4. Conclusions**
- 5. References**

Macroeconomic Policy Reforms and Economic Performance in Malawi (1960-2013)

Themba G. CHIRWA
themba.chirwa@mca-m.gov.mw
Department of Economics
University of South Africa

N. M. ODHIAMBO
Department of Economics
University of South Africa

Reformas de política macroeconómica y rendimiento económico en Malawi (1960-2013)

Cite as:

Chirwa, T.G., Odhiambo, N.M. (2016). Macroeconomic Policy Reforms and Economic Performance in Malawi (1960-2013). *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):182-203

Abstract

The paper discusses the role that government policies and macroeconomic reforms have played in influencing economic growth in Malawi during the period 1960-2013. The study identifies a State-regulated economic system that dominated the Malawian economy, in which economic growth patterns were influenced mainly by activities financed by the State. Two fundamental challenges are identified that have led to a subdued performance of the economy – the crowding-out effect of State-interventionism affecting private sector-led growth; and regulatory arbitrage that has created an environment for rent-seeking behaviour. The study concludes that policy inconsistencies in implementing economic policies and reforms in Malawi have been instrumental in influencing the suboptimal growth patterns of the Malawian economy.

Keywords: Malawi, Macroeconomic Reforms, Economic Growth.

JEL Classification: E65, O11, O38, P51.

Citar como:

Chirwa, T.G., Odhiambo, N.M. (2016). Macroeconomic Policy Reforms and Economic Performance in Malawi (1960-2013). *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):182-203

Resumen

En el artículo se analiza el papel que las políticas gubernamentales y las reformas macroeconómicas han desempeñado sobre el crecimiento económico en Malawi durante el período 1960-2013. En el estudio se identifica un sistema económico regulado por el Estado, que dominó la economía de Malawi, donde los patrones de crecimiento empresarial estuvieron fuertemente influidos por las actividades financiadas por el Estado. En este sentido, se establecen dos razones fundamentales que han llevado a los malos resultados de la economía: el efecto de exclusión del intervencionismo de Estado, que afecta al crecimiento impulsado por el sector privado, y el arbitraje regulatorio que creó el entorno propicio para la búsqueda de rentas. El estudio concluye que las inconsistencias políticas en la implementación de reformas económicas en Malawi han sido fundamentales para influir en los patrones de crecimiento inestable de su economía.

Palabras clave: Malawi, reformas macroeconómicas, crecimiento económico.

1 Introduction

It is postulated that for a country to benefit from effective economic policies and reforms, one needs to understand the *status quo* of the political economy and the economic policies adopted. The economic growth literature today identifies two main sources of growth: the first of these two relates to what economists call «proximate sources of growth», driven by the accumulation of physical capital and human-capital development, while the second relates to «fundamental sources of growth». These have an important drive to influence a country's ability to attract the proximate factors of production. The fundamental determinants have also a bearing on the stability of the macroeconomic environment; effectiveness of the institutional framework of an economy, related as it is, to governance, incentive structures and the social infrastructure; and setting up the right price mechanism and regulatory environment to clear markets (Corbo *et al.*, 1992; World Bank, 1990, 2002; Snowden and Vane, 2005). It is, therefore, important to study each country in its entirety in order to understand the successes and failures they have faced in attracting the proximate determinants of economic growth.

It has been argued that reforms require austerity measures that promote fiscal discipline, macroeconomic stabilization, free trade, privatization, decontrol of prices, and limited political intervention (World Bank 1990; Lucas 1993; Rodrik 1996). Based on this argument, many economists discuss the role that governments should play in influencing economic performance. The Keynesian school of thought that dominated much of the 1950s and 1960s saw a rapid increase of government involvement that went beyond merely addressing market failures as earlier suggested by Keynes himself; and moved more towards the implementation of interventions expected to be efficiently implemented by private agents. In Keynes view, there were some situations where an economy stuck in recession would not quickly respond to the price mechanism to return to its equilibrium path. Thus, the use of countercyclical fiscal policies was important at this juncture to influence short-run growth while market forces do so in the long-run (Keynes 1936).

The focus, however, changed —especially in the 1980s— when an appropriate mix of both capitalist and state interventionism was introduced that saw many developing countries adopting Structural Adjustment Programmes (SAPs), which were supported by the World Bank and the International Monetary Fund. These programs were aimed at introducing economic policies that corrected market failures created by government such as fiscal austerity, privatization, deregulation and free trade. The traditional role of governments was to intervene in markets —in order to address market failures and public choices (World Bank 1990; Kingston *et al.* 2011)—. A number of Economists have described situations in which govern-

ments intervene and develop the relevant public policies required to address such market failures. Usually, market failures would be associated with situations where there are time-inconsistent interventions (Kydlund and Prescott 1977); externalities, the provision of public goods and regulation (Le Grand 1991); and information asymmetries and market structure (Stiglitz 2000).

Malawi is one of the Sub-Saharan African countries that implemented the Structural Adjustment Programs supported by the World Bank and IMF in 1980. Malawi is also one of the poorest countries in the world, with an average GDP per capita at 2005 constant prices of US\$205 for the period 1960-2013 (World Bank 2015b). Since independence, the country has failed to attract the necessary investment for the economy to grow. The aim of this paper, therefore, is to examine the fundamental determinants of growth in Malawi by examining the various development policies and reforms that the Government has implemented since independence in 1964 and the policy challenges that directly affected the performance of the economy.

