

Cooperación internacional, nuevos actores e instrumentos: perspectivas contemporáneas

**Isabella Giunta
Sara Caria
Coordinadoras**



Cooperación internacional, nuevos actores e instrumentos: perspectivas contemporáneas

Isabella Giunta

Sara Caria

Coordinadoras

337.1
D673p

Domínguez, Rafael

Cooperación internacional, nuevos actores e instrumentos: perspectivas contemporáneas / Isabella Giunta y Sara Caria, coordinadoras. — 1.^a Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2020

110 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-046-5

1. Cooperación Internacional 2. Gobiernos Locales 3. Políticas Públicas 4. Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Sugerido) 5. I. Título

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Escuelas de Relaciones Internacionales
y de Economía Pública y Sectores Estratégicos

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

© IAEN, 2020



CC v—NC—SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

Índice

Sobre los autores.....	7
Presentación	9
Prólogo	11
Introducción: una aproximación a los debates abiertos sobre la cooperación internacional.....	15
 Desafíos y dilemas de los Gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional	 25
<i>Rafael Domínguez</i>	
1. Introducción.....	25
2. Contexto histórico-institucional y conceptos.....	27
3. Desafíos de legitimidad de los Gobiernos locales: lo más fácil de superar	34
4. Dilemas y desafíos de economía política: lo más difícil	40
5. Desafíos de formación de capacidades: lo necesario y lo posible...	47
6. Consideraciones finales: ¿hacia un nuevo despotismo tecnocrático ilustrado?	49
7. Referencias bibliográficas	54
 Perspectivas de financiamiento a la cooperación internacional dentro de los procesos de financiarización	 63
<i>Carmelo Buscema</i>	
1. Introducción.....	63
2. ¿Qué es la cooperación internacional al desarrollo?	69
3. ¿Qué es la financiarización?	70
4. La financiarización como fase recurrente del ciclo capitalista	72
5. La financiarización como particular estrategia histórica.....	81
6. Hegemonía mundial, financiarización y cooperación internacional al desarrollo	85
7. Casos emblemáticos de financiarización	88
8. Conclusiones	94
9. Referencias bibliográficas.....	97

Epílogo: desafíos de las políticas de desarrollo y cooperación internacional.....	101
Algunos de los desafíos del entorno internacional	103
Otros desafíos domésticos.....	105
Referencias bibliográficas.....	109

Sobre los autores

Rafael Domínguez

ES CATEDRÁTICO DE Historia e Instituciones Económicas (a) de la Universidad de Cantabria (España), profesor del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca (España) y profesor invitado en varias universidades de México, Colombia y Ecuador. Dirige el Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional. Sus líneas de investigación son las trampas de renta media, cooperación internacional y Sur-Sur, integración regional y heterogeneidad estructural en América Latina. Contacto: domingur@unican.es.

Carmelo Buscema

Es Ph. D. y profesor asistente sénior de Sociología Política en la Universidad de Calabria (Italia), miembro del claustro docente del doctorado en Política, Cultura y Desarrollo y del laboratorio de investigación “Alimentación, trabajo, migración y desarrollo” de la Universidad de Calabria. Ha realizado actividades de trabajo de campo e investigación en muchos países, ha publicado varios ensayos sobre migraciones internacionales, capitalismo, cooperación y desarrollo, nuevas TIC, geopolítica, suicidio y terrorismo. Contacto: carmelo.buscema@unical.it.

Presentación

DURANTE ESTOS TIEMPOS complejos, en los que han sido puestos a prueba los diferentes sistemas y modelos de conducción de los Estados para afrontar la pandemia del covid-19, los pueblos exigen a sus gobernantes acciones inmediatas, transparentes, eficientes y eficaces con las que se enfrenten las necesidades apremiantes.

En ámbitos como la salud, también en lo económico y lo social, la academia está llamada a generar respuestas y propuestas que permitan encontrar salidas ante los nuevos desafíos a los que nos enfrentamos ya no solo como sociedad sino incluso como especie. En este contexto, el Instituto de Altos Estudios Nacionales —la primera universidad de posgrado del Estado—, a través de esta publicación, discute los mecanismos implementados por los sistemas de cooperación internacional, imprescindibles más que nunca ahora para romper fronteras y generar soluciones ante las crisis múltiples ocasionadas por la pandemia.

En ese sentido, se propone que son sistemas que deben interactuar para incidir en cambios y transformaciones profundas en comunidades y grupos de atención mediata y prioritaria. Entender las distintas modalidades de cooperación, sus intereses, alcances y limitaciones, permite planificar, coordinar y ejecutar políticas públicas destinadas a responder circunstancias adversas. Los Gobiernos y tomadores de decisiones pueden apoyarse en estudios y reflexiones como las que alimentan este libro. Este es otro aporte del IAEN a la gestión pública, el problema del Estado, la conducción del país.

Fernando López Parra

Rector del IAEN, la Universidad de Posgrado del Estado

Prólogo

LA ARQUITECTURA DE la cooperación internacional cuenta con una estructura muy compleja, debido al número de actores, la diversidad de modalidades, la tipología de los cooperantes, las realidades de los países receptores y por la existencia de factores persistentes que en ciertas ocasiones tienden a que la cooperación sea discrecional y volátil. En contraste, se profundizan las señales de integración que promulgan una mejor y mayor coordinación entre países y organismos bilaterales y multilaterales, para lograr que la asistencia al desarrollo sea sostenible y equilibrada.

Sin lugar a dudas, hay varios desafíos por enfrentar en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, que buscan de manera eficiente una participación amplia de la comunidad internacional, el establecimiento de relaciones más horizontales, el impulso de estrategias apropiadas (nacionales y locales) con enfoques de programas multiactor y multinivel, el fortalecimiento de la división de trabajo de acuerdo con las ventajas comparativas de los cooperantes y donantes, así como la reducción de la proliferación excesiva de proyectos mediante el apoyo presupuestario directo. Sin embargo, la magnitud y complejidad de problemas globales como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad planetaria, la disminución de áreas protegidas, la propensión a desastres naturales y la llegada de un tipo de virus novedoso (covid-19), que tiene en vilo a toda la comunidad internacional, obliga a replantear las pautas de sostenibilidad del desarrollo, la producción y el consumo mundiales.

Casi veinte años atrás, los ODM configuraron una “agenda social global” (Sanahuja, 2014), que trató de establecer un marco normativo de gobernanza global del desarrollo centrado en una agenda de reducción de la pobreza extrema en los países de renta baja y media alta. El escenario de establecimiento de los ODM y el consenso en torno a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible marcaron la

necesidad de cambiar el paradigma del desarrollo hacia uno sostenible basado en responsabilidades comunes pero diferenciadas de países desarrollados y países en desarrollo para con las generaciones futuras. A diferencia de los ODM, esta nueva narrativa que acompaña a la Agenda 2030 enfatiza, entre otras cosas, el combate a la desigualdad, el cuidado del medioambiente y el uso sostenible de los recursos naturales. Se trata, además, del resultado de negociaciones y del consenso multilateral que abarca una gama más amplia de temas, como el derecho al empleo productivo, la transparencia, la desigualdad de género, entre otros.

Sin embargo, el contexto actual ha puesto en evidencia las deficiencias estructurales del sistema internacional vigente, tanto políticas, como sociales y económicas, que nos obliga a pensarlo y replantearlo desde un liderazgo multilateral que promueva la articulación y la coordinación frente a una economía golpeada que se encamina a sufrir un golpe aún mayor que el de la crisis de 2008, así como la debilidad de las instituciones internacionales, la disputa cada vez más profunda de las dos superpotencias mundiales y el avance de un virus que amenaza con colapsar los sistemas sanitarios y provocar miles de muertes alrededor del mundo, con la consecuente crisis socioeconómica que será difícil de superar, sobre todo para los países en desarrollo.

El covid-19 nos ha mostrado que la salud, entendida en su concepción social más amplia, es en la actualidad un objetivo internacional incuestionable y que la globalización ha dado lugar a un fuerte impulso hacia una mayor internacionalización en este terreno, pero con una actuación local fuerte. La naturaleza de este virus exige pensar más allá de las fronteras de los países y, por lo tanto, se hace necesario actuar desde el empoderamiento de relaciones bilaterales, regionales y multilaterales hacia una renovación de esfuerzos tendientes a potenciar y viabilizar herramientas y oportunidades que lleguen a los actores locales territoriales.

De forma específica, para Ecuador, este virus ha puesto los temas de la salud, así como el de la reactivación y recuperación socioeconómica, como los asuntos prioritarios para el fortalecimiento de

la cooperación internacional, evidenciando la concurrencia de una compleja red de sistemas privados y estatales, de organismos internacionales, determinantes sociales, y factores inherentes a la economía, la producción, los mercados y los servicios que deben ser superados para vencer la crisis emergente. En este sentido, constituyen una parte integral e imperante del campo de las relaciones internacionales la toma de acciones desde una perspectiva multidimensional que incluya temas de asistencia humanitaria y cooperación al desarrollo.

Es en este contexto que la estrategia desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por intermedio de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y Cooperación Internacional, se fundamenta en ejercer y afianzar su rol articulador entre actores de orden nacional, incluidos territorios locales, con la comunidad internacional, generando espacios de enlace concretos y periódicos, para el diálogo, la coordinación y la ejecución de programas y proyectos alineados a la planificación estratégica del Ecuador que, basada en los enunciados del Plan Toda una Vida, busca aliviar las brechas y necesidades establecidas en beneficio de la población afectada.

La Cancillería promueve la cooperación internacional no solo con un enfoque de transferencia de recursos, sino privilegiando el intercambio sostenible de doble vía, para lo cual ha creado un Fondo de Cooperación Sur-Sur que permitirá sostener este intercambio de experiencias, proporcionando potentes herramientas para el fortalecimiento institucional, robusteciendo el rol protagónico del Estado y ampliando el acceso a los servicios de atención desde el ámbito público. Las circunstancias actuales nos demuestran que es indispensable promover un debate pragmático en torno a la agenda que necesita nuestra región, así como determinar las herramientas disponibles con base en sus problemáticas específicas y capacidades propias, en las que la multiplicidad de actores locales tenga una participación más activa y articulada con sus socios estatales.

De acuerdo con lo mencionado y con el afán de contribuir a la reflexión sobre las transformaciones en el sistema de cooperación internacional y los relativos impactos para Ecuador, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) presenta el libro titulado *Perspectivas*

contemporáneas de la cooperación internacional: nuevos actores e instrumentos, recogiendo las contribuciones de dos reconocidos estudiosos que fueron invitados a las mesas interactoriales organizadas por el IAEN en noviembre de 2018. La publicación recoge el ensayo titulado “Desafíos y dilemas de los gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional” del docente Rafael Domínguez, de la Universidad de Cantabria, así como el ensayo titulado “Perspectivas de financiamiento a la cooperación internacional dentro de los procesos de financiarización” del docente Carmelo Buscema, de la Universidad de la Calabria. Dos importantes ensayos de reconocidos autores que presentan tesis que tienen el objetivo de hacernos reflexionar sobre la toma de decisiones futuras para lograr el desarrollo en función de las teorías de la cooperación internacional.

Embajador César Montaña

**Subsecretario de Asuntos Económicos y Cooperación Internacional,
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**

Introducción: una aproximación a los debates abiertos sobre la cooperación internacional

UNA DE LAS políticas públicas de mayor significación social en un mundo globalizado como el actual es la política exterior y, dentro de esta, un lugar importante es ocupado por la cooperación internacional. Investigar este complejo asunto ha constituido la motivación de las *Jornadas Académicas de la Escuela de Relaciones Internacionales* del IAEN, realizadas en noviembre de 2018, cuya reflexión teórica en parte se recoge en la presente publicación. Con este propósito se invitó a destacados especialistas internacionales, académicos, operadores y funcionarios expertos para debatir en mesas redondas y foros públicos sobre temas estratégicos para el país y para la oferta académica del IAEN, tomando en cuenta que uno de los programas históricos de la Escuela de Relaciones Internacionales es la Especialización en Cooperación Internacional. En este programa de posgrado se forman directivos y funcionarios, hombres y mujeres, comprometidos en la cooperación internacional del Gobierno central, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), de instituciones privadas y de entidades internacionales presentes en el país, como el Sistema de Naciones Unidas.

De hecho, con el fin de mejorar la oferta académica y la investigación, es responsabilidad del IAEN buscar una permanente actualización y contribuir a una reflexión profunda para estar al paso con los cambios vividos en las últimas décadas por el sistema de cooperación internacional. La historia de este subsistema de las relaciones internacionales hizo manifiesta la necesidad de superar órdenes discursivos oficiales demasiado “buenistas” para repensar de manera crítica los orígenes y el desarrollo de la cooperación internacional, identificando el peso de los intereses (geo)políticos y económicos de los diferentes actores involucrados, siempre en juego, aunque disimulados detrás de una retórica de la filantropía y la búsqueda del “progreso” para todos, por igual.

Sin lugar a duda, tal ejercicio crítico permite identificar un sinnúmero de buenas prácticas a rescatarse, pero también delinear los círculos viciosos y, de alguna forma, perversos que no deberían reproducirse. Así, por ejemplo, es menester revelar las dinámicas que permiten a los donantes “ayudarse a sí mismos” mediante contraflujos (es decir, beneficios de regreso) recurrentes en la “cadena de la ayuda” (Sogge, 2014) o identificar aquellos procesos de sobreterminación externa que merman las capacidades de los territorios para actuar en autonomía y profundizan su inserción dependiente en el sistema-mundo. También, es necesario deconstruir una mirada donante-céntrica (Domínguez, 2017), es decir, descolonizar la cooperación internacional, para “dar voz a los sujetos marginalizados” (Domínguez y Lucatello, 2018, p. 12) y detectar actorías y modalidades no tradicionales que, si bien menos visibilizadas, constituyen parte integrante del sistema de cooperación contemporáneo.

Por ende, producir conocimiento crítico sobre las transformaciones en curso en el sistema internacional representa un paso propedéutico necesario para renovar estrategias e instrumentos para cooperar. La literatura especializada describe el subsistema de la cooperación internacional como un régimen internacional caracterizado por períodos estables, pero transitorios, de arreglo de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos y explícitos” (Krasner, 1982, p. 186), que se desprenden de las relaciones de poder que marcan el orden mundial.

En otras palabras, las hegemonías, así como las agendas, las modalidades y los instrumentos que marcan el subsistema de la cooperación internacional son el resultado de la negociación (y el conflicto) entre intereses divergentes (Barbé, 1989) promovidos por los Estados y otros actores en el orden global, incluyendo los poderes económicos (nacionales y transnacionales) pero también la sociedad civil global. Por ende, el análisis del sistema contemporáneo de la cooperación internacional requiere de una visión sistémica que considere los diversos actores y dispositivos que operan a su interior, tomando en cuenta que la heterogeneidad y la dispersión que les caracteriza se han ido complejizando desde sus orígenes hasta la actualidad.

Si el régimen tradicional de la cooperación internacional se caracterizaba por un esquema relativamente “sencillo” de relaciones (asimétricas) Norte-Sur, entre países del Norte (en calidad de donantes ricos y “desarrollados”) y países del Sur (en el rol “pasivo” de receptores “subdesarrollados”), con la mediación de las agencias y organismos multilaterales (Kharas, 2007) hoy en día el escenario resulta mucho más complejo. Por un lado, han proliferado las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y, de manera más reciente, se ha verificado una progresiva incorporación de las empresas privadas que, de instrumentos indirectos del desarrollo, pasan a ser conceptualizadas como actoras directas y protagonistas del desarrollo (Blowfield y Dolan, 2014). Por otro lado, la cooperación internacional ha dejado de ser tarea exclusiva de los Gobiernos nacionales y los Gobiernos locales han conquistado mayor espacio en el escenario global, debido a procesos de internacionalización y el paulatino reconocimiento de su rol tanto en la gestión del desarrollo territorial, así como para liderar una cooperación aterrizada a los territorios.

De forma adicional, la geografía de las relaciones políticas y económicas globales ha variado, transitando hacia un orden global multipolar, en el cual muchos de los países considerados por tradición “receptores” de ayuda han dejado de ser de renta baja o medio baja y reivindicado mayor protagonismo a escala global. Este escenario se caracteriza, por un lado, por el cambio de las prioridades geográficas en la asignación de recursos y, por el otro, por las crecientes presiones hacia una mayor representación de los países del Sur en la arquitectura de la ayuda, como en ciertos casos lograron China o Brasil en años recientes. Al mismo tiempo, rebrotan planteamientos para una cooperación más horizontal, basada en relaciones Sur-Sur (cooperación Sur-Sur) o entre territorios que comparten problemáticas similares (cooperación descentralizada).

Así que el escenario contemporáneo de la cooperación resulta mucho más complejo que en sus orígenes en la segunda posguerra; marcada por la emergencia de nuevos actores, formas, modalidades y mecanismos de cooperación, esta complejidad implica la negociación entre diversos intereses y la simultaneidad de una variedad de discursos sobre el desarrollo y prioridades en agenda. Se trata

de fenómenos que, en su conjunto, han transformado la arquitectura tradicional de la cooperación internacional. La asimetría y la verticalidad en las relaciones constan entre las principales críticas al esquema tradicional Norte-Sur, en particular de la Ayuda Oficial al Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), un sistema que ha acabado por subordinar, de manera reiterada, la cooperación internacional a los intereses particulares de los donantes y reducido el desafío de cooperar a la mera ayuda, en lugar de “operar juntos entre actores con dignidades paritarias”, alejándose de las reales necesidades y potencialidades de los territorios y actores involucrados.

Esto incluye una larga historia de proyectos y programas de cooperación internacional ejecutados en forma dispersa y duplicando esfuerzos o sin el involucramiento de las comunidades y Gobiernos locales, de acuerdo con prioridades de desarrollo impuestas desde el ámbito nacional o, peor aún, desde afuera. En este contexto, al desenvolverse como profesionales de la cooperación internacional puede ocurrir que se perciban asimetrías y relaciones impositivas, como por ejemplo actitudes con tinte colonial de operadores convencidos de importar el “progreso” hasta la reproducción acrítica del modelo dominante de desarrollo, a pesar de su inequidad e insostenibilidad. También, toca enfrentar una progresiva reducción de los recursos disponibles y de los márgenes para actuar debido a definiciones geográficas y temáticas preestablecidas y poco flexibles para la asignación de fondos.

Sin embargo, calarse en el “terreno de la cooperación internacional” permite interactuar con un denso entramado de actores y acciones y rescatar dimensiones y prácticas virtuosas. De esta forma, se evita caer en visiones simplistas y aproximativas, a menudo polarizadas, sobre la cooperación internacional que, lejos de ser un universo homogéneo que actúa “siempre para bien”, tampoco opera, por lo contrario, “sistemáticamente con malas intenciones”. Dos elementos en particular vale la pena rescatar en este sentido; el primero es el reconocimiento de la capacidad de agencia de las instituciones y las comunidades locales, visibilizando las capacidades y el protagonismo social y político del conjunto de actores involucrados para incidir y volcar a sus intereses los procesos de la cooperación internacional,

librándose del riesgo de representar a los “beneficiarios” como víctimas pasivas de poderes externos, bajo una mirada reduccionista y, al final de cuentas, colonial.