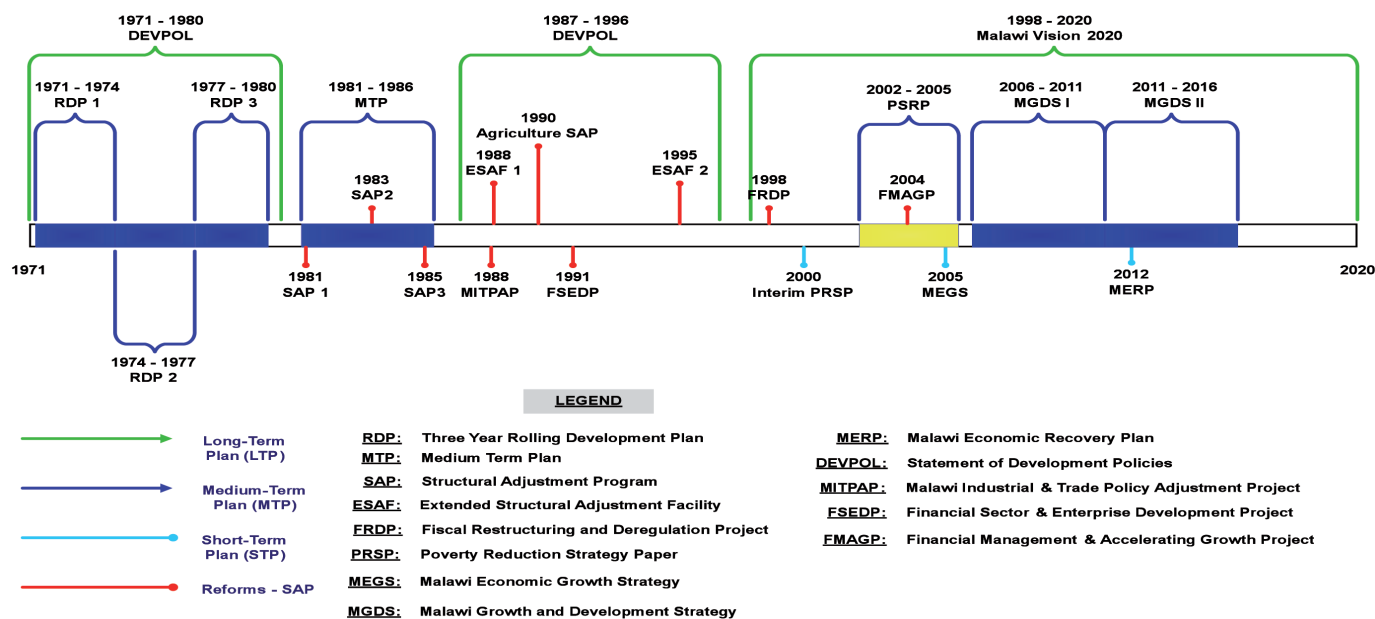
The rest of the paper is organized as follows: the second section examines development plans and reforms that were implemented in Malawi during the period 1970-2010, and their influence on economic growth. The third section discusses the policy challenges that arose from the implementation of the development policies and reforms related to economic growth performance. Lastly, the fourth section concludes the paper.

2 Economic Development Policies and Reforms in Malawi

The nature of Malawi's economic and development policy planning since independence has been guided by the availability of natural resources endowment, driven largely by abundant fertile land and the availability of cheap unskilled labour. The institutional framework and stage of development at independence were the two most important factors that defined the structure and content of future development policies. Although taking different approaches, the institutional framework was characterized by a mixed economic system that defined a national regulated State development planning process highly centralized and driven by State planning (World Bank 1966; Government of Malawi 1971).

As in many mixed economic systems, development planning in Malawi started from the agricultural sector, where the formulation of public investment projects was geared towards supporting agricultural production and productivity. With no existing mining industry, the availability of abundant fertile land and cheap labour

guided the development of economic policy that focused on where Malawi had a comparative advantage in labour-intensive agricultural development (Government of Malawi 1971; World Bank 1975). Figure 1 below is a chronology of Long-Term Plans (LTPs), Medium-Term Plans (MTPs) and Short-Term Plans (STPs) that have been implemented in Malawi since independence to support the Government philosophy. As illustrated in figure 1, the sub-sections 2.1-2.7 below give an overview of the development policies and reforms that were implemented in Malawi during the period 1970-2011.



NB: The chronology of these events was combined by the authors from various Development Policies, Plans and Reforms implemented in Malawi since 1971, from the Statement of Development Policies, 1971-1980; Three-Year Rolling Development Plans, 1971-1980; Medium-Term Plan, 1981-1986; Statement of Development Policies, 1987-1996; Malawi Vision 2010, and a number of Structural Adjustment Reforms, financed by the World Bank and the International Monetary Fund.

Figure 1
Malawi Development Policies and Reforms (1970-2020)

2.1. The Development Plan of 1971-1980

The first long-term development plan to be implemented by the Government of Malawi was the Statement of Development Policies, 1971-1980. The implementation of the development plan was done via three-year rolling development plans for the periods 1971-1974, 1974-1977, and 1977-1980 (World Bank 1975). The central objectives of the development plan were to: (i) achieve an average growth rate of 8% per annum (p.a.); (ii) increase agricultural production and productivity to raise rural incomes and national foreign exchange earnings; (iii) expand geographical distribution of economic activity by opening up new areas in the Central and Northern Regions of the country; (iv) increase local participation in economic activities through management and ownership of enter-

prises; and (v) elimination of the dependence on foreign assistance to cover government's recurrent expenditure (Government of Malawi 1971). The Government of Malawi took up development planning, with little engagement of the private sector as this sector during the 1960s was underdeveloped. According to the World Bank Development Indicators (2015b), Gross Domestic Savings in the 1960s was negative and averaged -0.2% p.a. while economic growth averaged 4.8% p.a.; and as a result the Government's involvement was critical. Parastatals were being created in areas, such as commerce and industry, agricultural production, transport and communications, tourism and social services (Government of Malawi 1971). Economic growth in the 1970s rebounded and the economy grew at an average rate of 6.2% p.a., which was more than twice the growth rate of population averaging 2.9% p.a. during the same period. Furthermore, Gross Domestic Savings as a share of GDP improved from -0.2% p.a. in the 1960s to an average of 14.4% p.a. in the 1970s (World Bank 2015b).

However, towards the end of the decade, there were five major problems that affected the sustainability of Malawi's future economic growth. These included the slow growth and poor quality of traditional exports from smallholder farmers; the declining terms of trade; the continued problem of population growth that increased pressure on the land available for the cultivation of export crops; the low performance of public enterprises; the increasing government budget deficit; and the slow growth in human capital development—resulting in a continued shortage of skilled labour, and reliance on expatriates (World Bank 1981a).

The lack of diversification of cash crops for exports, such as tobacco and tea, which accounted for 90% of all foreign exchange earnings, was facing a significant challenge of unpredictable export prices and price controls by the Government. The low international tobacco and tea prices; taxes on export crops such as cotton, groundnuts and tobacco; and *ad hoc* or arbitrary price controls on agricultural products, such as meat, poultry and dairy products; led to growth stagnation of smallholder agriculture (World Bank 1981a). Figure 2 is an illustration of real price movements for international tobacco and tea prices that affected the Malawian economy during the period 1960-2013.

As illustrated in figure 2, international prices for tobacco and tea declined sharply in real terms between 1960 and 1970. International tobacco prices fell by almost two-thirds from US\$9,073 per metric ton in 1960 to US\$3,500 per metric ton in 1980. Similarly, international tea prices fell by more than half from an average of US\$5.38 per kg in 1960 to US\$2.54 per kg in 1980 (World Bank 2015a).

Secondly, the continued growth in population as a driver of economic growth became a concern, owing to the fact that available fertile land for cultivation was sharply declining. Between 1966 and

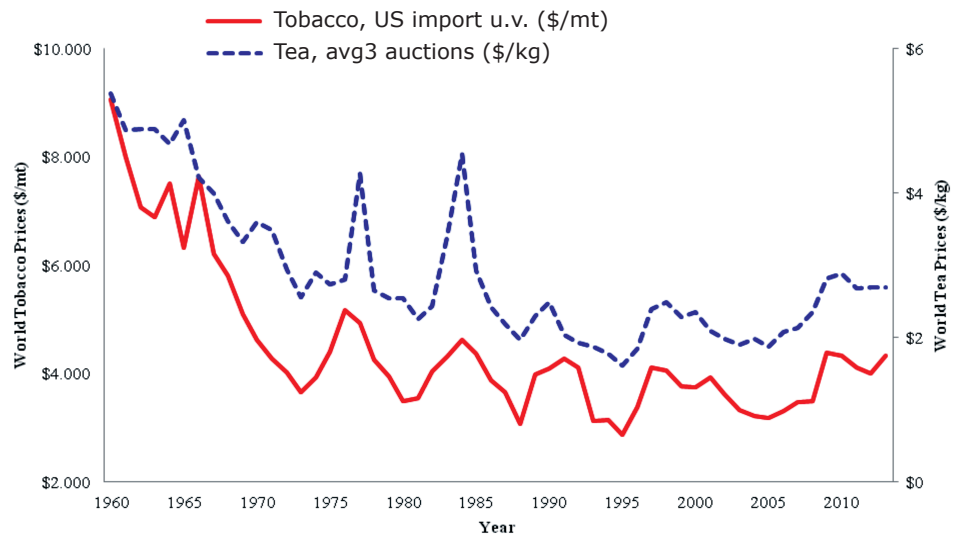


Figure 2
International Commodity Prices for Tobacco and Tea (1960-2013)
Source: World Bank (2015a).

1976, population growth was estimated at 3.3% p.a., declining to 2.9% p.a. between 1977 and 1986 (Government of Malawi 2010). The rising population meant that government had to spend more on social services, such as health and education, which was already constrained; and as a result, the shortage of skilled labour continued to increase in the 1970s. The shortage of skilled labour was also exacerbated by wage controls implemented by the Government that restrained increases in real wages —leading to serious adjustment problems affecting the Malawian economy (Government of Malawi 1987; World Bank 1981a)—. This led to increasing government budget deficits, which crowded out private investment. Although the Government registered surpluses on its recurrent account and modest budget deficits between 1973 and 1979, the situation changed drastically between 1979 and 1981, when the fiscal position deteriorated sharply. Figure 3 illustrates co-movements between government consumption and the accumulation of Gross Domestic Savings during the period 1960-2013. The primary vertical axis on the left represents a scale for government consumption while the secondary vertical axis on the right is a scale for gross domestic savings.

The poor performance of a number of public enterprises registering significant losses had an adverse impact on the government's budget, which increased the subventions to such poor enterprises (Government of Malawi 1987; World Bank 1988). As illustrated in figure 3, government consumption as a share of GDP was on average over the minimal threshold of 10% of GDP. Though Gross Domestic Savings as a share of GDP improved in the 1970s and 1980s, the crowding-out effect of increased government consumption started to be felt in the 1990s where Gross Domestic Savings declined sharply from an average of 14.4% in the 1970s to 2.5% p.a. in the 1990s (World Bank 2015b).

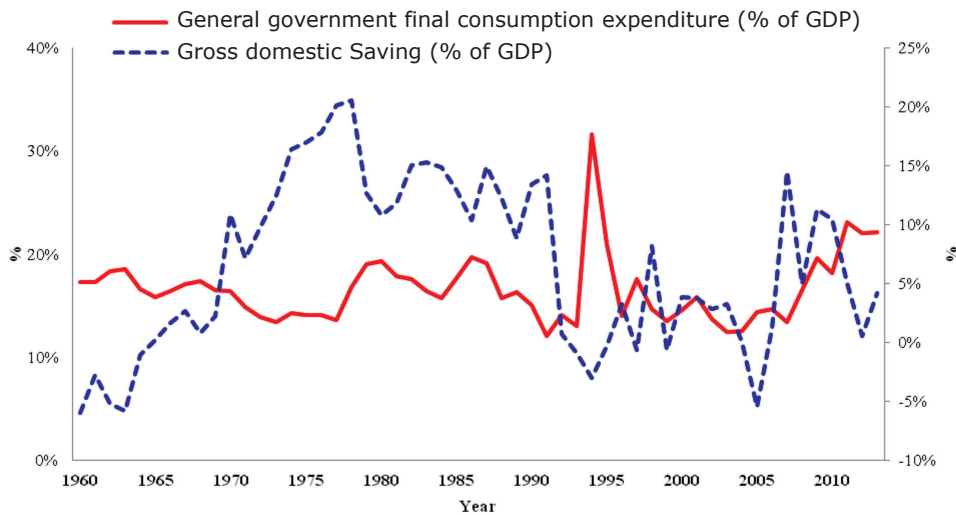


Figure 3

Crowding-out Effect of Government Consumption on Gross Domestic Savings: 1960-2013

Source: World Bank (2015b).

2.2. The Medium-Term Plan of 1981-1986

The advent of Structural Adjustment Programs in Malawi commenced with the development of a five-year Medium-Term Plan covering the Government of Malawi's fiscal years of 1981/1982 to 1985/1986. This was formulated in consultation with the World Bank and International Monetary Fund, in order to tackle the structural problems and economic shocks faced by Malawi during the period 1979-1981. The major objectives of the medium-term plan were threefold: (i) to achieve a real GDP growth rate of 4.8% p.a.; (ii) to increase export diversification through the development of new smallholder and estate crops, livestock and forestry industries, and agro-businesses; and (iii) to improve the financial performance of public enterprises to reduce the burden on domestic borrowing and debt (World Bank 1988; Collier and Gunning 1999).

The Medium-Term Plan was supported by three structural adjustment loans funded by the World Bank in June 1981, November 1983 and November 1985 (World Bank 1981b; 1983; 1985). The key principal objective of these loans was to assist the Government of Malawi in addressing its balance-of-payment problems. The balance-of-payment support had conditions, of which one related to influencing fiscal and monetary policies targeting high fiscal deficits that caused increases in prices (inflation), and exchange rate misalignment. During the period when the structural reforms were implemented, the Government of Malawi managed to contain current account deficits, which fell from 23.5% of GDP in 1979-1980 to an average of 9.5% of GDP during the period of 1981-1985 (World Bank 1988).