Por otro lado, como han evidenciado Ayllón y Surasky (2010, p. 186), es engañoso figurarse que la cooperación Norte-Sur es de por sí “impositiva” mientras que toda cooperación que salga de este esquema tradicional deba ser “positiva” de manera intrínseca; el balance depende de los objetivos (políticos más que técnicos) fijados por los actores involucrados, así como las relaciones que buscan construir entre ellos y en los territorios. Desde este punto de vista, Ecuador ha sido un laboratorio de visiones e iniciativas innovadoras reconocidas a escala mundial, que no solo fueron tomadas en cuenta en la escritura del pacto constitucional del 2008 sino que alimentaron, fuera de las fronteras nacionales, al debate internacional sobre el desarrollo. Es el caso, por ejemplo, de la experimentación de enfoques innovadores como el *buen vivir*, la gestión de riesgos frente a desastres, la economía solidaria y la soberanía alimentaria. Muchas de estas propuestas se experimentaron en Ecuador durante la década de 1990 y a principio de este siglo, mediante iniciativas piloto respaldadas por la cooperación internacional, sobre todo con el apoyo de algunas ONG nacionales e internacionales que demostraron compromiso con la innovación social, la democratización y la participación local.

Repensar el desarrollo a partir de la ecocompatibilidad, la justicia social y la equidad son desafíos centrales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en el 2015 por la Asamblea de Naciones Unidas. En los debates sobre esta agenda universal del desarrollo, una de las cuestiones centrales es cómo conseguir los recursos necesarios para perseguir sus diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible.

En realidad, el debate sobre la financiación del desarrollo nos es nuevo, más bien son los términos en que es manejado los que mutan. Si antes se reclamaba un mayor compromiso de los países más ricos, hoy en día la clasificación de qué es “ayuda” se ha “inflado”, incluyendo acciones de naturaleza muy distinta (por ejemplo, las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad por parte de fuerzas armadas), mientras se reestructura el financiamiento al desarrollo

dando un claro protagonismo a las empresas privadas sobre la base de una hipótesis implícita que se presta a varios frentes de crítica: la inversión privada de por sí es siempre beneficiosa y comparte los objetivos globales del desarrollo. Supuesto que tiene poca adherencia con la realidad histórica y que debería más bien ser verificado en cada caso de forma puntual.

Frente al complejo escenario que en estas pocas líneas hemos tratado esbozar, durante la segunda edición de las Jornadas Académicas de la Escuela de Relaciones Internacionales, para el área de cooperación internacional se priorizaron dos entradas principales que resultaban cruciales por el debate actual y el contexto ecuatoriano: en primer lugar, el rol de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional, tomando en cuenta la descentralización de la competencia hacia los GAD en Ecuador, así como los retos de la territorialización de la Agenda 2030; y, en segundo lugar, los desafíos de acceso a recursos de la cooperación internacional frente a la condición de país de renta media y las nuevas tendencias en la financiación para el desarrollo. Las temáticas abordadas se inscriben en las líneas de investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN, en particular aquella denominada Cooperación internacional y Desarrollo. Por otro lado, el análisis de las políticas públicas correspondientes constituye el motivo central de la presente reflexión, por lo que esta publicación apunta a fortalecer y reforzar la misión institucional del IAEN.

Como hemos visto a breves rasgos, el sistema de la cooperación internacional ha experimentado importantes transformaciones, con el afirmarse de agendas de desarrollo que se complican de manera ambiciosa y hasta se solapan, pero también con la incorporación de nuevos actores que engrosan el entramado de intereses en juego: cooperar ya no es asunto solo de Estados sino también de Gobiernos subnacionales, de la sociedad civil organizada y de las empresas, que ganan siempre mayores espacios en el sistema internacional. Al mismo tiempo, emergen nuevas geografías y visiones de la cooperación que ya no es reducible a ayuda Norte-Sur, sino que asume la forma de cooperación Sur-Sur, cooperación triangular o cooperación descentralizada, entre otras modalidades.

Todas estas transformaciones se verifican en un contexto internacional multipolar, que, sin embargo, sigue marcado por divisiones entre centros y periferias globales, en las que la cooperación puede acabar reproduciendo asimetrías y dependencias. Mientras que los compromisos históricos de los países más ricos siguen sin cumplirse (mínimo el 0,7 % del PIB), la cooperación experimenta una reducción de las fuentes no reembolsables, desplazadas por renovados mecanismos de crédito, por ejemplo, con instrumentos como el *blending*. Esto implica, entre otras cosas, renunciar a que la cooperación internacional opere como mecanismo de redistribución de recursos, de compensación de los daños coloniales y de corresponsabilidad hacia el bienestar y la justicia global.

Por otro lado, muchos países de América Latina han sido clasificados como países de renta media y dejaron de calificar como beneficiarios de la cooperación, a pesar de que esta sea la región con los mayores índices de desigualdad. Para estos países la receta propuesta es el “desarrollo en transición” (OECD *et al.*, 2018), sin embargo, no hay que dejar de preguntarse qué desarrollo, para quiénes y hacia qué transición.

Con la conciencia de los muchos desafíos y debates abiertos, durante las Jornadas Académicas del 2018, el área de cooperación internacional de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN impulsó dos mesas redondas con expertos y expertas de Cancillería, academias, gremios de los GAD, ONG y sociedad civil y, además, un foro público abierto a estudiantes y ciudadanía.

En estos espacios se han priorizado dos entradas, pensando en la misión de IAEN de enfocarse hacia las políticas públicas y tomando en cuenta los intereses de las instituciones con que nuestra universidad colabora.

La primera dimensión se refiere al rol de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional, en particular frente a sus desafíos de internacionalización y tensiones alrededor de la territorialización de la Agenda Global 2030 de Desarrollo Sostenible, ámbito explorado en el primer ensayo de esta publicación, elaborado por Rafael Domínguez. El autor repasa los cambios principales

y las nuevas tendencias del sistema de cooperación internacional, para, en ese contexto, analizar de forma crítica y prospectiva el rol, las oportunidades y los desafíos que los Gobiernos locales deben enfrentar como actores *de facto* de este subsistema de las relaciones internacionales.

La segunda dimensión se concentra en el debate sobre el financiamiento de la cooperación internacional y los “nuevos” instrumentos promovidos, como por ejemplo la *blended finance* o el *social bond*, frente a los ambiciosos desafíos de la Agenda global 2030. Esta temática es abordada en el segundo ensayo, elaborado por Carmelo Buscema, quien, analizando las nuevas tendencias, profundiza el estudio de las dinámicas de financiarización, argumentando que la cooperación internacional al desarrollo representa un “ámbito estratégico de su concreto despliegue” dentro del sistema capitalista contemporáneo.

La publicación cierra con algunas reflexiones conclusivas de Sara Caria que invitan a retomar en forma prospectiva los planteamientos de los dos expertos y explorar las oportunidades y limitantes para el futuro de la cooperación internacional del Ecuador.

Isabella Giunta

Profesora agregada e investigadora de la
Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN

Referencias bibliográficas

- Ayllón, B., y Surasky, J. (2010). Conclusiones. La cooperación sur-sur: una realidad en proceso de invención. En B. Ayllón y J. Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, (pp. 177-186), Madrid: Catarata/Aecid.
- Barbé, E. (1989). El estudio de las relaciones internacionales: ¿crisis o consolidación de la disciplina?, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 65, pp. 173-196.
- Blowfield, M., y Dolan, C. S. (2014). Business as a development agent: evidence of possibility and improbability, *Third World Quarterly*, 35:1, pp. 22-42.
- Domínguez, R. (2017). La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación. En Domínguez R. y Rodríguez Albor G. (eds.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica* (pp. 105-161). Barranquilla: Editorial Uniautónoma.
- Domínguez, R. y Lucatello S. (2018). Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Cl-DOB d'Afers Internacionals*, n.º 120, pp. 7-27.
- Kharas, H. (2007). Trends and Issues in Development Aid, *Wolfenshon Center for Development, Working Papers*, noviembre.
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables. En Krasner, S. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] *et al.* (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición*, París: OECD.
- Sogge, D. (2014). Los donantes se ayudan a sí mismos, *2015 y más Cuadernos*, 6.

Desafíos y dilemas de los Gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional

Rafael Domínguez

1. Introducción

EL OBJETIVO DEL presente trabajo es analizar los desafíos y dilemas de los Gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional, en el contexto de implementación y localización de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y de los procesos de descentralización que a nivel interno tienen lugar en la región como parte de una tendencia global, con algunas notas específicas para el caso del Ecuador. Para ello, y mediante técnicas recursivas y de análisis crítico documental, se revisan las publicaciones más recientes del sistema de cooperación internacional procedente de Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Unión Europea (UE), la asociación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, así como varios documentos de la antigua Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador.

El marco teórico trasciende el enfoque tecnocrático de resolución de problemas asociado con la teoría neoinstitucionalista de la interdependencia compleja, para aplicar a este campo específico de las relaciones internacionales, que es el sistema de cooperación para el desarrollo, un enfoque crítico de economía política internacional, privilegiando la mirada y los intereses latinoamericanos (Tussie, 2015). La hipótesis principal es que la cooperación descentralizada, como mecanismo de inserción de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional, no constituye el nuevo paradigma

de horizontalidad que pretende el CAD y la UE. La razón es que la cooperación descentralizada, tal y como la entienden y practican las autoridades locales y regionales (de los Estados miembros) y la Comisión Europea de la UE, sigue los mecanismos de atado de la ayuda mediante la cadena de intermediarios (ONG, sector empresarial y universidades) que convierten a las autoridades locales de los países socios en actores residuales. Por tanto, y esa es la hipótesis subordinada, la cooperación descentralizada revela un desajuste entre las expectativas que suscita en los Gobiernos subnacionales de América Latina esta ventana de financiación y asistencia técnica y las intenciones reales de los donantes tradicionales, que, desde la Comisión Europea, disciplinan en las métricas y conceptos del CAD a las autoridades locales y regionales de los Estados miembros, lo que hace perder el supuesto carácter horizontal de lo que se predica como un nuevo paradigma de cooperación.

Tras esta introducción, el trabajo se estructura como sigue. En la segunda sección se establecen las definiciones básicas para operacionalizar los conceptos que se usan en el estudio y que tienen un carácter histórico-contextual. En la tercera sección se analizan los desafíos de legitimidad de los Gobiernos locales a la hora de justificar su pertinencia como actores en el sistema de cooperación internacional, desafíos que son más fácilmente superables, puesto que la doctrina y la agenda internacionales, y en especial la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, favorece cada vez más el activismo internacional de los Gobiernos locales.

En la cuarta sección se abordan los desafíos y dilemas de economía política que enfrentan los Gobiernos locales en tanto que actores de cooperación internacional y que recomiendan negociaciones más realistas y asertivas por su parte, así como la interiorización de su rol como actores públicos de desarrollo. En la quinta sección se reconsideran los desafíos de capacidades adecuadas de gestión de la cooperación, capacidades que, con la financiarización de la ayuda, reclaman la colaboración de nuevos actores y son una condición necesaria pero no suficiente para lograr que los Gobiernos locales desempeñen con eficacia y eficiencia su accionar territorial con el apoyo del sistema de cooperación internacional. El trabajo termina con

unas breves consideraciones finales sobre las perspectivas futuras de la cooperación descentralizada en el contexto del enfoque territorial del desarrollo de los donantes del CAD en general y de la UE en particular, lo que permita corroborar en última instancia la hipótesis principal y la subordinada del trabajo.

2. Contexto histórico-institucional y conceptos

El sistema de cooperación internacional se ha vuelto mucho más complejo si se toma como referencia el punto de llegada de la agenda de eficacia de la ayuda (el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en 2011), que fue también el punto de partida sobre la Eficacia del Desarrollo. Existe, en primer lugar, una nueva agenda de objetivos universal (de cumplimiento para todos los países miembros de Naciones Unidas) que ha desbordado de forma amplia a la agenda de eficacia, que es la que movilizó, junto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su seguimiento quinquenal, el sistema de cooperación internacional con el fallido proceso Roma-París-Accra-Busan. La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, con sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sus 169 metas y (por ahora) sus 234 indicadores, se autocalifica como “ambiciosa y transformativa” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, §7). Esta nueva agenda, en teoría, pone los objetivos ambientales (la lucha contra el calentamiento global y la protección de la biodiversidad) y la reducción de las diferentes desigualdades (verticales y horizontales, entre países y dentro de los países, intra-generacionales e intergeneracionales) al mismo nivel de prioridades que la narrativa antipobreza de los ODM (Domínguez, 2014, 2015).

En segundo lugar, hay un panorama más diversificado de actores tanto públicos como privados, con una combinatoria de alianzas público-privadas en pleno florecimiento (Secretario General de Naciones Unidas, 2018a; IBON, 2017; Petersen, 2017): entre los actores públicos, destacan los países del Sur con sus proveedores tradicionales y emergentes de Cooperación Sur-Sur (CSS) (Secretario General de Naciones Unidas, 2018b) y los Gobiernos subnacionales y su cooperación descentralizada, que puede ser Norte-Sur, Sur-Sur y Sur-Norte (Díaz, 2014; Fernández Losada, 2017, p. 9); entre los actores privados,

hay empresas, filántropos, celebridades y sus respectivas fundaciones, sin olvidarse de las ONG (OECD, 2015, 2018a; Mediavilla y García-Arias, 2018; Byiers, Guadagno y Karaki, 2015; Hege y Demailly, 2018), de las que (según datos de la Union of International Associations) estaban activas en 2018 alrededor de 37 500, a razón de un aumento de 1000 al año (Brass *et al.*, 2018, p. 136).

Por último, hay una vuelta a los orígenes en cuanto a los instrumentos, ya que las recientes reformas del CAD en las métricas de la financiación oficial del desarrollo y en el concepto medular de coherencia de políticas se orientan hacia la ayuda reembolsable, los intereses del sector privado y las prácticas de ayuda atada. Antes de analizar estos tres elementos, merece la pena detenerse en las reformas que, de modo preciso, se han justificado en virtud de las mayores necesidades de la financiación de la Agenda 2030 (la retórica *from billions to trillions*) y su carácter universal.

La primera reforma es la modernización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) llevada a cabo por el CAD desde 2014 para dar cabida a la financiación combinada o *blending* en sus múltiples formatos. La financiación combinada consiste en “el uso estratégico de la financiación del desarrollo para la movilización de financiación adicional [financiación privada en términos y condiciones comerciales o de mercado] para el desarrollo sostenible en los países en desarrollo” (OECD, 2018b, p. 16). Esta financiación ya no depende del nivel de concesionalidad ni del origen público de los fondos, que pueden concretarse en avales, seguros, fondos de aseguramiento o financiación estructurada: lo que importa ahora es que su objetivo final sea el desarrollo sostenible de las dos partes (el principio de mutuo beneficio de los países implicados); en la actualidad hay ya diecisiete países del CAD que, junto con la Comisión Europea, recurren a estos mecanismos de financiación (OECD, 2018b, pp. 154-155), que han venido para quedarse como producto de la financiarización de la AOD, una de las últimas fronteras a conquistar en el proceso de mercantilización del capitalismo global.

La segunda reforma es la creación del nuevo concepto Total Official Support for Sustainable Development (Tossd), que incluye toda la ayuda oficial (concesional y no concesional) que tenga

impacto en el desarrollo (incluidas las ayudas a la exportación destinadas al sector privado y los recursos comerciales privados moviliados por medio de financiación combinada) o la que pueda influir como habilitadora del mismo, como los gastos militares de paz y seguridad y la ayuda climática (OECD, 2016a; DAC/OECD, 2017; Alonso [dir.], 2018). Este nuevo instrumento ha sido contemplado de manera crítica por algunos proveedores de CSS por su unilateralidad y como mecanismo de huida hacia delante para eludir el viejo compromiso incumplido de manera sistemática desde 1970 de otorgar AOD a los países en desarrollo por un monto equivalente al 0,7 % del PNB de los países desarrollados (Besharati, 2017).¹

Y la tercera es la revisión del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (en el que la prioridad, al menos en teoría, eran las necesidades de los beneficiarios) y su sustitución por el de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, que ahora trata de conciliar intereses comunes entre países desarrollados y países en desarrollo. Como en el caso del Tossd y la modernización de la ayuda, este nuevo concepto de coherencia pone en cuestión la integridad de las reformas en cuanto a su carácter de política pública de cooperación con un pretendido objetivo de desarrollo para los países del Sur. La razón es que a estos solo se les endosan métricas y conceptos con una carga ideológica cada vez menos indisimulada para retirarles la escalera del genuino desarrollo, esto es, la transformación de la estructura productiva basada en el *upgrading* tecnológico (Domínguez, 2018a, 2018b).²

-
- 1 Por si acaso, en la presentación de este nuevo instrumento de registro, el CAD anunció que “no serán establecidos objetivos o compromisos asociados” (OCDE, 2016a, p. 6). La sospecha de que se trata de inflar de modo estadístico el esfuerzo de los donantes a favor del desarrollo (Domínguez, 2013) se confirma ahora con los cálculos del CAD sobre lo que supondrían dos estimaciones del Tossd para 2014 en comparación con la AOD: los resultados de este ejercicio multiplican la AOD bruta de todo el CAD por un factor de entre 3,2 y 3,4. Para el caso de la AOD bruta de España en 2015, se multiplicarían por un factor de entre 1,4 y 1,8 (Alonso [dir.], 2018, pp. 62-63).
 - 2 Como muestra la reciente comprobación, a partir de 123 países en desarrollo, de la relación entre flujos de ayuda para comercio y liberalización comercial entre 2005 y 2015, con la constatación adicional de que cuanto menor es el nivel de ingreso (como ocurre a la mayoría de los *least developed countries* o países menos desarrollados) mayor es el impacto de la ayuda para comercio sobre la apertura comercial (Gnangon, 2018). Es obvio que esto acentúa la división del trabajo de dichos países de acuerdo con sus ventajas comparativas basadas en la depreciación de su trabajo y recursos naturales.

Entre los argumentos que sustentan las críticas a estas reformas en los instrumentos de financiación y en el concepto de coherencia de políticas se pueden destacar tres. El primero es que las reformas dan un mayor protagonismo a la ayuda reembolsable, lo que pone en cuestión la misión de las agencias y otras dependencias de cooperación internacional de los países en desarrollo que, como la mayoría de las de América Latina (con excepción de México), solo tienen el mandato de gestionar la ayuda no reembolsable, concepto contable que en la región será un cantidad cada vez menor en relación con la cooperación reembolsable, por la condición generalizada de los países latinoamericanos como de ingreso medio, o, en la nueva jerga del CAD, de “desarrollo en transición” (Eclac/OECD, 2018).

En segundo lugar, dichas reformas otorgan un papel preponderante del sector privado sujeto solo a autorregulaciones blandas y sin control efectivo por parte del Estado, bajo la etiqueta de la responsabilidad social corporativa (OECD, 2016b, 2016c), o, si se considera el formato de las alianzas público-privadas, con un reparto muy sesgado de costes y beneficios que indican una propensión a manejar este instrumento como una estrategia de privatización por otros medios (IBON, 2017).