The progress made was a result of reduced external borrowing by government of commercial loans to concessional loans offered by the World Bank, the African Development Bank and others; the

rescheduling of debt-service payments that were due between 1981 and 1985; and the reduction of public sector consumption on merchandize imports. The Structural Adjustment Programmes also had the arduous task of exploring ways to improve output growth through trade, investment in agriculture and industry, and employment performance in sectoral institutions and government services (World Bank 1981a).

The crowding-out effect of increased Government expenditures was felt when the levels of investments fell sharply by almost 50% during the 1979-1981 period; gross capital formation as a share of GDP fell from 30.2% of GDP in 1979 to 17.6% of GDP in 1981 (World Bank 2015b). The vulnerability of the government's budget continued with a rapid deterioration of the government's budget deficit that rose from 12.3% of GDP during the 1978/1979 fiscal year to 16.5% of GDP in the 1980/1981 fiscal year. Although the government managed to reduce the overall government budget deficit from 16.5% of GDP during the 1980/1981 fiscal year to 8.3% of GDP in the 1985/1986 fiscal year, this was at the expense of a significant reduction in development expenditure (Government of Malawi 1987).

An increase in Government expenditure was also problematic; since it continued to crowd-out private investment, which rose from 20% of GDP in 1986 to 31% of GDP in 1994 (World Bank 2015b). The growth in Government recurrent expenditures was marred by high interest payments, which increased due to the borrowing at commercial interest rates. The increased borrowing was used to support recurrent expenditures and a sharp deterioration of the performance of public enterprises (Government of Malawi 1987; Collier and Gunning 1999). Figure 4 illustrates the co-movement between government consumption share in GDP and real interest rates.

As illustrated in figure 4, high rates of government consumption are associated with high rates of real interest rates revealing a

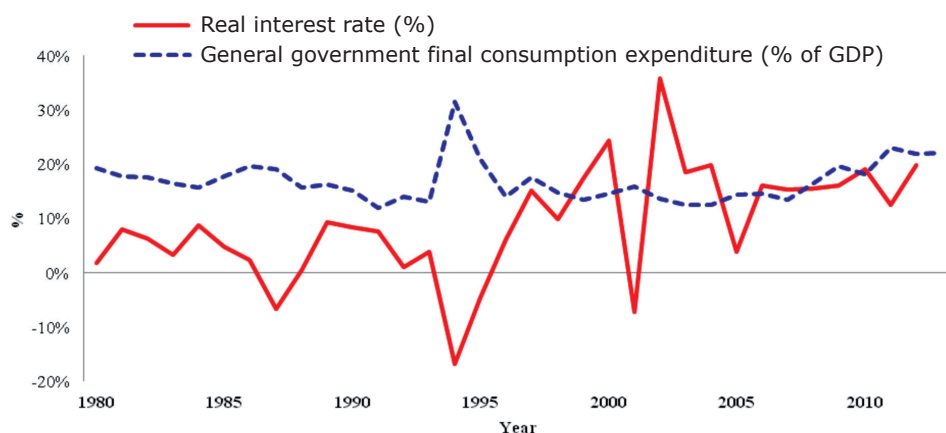


Figure 4
Government Consumption and Real Interest Rates (1980-2013)
Source: World Bank (2015b).

positive co-movement. The real interest rate has grown from an average of 3.8% p.a. in the 1980s to 16.1% during the period 2001-2013 (World Bank 2015b). The economy during the period of implementation of the Medium-Term Plan, however, did not perform as expected. Between 1981 and 1985, the real GDP growth rate for the period averaged 2.2% p.a. versus a target of 4.8% p.a. Although there were some improvements in the balance of payments position—due to foreign capital inflows from the World Bank and the IMF—, the key drivers of economic growth deteriorated sharply. Inflation grew at an average rate of 13.1% p.a., followed by exchange rate devaluations that averaged 9.5% p.a. (World Bank 2015b).

On a more positive note, the structural adjustment programmes supported by the World Bank and the IMF assisted Malawi in improving its balance-of-payments position. The trade balance registered a significant improvement, which reduced from an average of -8.4% of GDP between 1978 and 1980 to a surplus averaging 7.1% of GDP during the period 1981-1985. The current account deficit also declined significantly—from an average of -24% of GDP between 1978 and 1980 to a lower average of -11.5% of GDP during the 1981-1986 period (Reserve Bank of Malawi 1989).

2.3. The Development Plan of 1987-1996

The Medium-Term Plan implemented during the 1981-1986 period did not provide a coherent blueprint for the Government, in terms of prioritizing where investments were to be channelled. A new comprehensive development strategy was formulated in 1987, with a focus on reducing poverty, promoting education and health, improving income distribution and the welfare stability for Malawians. The Statement of Development Policies of 1987-1996 had four critical objectives: (i) to achieve an average real GDP growth of 4.4% p.a. that was expected to exceed the rate of population growth projected to grow at 3.7% p.a.; (ii) to restore fiscal discipline to ease pressure on the balance-of-payments position; (iii) to improve the balance-of-payments position through export diversification; and (iv) to reduce the annual rate of inflation from 26% in 1987 to 5% by 1991 (World Bank 1988).

This was also the first long-term development plan that outlined the structural policy reforms needed to boost the key productive sectors of the economy. The focus was to increase production and productivity by following a more market-oriented approach with increased private sector participation (Government of Malawi 1987). The Government in its statement outlined four critical policies aimed at improving private sector participation and reducing its involvement in the economic growth process. The first policy was to ensure that a favourable climate to attract private sector investment from both domestic and foreign sources was encouraged through the provision of incentives to undertake specific economic activities. This was to

be achieved by ensuring that the Government moved away from direct control and the strict regulation of enterprises —to one of promotion and support.

Secondly, the Government accepted the responsibility of providing essential infrastructural services, such as roads, electricity supply, telecommunication and land. Thirdly, the Government would promote Research and Development (R&D), particularly in the key sectors of agriculture, fisheries, mineral exploration, industrial technology, disease control and the environment. Lastly, the Government assumed the responsibility of developing human capital to ensure the availability of skilled labour. Investments in education focused on expansion and improving the quality of primary and secondary education, enhancing scientific and technical skills and improving teacher training. Health and population growth were also critical investments that the Government planned —in particular increasing resources for maternal and child-care services and increasing the number of primary health clinics in rural areas (Government of Malawi 1987).

An important structural reform that the Government of Malawi implemented during the period of its second long-term development plan was the Industrial and Trade Policy Structural Adjustment Programme (ITPSAP) signed on May 25, 1988 with the World Bank. The aim of the ITPSAP was to facilitate the creation of an enabling environment for the growth of the manufacturing sector, to increase the efficiency of resource allocation, to create employment, and to promote the growth of exports. The ITPSAP was also implemented to support an existing agreement that the Government had signed with the IMF on its first ESAF in 1988 that aimed at reducing government expenditure from 33% of GDP in 1986 to 24% of GDP in 1991 (Collier and Gunning 1999).