Por último, las reformas fomentan las prácticas de ayuda atada a la compra de bienes y servicios (Consejo Económico y Social, 2018, pp. 6-7), prácticas que convergen con las de los grandes proveedores de CSS, como China e India, pero, a diferencia de estos, tienen el doble inconveniente de que los bienes y servicios que hay que comprar con la ayuda (cada vez más un crédito) se valoran a costes y precios de país desarrollado y siguen incluyendo condicionalidades (en las políticas económicas y las instituciones) que van en la línea de debilitar a los Estados desarrollistas para promover, por el contrario, un desarrollo dependiente en lo comercial, lo financiero y lo tecnológico (Domínguez, 2018a, 2018c, 2018d).

En ese contexto, los Gobiernos locales, considerados por la CGLU (2013) en sus tres niveles subnacionales, siguiendo la clasificación del CAD (2005) y lo que la UE denomina Gobiernos locales y regionales (Latek, 2017) —nivel 1 municipal, nivel 2 provincial o intermedio y

nivel 3 regional—, empezaron a ser reconocidos en la cooperación en la década de 1990, cuando se sistematizaron los factores involucrados en el creciente activismo exterior de los Gobiernos subnacionales a partir del marco teórico de la interdependencia compleja entre actores que trascendían a los Estados nacionales (la teoría neoinstitucional *mainstream* de las relaciones internacionales). Entre dichos factores, la extensa literatura del momento y su revisión crítica posterior permite identificar los cuatro siguientes.

El primer factor son los procesos de globalización y transnacionalización que, con su dimensión transfronteriza, reclamaron un mayor protagonismo de los Gobiernos subnacionales involucrados (Martínez y Sanahuja, 2009); esto quedó patente, por ejemplo, con el Acuerdo de Cooperación Ecológica Fronteriza entre EE. UU. y México, para complementar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Puyana, 2003).

El segundo factor son los procesos de descentralización³ asociados con las políticas neoliberales del *new public management*; dichas políticas, basadas en la competencia para la oferta de servicios a partir del principio de subsidiariedad (por el cual debe ser la autoridad pública más cercana a un problema la responsable de resolverlo), fueron promovidas muy activamente por la OCDE y la UE mediante la cooperación internacional (OECD, 2005; Franco, 2014a), aunque por motivos que trascienden la justificación de la racionalización administrativa de competencias por medio del incremento de la eficacia y la eficiencia, en particular, la promoción de alianzas público-privadas para la prestación de servicios (Hafteck, 2003).

El tercer factor son los procesos de isomorfismo institucional por medio de los cuales los Gobiernos subnacionales, que empezaron a

3 Según el Comité de Expertos en Administración Pública del Ecosoc, la descentralización es el “proceso a través del cual los poderes, las funciones, las responsabilidades y los recursos se transfieren de los gobiernos centrales a los locales y/o a otras entidades descentralizadas. En términos prácticos, la descentralización es un proceso de búsqueda de equilibrio entre las reclamaciones de la periferia y las demandas del centro [...] La descentralización es un concepto amplio que puede ser tanto un medio para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, como una forma de promover los valores más amplios de democracia pluralista y participativa. Implica la transferencia de autoridad política, financiera, administrativa y legal del gobierno central para gobiernos regionales/subnacionales y locales” (Committee of Experts, 2006, p. 8).

tener cada vez más responsabilidades como consecuencia de los dos factores anteriores, tendieron a reproducir organismos de cooperación de los Gobiernos nacionales, que luego se difundieron hacia los niveles más bajos (desde lo regional a lo municipal) a partir de la identificación y copia de buenas prácticas de cooperación descentralizada (AL-LAs, 2014; Fejerskov, 2016; Grandas, 2019), pero también mediante la gestión descentralizada de la cooperación internacional. Sobre estos dos términos, la antigua Seteci realizó un notable trabajo de delimitación conceptual, en cierta medida revelador de las expectativas latinoamericanas (de recibir cooperación directa de otras autoridades subnacionales en una relación más horizontal), que es necesario tener en cuenta antes de seguir.

En concreto, la cooperación descentralizada sería “un planteamiento innovador en el marco de las relaciones internacionales que pretende impulsar un modelo de cooperación a través de relaciones directas entre los organismos de representación local”, planteamiento que “se basa en el principio fundamental de traslado de las responsabilidades de la acción de ayuda desde las instancias del Gobierno central al conjunto de instituciones que articulan la ciudadanía, como los gobiernos locales y regionales” (Seteci, 2014, p. 12). Y de manera más resumida, “la cooperación descentralizada es la cooperación otorgada por o entre organismos subnacionales” (Seteci, 2015a, p. 108). Por su parte, la gestión descentralizada de la cooperación internacional sería el conjunto de acciones de cooperación no reembolsable que realiza o promueve un GAD (Seteci, 2014), en virtud de los artículos 262-264 y 267 de la Constitución, de los artículos 32.i, 42.g, 55.n, 65.g, y 131 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) de 2010 y de la Resolución 0009 del Consejo Nacional de Competencias 2011 (Monje, 2014). Para ello debe suscribir un convenio con un donante que entrega recursos financieros o técnicos y el GAD los gestiona de acuerdo con el ciclo del proyecto (programación, identificación, formulación, implementación, evaluación), con la obligación legal (art. 69 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) de reportar el proyecto a la Seteci o el organismo que la relevare en el futuro.

El cuarto y último factor que explica el creciente accionar internacional de los Gobiernos locales es la toma en consideración de su papel como actores relevantes en los procesos de integración regional del denominado nuevo regionalismo o regionalismo abierto (Martínez y Sanahuja, 2009), un modelo proveniente de Asia que trató de difundir en América Latina la Cepal (1994) y que tuvo sus primeros ejemplos en el Mercosur (1991), el TLCAN (1994) y la Comunidad Andina de Naciones (1996).

Como consecuencia de estos cuatro procesos económico-institucionales de globalización, transnacionalización, descentralización, isomorfismo e integración regional, se desarrollaron a renglón seguido marcos teóricos para sustentar la internacionalización de los Gobiernos subnacionales, vinculados con las estrategias y políticas de planificación del desarrollo urbano y regional. En especial, cabe destacar el concepto de “ciudades región globales” (ciudades capaces de articular y liderar espacios regionales circundantes con fuerte proyección internacional) a las que se consideró como “actores políticos singulares sobre la escena mundial” (Soja, 2005, p. 50). Se trata de un concepto con implicaciones jerarquizantes que son esenciales para el análisis que nos ocupa. Dado que “la competitividad de regiones, ciudades y ciudades región está determinada por su habilidad para combinar capacidad de información, calidad de vida y conectividad a la red de grandes nodos metropolitanos a escala nacional e internacional” (Soja, 2005, p. 64), la globalización y los procesos de transnacionalización y descentralización que la acompañan produciría “un orden territorial crecientemente polarizado en núcleos captadores de recursos, capitales y población y áreas de abastecimiento y vertido que se despliegan tanto a escala global como regional y local” (Soja, 2005, p. 52).

Por tanto, al hablar de los desafíos de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional hay que partir de esa doble realidad: por un lado, multiescalar, que corresponde a los tres niveles municipal, provincial/intermedio y regional; y, por el otro, al hecho incontrovertible de que no todos los actores tienen ni los mismos desafíos ni el mismo peso y capacidades de negociación y gestión de la cooperación, en lo que se ha venido a denominar la “nueva política

del lugar” de las “regiones sin fronteras” (Amin, 2005). Una buena muestra de ello es el caso de Quito Distrito Metropolitano durante el mandato de Augusto Barrera (AL-LAs, 2014).

3. Desafíos de legitimidad de los Gobiernos locales: lo más fácil de superar

Dejando en suspenso de momento esa doble realidad espacial e institucional, que se retomará en el epígrafe 4, cabe señalar que la legitimidad de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación fue asentándose de modo gradual a partir de los factores económico-institucionales que los propulsaron hacia un mayor activismo en las relaciones internacionales y que fue reconocido de forma progresiva en la agenda internacional de desarrollo. El hito inicial lo constituye la Agenda 21, que fue uno de los principales logros de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). Ese extenso documento recogió casi 400 menciones a los Gobiernos, niveles o comunidades locales y un capítulo completo (el 28) sobre las iniciativas de los Gobiernos locales en apoyo a dicha Agenda (Unced, 1992). En 1996, tuvo lugar la I Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, en la que se decidió la creación de una estructura permanente para coordinar sus acciones dentro de Naciones Unidas, que, a partir del Comité Consultivo de Autoridades Locales, se constituyó formalmente en 2004 como CGLU, mediante la fusión de tres organizaciones previas (la World Federation of United Cities, la International Union of Local Authorities y la asociación internacional de Metrópolis), contando con un secretariado permanente en Barcelona. Un año después, la CGLU apoyó la Conferencia Milenio+5 de Naciones Unidas con la Campaña Pueblos y Ciudades del Milenio (CAD, 2005; Global Task Force, 2016; Latek, 2017).

Otro hito importante fue la *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* (CAD, 2011), la declaración de IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda organizado por el Grupo de Trabajo del mismo nombre del CAD, que constató el “papel fundamental” de los Gobiernos locales “en la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo” (CAD, 2011, §21).

Por su parte, el documento final de la Cumbre de Río+12 (2012), *El futuro que queremos*, reconoció “la importancia de la función” de las autoridades y comunidades locales “para llevar a efecto el desarrollo sostenible, ya que, entre otras cosas, facilitan la participación de los ciudadanos y los interesados y les proporcionan información pertinente sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible” (§42). Para cumplir con esa función, el documento alentó la creación de “alianzas entre los sectores público y privado” (§71), una gobernanza local y subnacional eficaz y estrategias de desarrollo sostenible a esos niveles y articuladas con las nacionales (§76, 98, 101), con menciones específicas a las inversiones en turismo sostenible para el fomento de las economías locales (§130, 131), las políticas públicas locales para la gestión de residuos (§218), así como el apoyo a las iniciativas locales de protección social (Unced, 2012, §156) y de la biodiversidad (Unced, 2012, §197).

En 2013 se creó desde la CGLU la Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales para el pos-2015 y hacia Hábitat III, con la lógica de discutir no solo el qué (contenido de los futuros ODS) sino el cómo (su efectiva implementación en los territorios) a partir de un proceso participativo que involucró trece diálogos nacionales, tres eventos globales y seis regionales, con más de 5200 participantes. La presencia del alcalde de Estambul, Kadir Topbas, presidente de la CGLU en el Panel de Personalidades Eminentes para la Agenda pos-2015, fue el reconocimiento del papel esencial que las autoridades locales tenían que desempeñar en la construcción de la Agenda 2030 (Latek, 2014). Y para ello se elaboró el concepto de localización: un “proceso de definición, implementación y monitoreo de las estrategias a nivel local para la consecución global, nacional y subnacional de los ODS y sus metas” (UNDG, 2015, p. 6). Los principales logros del Global Taskforce fueron dos: conseguir un ODS separado para las ciudades y asentamientos humanos (el 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”); y que los exámenes periódicos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 incluyeran el nivel “subnacional” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, §77).

Detrás de estos logros está el trabajo llevado a cabo por la CGLU mediante su Task Force en colaboración con ONU Hábitat y el PNUD (que había acumulado una cierta experiencia a partir de su Iniciativa ART de 2005)⁴ para localizar las metas y los indicadores a nivel territorial, basándose en las nociones interrelacionadas de subsidiariedad (los problemas deben ser abordados por la autoridad más próxima a los mismos por las ventajas de identificación) y legitimidad (cuanto más descentralizada es una autoridad mayor es la capacidad de involucrar a las partes interesadas, entre las que se encuentran la sociedad civil y sus organizaciones, las empresas y sus organizaciones, así como las universidades) (UNDG, 2014, 2015; Smoke, 2016; OECD, 2018c, p. 29). Si la subsidiariedad remite a los elementos de eficacia y eficiencia, la legitimidad remite al elemento de democracia local (por definición más participativa), y entre todos ellos forman el núcleo duro de la cooperación descentralizada en su doble dimensión económico y política, como tipo ideal o nuevo paradigma horizontal de cooperación internacional (Latek, 2017).

En una primera propuesta, la CGLU planteó un documento que se puede considerar como una futura guía para la localización/territorialización de los ODS y sus metas con sus correspondientes indicadores (Global Task Force, 2014).

El documento después se completó con las metas que se consideraron “relevantes para los gobiernos locales” (CGLU, 2015): hasta 95, es decir, el 56 % de las metas totales de los ODS. Este dato corrobora la afirmación de Latek (2017, p. 12) de que “la localización de la Agenda 2030 es más que un simple eslogan, es una necesidad práctica”. Y, por otra parte, teniendo en cuenta que casi el 55 % de la población mundial es urbana, que las ciudades generan el 80 % del PIB global, consumen el 70 % de la energía y otros recursos materiales, y producen el 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, los enlaces entre el “ODS urbano” (11) y el resto de los objetivos y metas resultan tan estrechos como intrincados (United Nations, 2018, pp. 8, 10).

4 La Iniciativa ART del PNUD promovió y sostuvo programas marco de Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible, con el objetivo de contribuir a la agenda de los ODM desde lo territorial. La Iniciativa ART del PNUD fue solicitada por ocho países de América Latina y el Caribe (Cuba, Uruguay, República Dominicana, Colombia, Ecuador, El Salvador, Bolivia y Honduras). Véase Plataforma (2015, p. 19).

Además de la inclusión del ODS 11 separado para ciudades y asentamientos sostenibles, el Global Task Force celebró a posterior la consolidación en la Agenda 2030 del ODS 6 (“Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”), la meta 8.9 (“De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”), el ODS 10 (“Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”), la meta 13.b (“Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas”), el ODS 16 (“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”) y el ODS 17 (“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”) (Global Task Force, 2016, p. 31).

En todo caso, la perspectiva de la CGLU es que “todos los ODS tienen metas directamente relacionadas con las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales” y que “el logro de los ODS depende más que nunca de la habilidad de los gobiernos locales y regionales para promover un desarrollo territorial integrado, inclusivo y sostenible” (Global Task Force, 2015, pp. 6-7). En consecuencia, “los gobiernos locales no deberían ser vistos como meros implementadores de la agenda”, sino como “formuladores de políticas, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales” (CGLU, 2015, preface).

Este enfoque de localizar metas e indicadores se sustenta, por tanto, en un elemento político y no solo técnico. En concreto, en la Declaración política de la CGLU de 2012 en la que se subraya que los Gobiernos locales están en la “primera línea” del desarrollo (CGLU, 2013, p. 6), por cuanto i) tienen voz, liderazgo y visión estratégica para sus comunidades; ii) proporcionan servicios locales esenciales para el bienestar de su población; y iii) son catalizadores

del desarrollo local junto con la sociedad civil, el sector privado y las universidades. Por tanto, los Gobiernos locales se consideran como “actores claves” en el desarrollo, ya que actúan como contrapartes en las estrategias de cooperación internacional y planificación nacional de acuerdo con el principio de subsidiariedad; y son aglutinadores de la apropiación de las iniciativas como representantes legítimos de sus comunidades e instancias de participación democrática (CGLU, 2013, p. 8).

En resumen, los desafíos de legitimidad, en el sentido de cómo justificar que los Gobiernos locales son actores relevantes en el sistema de cooperación, son fácilmente superables. Como reza la Declaración de las Redes de Gobiernos Locales y Regionales que se realizó en Nueva York dos días después de la aprobación de la Agenda 2030, “todos los ODS son locales” (CGLU, 2015). A ello se ha unido desde entonces un acervo de doctrina multilateral en la que se ha alcanzado un consenso muy amplio: los Gobiernos locales han venido para quedarse en el sistema de cooperación internacional, presionando (como la CSS) por una mayor horizontalidad. Baste señalar que en la revisión de los ODS, a partir de los informes nacionales voluntarios enviados por 65 países para 2016 y 2017 (que cubren el 70 % de la población mundial), en 30 había información aportada de manera directa por Gobiernos subnacionales, 37 países incluyeron a los Gobiernos locales y regionales en los procesos de consulta para la realización de los informes voluntarios nacionales y 27 países en los mecanismos de consulta creados para el seguimiento de los ODS (UCLG, 2017, pp. 6-7, 16). En consecuencia, la oferta de cooperación descentralizada de los donantes tradicionales se quiere reconfigurar para adaptarse a esa nueva y vibrante realidad (OECD, 2018c), lo que abre perspectivas favorables para los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional, aunque, como se verá en las consideraciones finales de este trabajo, deben ser tomadas con cautela por parte de las autoridades locales latinoamericanas.

Prescindiendo de la fragilizada agenda de eficacia del desarrollo de la Alianza Global por la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC, por sus siglas en inglés) que ha seguido la tradición de Busan de reconocer a los Gobiernos locales como actores imprescindibles en

las asociaciones para el desarrollo,⁵ después de la aprobación de la Agenda 2030 en 2015, la doctrina multilateral ha reconocido de forma recurrente la legitimidad del accionar de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación. Así, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDCF, por sus siglas en inglés), celebrado en mayo de 2018, incluyó la recomendación de “prestar más atención al nivel subnacional” en la implementación de los ODS (Consejo Económico y Social, 2018, §30), lo que, de acuerdo con el Informe del Secretario General emitido el mes anterior, implica entre otras cosas “la creación de capacidad tributaria a nivel subnacional en respuesta a la descentralización” (Secretario General de Naciones Unidas, 2018, §28).

Para sustentar las conclusiones del UNDCF tuvo lugar una discusión en línea específica sobre los Gobiernos locales, cuyas ideas-fuerza fueron las tres siguientes: “para construir sociedades sostenibles y resilientes lo mejor es considerar el nivel local como el lugar clave de distribución [de la cooperación]”; “el nivel local es el punto de referencia para cualquier acción de desarrollo que asegure la apropiación completa de las agendas de desarrollo, su implementación y monitoreo”; y, en consecuencia, “se debe hacer un esfuerzo neto para comprometer a los gobiernos locales en la implementación de los ODS” (E-Discussion, 2018, p. 1).

Por su parte el documento conjunto Cepal/OCDE/UE, también de mayo de 2018 sobre los países de América Latina, considerados ahora como de “desarrollo en transición”, plantea dos elementos sobre la relevancia de los Gobiernos locales: que las estrategias de cooperación para el desarrollo:

[...] deben construirse utilizando un enfoque participativo, con actores subnacionales locales que participan en el diseño de la estrategia a nivel nacional; y que, en el diseño de estrategias de desarrollo para el bienestar a nivel subnacional, la cooperación internacional para el desarrollo entre gobiernos locales es también fundamental (Eclac/OECD, 2018, pp. 10-11).

5 Latek (2017, pp. 10-11) revisa los documentos de los dos Foros de Alto Nivel de la GPEDC habidos en México (2014) y Nairobi (2016) y los dos proyectos concernientes a autoridades locales. Más información sobre el II Foro de Nairobi en relación con los Gobiernos locales en Fernández Losada (2017, p. 15).