The ITPSAP introduced major trade liberalization policy reforms targeting fiscal spending, exchange rate liberalization by the year 1991, and trade tax reforms. The ITPSAP also provided the needed foreign exchange to finance imports by promoting a market determined allocation of foreign exchange. Furthermore, the ITPSAP aimed at liberalizing the import regime and constituted the removal of import prohibitions, the rationalization of import tariffs, and price decontrol (World Bank 1988).

The market-determined exchange rate regime was, however, short-lived; and it only survived up to November 1994. Policy inconsistencies grossly affected the implementation of a market-determined exchange rate regime. The numerous devaluations and depreciations of the Malawi Kwacha —28.5% in 1992; 22.2% in 1993; and 98.4% in 1994— led the Government to move back to a fixed exchange rate regime. This was implemented between December 1994 and June 1997. From July 1997 to July 2003, the exchange-rate policy moved back to a flexible exchange rate regime (Reserve Bank of Malawi 2005).

Exchange rate policy reversals continued thereafter; and from August 2003 to February 2005, the regime returned to a fixed exchange rate system. In 2005, there were two policy reversals: between March and June 2005, the Reserve Bank of Malawi adopted a flexible exchange rate regime, which was changed to a fixed exchange rate system from July to December 2005. The policy reversal trend continued; and from January 2006 to November 2007, a flexible exchange rate policy was adopted; before being reversed to a fixed managed float with occasional devaluation between December 2007 and April 2012. From May 2012 onwards, the policy moved to a full market-determined (floating) exchange rate regime (Reserve Bank of Malawi 2008; Government of Malawi 2012).

The period of multiparty dispensation in 1994 came with additional reforms that aimed at addressing structural constraints. In April 1996, the new Government signed a Fiscal Restructuring and Deregulation Project with the World Bank to continue supporting the balance-of-payment financial requirements faced by Malawi year after year, on condition that certain policy reforms were implemented to restore macroeconomic stability.

The project also supported the reforms initiated through the second ESAF that was financed by the IMF in 1995 (World Bank 1998). With the first Fiscal Restructuring and Deregulation Credit from the World Bank, the Government removed restrictions on smallholder production of key cash crops, such as burley tobacco. Restrictions were also removed for private traders to freely trade in key agricultural areas, such as seeds and fertilizers, outputs such as burley tobacco, and other cash crops. The Government, on the other hand, reduced the provision of fertilizer subsidies, introduced privatization programs to restructure commercial parastatals that were a significant drain on government resources, and undertook major tax and civil service reforms (World Bank 1998).

A second credit on Fiscal Restructuring and Deregulation was signed in November 1998 with the World Bank —to continue supporting policy reforms aimed at promoting private sector-led growth, accelerating privatization efforts of public parastatals that had been a drain on the government's budget, and supporting public sector reforms aimed at improving the management of public expenditure (World Bank 1998). Despite Malawi implementing all these structural adjustment reforms, high fiscal deficits still continued to be a significant setback in attaining the macroeconomic stability that was crucial for sustainable economic growth.

At the helm of the high fiscal deficits was the continued poor performance and mismanagement of public expenditure, coupled with weak policy and strategic planning. This created a mismatch between planned projects and the availability of resources to fund them —leading the Government to excessively borrow— both from

the local and external financial markets. As a result, fiscal deficits continued to increase from an average of 2.0% of GDP during the fiscal year (FY) 2000/2001; 7.7% of GDP in FY2001/2002; to an average of 12.8% of GDP in FY2002/2003 (Government of Malawi 2004, p. 2).

The decade performance during the implementation of the second long-term development plan was, nevertheless, unsatisfactory. During the period, 1987-1996, the economy grew at an average growth rate that equalled the rate of population growth at 3.7% p.a. versus a projected growth rate of 4.4% p.a. The inflation rate continued to increase, averaging 29.8% p.a. against a target of 5%. The terms-of-trade never improved, as projected, due to the continued declining of international export prices such as tobacco and tea; and the rising import bills, where the current account deficit as a proportion of real GDP rose from an average of -10.7% of real GDP during the 1981-1986 period to an average of -18.1% of real GDP between 1987 and 1996 (Reserve Bank of Malawi 1999; World Bank 2015b).

2.4. The Malawi Vision 2020

Malawi's third long-term strategy, the Malawi Vision 2020, was developed through an extensive consultative and participatory process in 1998 that provided another dimension to long-term strategic development management. The Vision was a collection of aspirations —and not development plans *per se*, as described in the previous long-term development plans. Rather than adopting a project-by-project approach, the Vision adopted a multi-faceted and multi-sectoral approach that involved considering changes in economic, technological, social and political attitudes (Government of Malawi 1998).

The other distinguishing feature of the Malawi Vision 2020 was the coverage period, which covered a period of 20 years, unlike the earlier long-term development plans that had covered a period of 10 years. The overall goal of the Vision was for Malawi to become a middle-income country with a per capita real income of US\$1,000 by the year 2020. This aspiration meant that, given a population growth rate of 2.0% p.a., as projected by the Population and Housing Census (1998), real GDP growth was expected to increase at an average rate of 9% p.a.; while real income per capita was expected to increase at a rate of 7% p.a. from baseline values for the year 1998 (Government of Malawi 1998).

During the period 1998-2013, the Malawi economy experienced a real GDP growth rate of 4.1% p.a. against a target of 9% p.a.; an actual real GDP per capita growth rate of 1.2% p.a. versus a target of 7% p.a.; an unstable inflation rate that grew at a rate of 17.5% p.a., versus a policy of having a single-digit inflation rate with a

target of 5% p.a.; and a local currency that depreciated at an annual rate of 23.5% p.a. (World Bank 2015b).

There were three medium-term strategies that were developed in support, partly or entirely, of the Malawi Vision 2020. These are discussed below, starting with the Malawi Poverty Reduction Strategy Paper of 2002-2005, the Malawi Economic Growth Strategy of 2004, and the Malawi Growth and Development Strategy of 2006-2010.

The Malawi Poverty Reduction Strategy of 2002-2005

The Malawi Poverty Reduction Strategy Paper (MPRSP) was approved by the Government in April 2002 as another statement of medium-term national strategy. The MPRSP was implemented for a period of three years, 2002-2005; and it provided a major policy departure from the previous development plans; and most importantly the Development Policies of the 1970s and 1980s (Government of Malawi 2002, p. 1). The MPRSP focus was on poverty-reduction through addressing socio-economic and political issues that would empower the poor as the underlying philosophy (Government of Malawi 2002).