Por tanto, la localización de los ODS, que es la clave para el éxito de la implementación de la Agenda 2030, debe ir acompañada con la localización de los recursos que faciliten a los Gobiernos subnacionales aumentar el ingreso a nivel local y asegurar asignaciones de presupuestos nacionales e internacionales, tal y como viene reclamando la CGLU desde su Declaración de 2012. En este último caso, por medio de la cooperación descentralizada y la gestión descentralizada de la cooperación internacional, que puede tomar las siguientes formas: i) la identificación, formulación, negociación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos (provengan de fuentes bilaterales, multilaterales o de ONG); ii) la firma de convenios de hermanamiento (asociaciones para el desarrollo entre Gobiernos locales, basadas en el intercambio de conocimientos y experiencias para adelantar programas y proyectos); o iii) la creación de alianzas público-privadas, en forma de asociaciones entre GAD o sus gremios y fundaciones empresariales o empresas privadas (Seteci, 2014).

4. Dilemas y desafíos de economía política: lo más difícil

Si los desafíos de legitimidad son fáciles de superar, de forma relativa, apelando a las disciplinas y doctrina internacionales más recientes, los desafíos de economía política, esto es, relativos a la obtención de recursos financieros y su asignación, teniendo en cuenta el sistema de gobernanza política multinivel dentro de los países, resultan mucho más complicados y remiten a dos contradicciones o dilemas de índole interna. Esto exige tener en cuenta que la localización no es un proceso tecnocrático, sino que “depende del contexto y de las características específicas de los sistemas de descentralización de los países” (Lucci, 2015, p. 2).

Dada la tendencia al crecimiento urbano (CGLU, 2016), en el que no solo los Gobiernos locales son actores relevantes en la implementación de la Agenda 2030, sino que la Agenda 2030 incentiva la descentralización al facilitar consensos (Smoke, 2016),⁶ los Gobiernos

6 Según este reconocido especialista, “la experiencia internacional sugiere que la descentralización se construye mejor alrededor de un amplio consenso dentro del país. El foco emergente sobre cómo alcanzar los ODS tiene el potencial de proporcionar un camino para avanzar en ese consenso”. La descentralización resulta imprescindible para “empoderar a

locales se encuentran atrapados en una primera contradicción: la de responder a necesidades y demandas en aumento por parte de la sociedad con recursos muy limitados para hacerlo. Frente a los países de la OCDE, en los que los Gobiernos subnacionales controlan un tercio del gasto público (y el 60 % del gasto público en inversión), en los países en desarrollo la parte del gasto público atribuible a los Gobiernos locales está entre el 10 y el 15 % (Smoke, 2016, p. 2; OECD, 2018c, p. 40). Dentro de estos últimos se cumple, no obstante, la regla general de que el Gobierno central tiene ventaja comparativa en generar ingresos, mientras que los Gobiernos locales y regionales tienen ventajas comparativas en proveer de una gran parte de los servicios públicos, lo que hace invariablemente necesarias las transferencias intergubernamentales.

Dicho problema abre la vía a las disputas políticas en el momento en que las dos partes son de distinta tendencia partidaria, explica las resistencias a la descentralización, genera una espiral de infrafinanciación y dependencia de los Gobiernos subnacionales, introduce desigualdades entre ellos (los Gobiernos locales más ricos, las grandes ciudades, acaban recibiendo recursos a costa de otras áreas periféricas más necesitadas) y recomienda mucha mayor atención por parte de los donantes a los procesos de implementación de la descentralización, que son de naturaleza política (no tecnocrática) y de los que depende, en última instancia, que un buen diseño institucional para la redistribución territorial del poder se lleve a la práctica, en últimos términos (Smoke, 2016).

Esta primera contradicción entre necesidades y recursos y su procesamiento político muchas veces conflictivo entre distintos niveles de Gobierno es lo que justifica el interés de los Gobiernos locales por la cooperación y el sector privado (alianzas público-privadas), que se contemplan (de manera bastante voluntarista y las más de las veces ilusoria) como ventanas alternativas de financiación. Para intentar cerrar esa brecha entre los deseos y la realidad, la Declaración política de la CGLU de 2012 propuso un objetivo de asignación de la

los gobiernos locales como socios más fuertes en el desarrollo” a los que es necesario dotar de “acceso a la financiación adecuada” para el desempeño de las nuevas funciones que les asigna la Agenda 2030 (Smoke, 2016, pp. 14-15).

AOD, de forma que el 20 % de la misma (es decir, el total de lo que en ese momento era proporcionado en forma de apoyo presupuestario general y sectorial) fuera para “apoyar los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales” (CGLU, 2013, p. 8). También reclamó que los Gobiernos locales formaran parte, por medio de sus asociaciones, de los diálogos entre los Gobiernos nacionales y los donantes bilaterales y multilaterales, así como de los diálogos globales.

El panorama de la cooperación internacional para el desarrollo de los últimos años indica que la primera petición fue ignorada, y no se debe confundir ese objetivo del 20 % con el carácter territorial de la cooperación, ya que ciertamente la ayuda no reembolsable se ejecuta en su mayoría a nivel territorial, como indican los datos de la Seteci (2015b, p. 36) para el caso del Ecuador. En cambio, la segunda petición por lo menos formalmente sí se ha atendido en los diálogos multilaterales y globales y en los nacionales, aunque dependiendo de los estilos de negociación de los distintos donantes del CAD, de los cuales once de 29 tienen abierta la modalidad de cooperación descentralizada (OECD, 2018c).

Pero el interés de los Gobiernos locales con la cooperación y las alianzas público-privadas plantea dos nuevos desafíos, que llevan a ulteriores contradicciones. El primer desafío es el de la distribución competencial, que no suele estar bien definida, como resulta patente en Ecuador, donde existe un subnivel de parroquias por debajo del nivel uno (municipal), otro superpuesto (cantones) y no hay nivel tres, ya que el proceso de creación de regiones contemplado en la Constitución a iniciativa de las provincias (Barrera, 2015) sigue inédito. Esta deficiente delimitación competencial lleva a solapamientos, fenómenos de *mission creeping* (pisarse la misión entre instituciones) y a una competencia interinstitucional entre los distintos niveles de los Gobiernos locales y sus diversas agrupaciones —Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Conagopare), Asociación de Municipios del Ecuador (AME), Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (Comaga), Consejo de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope)— por los fondos del Gobierno nacional, y, a la vez, concurren con este en atraer cooperación internacional.

El segundo desafío es no incurrir en el juego de los donantes de divide y vencerás, en los que estos utilizan el apoyo a los Gobiernos locales (una cantidad menor del 1,5 % de su AOD neta, que en 2015 representó 1900 millones de dólares para el agregado del CAD) como baza de negociación contra un Gobierno nacional que no esté alineado con los intereses occidentales de manera suficiente, lo que resultó la tónica dominante en el caso de la pasada ola de los Gobiernos progresistas de América Latina y el Caribe, cuando los donantes de la UE aprovecharon el marco de la descentralización y las actividades de internacionalización de los Gobiernos locales para desviar fondos hacia unos actores más fácilmente disciplinables en las reglas del CAD.

Esto último no obsta para que los donantes debiliten de modo sistemático a los Gobiernos locales, mediante su inclusión, como hace la Comisión Europea, en una convocatoria conjunta con los actores no estatales (ONG) para así atar los proyectos a estos intermediarios y tener una entrada directa en los países, puenteando al Gobierno central. De hecho, desde que existe el Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo y su Programa Temático de Actores No Estatales y Autoridades Locales (2007), la doctrina de la Comisión Europea, que es la mayor patrocinadora de la CGLU, considera que “la cooperación descentralizada se lleva a cabo junto con otros agentes locales (por ejemplo, ONG o universidades)” (Comisión Europea, 2008, p. 3) a los que se añadió, por último, el “sector privado” (Comisión Europea, 2013, p. 4; Franco, 2014b, p. 50) para repetir el modelo de cooperación territorial entre Gobiernos locales y regionales de la UE basado en las denominadas “asociaciones territoriales” (Fernández de Losada, 2017, p. 16).⁷

7 Las asociaciones territoriales “aportan conocimientos, experiencia, innovación y gestión de habilidades para mejorar políticas públicas y capacidades operacionales. Al mismo tiempo, estas asociaciones son, por definición, inclusivas, ya que proporcionan un marco adecuado para el desarrollo de puentes entre las partes interesadas de los territorios implicados, el fortalecimiento de sus capacidades y el intercambio de oportunidades. En este contexto, la apropiación se convierte en una consecuencia natural en la medida en que las iniciativas conducen al involucramiento y compromiso de ciudadanos y partes interesadas en su respuesta a sus propios intereses, aspiraciones y necesidades” (Fernández de Losada, 2017, p. 16). Entre esos grupos de “*stakeholders* territoriales” el autor menciona “ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, filantropía, academia” (*Ibid.*).

En realidad, esta es una visión muy poco realista en el momento en que se traslada a los países en desarrollo. A diferencia del caso europeo, en el que el protagonismo de los actores públicos locales es predominante, en los países en desarrollo estos quedan relegados a favor de las ONG europeas como organismos implementadores de proyectos y, en cierto modo, *watch dogs* para evitar la fungibilidad de la ayuda. El CAD ya reconoció de manera temprana esta realidad: “la mayoría de los proyectos financiados por gobiernos locales”, esto es, la cooperación descentralizada, “son iniciados e implementados por ONG y se centran en sus campos de interés y experticia” (CAD, 2005, p. 19). Es más, el diseño mismo del Programa Temático de Actores No Estatales y Autoridades Locales (Plataforma, 2015) conduce a que en la asignación de los fondos para la parte destinada a las autoridades locales (la cooperación directa) sea marginal, mientras que las ONG europeas se llevan (incluyendo lo que dejan como margen de intermediación a sus contrapartes en la cadena de la ayuda) entre el 98 y el 90 % de los fondos en el momento en que se suma la AOD que gestionan en “cooperación indirecta” (Fernández de Losada, 2017, p. 11) con los proyectos de educación y sensibilización para el desarrollo que también son de su exclusiva atribución. Esto pone en duda la conclusión de Fernández de Losada (2017, p. 10) de que la “cooperación directa, como asociación entre gobiernos locales y regionales, es el tipo más extendido de cooperación descentralizada”: ni siquiera con la proliferación de proyectos de intercambio de experiencias de la CSS descentralizada ello se aproxima a la realidad en términos financieros (tabla 1).

Tabla 1
Cooperación descentralizada de la UE

	AOD comprometida (en millones de €)	Gestionada por ONG (%)	Educación para el desarrollo (%)	Gestionada por autoridades locales (%)
2007-2013	1567	83	14	2
2014-2020	1907	65-75	10-15	5-10

Fuente: Latek (2017, p. 18).

Para sortear estos desafíos (y la segunda contradicción) es necesario tener un abordaje político de la relación de cooperación antes de pasar a la gestión técnica (o abordaje tecnocrático), que es en lo que se centra siempre el enfoque de los donantes y el sector privado (el desafío de las capacidades de gestión de los Gobiernos locales). El abordaje político de la cooperación implica interiorizar ocho pasos, acordes con el papel que la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 otorga a los Gobiernos subnacionales, y que se resumen en defender el carácter de estos como “actores públicos para el desarrollo” (CGLU, 2013, p. 24).

1. Tener una aproximación realista desde los territorios a la cooperación reconociendo los intereses de todos los actores involucrados. Por un lado, están los oferentes, que hablan mucho de resultados, y, por otro, los demandantes, que hablan mucho de sus necesidades. Luego están los intermediarios (ONG y empresas consultoras) que hay entre oferentes y demandantes, que hablan de las dos cosas, pero no de sus intereses, que consisten en ampliar al máximo su margen de intermediación por productos y servicios a coste inflado y no siempre necesarios o de la calidad requerida.
2. Reconocer que todos los actores involucrados tienen intereses diferentes no significa que tales intereses no se puedan armonizar mediante negociación, teniendo en cuenta que lo importante es no perder de vista que los programas y proyectos generen beneficios en términos de reducción de las desigualdades horizontales entre los grupos de atención prioritaria y a lo largo de todo su ciclo de vida, ya que el desarrollo es de las personas, con las personas y para las personas.
3. Aproximarse a la relación de cooperación no con un enfoque asistencialista (petición de recursos económicos) sino estratégico. Esto significa construir una relación estructurada en forma de contrato, lo que pasa por una negociación entre partes desiguales en poder económico y conocimientos. Y también tener en cuenta que la cooperación técnica del sector público (en forma de asesorías, capacitaciones o pasantías) es la clave para el fortalecimiento de los procesos de descentralización, internacionalización y desarrollo local, en general, y las Agendas Locales para la Igualdad, en el caso particular del Ecuador.
4. El enfoque estratégico y de política pública implica fortalecer las capacidades políticas y técnicas de negociación de los Gobiernos locales frente a actores que tienen agendas propias y fuerte propensión

al asistencialismo (donantes bilaterales multilaterales con estrategias divisivas, ONG en busca de contrapartes, empresas en busca de licencia social para operar) a los que conviene aplicar el principio de precaución, modulando, de esta manera, la propensión a la fascinación y los pensamientos ilusorios que asalta de forma recurrente a las autoridades locales ante los agobios presupuestarios y contrapesar con la CSS descentralizada.

5. Reforzar las políticas, lineamientos y directrices para la cooperación descentralizada, a partir de la demanda local (las prioridades contenidas en los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial y las Agendas Locales para la Igualdad, en el caso de Ecuador) y no de la oferta.
6. Aprovechar la cooperación descentralizada para la gestión territorial, esto es, para la internacionalización y la promoción internacional del territorio, que se basa cada vez más en el poder nodal (el uso de redes y su alineamiento a favor de los intereses propios) y la construcción de una identidad local sustentada en el orgullo de pertenencia (cementador del capital social), que en el poder territorial (el control sobre los medios de coerción y registro, que siempre están subordinados al Gobierno nacional).
7. Trabajar en red con los organismos nacionales que tienen las capacidades de asesoramiento y herramientas de apoyo para conseguir negociaciones más equilibradas y asertivas (Comaga, AME-SIOC,⁸ Congope, Conagopare, RED-GOB,⁹ y los Consejos Nacionales para la Igualdad, en especial el de Igualdad Intergeneracional, que lidera la producción de herramientas de institucionalización y gestión para la construcción de la Agenda Local para la Igualdad de los GAD cantonales).
8. Fortalecer las relaciones con redes multilaterales —Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma), Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (Olagi), Mercociudades, Red Andina de

8 En el análisis comparativo internacional llevado a cabo hace un trienio mediante una encuesta mundial a las asociaciones de municipios de países en desarrollo, AME aparece, en el contexto latinoamericano, como una asociación “muy fuerte” y como “un actor relevante capaz de proporcionar servicios de alta calidad a las autoridades locales”, siendo un “ejemplo para la región” (Platforma, 2015, p. 15). SIOC es el Sistema de Información de Oferta de Cooperación que gestiona AME. Véase http://www.sioc.ame.gob.ec/index_sioc/.

9 Es la Red de Apoyo a los Gobiernos Locales, articulada en torno a académicos y consultores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Véase <http://www.redgob.org/>.

Ciudades (RAC)— e iniciativas de cabildeo (Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, del sistema de Cumbres de la Segib y Foro de Autoridades Locales de la Unión Europea-América Latina y el Caribe, del sistema de cumbres UE-Celac).

5. Desafíos de formación de capacidades: lo necesario y lo posible

Una vez interiorizados estos ocho pasos, es cuando los Gobiernos locales deben preocuparse de dotarse con las adecuadas capacidades de gestión, que son –cabe recordarlo una vez más– una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desempeño eficaz y eficiente de su accionar en el sistema de cooperación internacional. Dichas capacidades, en el caso del Ecuador, resultan muy disímiles tanto si se analizan los distintos niveles subnacionales (con las parroquias en el nivel de mayor fragilidad y algunas provincias y municipios como Quito y Cuenca en el de menor fragilidad), como la realidad conjunta de los GAD de las provincias. Usando un indicador compuesto de capacidades institucionales de gestión¹⁰ se observan en este plano diferencias extremas entre provincias como Imbabura o Carchi (las de mejor puntuación, por arriba de 10) y Guayas (con 3) o Manabí (con 2) con los resultados más bajos. De modo independiente de tales diferencias, el panorama general es todavía muy deficiente, ya que los promedios para cada una de las dimensiones (que se valoran de 0 a 4 cada una) se sitúan por debajo del aprobado y no hay ni una sola provincia que pase el 12 sobre 24 (Seteci, 2013, p. 68).

Todo ello pone de manifiesto la importancia de tener personal con las adecuadas competencias cognitivas sobre la agenda, máxime por las ventajas del atraso: según los datos relevados por Seteci (2013), en el caso de la agenda de eficacia, el conocimiento promedio de los

10 Dicho indicador está compuesto por seis dimensiones: 1) instancia institucional responsable para la gestión de la cooperación internacional; 2) estrategia o lineamientos que orienten la gestión con la cooperación internacional; 3) capacidad institucional para gestionar recursos; 4) levantamiento de información sobre los actores de cooperación presentes en el territorio; 5) levantamiento de información de programas y proyectos que se ejecutan en la jurisdicción territorial; y 6) levantamiento de información sobre los aportes de la cooperación al presupuesto del GAD. Cada una de las seis dimensiones se valoran en un rango de 0 a 4 (de nulo a máximo nivel de capacidad) y el resultado es la suma de cada una de las puntuaciones (Seteci, 2013, p. 18-19).

GAD se valoró en 1,2 sobre 4. Ahora bien, conocer la nueva agenda de objetivos una vez que la de eficacia entró en vía muerta ya no bastará para cerrar la brecha de capacidades. Se pueden seguir dando formaciones para el conocimiento de la agenda mucho más complicada de los ODS y su aterrizaje en lo local o sobre el panorama en extremo diversificado de actores, modalidades e instrumentos de la cooperación internacional. Pero eso, con ser importante, no bastará por dos motivos.

El primero es que la Agenda 2030 es muy exigente en otro tipo de capacidades, sobre todo en las de planificación estratégica, monitoreo y negociación tanto con el sector público (Gobiernos nacionales y donantes internacionales) como con el sector privado (Smoke, 2016, p. 24). El otro motivo es que para llevar a cabo negociaciones internacionales asertivas con éxito es necesaria una experticia financiera muy concreta, ya que los nuevos instrumentos financieros involucrados en los contratos de cooperación (la financiación combinada), demanda esta competencia praxitiva, que no está en la formación de los internacionalistas ni de los funcionarios de la Cancillería (provenientes por lo general del campo del derecho o las relaciones internacionales), sino en la de los economistas y especialistas en finanzas.

Por tanto, no se discute aquí que haya que seguir formando al personal en las novedades de la agenda y del sistema de cooperación internacional. Esto deberá seguir haciéndose, de modo necesario, por intermedio de los gremios correspondientes (AME y Congope) y los Consejos Nacionales para la Igualdad, en especial el de Igualdad Intergeneracional (que lideró en su momento la producción de herramientas de institucionalización y gestión para la construcción de la Agenda Local para la Igualdad de los GAD cantonales), aunque sería deseable una menor politización y dependencia de recursos del Gobierno central o la cooperación internacional, y un aumento de la calidad de los servicios ofrecidos, que son problemas compartidos en toda la región (Barceló, 2015, p. 12). En cualquier caso, se supone que esas son las instancias con las capacidades de asesoramiento y apoyo para conseguir negociaciones más equilibradas y asertivas.

Pero lo que ahora es prioritario y urgente es contar con nuevos actores públicos, porque con la financiarización de la cooperación internacional –que vacía de competencias a la Subsecretaría Técnica de Cooperación Internacional (salvo que incluya en su misión, como ha hecho la Amexcid, la gestión de la cooperación reembolsable)– son necesarios los conocimientos provenientes de la Superintendencia de Bancos, del Banco Central del Ecuador y de la Banca Pública (el Banco del Pacífico y BanEcuador) y tiene que haber por el lado de la demanda un perfil de servidores públicos con capacidades de absorción de esos conocimientos, que por ahora no tienen los abogados ni los internacionalistas.

Este cambio en la oferta y los perfiles formativos también exigirá al Instituto de Altos Estudios Nacionales, como universidad de posgrado del Estado e institución para la formación continua de los servidores públicos, una coordinación muy estrecha entre el Centro de Relaciones Internacionales (tradicional responsable de los programas de formación en cooperación internacional) y el Centro de Economía Pública, que es en el que están los especialistas en finanzas.

6. Consideraciones finales: ¿hacia un nuevo despotismo tecnocrático ilustrado?

Si los desafíos de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación (sobre todo los relativos a la economía política de las negociaciones que requieren nuevas y mucho más complejas capacidades de gestión) serán formidables en los próximos años, la buena noticia es que los donantes más importantes (la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE) están apostando por el enfoque de cooperación descentralizada y de gestión descentralizada de la cooperación internacional para el futuro.

La cooperación descentralizada tiene una larga tradición en la UE. Surgió en Francia a inicios de la década de 1950, a partir de la iniciativa de una asociación para los hermanamientos municipales a favor de la paz, que luego dio lugar a la World Federation of Twinned Cities (1957), más tarde denominada World Federation of United Cities, que es la institución que realizó la incidencia en Naciones Unidas durante

la década de 1960 como consecuencia de la cual los hermanamientos entre municipios (promovidos de forma intensa por Francia con sus excolonias de África occidental) fueron reconocidos por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1971 como un herramienta para la cooperación internacional, bajo la modalidad de “hermanamientos de cooperación” (Hafteck, 2003, p. 339). En paralelo, el Consejo Europeo de Municipalidades (1951), conformado por cincuenta municipios para promover la integración europea bajo los principios de subsidiariedad y democracia local, se convirtió en 1984 en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, que aprobó un año después la Carta Europea de Autogobierno Local (Hafteck, 2003, p. 340). El activismo internacional municipal cobró de inmediato mucha fuerza en España, verdadero campeón de la cooperación descentralizada,¹¹ y país en que esta cooperación impulsada por los Gobiernos locales fue por delante de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública del gobierno Nacional, gracias al activismo municipal en las nacionalidades históricas del País Vasco y Cataluña (Unceta [dir.]. 2012; Espuig, 2014; Copsey y Rowe, 2012).

La cooperación descentralizada ya fue mencionada en la revisión de la Convención de Lomé en 1995 y en el Acuerdo de Cotonú (2005) con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (Hafteck, 2003). Desde el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 (en el que se buscaba fomentar el papel de las autoridades locales mediante los procesos de descentralización) al renovado en 2017 (en el que se reconoce el papel clave de las autoridades locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030 en lo que se refiere a la reducción de las desigualdades), existe una tradición en la UE de apoyo explícito a los Gobiernos locales por parte de la Comisión Europea y los Estados miembros (Latek, 2017). Entre los hitos de la misma se encuentran

11 Cuando el CAD reunió los primeros datos, correspondientes a 2002-2003, España tenía un 18 % asignado de su AOD bilateral en cooperación descentralizada (el siguiente país, Alemania, el 11 %) (CAD, 2005, p. 13). En 2005, los porcentajes respectivos de España y Alemania fueron de 26 % y 13 %, seguidos de Bélgica con 5 % (OECD, 2018, p. 62). En 2015, los datos fueron: España 56 %, Austria 22 %, Bélgica 8 %, Alemania 7 % y Francia 1 % (OECD, 2018, p. 62). España, por tanto, es el primero entre los “campeones de la cooperación descentralizada” en términos de composición relativa de su AOD bilateral (Latek, 2017, p. 5), y el tercero por detrás de Alemania y Canadá, en términos de volumen (OECD, 2018b, p. 46).

la *Comunicación sobre Autoridades locales y desarrollo* (Comisión Europea, 2008) y la del *Programa para el Cambio* (Comisión Europea, 2011). El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno ratificó en junio de 2017 esa doctrina (Council of the European Union, 2017). Con sus más de 129 000 autoridades municipales, más de 1400 provinciales y más de 400 regionales, la cooperación descentralizada en la UE se considera, de hecho, pionera del nuevo paradigma de cooperación horizontal que debería sustituir al existente en la actualidad (aunque no se diga) de cooperación vertical (Latek, 2017, p. 6).

Para ello, la Comisión Europea (2013) defiende un Enfoque Territorial del Desarrollo (ETD). Se trata de un proceso basado en la colaboración entre distintas partes interesadas (públicas y privadas) a nivel local y regional en la definición de las prioridades y en la planificación y la ejecución de las estrategias de desarrollo. El ETD se promueve mediante la descentralización, el desarrollo de las capacidades locales y el fortalecimiento de asociaciones de autoridades locales con el fin de que se incorporen a la planeación estatal. Y según la Comisión, la modalidad más eficiente para promover la ETD es el apoyo y coordinación de la cooperación descentralizada entre las autoridades locales de Europa y de los países socios, basadas en asociaciones duraderas entre instituciones semejantes a partir de un diálogo estructurado.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en una resolución de 2015, urgió a la Comisión y a los Estados miembros a promover la cooperación descentralizada para el logro de los ODS y a convertir esta modalidad de cooperación en prioridad dentro del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, incluyendo el apoyo presupuestario general. Esto significa que en el marco financiero plurianual posterior a 2020, los GAD podrían recibir fondos de fuentes bilaterales no para un proyecto específico, sino como complemento del presupuesto global de la entidad receptora (European Parliament, 2015). Esta buena noticia deberá tomarse con cautela, no solo hasta ver cómo queda el nuevo reglamento y el contenido del programa correspondiente sobre autoridades locales, sino qué parte del apoyo presupuestario irá a parar a las consultoras y ONG europeas, que acompañarán sin duda la implementación de esos instrumentos, como consecuencia

de la tradicional filosofía del “actor de cooperación descentralizada”, en el cual se privilegia la cooperación indirecta (vía ONG) sobre la cooperación directa (entre actores públicos) (Hafteck, 2003, p. 335).

Entre tanto, el estudio conjunto de la OCDE y la Comisión Europea para la reconfiguración y elevación del perfil de la cooperación descentralizada para el desarrollo en la implementación por los Gobiernos locales y regionales de las agendas de los ODS, su financiación (Agenda de Acción de Adís Abeba), el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana, aprobada en Hábitat III (Quito, 2016), no ofrece mayores novedades (OECD, 2018c).

Al reconocimiento de los Gobiernos subnacionales como actores clave en el desarrollo, que complementan las acciones de los donantes tradicionales, se une la concepción de la cooperación descentralizada para el desarrollo como una modalidad que, sobre la base de los principios de “reciprocidad, apropiación, empoderamiento y codesarrollo”, es más inclusiva, en la medida en que “involucra más sistemáticamente a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las universidades y centros de investigación, el sector privado y las asociaciones de organizaciones de gobiernos locales y regionales” (OECD, 2018c, p. 5). Es más, la definición de cooperación descentralizada disuelve ya el concepto público de dicha cooperación, para darle el nuevo toque a favor de la mezcla público-privada que orienta todas las últimas reformas del CAD: “la cooperación descentralizada es un método de cooperación para el desarrollo llevado a cabo por organizaciones de actores subnacionales, incluyendo actores económicos, organizaciones de la sociedad civil, servicios estatales desconcentrados, instituciones públicas autónomas (universidades) o autoridades públicas descentralizadas” (OECD, 2018c, p. 25).

Por tanto, más que “reconfigurar la cooperación descentralizada” el CAD hace suyo el tradicional concepto europeo de atar la ayuda mediante la cadena de intermediarios (ONG, empresas y universidades) que convierten a las autoridades locales en actores residuales, por más que el informe diga que son los “principales beneficiarios” (OECD, 2018c, p. 31). Desde luego, eso no es lo que se deduce

de la ejecución del Programa Temático de Actores No Estatales y Autoridades Locales de la Comisión Europea, o de la cooperación descentralizada de los campeones de esta modalidad, como España (Espuig, 2014), donde, al igual que en Italia (Hafteck, 2003), los principales beneficiarios son las ONG, y, como Alemania, donde los principales beneficiarios son sus universidades (Maier, 2012).

Si esto confirma la hipótesis principal del trabajo, de que no estamos ante ningún nuevo paradigma, también indica que el desajuste entre las expectativas de los Gobiernos subnacionales de América Latina a favor de la cooperación directa y las intenciones reales de los donantes tradicionales que promueven la cooperación indirecta (nuestra hipótesis subordinada) seguirá existiendo en el futuro. La única diferencia es que, —después de lo señalado en este trabajo,— los Gobiernos locales de la región (en sus tres niveles) deberían tomar nota y abordar la frustración provocada por dicho desajuste, dejando atrás el pensamiento ilusorio y ponerse a trabajar para la mejora de sus capacidades de negociación con los actores del CAD (incluyendo a las ONG y las empresas y sus alianzas público-privadas), utilizando como contrapeso la cooperación descentralizada Sur-Sur.

Parafraseando el lema de Federico II de Prusia (todo para el pueblo, pero sin el pueblo), la cooperación descentralizada para el desarrollo de la UE como asociación entre autoridades subnacionales de los Estados miembros y los países en desarrollo es, en efecto, una cooperación con las autoridades locales. Pero estos actores públicos del desarrollo se ven relegados por principio y de manera sistemática en favor de los privados: nada para las autoridades locales, pero con el concurso de las autoridades locales. En esas condiciones, el papel clave que se busca otorgar a las autoridades locales en la implementación de la Agenda 2030 puede acabar siendo más bien otro papel mojado.

7. Referencias bibliográficas

- AL-LAs (2014). *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*. Ciudad de México: Alianza latinoamericana de cooperación entre ciudades.
- Alonso, J. A. (dir.) (2018). *La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España*. Madrid: MAEC/Fiiapp.
- Amin, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz*, 58, pp. 76-95.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1 de la AG de 21 de octubre de 2015. Recuperado de https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.
- Barceló, M. (2015). *Local and regional government associations in EU partner countries: State of play*. Bruselas: Plataforma/CGLU.
- Barrera, A. (2015). El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi. *Análisis FES-Ildis*, diciembre.
- Besharati, N. (2017). New development finance should be TOSSD out of the window! *SAILA Policy Insights*, 45.
- Brass, J. N. *et al.* (2018). NGOs and international development: A review of thirty-five years of scholarship. *World Development*, 112, pp. 136-149.
- Brogaard, L., & Petersen, O. H. (2017). Public-private partnerships (PPPs) in Development policy: Exploring the concept and practice. *Development Policy Review*, 36(Suplement 2), pp. 729-747.
- Byiers, B., Guadagno, F., & Karaki, K. (2015). From looking good to doing good: Mapping CSO-business partnerships. *ECDPM Discussion Paper*, 182.
- Comité de Asistencia al Desarrollo [CAD] (2011). *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal.

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU] (2016). *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Cocreando el futuro urbano. la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Resumen Ejecutivo*. Barcelona: CGLU.
- _____ (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo que los gobiernos locales deben saber*. Barcelona: CGLU.
- _____ (2013). *La cooperación al desarrollo y los gobiernos locales. Declaración Política de CGLU. Documento de orientación política de CGLU*. Barcelona: CGLU/Capacity and Institutional Building Working Group.
- Comisión Europea (2013). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*. Bruselas, 15.5.2013 COM 280 final. Recuperado de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_es_5.pdf.
- _____ (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. Bruselas, 13.10.2011 COM 637 final. Recuperado de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es.pdf.
- _____ (2008). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Autoridades Locales: Agentes del Desarrollo*. Bruselas, 8.10.2008 COM 626 final. Recuperado de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_es_5.pdf.
- Committee of Experts (2006). *Definititon of basic concepts and terminologies in governance and public administration. Note by the Secretariat*, E/C.16/2006/4. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>.
- Consejo Económico y Social (2018). *Resumen de la sexta reunión bienal de alto nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. Nota de la Secretaría*. Recuperado de https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/2018%20DCF%20Summary_E_2018_73_Spanish.pdf.

- Copsey, N., y Rowe, C. (2012). *Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional*. Bruselas: Comité de las Regiones de la Unión Europea.
- Council of the European Union (2017). A sustainable European Future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Draft Council conclusions, 9 de junio. Recuperado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10138-2017-INIT/en/pdf>.
- Development Assistance Committee [DAC]/Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2017). TOSSD: A New Statistical Measure for the SDG Era. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD%20Flyer%20crops.pdf>.
- Díaz, J. (2014). *Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina*. Barcelona: Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.
- Domínguez, R. (2018a). Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda. *Revista de Economía Crítica*, 25, pp. 76-104.
- (2018b). Cambiando el marco interpretativo de la cooperación. Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible. En P. Mochi, C. Girardo y E. Vargas (eds.), *Otros desarrollos, otra cooperación. Retos y perspectivas de la Cooperación Internacional ante la diversidad de los esquemas de desarrollo*. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 55-78.
- (2018c). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(2), pp. 49-108.
- (2018d). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*, 13(1), pp. 38-72.
- (2015). Conclusiones. En I. Blanco y V. Gómez Lorduy (comps.), *Memorias de Cooperación. V Seminario Internacional. Cooperación para el desarrollo: Financiamiento del Desarrollo y Gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Cartagena: Editorial Bonaventuriana, pp. 69-73.

- _____. (2014). Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(2), pp. 5-32.
- _____. (2013). Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, pp. 31-45.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC]/ Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2018). *Emerging challenges and shifting paradigms. New perspectives on international cooperation for Development*. Santiago de Chile: United Nations.
- E-Discussion (2018). From global to local: supporting sustainable and resilient societies in urbana and rural communities. E-Discussion on the 2018 ECOSOC Main Theme. Recuperado de <http://localizingthesdgs.org/library/view/456>.
- Espuig, F. (2014). *La cooperación descentralizada española: de la verticalidad a la horizontalidad. Propuestas y recomendaciones* (Tesis de maestría). Universidad de Granada.
- European Parliament (2015). The role of local authorities in developing countries in development cooperation. European Parliament resolution of 6 October 2015 on the role of local authorities in developing countries in development cooperation. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0336+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Fejerskov, A. M. (2016). Understanding the nature of change: how institutional perspectives can inform contemporary studies of development. *Third World Quarterly*, 37(12), pp. 2156-2175.
- Fernández de Losada, A. (2017). *Shaping a new generation of decentralised cooperation for enhanced effectiveness and accountability*. Bruselas: Plataforma/CPMR.
- Franco, S. (2014a). La Unión Europea ratifica su apuesta por la descentralización. *Observa. Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, 11, pp. 44-46.
- _____. (2014b). Los instrumentos de cooperación en la nueva programación de la Unión Europea, *Observa. Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, 11, pp. 47-50.

- Global Task Force (2016). *Local and Regional Voices on the Global Stage. Our Post-2015 Journey*. Nueva York: UCLG, Global Task Force Post-2015 Development Agenda Towards Habitat III.
- (2015). *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level*. Nueva York: UNHabitat/Global Task Force Post-2015 Development Agenda Towards Habitat III/UNDP.
- (2014). *How to Localize Targets and Indicators of the Post-2015 Agenda*. Nueva York: United Cities and Local Governments.
- Gnangnon, S. K. (2018). Aid for trade and trade policy in recipient countries. *The International Trade Journal*, 32(5), pp. 439-464.
- Grandas, D. (2019). La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobiernos no centrales: los casos de Bogotá y Ciudad de México. *Estudos Internacionais. Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, 7(2), pp. 58-84.
- Hafteck, P. (2003). An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, 23(4), pp. 333-345.
- Hege, E., & Demailli, D. (2018). NGO mobilisation around the SDGs. *ID-DRI Study*, 01/2018.
- IBON (2017). *Public-Private Partnerships (PPPs)*. Quezon City: IBON International.
- Latek, M. (2017). Decentralised cooperation in the context of 2030 Agenda. *EPRS In-Depth Analysis*, junio PE607.258.
- Lucci, P. (2015). *Localising the Post-2015 Agenda: What Does it Mean in Practice?* London: Overseas Development Institute.
- Maier, K. (2012). La cooperación descentralizada en Alemania. *Claves para el Desarrollo*, 2012/01.
- Martínez, I., y Sanahuja, J. A. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España. *Documento de Trabajo de la Fundación Carolina CeALCI*, 38.

- Mediavilla, J., y Garía-Arias, J. (2018). Philanthrocapitalism and Hegemony in (Financing for) Development. The Philanthropic Discourse as a Neoliberal (Development Agenda) Artefact. *Universidad de León (Department of Economics and Statistics) Working Paper*, 01/2018.
- Monje, J. A. (2014). *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2018a). *Private Philanthropy for Development*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2018b). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2018c). *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2016a). *TOSSD Compendium*. Paris: OCDE.
- _____ (2016b). *Development Co-operation Report 2016. The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2016c). *Private Sector Engagement for Sustainable Development Lessons from the DAC*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2015). *Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Paris: OCDE, Publishing.
- _____ (2005). Aid Extended by Local and State Governments. *DAC Journal*, 6(4), pp. 7-57.
- Platforma (2015). *Cómo reforzar la relación entre la Unión Europea y los Gobiernos Locales de América Latina: instrumentos para la cooperación al desarrollo*. Bruselas: Platforma/FEMP.
- Puyana, A. (2003). El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. *Serie CEPAL Comercio Internacional*, 35.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional [Seteci] (2015a). *Diccionario de Cooperación Internacional*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

- _____. (2015b). *Informe de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011-2014. Estudio especial sobre el voluntariado extranjero en el Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- _____. (2014). *Catálogo de actores de la cooperación descentralizada*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- _____. (2013). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local. Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- Secretario General de Naciones Unidas (2018a). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General*, E/2018/55. Recuperado de <https://undocs.org/sp/E/2018/55>.
- _____. (2018b). *Estado de la Cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General*, A/73/321. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/73/321>.
- Smoke, P. (2016). Sharing Responsibilities and Resources among Levels of Governments: Localizing the Sustainable Development Goals. UN Department of Economics and Social Affairs, enero. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95873.pdf>
- Soja, E. W. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz*, 58, pp. 44-75.
- Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 48, pp. 155-175.
- United Cities and Local Governments [UCLG] (2017). *Local and Regional Governments Report to the 2017 HLPF. National and Subnational Governments on the Way Towards the Localization of the SDGs*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- United Nations Conference on Environment and Development [Unced] (1992). *Agenda 21*. UN Conference on Environment & Development. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.
- Unceta, K. [dir.] (2012). *25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi. La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Bilbao: Hegoa.