Another distinguishing feature of the MPRSP was its focus on an integrated development strategy that aimed at moving away from centralized planning and towards decentralized planning and implementation. The Central Government's role was, therefore, expected to be reduced to one of national policy planning and development, and the enforcement of standards and regulations (Government of Malawi 2002). The MPRSP objectives were threefold. The first objective was to achieve an average real GDP growth rate of 4.3% p.a. between the period 2002 and 2005. This was expected to increase gradually from 3% in the fiscal year 2002/2003, to 4.5% in the fiscal year 2003/2004, and to 5.2% in the fiscal year 2004/2005.

The second objective was to reduce the rate of inflation from 27.6% in the fiscal year of 2001/2002 to 4.4% in the fiscal year of 2004/2005. The third objective was to ensure a stable exchange rate that depreciated at an annual rate of 2.7% p.a. —from MK71 in the fiscal year of 2002/2003 to MK78 in the fiscal year of 2004/2005 (Government of Malawi 2002).

The macroeconomic instability conditions, however, continued to worsen the domestic investment climate. Between 2002 and 2005, the actual average real GDP growth rate achieved was 3.7% p.a. The inflation rate averaged 12.8% p.a., despite falling from 22.7% in 2001 versus a target of 11.5%, and which then declined further to 11.4% in 2004. The exchange rate depreciated at an average rate of 13.4% p.a., rising from MK72.2 to the dollar in 2001, to MK118.9 to the dollar in 2005 (World Bank 2015b). Though investments (gross capital formation) as a proportion of GDP increased from 13.5% of GDP in 1998 to 22.7% in 2005; gross

domestic savings declined further from 8.1% of GDP in 1998 to -5.5% of GDP in 2005. Foreign capital inflows (foreign aid) thus dominated the contribution towards total investments in the country averaging 25.7% of GDP p.a. during the period 1998-2005 (World Bank 2015b). The MPRSP macroeconomic objectives were, thus, contrary to the Malawi Vision 2020 target of achieving an annual growth rate of 9% p.a.

The Malawi Economic Growth Strategy of 2004-2008

In July 2004, the Government of Malawi —after realizing the deficiencies brought in by the MPRSP— launched a short-term plan, the Malawi Economic Growth Strategy (MEGS). This was a complementary strategy to strengthen the first pillar of the MPRSP, sustainable pro-poor growth. The MEGS was developed on the philosophy that a high rate of economic growth is achievable, if an economy stimulates trade and investment, as well as restoring macroeconomic stability (Government of Malawi 2004). Government realized that the strategies and actions proposed in the MEGS, if implemented effectively, aimed at achieving a minimum and sustained annual economic growth of 6% p.a.

Under this pillar of the MPRSP these changes were ineffective. The evidence was supported by the MPRSP Progress Report of 2003 that identified a lack of proper prioritization of strategies under the pillar that would eliminate impediments to economic growth and the absence of a strategy that articulated the role of the private sector in the growth process (International Monetary Fund 2003). The MEGS thus focused on stimulating trade and investment in key sectors of the economy (Government of Malawi 2004).

The implementation of the MEGS was, however, short-lived, as Government realized the need for the strategy to cover other equally important development aspects, such as human capital development, safety nets, good governance, and the achievement of the Millennium Development Goals. A comprehensive strategy was, therefore, developed by the Government in 2005: the Malawi Growth and Development Strategy (MGDS) to account for both growth and social development (Government of Malawi 2006).

The Malawi Growth and Development Strategy of 2006-2010

The Malawi Growth and Development Strategy (MGDS) was another five-year medium-term strategy covering the period from 2006 to 2011; it was directly linked to four themes under the Malawi Vision 2020 on sustainable economic growth, social development, infrastructural development, and improved governance. The goal of the strategy was to create wealth through sustainable economic growth by first building Malawi's key infrastructure as the main catalyst for reducing poverty. The main objective was to address the balance-of-payments problems; as the performance of the external sector portrayed Malawi as a predominantly consuming,

rather than a producing and export-oriented nation (Government of Malawi 2006).

The main underlying assumptions of the MGDS was to achieve a minimum growth in real GDP of 6% p.a. during its implementation period, a conservative estimate that was lower than the projected growth rate stipulated in the Malawi Vision 2020. The MGDS also recognized the importance of key macroeconomic stabilizing variables of the inflation rate, the interest rate and the exchange rate as critical variables that had affected the sustainability of economic growth in the previous regimes and years.

The Government's target was, therefore, to achieve stability in these macroeconomic variables during its implementation period. The target for inflation was set at 5% by the year 2011; per capita income was expected to grow from US\$242 to US\$450 by the year 2011; and the exchange rate policy was expected to remain market determined within a managed float (Government of Malawi 2006).

The macro-economic performance during the MGDS period was impressive, with high economic growth rates registered in the first four years of implementation, at an average growth rate of 7.2% between 2006 and 2009. The highest growth rate was achieved in 2007 at 9.5%, followed by 8.3% in 2008, and 9% in 2009. However, the performance was disturbed in 2010, when real GDP growth declined to a rate of 6.5%. Real per capita income also rose at an average rate of 4.1% p.a., versus a population growth rate of 3% p.a. (World Bank 2015b). The highest rise in per capita income was recorded in 2007 at a rate of 6.2%. The performance of stabilizing macro-economic variables was also impressive with the inflation rate registering an average growth rate of 9.3% during the MGDS implementation period —with the lowest value achieved in 2010 at 7.4% (World Bank 2015b).

The exchange rate also remained relatively stable due to Government policy to move away from a market determined exchange rate to a managed floating exchange rate regime. This policy reversal saw the exchange rate depreciating within a band at an average rate of 5% p.a. during the MGDS implementation period, and reduced to 1.3% p.a. between 2007 and 2010 (World Bank 2015b).

The balance-of-payments position, however, did not perform well; and Malawi continued to register significant trade deficits averaging -17.4% of real GDP p.a. during the MGDS implementation period. Gross domestic savings almost tripled from an average of -5.5% of GDP in 2005 to 10.4% of GDP in 2010. This facilitated the increase in gross capital formation that grew from 22.7% of GDP in 2005 to 26.0% of GDP in 2010 (World Bank 2015b).

The source of total investments, however, continued to be from foreign capital inflows financed mainly by concessionary loans from the World Bank, IMF and foreign aid through bilateral agreements

with Malawi's major donors. During the MGDS implementation period, foreign aid averaged 26.5% p.a. It was for this reason that Malawi's economic growth was disturbed in 2010 —when most of its major donors pulled out— due to poor macroeconomic governance —leading to a sharp deterioration of economic growth from a buoyant growth rate in 2009 of 9% to 6.5% in 2010 (World Bank 2015b).