United Nations Development Group [UNDG] (2015). *Localizing the Post-2015 Development Agenda. Dialogues on Implementation*. Nueva York: UNHabitat/ Global Task Force Post-2015 Development Agenda Towards Habitat III/UNDP.

——— (2014). *Delivering the Post-2015 Development Agenda. Opportunities at the National and Local Levels*. Nueva York: United Nations Development Group.

United Nations (2018). Tracking Progress Towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements SDG 11 Synthesis Report. High Level Political Forum 2018. Nueva York: United Nations.

Perspectivas de financiamiento a la cooperación internacional dentro de los procesos de financiarización

Carmelo Buscema

1. Introducción

TODAVÍA CON LOS estallidos de los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial en los oídos, en 1944 Karl Polanyi publicaba *The Great Transformation*, escribiendo en sus primeras páginas: “La civilización del siglo XIX se ha derrumbado. Este libro trata de los orígenes políticos y económicos de este suceso” que representa “una de las crisis más profundas que han existido en la historia de la humanidad”. Y luego precisaba que:

La fuente y la matriz del sistema se encuentra [...] en el mercado autorregulador [...]. La tesis defendida aquí es que la idea de un mercado que se regula a sí mismo era una idea puramente utópica [que] no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad, sin destruir al hombre y sin transformar su ecosistema en un desierto. Inevitablemente la sociedad adoptó medidas para protegerse, pero todas ellas comprometían la autorregulación del mercado, desorganizaban la vida industrial y exponían así a la sociedad a otros peligros (Polanyi, 1944, p. 22).

Ahora bien: la época en la cual vivimos representa una fase de intensas y extensas *nuevas grandes transformaciones* que tienen características similares y, si posible, aún más marcadas con respecto al diagnóstico histórico realizado por Polanyi. De hecho, aquí defendemos la idea según la cual si entonces el derrumbe vivido durante los años horribles, que van de 1914 a 1945, representaba una derivación de los efectos de la afirmación decimonónica de aquella institución

correspondiente al mercado autorregulador, considerada como *puramente utópica* (en el sentido literal y, en este caso, despectivo del término, según el cual, en efecto, *nunca había tenido lugar* a lo largo de toda la anterior historia de la humanidad); y si eso consistía e implicaba la *desincorporación* (Polanyi se refiere a una condición de *disembeddedness*) de la economía de su natural álveo social; pues, lo que está pasando en nuestra época, a raíz de la afirmación y difusión del neoliberalismo, es un proceso si posible aún más grave y preñado de potenciales consecuencias, pues no se trata simplemente de la absurda pretensión de volver a *autonomizar* el mercado y por ende de la repetición sencilla de las dinámicas entonces ocurridas.

Eso no depende de una interpretación –que sería banal, además de que muy equivocada– del *neoliberalismo* como de un retorno substancial al *liberalismo clásico* del siglo XIX, después de la fase denominada de los *Gloriosos Treinta años* que había consistido en una parcial *reincorporación* de las dinámicas económicas dentro de un sistema de prioritarios valores y criterios políticos y sociales. Lo esencial que aquí hay que remarcar es que el proceso histórico de reacción y negación del liberalismo se había concretizado en dos principales fenómenos: por un lado, en la difusión y en el desarrollo de las instituciones del estado del bienestar –sobre todo en aquellos contextos de la geografía mundial más marcados por procesos de industrialización guiados por los modelos representados por el keynesianismo a nivel de la concepción macroeconómica y de la política monetaria, y por el fordismo-taylorismo a nivel del diseño de la organización de la producción–; y por el otro, más en general, en dinámicas de redistribución de la riqueza que determinaron tasas de crecimiento económico global nunca jamás tan altas, ni antes ni después.

Esta fase, en su conjunto, había sido propiciada por procesos y efectos “indeseados” de efectivo empoderamiento de las clases populares, que, sin embargo, las tácticas incipientes de exaltación del consumismo resultaban muy poco efectivas en contener o, inclusive, contribuían a alentar aún más. Esas tácticas representaban una manifestación particular de una más general estrategia histórica y político-económica basada en la elección de fomentar de forma continua la demanda sistémica de bienes y mercancías en función de

garantizar la estabilidad estructural de todo el sistema y de sus articulaciones jerárquicas –bien en términos de relaciones geopolíticas y esquemas de división internacional del trabajo, bien en términos de fuerzas productivas y clases– mediante el sustentamiento de un proceso supuestamente armónico de desarrollo de la oferta y de las capacidades productivas entonces efectivas. Pero pronto toda esta estrategia, en razón de su extraordinario “éxito” y de su entusiástica emulación y adaptación contextual alrededor del mundo, alcanzó sus límites de sustentabilidad sociopolítica y económica, geopolítica y ecológica, y engendró una aguda y profunda crisis sistémica, y la necesidad de llevar adelante reformas radicales y estructurales.

A este respecto, es importante referirnos a las vigorosas acciones de protestas y a las maduras instancias de reforma promovidas en varias partes del mundo por parte de los movimientos antisistémicos (Arrighi, Hopkins, Wallerstein, 1992) durante las décadas de 1960 y 1970. En particular, estos, sacudiendo con fuerza aquella estructura de poder caracterizada por los elementos que hemos poco antes definido, y haciéndola tambalear de forma peligrosa, demostraron cuán precarias han sido las condiciones de supremacía de las fuerzas dominantes y sus esquemas de gobierno de la realidad social y geopolítica. De hecho, fue para reaccionar a esas evidencias y condiciones que –dentro del paradigma del pensamiento antiolecionista ya surgido durante la década de 1930, y del cual pronto habrían madurado los planteamientos ordo- y neoliberal de las relaciones sociales (Dardot y Laval, 2009)– nació todo un conjunto de estrategias orientadas a reestablecer un nuevo (des)equilibrio de fuerzas, más favorable a las clases más poderosas, mediante la inversión sustancial del motivo prevalente del conflicto social, es decir, por medio de lo que Luciano Gallino, de un modo eficaz, ha definido como *La lotta di classe dopo la lotta di classe* (2012), o lucha de clase al revés. En consonancia con la naturaleza de aquellos desafíos sistémicos emergidos, el plan de actuación de esta operación política estratégica en alto grado, entonces lanzada, ha sido articulado contemporáneamente dentro de los diferentes contextos nacionales, así como a nivel de las relaciones internacionales.

Por lo tanto, es en el marco de este escenario de media y larga duración que hay que comprender e interpretar la génesis de la actual fase histórica que, a su vez, con toda evidencia, parece haber llegado, en nuestros días, a su etapa terminal. De hecho, esta ha sido impulsada por aquel contramovimiento de la lucha de clase animado por un intento político y geopolítico, fundamental y estratégico, de substancial “restauración” de ciertas relaciones de poder que estaban tambaleando de manera peligrosa. La forma para conseguir ese crucial objetivo ha consistido sobre todo en la dinámica de tendencial y progresiva *reincorporación invertida* de la *sociedad entera* ahora dentro del *reino de lo económico*, así como lo concibe aquella ciencia de la sociedad anclada en los intereses y en las perspectivas dominantes del actual sistema capitalista. Si bien la miramos, esta concepción de las relaciones y este criterio de transformación de la estructura social representa una forma de *negación de lo social* mucho más radical en comparación con el paradigma liberal del siglo XIX. Pues ya no estamos ante una situación en la cual el mercado autoregulator es constituido y se constituye como una excepción que suspende o somete las reglas y los valores sociales y políticos; sino, más bien, ante un proyecto de *reconstrucción integral* de toda relación y realidad social *dentro* de las reglas del juego capitalista, y en función de su indefinida perpetuación y amplia extensión.

En última instancia, esa respuesta sistémica resulta aún más distópica, de modo radical, en comparación con el diagnóstico de Polanyi acerca del derrumbe de la estructura de la “civilización del siglo XIX”, ya que no se ha planteado la cuestión de la restauración de las relaciones de poder fundamentales *solo* en términos de un retorno substancial a los criterios de injusticia que en aquella habían sido dominantes. Más bien, según la tesis que aquí defendemos, esa respuesta ha consistido en la implementación de un proyecto tendencialmente integral y sistemático del sometimiento y del empleo de todas las principales fuerzas sociales, subjetivas e institucionales desarrolladas durante la anterior fase, para realizar la ordenación de toda cuestión social y de todo ámbito y motivo de actuación individual, según el criterio único de la valorización capitalista.

Ahora bien –acercándonos aún más a los objetivos de este ensayo– diremos además que, dentro de este marco, nuestra hipótesis se levanta sobre la consideración asumida según la cual uno de los principales impulsos e instrumentos, a la vez, para la efectiva realización de estos fundamentales objetivos y expedientes, ha sido representada por aquel conjunto de procesos que llamamos *financiarización*; y que el campo específico de la cooperación internacional al desarrollo represente un *ámbito estratégico* de su concreto despliegue y, por consiguiente, un *perímetro privilegiado de observación y averiguación* de nuestra tesis acerca de la reincorporación invertida de la toda la sociedad dentro de la lógica capitalista. Es decir que, desde nuestro punto de vista, no solo la cooperación representa un campo de observación estratégico para el análisis y la comprensión de la financiarización, sino que también la financiarización representa un proceso cuya inteligencia es imprescindible a la hora de tratar de entender las transformaciones que la cooperación está viviendo en la actual fase histórica.

Lo que sigue de este ensayo se articula en dos principales momentos lógicos. De hecho, procederemos, en primer lugar, definiendo y matizando nuestras concepciones de los procesos de financiarización y los términos de su articulación general con el sistema de la cooperación al desarrollo. Después, describiremos algunas de las prácticas de *innovative finance* más significativas de nuestro tiempo, escogidas entre las que se llevan a cabo en el campo de la cooperación al desarrollo, y consideradas como emblemáticas de la dinámica más general, y de sus efectos principales, que consideramos preciso destacar. En particular, en la segunda y empírica parte de este ensayo nos focalizaremos en los instrumentos de la *blending finance*, del *social impact bond* y del *microcrédito*, para ejemplificar algunas de las modalidades claves por medio de las cuales el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo está concretamente funcionando, desde hace ya algunos lustros, como *uno de los campos estratégicos de desenvolvimiento* de la financiarización y –es más– tal vez de experimentación de sus más nuevas tendencias, que aspiran a volverse determinantes en el porvenir.

Mediante su análisis, además, queremos resaltar como primariamente la articulación de estos diferentes instrumentos, precisamente actuando en contextos geográficos, sociales y funcionales muy

distintos entre sí, con miras a la realización de una común dinámica de *subyugación a la lógica financierizada de prácticamente todos los ámbitos relacionales e institucionales*, y entonces de *progresiva incorporación virtualmente de toda la sociedad, ya a nivel mundial, dentro del sistema de valorización capitalista hegemonizado o dominado por el Occidente*. De forma concreta, con referencia a los casos emblemáticos a los cuales aquí nos referiremos, los ámbitos de desenvolvimiento de aquella dinámica son, respectivamente: el Estado y las agencias públicas internacionales; los actores y las prácticas de las ayudas humanitarias (inclusive de aquellas que se llevan a cabo en las situaciones más desesperadas, que caracterizan los contextos bélicos); las mismas subjetividades de las más lejanas y pobres comunidades campesinas de los países significativamente definidos como en vías de desarrollo.

En definitiva –para concluir esta introducción, y antes de pasar a las partes más analíticas del texto– diremos que la *distopía neoliberal* que está animando las *nuevas grandes transformaciones* de nuestro tiempo consiste en el proceso de total incorporación de la sociedad dentro de la visión capitalista de lo económico. De aquella visión —es decir— no solo teórica o ideal, sino caracterizada también por una fuerte carga potencial de naturaleza *ontológica y operativa*: eso porque actúa construyendo el interés egoísta y excluyente de los actores sociales como el *primum mobile* que casi toda interacción humana debe tener, por medio del juego de premios y desincentivos que sus instituciones estructuran, afinan y animan de forma sistemática. Hoy en día, este principio, que no deja en absoluto de ser máximamente injusto, se manifiesta cada vez con mayor evidencia también como profundamente anacrónico: pues el premio al *móvil del interés egoísta* ya no corresponde ni siquiera a la compensación de aquella actitud típica de la época del emprendedor burgués schumpeteriano, que intervenía “de manera heroica” en los procesos estancados de la sociedad, arriesgándose e innovando, para mover hacia adelante los procesos del progreso material común.

Más bien, el provecho de las corporaciones transnacionales y las ganancias financieras ya no son que el premio odioso brindado a la capacidad individual y gregaria de una red de élites más o menos directamente delictuosas, que más y más se ejerce *desde afuera y desde*

lejos con respecto a los procesos sociales *comunes* productivos del valor (cfr. Buscema, 2018). Esta capacidad depredadora consiste en sustraer o extraer una cuota consistente del valor producido dentro de estos procesos cooperativos (en el sentido marxista del término), y que por una odiosa paradoja no es destinada solo a alimentar las *incommensurables e inéditas condiciones de desigualdad* características de nuestro tiempo, sino también a fomentar la dinámica técnica y política de *perfeccionamiento de los instrumentos de la dominación social e internacional*.

Entonces, vamos a precisar los términos esenciales que componen y definen el campo analítico aquí considerado y puesto en cuestión –es decir, el área de cruce entre el ámbito relacional y de actuación de la cooperación internacional y el proceso de financiarización de cada vez más esferas de la vida social–, para luego detenernos en los elementos fundamentales de los casos empíricos que hemos escogido por su carácter emblemático.

2. ¿Qué es la cooperación internacional al desarrollo?

La cooperación internacional al desarrollo es un campo específico –aun si es muy heterogéneo y sin confines netamente definidos– del más amplio y complejo sistema de las relaciones internacionales. Más en detalle, la cooperación consiste en todo aquel conjunto plural de prácticas, acuerdos, políticas, retóricas, que se despliegan en ámbitos muy disparatados –como el económico-financiero, el político, el cultural, el científico, el comercial, el tecnológico, el militar–, y que estructuran aquellas *interacciones* entre los agentes internacionales y globales orientadas a favorecer dinámicas de colaboración política y crecimiento económico. A su vez, dentro de este marco, este tipo de interacciones son concebidas como las *sendas trascendentales* para obtener la mejora, a escala mundial, de aquellas condiciones sociales que los Estados o los acuerdos internacionales consideran de vez en vez más importantes y estratégicas.

A pesar de ser un campo de las relaciones internacionales relativamente nuevo –ya que *stricto sensu* la cooperación internacional al desarrollo no alcanza ni siquiera el siglo de vida– cabe mencionar que todos los elementos que hemos utilizado para esa genérica definición

no han permanecido iguales a sí mismos a lo largo del tiempo, sino que han cambiado muchísimo. En particular, lo que más ha ido cambiando, de la segunda posguerra hasta hoy, son: los *instrumentos efectivos* y las mismas *concepciones* de la *cooperación*, del *desarrollo*, de los *beneficios sociales* por alcanzar; los *actores* involucrados y que impulsan sus diferentes prácticas, así como sus *papeles* dentro de ellas; la *estructura*, las *dimensiones*, los *problemas*, las *oportunidades*, las *relaciones de fuerza* características del sistema internacional en el cual se da, concebido en su entereza.

Ahora bien, aquí consideramos que reconocer la importancia que hoy en día juega la financiarización dentro de los cambios y transformaciones que están profundamente afectando el campo de la cooperación internacional al desarrollo represente una de las formas más profundas y efectivas de comprender las dinámicas más generales que ellos reflejan, y por ende de tratar de enfrentarlos políticamente, de manera adecuada, en los ámbitos sociales o institucionales en los cuales concretamente se dan. Por eso, a seguir, concentraremos nuestra atención analítica sobre el concepto de financiarización.

3. ¿Qué es la financiarización?

En términos más generales posibles, la financiarización es uno de los procesos mayormente característicos de nuestra época histórica, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Ya que, a continuación, en este ensayo, nos concentraremos en la consideración del aspecto “cualitativo” de la cuestión, aquí –al fin de facilitar una referencia orientativa acerca de las efectivas dimensiones generales del fenómeno– destacamos el dato según el cual la proporción entre el capital financiero circulante a escala global y el PIB mundial, en esta fase, sería abundante y estable más allá de la relación de diez a uno.¹ Hay que especificar que esta proporción –aún si atestiguada por diferentes fuentes y basada en muy atendibles estimaciones– es necesariamente vaga e imprecisa, dada la naturaleza desregulada de muchos de los mercados –no por nada corrientemente denominados

1 Según las estimaciones utilizadas por Matteo Cavallito (2011) ya solo la parte del sector financiero constituida por el total de los títulos derivados corresponde a un valor diez veces superior al valor de la economía mundial medida en términos de PIB global.

“mercados sombra”, escenarios de operaciones “*over the counter*”, entre los agentes bursátiles y de la finanza– o en los cuales circula gran parte de los valores financieros. Más en detalle, según el *Global Shadow Banking Monitoring Report*, publicado en el año 2017 por el Financial Stability Board, hasta casi la mitad de todas las actividades financieras del mundo es gestionada por este tipo de entidades que actúan en estos amplios márgenes “sombreados” del sistema de intercambio financiero oficial.²

A esa representación más general de las dimensiones del sector es importante añadir también el dato relativo al enorme crecimiento del total de las deudas sobre el PIB mundial, que, a lo largo de los últimos veinte años, han aumentado de forma sostenida en todos los sectores económicos y a cargo de todos los principales actores, llegando a una proporción cercana al 300 % (BRI, 2018, p. vii). En particular, en orden de creciente relevancia para la deuda total, nos encontramos las familias, los sujetos financieros, las instituciones públicas y las empresas no financieras.³

A estos elementos cuantitativos útiles a la definición más general del fenómeno contemporáneo de la financiarización, es imprescindible añadir una crucial doble consideración de naturaleza cualitativa. En particular, la que da cuenta del hecho según el cual, por un lado, las prácticas, los instrumentos y las técnicas específicamente financieras llegan a cobrar más y más relevancia y capacidad condicional o decisiva dentro de los demás ámbitos y sectores de la vida no solo económica y política, sino también social, hasta volverse determinante de manera sistemática hasta en la dimensión existencial de casi cada particular individuo; mientras que por el otro –que luego es la forma inversa de decir casi lo mismo o, por lo menos, de remarcar los específicos efectos de este primer aspecto subrayado– casi todo actor social, económico o institucional, y todo elemento vivo, real o ideal que sea absorbido, se quede atrapado y empiece a circular dentro del sistema capitalista contemporáneo, tiende y es forzado

2 En 2011 la proporción entre los solos derivados y el PIB mundial correspondía a 10:1, como se puede ver en <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/06/11/i-derivati-valgono-10-economie-mondiali-e-la-regolamentazione-resta-lontana/117519/>

3 Véase <https://www.startmag.it/economia/debiti-mercati/>

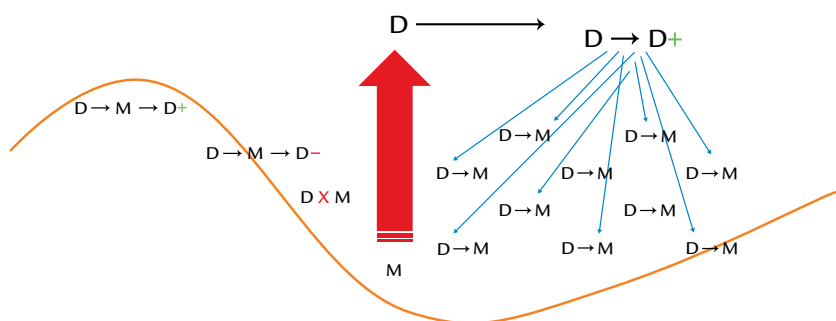
a funcionar como si, en efecto, fuera un actor o un elemento del sector financiero. Entonces, la financiarización es un fenómeno que mientras consiste en el relativo aumento de las cantidades de valor acumuladas en las formas monetarias y financieras en proporción a las cantidades de valor expresadas en las formas reales y socialmente concretas, por otro lado se vuelve campo paradigmático de definición de las más cruciales cuestiones económicas, políticas y sociales, y de las modalidades de desempeño de los actores, hasta establecer, en algunos emblemáticos y difundidos casos, una relación mimética entre lo social y lo financiero.

Ahora bien: basándonos en un enfoque de larga duración, y en la teoría y en los métodos de análisis del sistema mundo, que aquí adoptamos, podemos distinguir dos diferentes acepciones/dimensiones efectivas de desenvolvimiento y realización de la financiarización, ambas, por cierto, muy relevantes a la hora de entender las actuales dinámicas características de la cooperación internacional al desarrollo.

4. La financiarización como fase recurrente del ciclo capitalista

La primera acepción/dimensión efectiva de la financiarización es la de ser una fase periódicamente recurrente dentro del movimiento cíclico en el que consiste el desenvolvimiento histórico del *sistema de producción capitalista*, vigente a escala global. Esto, de hecho, en el largo plazo, tiende a alternar de forma continua fases de expansión material y fases críticas: es en estos segundos lapsos que se dan las dinámicas de financiarización (Arrighi, 1994) que, según lo ya notado por Braudel (1979), representan el *otoño de un ciclo sistémico*, pues anuncian e inician su fin.

Gráfico 1
Financiarización como preferencia por la liquidez



Fuente: elaboración propia (2018).

Como la flecha en el centro del gráfico 1 expresa, la financiarización consiste en un movimiento ascendente de *transfiguración de la forma de manifestación preferente de los valores capitalistas*. La premisa a la comprensión de este mecanismo es la fórmula pensada por Marx (1867) para representar la función esencial del modo de producción capitalista, según la cual, dentro de este sistema, toda inversión inicial de dinero (D) realizada comprando medios de producción (M) — es decir, materias primas, instrumentos, máquinas, etc., más aquella mercancía tan especial, que es el trabajo vivo, capaz de agregar casi de manera milagrosa un valor añadido a la sumatoria de los precios de todos los factores involucrados en el proceso— es finalizada en la recaudación de una cantidad de dinero final (D') que, por medio de la venta de los productos de la combinación misma de los medios de producción, debe resultar superior a la inicial.

En términos generales, esta transfiguración consiste en una devaluación de los portadores “reales” del valor (en el sentido literal del adjetivo, que deriva del latín *res*, que significa cosa) y en una sobrevaluación de sus referentes “abstractos” y por ende flexibles del mismo. En definitiva, en esta acepción, la financiarización coincide con aquel proceso temporáneo caracterizado y animado por la preferencia por la liquidez ejercida por algunos de los actores claves del sistema.

Como lo ilustra el gráfico 1, un régimen de acumulación sistémica se agota y rompe en el momento en que los valores monetarios finalmente realizados –a lo largo de la secuencia de transformaciones primero del dinero en aquella especial forma de la mercancía que consiste en los elementos subjetivos y objetivos de la producción, y luego del resultado de la combinación organizada de estos elementos otra vez en dinero– llegan a resultar sistemáticamente iguales o hasta inferiores con respecto a aquellos inicialmente invertidos. Con una fórmula simplificada, diremos que la crisis sistémica se realiza en el momento en que de la venta de la mercancía, producida mediante los modelos de organización y producción convencionales y consolidados, ya no se realiza un surplus.

Esta dinámica no se consume de un día para otro, sino que madura de manera progresiva. En particular, según el número de capitalistas que experimenta ese fenómeno de anulación del surplus esperado vaya aumentando, se irá interrumpiendo la regularidad del flujo de transformación continua del dinero en las varias formas de mercaderías instrumentales –objetivas y subjetivas– necesarias para la articulación efectiva del proceso de producción. Ese fenómeno de difundida o hasta generalizada desinversión en las formas más concretas y reales del valor, visto por otro ángulo de observación, coincide con la paralela y correspondiente activación de un inverso proceso de venta de las mercancías y de adquisición preferente de las formas del valor monetarias y financieras – en un sentido histórico, cambiantes y siempre heterogéneas, incluso dentro de cada específica fase. En definitiva, este movimiento, que por un lado consiste en la venta masiva y consiguiente devaluación de las formas reales y humanas (el trabajo y los elementos necesarios a la reproducción) de las mercaderías; y, por el otro, en la compra y consiguiente sobrevaluación de las formas monetarias, produce el *redimensionamiento* y la parcial o total *destrucción* de ciertas manifestaciones concretas e históricas del capital, que hasta cierto punto habrían sido consideradas convencionalmente efectivas, y que a raíz del fenómeno descrito ya aparecen como obsoletas o disfuncionales en consideración de sus específicas caracterizaciones objetivas o subjetivas. En esto consiste la *función sistémica racionalizadora* de toda crisis (Harvey, 2010) que, así actuando,

tiende a adecuar los valores nominales de cada cosa, clase o persona, a sus valores sistémicos efectivos y contingentes, conformándoles, es decir, a las expectativas y a los requerimientos de aquellas fuerzas sociales que de la crisis misma hayan salido reforzadas, dominantes y dotadas de soluciones sistémicas positivas y viables.

Las mercancías así desvaluadas precipitan en el fondo de la estructura social, se amontonan en sus almacenes o basureros –metafóricos o efectivos– como fragmentos de un vaso roto a los cuales ya no viene reconocido valor. De hecho, durante esta fase crítica, aquellos elementos que guardaban su relevante lugar dentro del anterior criterio dispositivo y combinatorio ahora resultan, por un lado, rehusados y desechados en razón del proceso de disolución del viejo orden o esquema, mientras que, por el otro, aún no pueden ser valorizados en medida suficiente por otro ordenamiento eventualmente naciente. Esta circunstancia tiene sus efectos políticos relevantes, pues las consecuencias sociales de este proceso de devaluación hacen que capas cada vez más anchas de las comunidades y hasta enteros grupos sociales, ahora sean percibidas como potenciales factores de peligrosas dinámicas de perturbación de los que son considerados como los criterios del orden público. Es a raíz de este fenómeno que las fases críticas por medio de las cuales pasa la economía y la entera estructura dinámica del sistema mundo suelen ser acompañadas por el recrudecimiento del recurso a instrumentos de mantenimiento del orden social y político de naturaleza policial y autoritaria. Eso quiere decir que la crisis económica se vuelve también crisis social y política, y que activa, también en estos ámbitos, complejos procesos de transformación, en buena medida autónomos en su desenvolvimiento y resultados.

Este movimiento, visto por el otro lado, en cambio, consiste en un progresivo incremento de la demanda de las formas monetarias y financieras históricamente disponibles de expresión del valor, que a su vez produce una dinámica de aumento generalizado de los precios nominales de estas formas, en medida suficiente para activar un paralelo mecanismo de *autopoiesis* del dinero. Ya Aristóteles consideraba negativamente esta circunstancia extrema, definiéndola como *cremática innatural* y juzgándola como peligrosa y violenta para el bien de la comunidad. En sus mismas palabras:

En cuanto a la vida dedicada al dinero, es un género violento [...]. Y con la mejor razón es aborrecida la usura, ya que la ganancia, en ella, procede del mismo dinero, y no por aquello para lo que se inventó, pues se hizo para el cambio, y en la usura el dinero por sí solo produce más dinero. Por eso ha recibido ese nombre, porque lo engendrado es de la misma naturaleza que sus engendrades, y el interés es dinero nacido de otro dinero. De forma que de todos los negocios éste es el menos natural (Aristóteles, I libro, 5 párrafo).

Este extendido movimiento de preferencia para las formas de expresión monetaria del valor, de forma conjunta con los efectos para el erario de la crisis económica, hacen que los flujos de dinero atrapados por los Estados, mediante los instrumentos fiscales de tasación dados, disminuyan; mientras que, de forma paralela, aumente el monto total del dinero que yace o se mueve por los circuitos financieros de las diásporas globales. Esa desproporción es aún mayor en términos reales en las fases críticas que de manera esquemática estamos describiendo, puesto que ellas se caracterizan por un consistente y extendido aumento de las condiciones de necesidad e indigencia a las cuales las personas y las instituciones tienen que enfrentarse. Por otra parte, hay también que considerar la circunstancia, sobre todo pertinente en nuestra época, y para aquellos contextos que más la reflejan, según la cual los elevados niveles de globalización e interdependencia, y la adquirida naturaleza de los procesos de creación del dinero, que se vuelve prevalentemente privada y frecuentemente descontrolada –y, es más, históricamente imposible de controlar por parte de las instituciones públicas existentes y de sus instrumentos efectivamente disponibles–, aumentan la gravedad de los efectos críticos que acabamos de mencionar.

Además, hay que subrayar cómo cada fase expansiva del movimiento cíclico e histórico en que consiste la dinámica del capitalismo y, más en general, del sistema mundo, se desenvuelve alrededor de ciertos modelos y equilibrios combinatorios de los elementos que concretamente constituyen el sistema –a nivel productivo, social, cultural, etc.– que según Giovanni Arrighi componen un dado régimen sistémico de acumulación. Estos puntos de equilibrio, que garantizan la viabilidad de un modelo y del entero régimen, son representados,

desempeñados y garantizados cada vez por un Estado diferente y dentro de su estructura relacional, ideal y técnica de articulación y gestión de su poder, capaz de ejercer una función hegemónica sobre una parte determinante del sistema internacional. Es por esta razón, entonces, por la que el agotamiento de un dado régimen sistémico suele manifestarse con mucha fuerza, sobre todo en el Estado hegemónico, que representa el centro de la entera estructura histórica de cada fase concreta de la vida del sistema mundo; y, además, que ese agotamiento se refleje primariamente en un fenómeno de exhaustación de la capacidad del Estado-líder de ejercer esta función a nivel global. Es por esa vía que –mermando las fuerzas del poder hegemónico, alienta el protagonismo de viejos y nuevos actores antagonistas y, más en general, la difusión y la agudización de situaciones de confusión sistémica– la crisis de un particular Estado, o de una coalición, se va transformando por ende en un proceso de consunción también de partes esenciales de la entera estructura de las relaciones internacionales y de sus equilibrios.

Para resumir, entonces, las dinámicas principales que acabamos de mencionar explicando el rol enormemente acrecentado que el sector financiero adquiere en ocasión de las fases de crisis sistémica, diremos que aquella circunstancia originaria representada por la crisis económica, si por un lado extiende sus efectos transformativos a los ámbitos distintos de lo social y de la política, por el otro, no se limita a desenvolverse en los contextos específicos dentro de los cuales madura, sino que pronto tiende a degenerar en una condición de crisis mucho más amplia, de naturaleza interestatal y geopolítica, conllevando implicaciones cruciales y altamente determinantes para la evolución de todo el sistema mundo. En definitiva, la financiarización acompaña y alimenta aquellas fases de agotamiento y ruptura de los regímenes sistémicos de acumulación que se expresan en crisis del orden social e internacional sistémico.

Ahora bien: según el complejo esquema lógico elaborado por Arrighi, es dentro de, y gracias a, estas condiciones de caos económico, social, político e internacional, que se generan las concretas posibilidades de que efectivos criterios de un nuevo ordenamiento puedan surgir y desarrollarse. Además, dentro de su esquema, aquella

y por ende más ricas de diferentes elementos móviles y tendencialmente más disponibles para nuevas combinaciones, hacen mucho más fecunda la compleja actividad de inversión, búsqueda y evaluación de evidencias emblemáticas acerca de efectivas soluciones, viables y generalizables, sobre las cuales fundar el proceso de renovación estructural del sistema.

Por medio de mecanismos de ensayo y error, diferencia y repetición, innovación y emulación (que la finanza misma contribuye en amplificar y gestionar), de hecho, de estos laboratorios salen y eventualmente se consolidan los nuevos modelos y combinaciones de elementos productivos y administrativos, capaces de fundar el nuevo régimen de acumulación. Así como, elevándonos sobre otro horizonte del análisis, el nuevo sujeto hegemónico emergerá en función de la capacidad adquirida y demostrada de facilitar políticamente (a escala interna e internacional) esos procesos que acabamos de mencionar. Es decir, aquel Estado o coalición de actores internacionales serán capaces de protagonizar el despliegue y la afirmación extendida de los nuevos criterios de ordenación y de la entera estructura, y de garantizar su mantenimiento y regulación adecuada a lo largo de cierto periodo de tiempo.

Dentro de este cuadro, hay que subrayar que el proceso de masiva transfiguración de la riqueza en formas más abstractas, de naturaleza monetaria y financiera –que como hemos dicho es contextual y consustancial a la crisis económica, sociopolítica y de las relaciones internacionales–, implica también una más general y estructural redefinición de las relaciones de fuerza entre los poderes políticos y los poderes económicos-financieros. Esta dinámica va a beneficiar temporáneamente los segundos que, en semejantes circunstancias, tendrán mayores y más efectivos y dinámicos instrumentos para imponer de mejor manera sus voluntades sobre los primeros, haciendo hincapié en la necesidad urgente y creciente de estos de hacerse con recursos monetarios para enfrentar las más concretas situaciones de crisis. Además, aquella función de “especulación” sobre la viabilidad de nuevas soluciones realmente expansivas, que así se abre (como hemos visto, mediante la inversión en las combinaciones experimentales de elementos a su vez abaratados por la destrucción de formas de

valor que toda crisis comporta), se lleva adelante en estas fases a veces subyugando, a veces trascendiendo del protagonismo, o aun de la simple involucración, o hasta del respeto de los principios y de las leyes fundamentales, de los Estados y de las tradicionales estructuras institucionales. Por ese lado, subrayaremos entonces que las fases de financiarización se caracterizan también por *una mayor heterogeneidad de los sujetos* tradicionales y nuevos que se activan y adquieren capacidad de protagonismo a escala internacional, en los sectores económico y político, y por sus *rasgos de actuación no-convencionales, mixtos, innovadores*.

Para concluir esta parte, notaremos que estas dinámicas descritas –típicas de los lapsos de financiarización, aquí entendida como fenómeno recurrente en la historia del capitalismo– se reflejan de manera perfecta en la actual fase de las relaciones internacionales. Ese dato es fundamental para nuestros fines específicos ya que, a su vez, el estado de las relaciones internacionales representa el fondo y la estructura de funcionamiento del sistema de la cooperación internacional al desarrollo dentro del cual –como hemos subrayado en la introducción– muchas herramientas del poder hegemónico y contrahegemónico se experimentan, desenvuelven y afinan. De hecho, desde el punto de vista de las agencias, cabe destacar que la fase corriente se caracteriza, por un lado, por la *aparición de “nuevos” actores “tradicionales”* en el escenario –que son los mayores Estados del Sur del mundo, en cuanto protagonistas de algunas de sus más relevantes dinámicas–; mientras que, por el otro, se distingue por el muy llamativo proceso de *aparición de actores completamente nuevos*, a veces por calidad, a veces por dimensiones y capacidad de determinación de las dinámicas sociales e históricas, a veces por modalidad de actuación. Estos últimos son, primariamente: las grandes corporaciones económico-financieras, los consorcios de los nuevos filántropos, los organismos mixtos de fondos públicos y privados para el fomento de particulares iniciativas de cooperación, las grandes ONG/D.

El movimiento de transformación de la estructura de las relaciones internacionales que estos cambios producen y a la vez reflejan, se da entonces dentro del *gran espacio de protagonismo* que para los *actores informales o irregulares* toda fase de crisis y financiarización substancialmente abre y ensancha. Esto antes que nada en razón de las inmensas

cantidades de recursos y riquezas que adquieren las formas más abstractas y móviles del dinero en esta fase histórica para ejercer esa cíclica función sistémica orientada a la búsqueda de sendas de salida de la crisis, y que se vuelven especialmente grandes y poderosas en la época actual en consideración de las nuevas dotaciones tecnológicas que la caracterizan (Buscema, 2012). La conciencia de la importancia de este último factor, sin embargo, nos impone trasladar nuestra reflexión sobre otro orden de análisis que nos lleva a considerar las transformaciones de las cuales somos observadores y sujetos activos y pasivos en nuestro tiempo, también como la expresión de un movimiento único y peculiar de la específica consistencia que el proceso de financiarización adquiere y desarrolla en la actualidad. En otros términos, eso implica la necesidad de explorar analíticamente una segunda acepción del fenómeno histórico de la financiarización, correspondiente a otra dimensión efectiva de su despliegue, y que es irreducible a su naturaleza meramente cíclica referida por Braudel y Arrighi.

5. La financiarización como particular estrategia histórica

A pesar de ser –como ya hemos subrayado– una fase recurrente del desarrollo cíclico del capitalismo, el fenómeno de financiarización, sin embargo, se presenta de manera concreta en formas, rasgos y proporciones cada vez diferentes, siendo el resultado de las particulares circunstancias históricas que son siempre irrepetibles. Si esto es cierto en general, hay que notar como hoy en día el fenómeno se manifiesta con *rasgos totalmente peculiares* que para su efectiva comprensión se vuelve necesario yuxtaponer a la anterior acepción del término –que ponía el acento sobre su aspecto cíclico y recurrente–, otra que se refiera a su connotación *única y específica de nuestro tiempo*.⁴

Eso porque, en la actual fase histórica, la financiarización es entrelazada de modo estrecho con dos otros procesos de los cuales, al mismo tiempo, es alimentada y es nutrimento. De hecho: por un lado, tiene lugar en un contexto en el cual los niveles de globalización de las relaciones económicas y generales han crecido muchísimo

4 Aquí nos referiremos sobre todo al concepto/fenómeno de financiarización que se da entrelazado a las dinámicas de digitalización, que hemos elaborado en Buscema, C. (2012). *Epo-calisse finanziaria. Rivelazioni (e Rivoluzione) nel mondo digitalizzato*. Milano: Mimesis.

hasta volverse elevadísimos; mientras que, por el otro, se presenta en extremo entrelazada y sostenida por el fenómeno simultáneo desatado por la revolución de las tecnologías de la comunicación, consistente en la poderosa dinámica de progresiva digitalización y gestión informática de casi todos los elementos de la existencia humana y social. Es crucial destacar sobre todo la función de este segundo elemento, pues el dinero en las últimas décadas se ha transformado más y más en flujos algorítmicos de creación, circulación y administración de informaciones. En efecto, la gran mayoría de las operaciones de las cuales hoy en día consisten los movimientos de los mercados financieros, es decidida y ejecutada por ordenadores y programas informáticos. Además, la gran masa de los datos personales (*big data*) –que son organizados por empresas especializadas en esos servicios en perfiles y según criterios de coherencia inspirados por razones de creación de oportunidades de provecho comercial y de mantenimiento del orden social y político dado– constituye cada vez más la materia bruta trascendental y la infoestructura esencial para el funcionamiento de la finanza en muchos de sus niveles operativos.