3

The Influence of Government Policy and Reforms on Economic Growth in Malawi

The evidence provided in the literature review on development plans and reforms implemented in Malawi during the study period show a high degree of State-intervention leading the growth process. This was in sharp contrast to the principles leading the Structural Adjustment Programmes that aimed at promoting a market-oriented economy with increased private sector involvement in the economy (Bird and Rowlands 2000). The aim of structural adjustment loans was to enforce a market-oriented economy and a significant move away from a State-regulated economy with a focus on privatization of state-owned industries, liberalization of capital markets, and market-based pricing (Easterly 2005).

Government interventions are expected to address market failures; and from the viewpoint of a classical economist, the Government is expected to limit its activities to creating an enabling environment for private sector-led growth (Snowdon and Vane 2005). The first market reforms to address this concern commenced in the 1980s, with the advent of Structural Adjustment Programmes financed by the World Bank and the IMF. However, these reforms did not achieve their stated objectives in many African countries including Malawi (Easterly 2005). Comparable studies conducted in Africa, show a similar trend where structural adjustment programs failed; not entirely a blame on the principles governing the structural adjustment process, but rather policy inconsistencies that most governments adopted. In a study by Kingston *et al.* (2011), structural adjustment programs failed to transform economies such as Ivory Coast, Senegal, Uganda and Zimbabwe. A common feature of these countries, including Malawi, is that their economies continue to be largely driven by agriculture.

The literature review for Malawi conducted in this study supports the inability of the structural adjustment loans to influence government in creating an enabling environment for private sector led growth, improving the level of public savings, restructuring the agricultural sector with a focus on implementation of programs with high returns, the efficient use of public resource, the adoption of rational prices and world market conditions to guide investment and production

decisions, and the restructuring of public enterprises (Easterly 2005). These results also support the empirical analysis found in Gebregziabher (2015, p. 179) where Malawi experienced a sharp decline in economic growth rates even after structural adjustment reforms were implemented. However, based on the literature review, it is clear that the economic woes experienced in Malawi during the study period were not necessarily a problem of the structural adjustment programs; but rather a failure to adjust towards a more market-driven economy led by private sector development.

The period of implementing the Structural Adjustment Programmes in Malawi was characterized by macroeconomic instability mainly influenced by policy inconsistencies in implementing the reforms and declining productivity (Government of Malawi 2004, p. 12). The economic system that dominated and was promoted by the Government during the study period was, therefore, more of a State-regulated economic system that created two main challenges for the Malawian economy: the crowding-out of private sector investment, and regulatory arbitrage that created an environment characterized by rent-seeking behaviour. The following sections discuss these challenges in more detail.

3.1. Crowding-Out of Private Sector Investments

Since independence, the Government of Malawi has implemented development policies and reforms that were inconsistent with regard to the objectives they set out to achieve. Since 1964, the Government of Malawi created public institutions and parastatals in areas that were expected to be efficiently delivered by private sector agents. These policies eventually crowded-out private sector investment, destroyed incentives for increasing production and productivity, as well as entrepreneurial growth; and they promoted unnecessary bureaucracies, rent-seeking behaviour and corruption (World Bank 1998, p. 11; Government of Malawi 2004, pp. 16 and 69-70).

Increased government budget deficits have been manifested throughout the study period; and some of the factors it affected include the low accumulation of physical capital that declined sharply, averaging 27.0% of GDP p.a. during the period 1971-1980, 19% during the 1981-1990 period, 17% between 1991 and 2000, and an average of 21% of GDP p.a. during the period 2001-2013. Further deterioration was experienced in the failure of Malawi to attract foreign direct investment that averaged 1.3% of GDP at 2005 constant prices p.a.; low gross domestic savings that averaged 6.5% of GDP at 2005 constant prices p.a. during the period 1960-2013; and high real interest rates that rose from an average of 3.8% during the period 1981-1980 to 16.1% during the period 2001-2013 (World Bank 2015b).

By international standards, the level of gross domestic savings which is a key source of investment in any economy, averaged 6.5%

of GDP during the period 1960-2013. This was significantly below the minimum levels required for an economy to grow which is expected to be not less than 20% of GDP (Bassanini *et al.* 2001). As a result, the policies and institutions that the Government of Malawi had established and implemented failed to generate the necessary savings and investments required for the economy to grow. The level of government failure in this case was insurmountable; and it is recommended that the Government of Malawi sustainably reduces its involvement in the market, as well as facilitating the process to create a conducive environment for private sector-led growth.

3.2. Regulatory Arbitrage

One of the major challenges that the Malawian economy has faced is related to regulatory arbitrage that resulted from the inefficient implementation of Government-led interventions — leading to price and exchange rate misalignments, commodity subsidies and subventions to parastatals that have been a significant drain on public resources (Government of Malawi 2006).

Le Grand (1991) argued that through the operations of markets, the price mechanism is crucial; as it links the production costs of an intervention to the income that it generates. Similar arguments have been propounded in the literature whereby a stable macroeconomic environment supported by an efficient price mechanism and regulatory environment; as well as efficient public institutions is conducive for economic growth (World Bank 1990). However, State-run interventions do not go through such processes; as almost all of the government activities are financed through the collection of government revenues, whose main sources are taxes, donations or grants. Since the price mechanism is not usually used when the Government selects which public interventions to implement, there is no guarantee that the public policy choices made will be optimal. This missing link, therefore, increases the likelihood of misallocating public resources which promote interventions that are implemented sub-optimally.

The public interventions that the Government of Malawi implemented during the study period were, therefore, no exception to this rule. Throughout our study period, the evidence provided shows that price and exchange-rate controls, commodity subsidies and subventions to poorly performing parastatals were supported by the Government budget (World Bank 1998, p. 11; Government of Malawi 2006, p. 79). In addition, government did not utilize price signals from trends in international commodity prices for its major cash crops such as tobacco and tea where their prices fell significantly during the study period. For instance, tobacco prices declined by two-thirds, while tea prices fell by almost half during the period 1960-2013 (World Bank 2015a). With the likelihood that government revenues support interventions with unrelated costs of production,

the Government of Malawi is not able to be in a position to know whether more or less resources are being used to support any given public intervention optimally. Implementing activities that would lead to reducing allocative inefficiencies is, therefore, recommended if Malawi is to attract the necessary investments needed for the economy to grow.

4 Conclusions

The paper has examined the role that the State in Malawi played in influencing economic growth trajectories over the period 1960-2013. The analysis provides a linkage of the role that development policies and reforms played as fundamental drivers of economic growth to attract the necessary investments and in the accumulation of physical capital in Malawi. The study reveals that the level of State-intervention has been high; and created a macroeconomic environment that was not conducive for growth. This led to two main challenges that affected the Malawian economy. These include the crowding-out of private sector investment, and regulatory arbitrage.

During the period 1960-2013, the crowding-out effect of government interventions led to a decline in gross domestic savings that averaged 6.5% of GDP at 2005 constant prices p.a., which was significantly below the recommended minimum levels of at least 20% and above. Regulatory arbitrage, on the other hand, led to macro-economic instability as increased government budget deficits and inappropriate resource allocation destabilized the economy through the growth of inflation that averaged 17.9% p.a., exchange rate depreciations that grew at an average rate of 14% p.a. during the period 1981-2013; and inefficient utilization of the price mechanism to inform resource allocation.

The evidence points out that, if the Malawian authorities had focused on ensuring macroeconomic stability, the use of an efficient price mechanism and regulatory environment to inform decisions; a conducive environment for economic growth would have been created and dominated by private sector-led growth. The study, therefore, concludes that policies and reforms have an important role to play and are fundamental drivers of economic growth in Malawi if implemented effectively.

5 References

- BASSANINI A, SCARPETTA S, HEMMINGS P. (2001). Economic Growth: The role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries. Economics Department Working Papers 283.
- BIRD G, ROWLAND D (2000). The catalysing Role of Policy-Based Lending by the IMF and the World Bank: Fact or fiction? *Journal of International Development* Vol. 12, No. 7:951-973.
- COLLIER P, GUNNING JW (1999). The IMF's Role in Structural Adjustment. WPS/99-18 (June).
- CORBO V, FISCHER S, WEBB SB (1992). Adjustment Lending Revisited: Policies to restore growth. A World Bank Symposium. The World Bank, Washington D. C. (eds).
- EASTERLY W (2005). What did Structural Adjustment Adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of Development Economics* Vol. 76, No. 1:1-22.
- GEBREGZIABHER F (2015). Adjustment and Long-Run Economic Performance in 18 African Countries. *Journal of International Development* Vol. 27, No. 2:170-196.
- GOVERNMENT OF MALAWI (1971). Statement of Development Policies, 1971-1980. Office of the President and Cabinet, Economic Planning Division: Zomba (December).
- GOVERNMENT OF MALAWI (1987). Statement of Development Policies, 1987-1996. Office of the President and Cabinet, Economic Planning and Development Department: Lilongwe.
- GOVERNMENT OF MALAWI (1998). Vision 2020: The National long-term development perspective for Malawi. National Economic Council: Lilongwe (March).
- GOVERNMENT OF MALAWI (2002). Malawi Poverty Reduction Strategy Paper: Final draft. Ministry of Economic Planning and Development: Lilongwe (April).
- GOVERNMENT OF MALAWI (2004). Malawi Economic Growth Strategy Volume II: Main Report. Ministry of Economic Planning and Development: Lilongwe (July).
- GOVERNMENT OF MALAWI (2006). Malawi Growth and Development Strategy: From poverty to prosperity 2006-2011. Ministry of Finance: Lilongwe (July).
- GOVERNMENT OF MALAWI (2012). Malawi Economic Recovery Plan, 2010-2020. Ministry of Economic Planning and Development.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2003). The Annual Review of the Malawi Poverty Reduction Strategy 2002/03. IMF Country Report No. 03/329 (October).
- KEYNES JM (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- KINGSTON CS, IRIKANA G, DIENYE V, KINGSTON KG (2011). The Impacts of the World Bank and IMF Structural Adjustment Programmes on Africa: The case study of Cote D'Ivoire, Senegal, Uganda, and Zimbabwe. *Sacha Journal of Policy and Strategic Studies* Vol. 1, No. 2:110-130.
- KYDLAND FE, PRESCOTT EC (1977). Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* Vol. 85, No. 3 (June):473-492.
- LE GRAND J (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science* Vol. 21, No. 4 (October):423-442.
- LUCAS RE JR. (1993). Making a Miracle. *Econometrica* Vol. 61, No. 2 (March):251-272.
- RESERVE BANK OF MALAWI (1989). *Financial and Economic Review* Vol. XXI, No. 2. Blantyre: Blantyre Print and Packaging.
- RESERVE BANK OF MALAWI (1999). *Financial and Economic Review* Vol. XXXI, No. 2. Blantyre: Blantyre Print and Packaging.
- RESERVE BANK OF MALAWI (2005). *Financial and Economic Review* Vol. 37, No. 1. Blantyre: Blantyre Print and Packaging.
- RESERVE BANK OF MALAWI (2008). *Financial and Economic Review* Vol. 40, No. 3. Blantyre: Blantyre Print and Packaging.
- RODRIG D (1996). Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature* Vol. 34, No. 1:9-41.
- SNOWDON B, VANE HR (2005). *Modern Macroeconomics: Its origins, development and current state*. Edward Elgar, Northampton: Massachusetts.

- STIGLITZ JE (2000). The Contribution of the New Economics of Information to Twentieth Century Economics. *Quarterly Journal of Economics* Vol. 115, No. 4 (November):1441-1478.
- WORLD BANK (1966). The Economy of Malawi. Africa Department, September 14, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (1975). Recent Economic Development Prospects of Malawi. Country Programs Department II, Eastern African Region, January 14, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (1981a). Malawi Basic Needs. Eastern African Regional Office. May 8, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (1981b). Malawi: Structural Adjustment Loan to the Republic of Malawi. June 4, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (1983). Malawi: Second Structural Adjustment Project. November 29, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (1985). Malawi: Third Structural Adjustment Operation. November 25, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (1988). Malawi: Industrial and Trade Policy Adjustment Program. May 25, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (1990). Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth. Policy and Research Series, Washington D. C., World Bank.
- WORLD BANK (1998). Malawi: Second Fiscal Restructuring and Deregulation Program Technical Assistance Project. November 10, retrieved from www.worldbank.org on August 20, 2014.
- WORLD BANK (2002). Building Institutions for Markets. Oxford: Oxford University Press, retrieved from www.worldbank.org on October 17, 2014.
- WORLD BANK (2015a). Commodity Price Data (Pink Sheet). Retrieved from www.worldbank.org on May 5, 2015.
- WORLD BANK (2015b). World Development Indicators 2015. Retrieved from www.worldbank.org on May 5, 2015.

Objetivos Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (Iberoamerican 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.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:
http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990
5. JournalSeek:
<http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>
9. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>
10. Scopus: <http://www.scopus.com/>
11. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I
12. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>
13. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie

Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican 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.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library:
http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990
5. JournalSeek:
<http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>
8. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>
9. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>
10. Scopus: <http://www.scopus.com/>
11. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I
12. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>
13. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie

Open Access

Open Access Journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

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

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

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán 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 10.000. 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 10.000 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.