En definitiva, esta segunda acepción de la financiarización se refiere a los difusos e intensos mecanismos, en acto en todo el mundo, que tienden a proyectar, transferir e imponer al conjunto de los elementos que componen la realidad social, *la episteme, las formas y los modos de funcionamiento* de los mercados financieros y, dentro de ellos, de sus entidades. Es decir que el ámbito financiero se hace, y viene asumido cada vez más como la verdadera *matriz* capaz de, o conscientemente puesta para, forjar el modelo dominante de todas las relaciones sociales y reales. Así concebida la financiarización adquiere una connotación que no puede considerarse *solo pasajera e instrumental*, sino que tiene naturaleza precisamente *ontológica*, y ha venido para quedarse por lo menos bajo la forma de sus difuminados efectos de crucial relevancia para el desarrollo futuro de los procesos económicos, políticos, sociales y hasta antropológicos.

Los puntos de vista según los cuales con mayor claridad emerge la *peculiaridad histórica* propia del proceso de financiarización contemporáneo, son, sobre todo, dos. El primero concierne el campo de observación focalizado sobre la cuestión de las tecnologías del poder y de

su evolución, a la luz del cual la financiarización actual representa un preciso, novedoso y más avanzado *esquema de desarrollo de las relaciones de poder* (de su estructura, métodos y efectividad). Su principal fuerza consiste en el hecho de funcionar mediante la actuación de un estado de subsunción⁵ vital al capitalismo. Por ejemplo, la relación de poder y el conjunto de implicaciones que nacen del dispositivo del crédito/deuda, imponen modelos comportamentales y esquemas lógicos que *transforman desde adentro las subjetividades* individuales y colectivas, y que impulsan “autónomamente” desde las interioridades de los individuos las *actuaciones coherentes con la epistemología financiera*. Este concepto lo había intuido con extrema claridad ya Nietzsche en el siglo XIX (1887), y lo habría luego desarrollado Lazzarato con mayor amplitud (2011 y 2012) focalizando el análisis sobre las circunstancias históricas determinadas por el neoliberalismo y exasperadas por la doble crisis económico-financiera de los mutuos *sub-prime* y de las deudas soberanas de los PIIGS de la Unión Europea, que ha sacudido muy fuerte centros importantes del capitalismo occidental. Además, es importante remarcar el carácter duradero y de medio o largo plazo de los efectos de poder de aquel dispositivo, ya que la relación de crédito/deuda estructura el sentido y la orientación de los esfuerzos no solo presentes sino también futuros de los sujetos atrapados en ella, llegando a *hipotecar su porvenir* (Buscema, 2009).

5 El concepto de subsunción del trabajo y, más en general, de los sujetos productivos de valor, al capital, es introducido por Marx en el capítulo conocido como “VI inédito” de su obra principal. El término –que tiene una derivación de la tradición filosófica occidental que pasa por Aristóteles e Immanuel Kant– en Marx adquiere una connotación muy peculiar que indica un proceso y una condición de captura e inclusión dentro de una estructura de subordinación y explotación, y, por ende, de reproducción subordinada y estructuralmente vinculada. Marx en su texto habla de dos formas distintas de subsunción, que son la *formal* –que se da dentro y en razón de una relación sobre todo “jurídica” de sometimiento y dependencia– y la *real* –que, en cambio, se da dentro y en razón de una relación sobre todo material y efectiva de sometimiento, dependencia y explotación, que depende del desarrollo y de la reorganización del proceso de producción capitalista todo alrededor de las que Marx llamaba grandes máquinas automáticas. Aquí, y en otros nuestros trabajos, hablamos de *subsunción vital* de los sujetos al capital, ya que el actual nivel de desarrollo extensivo e intensivo de los procesos de la valorización (que se dan sobre todo y más y más por medio de la absorción de casi todo elemento de la vida individual y social dentro de las redes de captura y conexión electrónicas y digitales) ya que por un lado no requiere de forma necesaria la existencia de un contrato de trabajo o de una forma jurídica de vinculación (subsunción formal), y que por el otro generaliza la relación de *subordinación maquínica* a todos los ámbitos de la sociedad.

De hecho, bien libres de actuar de manera autónoma y creativa, los sujetos endeudados *serán movidos* por la *obligación de “valorizar”* su entorno real y social sea como sea, al fin de *rescatarse* a sí mismos. En efecto, dentro de este marco, el proceso de su *liberación* coincide con la explotación de sí mismos y con la máxima adhesión a los mecanismos de valorización del capital según modalidades extractivistas, ya que ese rescate pasa por medio de la devolución del capital recibido más el *plus de valor* creado por ellos mismos, dentro de estas circunstancias, e impulsados por estos motivos y esquemas.

El segundo punto de vista a partir del cual puede ser definida la especificidad de la financiarización contemporánea tiene que ver, en cambio, con el escenario geopolítico. De hecho, en este marco, ella se configura como la *específica estrategia* que buena parte del bloque occidental, encabezado por Estados Unidos, estaría llevando adelante para enfrentarse a la estación de aguda y difundida *crisis de su hegemonía y dominio mundial*. Desde esa perspectiva, la fecha crucial es 1971 (Buscema y Lucarelli, 2013), cuando el entonces presidente estadounidense Richard Nixon decidió, de manera unilateral, la interrupción –supuestamente temporánea, pero que, sin embargo, habría sido definitiva– de la vigencia de un elemento substancial de la arquitectura internacional pactada en Bretton Woods en 1944: es decir, la suspensión de la relación de convertibilidad del dólar estadounidense en una determinada cantidad de oro, pactada entre las fuerzas aliadas que habrían ganado la Segunda Guerra Mundial, que en aquel año aún estaba en su fase terminal. En efecto, este acto ha dado aliento al sucesivo y progresivo proceso de liberalización, desregulación e innovación del mercado global de la finanza que habría sido respaldado ahora casi por la gran fuerza del ejército de aquel país.

En definitiva, es esta decisión político-internacional histórica y crucial que hace que sobre la primera acepción/dimensión efectiva de la financiarización contemporánea se injerte la segunda – determinando las condiciones de posibilidad de los casos empíricos que ilustraremos más adelante, así como las implicaciones más generales que subrayaremos en las conclusiones finales del ensayo. Entonces, para sintetizar las dos dimensiones del fenómeno puestas en tela de juicio, aquí diremos que el proceso de financiarización contemporáneo

consiste en, y al mismo tiempo activa, un continuo *movimiento circular de interconexión más y más directa* entre el ámbito financiero y la profunda y extendida realidad social sobre un plan de ejecución que se ha vuelto prácticamente global, con algunas significativas excepciones “orientales” acerca de las cuales aquí no podemos detenernos. De hecho, ese movimiento consta: de una primera dinámica *ascendiente* (M-D) que desvalúa y mortifica la realidad social y material; de una subsiguiente dinámica *descendiente* (D-M) que no representa el simple retorno al estado anterior, sino que expresa la *revitalizada capacidad de los capitales financieros de comando sobre los sujetos* y de *transformación de la realidad social* (como ya se ha dicho, *abaratada* por la dinámica de *destrucción de capital* y de *racionalización de los valores nominales*), y un *agrandado nivel de subsunción capitalista* de las redes sociales y de la arquitectura social global; de una segunda dinámica *ascendiente* (M-D') que marca la medida de la histórica *capacidad directamente extractiva* propia del capital,⁶ ya que consiste en el *movimiento de efectiva absorción* de los valores producidos por las redes sociales.

Terminada esta primera parte de elaboración teórica del ensayo, a lo largo de las páginas siguientes nos toca ahora definir con mayor detenimiento la forma en la cual la financiarización, dentro de las prácticas de la cooperación internacional al desarrollo, participa de la presente lucha para la hegemonía mundial, ilustrando algunos de sus casos más llamativos y emblemáticos.

6. Hegemonía mundial, financiarización y cooperación internacional al desarrollo

A continuación, intentaremos el esfuerzo de traducción de los elementos analíticos que hemos ido definiendo y elaborando a lo largo de las páginas anteriores, en un esquema interpretativo de la actual fase histórica internacional, de sus directrices de transformación y de sus tensiones, desde el punto de vista específico de las prácticas y de las dinámicas de la cooperación al desarrollo.

6 Entre otros, este concepto ha sido empleado de forma sistemática para fundar y estructurar las grandes reflexiones analíticas propuestas por Michael Hardt y Toni Negri (2000) en su tesis, hoy con toda evidencia obsoleta o fuertemente en crisis, del imperio.

Primero, hay que destacar la presente condición de desorden internacional, que deriva de la disolución del anterior estado de equilibrio y de la combinación y sobreposición de dos dinámicas distintas, y por algunos rasgos hasta opuestas. Por un lado, registramos intentos de relanzamiento hegemónico o poshegemónico –sobre las nuevas bases de articulación del poder representadas por la digitalización y la financiarización–, animados por parte de Estados Unidos, suportados por sus más firmes aliados, y orientados a mantener una posición de preeminencia, o la supervivencia en una situación que se volviera aún más crítica (o manteniendo de forma permanente el estado de criticidad de la situación). Mientras que, por el otro, observamos cada vez más frecuentes ejercicios y proyectos de construcción de fuerzas contrahegemónicas, protagonizados sobre todo por China, con Rusia e India, y más en general con el apoyo de la mayoría de los países del Sur del mundo con los que la República Popular ha ido tejiendo relaciones de colaboración y alianza a lo largo de los últimos lustros. De hecho, es este segundo conjunto de acciones llevadas a cabo en una óptica contrahegemónica lo que apremia e impulsa con mayor fuerza las dinámicas de transformación del sistema.

El retorno al esquema de la bilateralidad, el intento de subsunción de las redes de la cooperación Sur-Sur dentro de modelos triangulares, el diseño de proyectos de cooperación descentralizada en los (más débiles y maleables) niveles subregionales de los países beneficiarios, así como la acentuación de la retórica de los beneficios compartidos (*win-win*) y de la horizontalidad de las relaciones interestatales, representa, de forma efectiva, por parte de la mayoría de los Estados occidentales, la necesidad de innovar la forma y la sustancia de sus más sedimentadas estrategias políticas para hacer frente a la competencia movida por algunos Estados del Sur. Además, una adecuada lectura de estas dinámicas debe tener en cuenta el hecho relativo de la disponibilidad presupuestaria propia de los diferentes actores globales. Muchas de las pautas de transformación del sistema de la cooperación al desarrollo occidental, en efecto, en esta fase histórica, responden a la necesidad de seguir ejerciendo modalidades de influencia en los contextos considerados más relevantes para aquel sector, pero en condiciones de relativa escasez de los recursos

disponibles para estos fines. Esta situación se debe a muchos factores culturales y políticos característicos de los nuevos rasgos de la opinión pública occidental y de sus clases dirigentes, pero también a los efectos de la crisis económico-financiera de la segunda mitad de la primera década del nuevo milenio; a los efectos de más largo plazo derivados de la adopción de los principios del monetarismo y del neoliberalismo; a la incrementada disponibilidad monetaria para los países de renta media, en particular, que vuelve en términos relativos aún más escasos aquellos escasos recursos.

De aquí toda la importancia de las nuevas fórmulas, repetidas de forma obsesiva, de las responsabilidades diferenciadas y compartidas; del liderazgo “moral” hacia el conseguimiento de los Objetivos del Milenio y de la Agenda 2030, y del liderazgo técnico-administrativo acerca de las interpretaciones de las acciones por tomar y coordinar; del concepto del desarrollo en transición que requeriría de modalidades de cooperación nuevas, ahora consistentes en servicios de asesoramiento ofrecidos por parte de los países ricos en temas fiscales, de gobernanza y demás, frente a las trampas de los países de renta media, y financiados en primer lugar con los recursos de los mismos “beneficiarios”; de la descentralización del foco operativo y de promoción del espíritu de iniciativa de los sujetos locales; de la cooperación integrada e integral (Cfr. Alonso, 2013).

De manera coherente con cuanto hemos dicho antes, entre estas dos dimensiones estratégicas y tácticas, llevadas a cabo por viejos y nuevos actores “tradicionales” de las relaciones internacionales, hay que destacar el papel jugado por los que hemos definido como *actores irregulares, no convencionales*, que impulsan la experimentación y la difusión de prácticas y modelos innovadores de intervención internacional para el desarrollo, basados sobre todo en el esquema de adaptación directa de la matriz epistemológica financiera al diseño de las interacciones sociales, cualquier sea el campo en el cual deban darse.

De forma contraria a lo que se pueda pensar, ese ámbito excéntrico con respecto a las estructuras consideradas portadoras de la lucha para la hegemonía no es de exclusiva prerrogativa de los sectores occidentales. Si bien es cierto que, por un lado, grandes fundaciones,

laboratorios de ideas y las mayores ONG con sede en el Norte del mundo están experimentando iniciativas basadas en aquella lógica, y objetivamente orientadas a respaldar los intereses de la estructura económico-financiera y política del bloque occidental (como en el caso de la *Bill & Melinda Gates Foundation*, o las iniciativas de Mark Zuckerberg, etc.); por el otro, también en este ámbito, hay que registrar un fuerte protagonismo del Sur del mundo, sobre todo si nos fijamos en el área del subcontinente indio, en el cual la gran extensión de los proyectos de microcrédito y las múltiples y heterogéneas iniciativas llevadas a cabo por consorcios constituidos por ricos filántropos locales, han marcado pautas que son repetidas en, y adaptadas para, también otros contextos de la geografía mundial.

Ahora bien: es dentro de las múltiples dinámicas de interacción y fricción que se crean entre estos tres ámbitos de innovación de las prácticas de cooperación, que surgen y se afirman nuevas pautas y modelos que es importante analizar. Es por eso que, a continuación, haremos referencia a tres casos que consideramos emblemáticos de las directrices de transformación del sistema en cuestión, referidos a ámbitos relacionales heterogéneos entre sí, y que, asimismo, representan muestras diferenciadas de la tesis que defendemos en este ensayo, acerca del peligroso carácter totalizante que el proceso de financiarización –también y, quizás de manera especial, asociándose a los contextos, a los instrumentos y las prácticas de la cooperación internacional al desarrollo– está con toda evidencia ganando y desplegando.

7. Casos emblemáticos de financiarización

El primer caso emblemático es representado por el mecanismo de la *blending finance*, que es uso estratégico de las finanzas públicas para el desarrollo, consistente en la constitución de su función *catalítica*: es decir, orientada a atraer, juntar y apalancar recursos de diferentes tipologías, procedencia y actores, para alcanzar objetivos por realizarse en países en desarrollo y en mercados de frontera, considerados cruciales política y económicamente por los Estados, y en el marco de los acuerdos internacionales.⁷

7 Por ejemplo, cfr. OECD (2018).

La naturaleza de este mecanismo solicita algunas consideraciones y una interpretación final. En primer lugar, y en términos más generales, diremos que ello representa el fiel reflejo de la *nueva relación*, cuantitativa y cualitativa, que ha ido estableciéndose, en los últimos lustros, entre los poderes políticos y los poderes económico-financieros. Eso conlleva la consideración suplementaria relativa a la manifiesta necesidad, por parte de los Estados –y sobre todo de aquellos más ricos, casi en virtud de una paradoja–, de innovar sus políticas y estrategias a la luz de los recortes presupuestarios estructurales debidos a los *efectos de la crisis* y a las políticas inspiradas en los principios del *monetarismo* y del *neoliberalismo* abrazadas con entusiasmo, o impuestas y sufridas, en las últimas décadas.

Estas consideraciones más generales conllevan otras más específicas. De hecho, la susodicha redefinición de las relaciones de fuerza ahora requiere que los Estados, en el ejercicio de sus *nuevas funciones o responsabilidades sistémicas*,

- “valoricen” sus recursos y activos yacentes, desde el punto de vista capitalista, *entrañados* en las relaciones y estructuras diplomáticas, en los vínculos históricos entre países, en la potencia de las retóricas políticas, en las redes y conocimientos académicos, en las estructuras burocráticas y administrativas;
- “orienten” las inversiones privadas hacia aquellas direcciones consideradas estratégicas;
- “corrijan”, así, la miopía característica del móvil típico del inversor privado.

Esas nuevas funciones específicas implican que los Estados, a la hora de indicar las concretas perspectivas de desarrollo capitalista, utilizando sus recursos materiales, cognitivos y operacionales, deban abaratar los costes relativos de tales inversiones mediante la oferta del *diseño/proyecto estratégico* y estudio de factibilidad; la *inversión pública inicial*; la *participación pública en los riesgos* –que, de lo contrario, los privados no se asumirían.

Por último, dentro de nuestro esquema interpretativo, los elementos que definen este mecanismo y su concreta operatividad representan la dinámica en acto de *sometimiento de las instancias estatales y de las agencias públicas*: a un criterio de funcionalidad instrumental aún

más estricto a los intereses y a la lógica financiera; al mecanismo de aprovechamiento “productivo” de todos de los “activos” que los ámbitos públicos, políticos e institucionales son capaces de movilizar; a la función de impulsar las dinámicas de acumulación hacia niveles siempre nuevos, ahora ya no como simple resultado del libre ejercicio de los *animal spirits* del mercado dentro del cuadro institucional garantizado por los Estados, sino con la directa asunción de las funciones de direccionamiento y facilitación de las inversiones estructurales y estratégicas.

El segundo caso emblemático es representado por el instrumento de *innovative finance* denominado *social impact bond*, el cual nace en el Reino Unido en la primera década del milenio, para luego difundirse a otros países (sobre todo en Estados Unidos e Italia, entre otros), y servir también de modelo para el diseño y la gestión de programas de intervención no gubernamentales. En particular, el *social impact bond* es concebido con el intento de articular juntos los objetivos de: conseguir ahorros en los gastos públicos, aumentando contemporáneamente la eficiencia de la organización de los servicios sociales ofrecidos, y a la vez remunerando con una ganancia financiera los capitales privados que hubiesen invertido en, y apostado sobre, los proyectos resultados efectivamente más eficientes. Es muy significativo el hecho según el cual, además de las instituciones públicas, en la concepción de este instrumento y en su concreto lanzamiento han invertido grandes bancos y compañías de seguro como Goldman Sachs, Barclays, HSBC, Lloyds Banking Group, UBI, Munich Re Group.

Entre los ejemplos posibles, el que consideramos más significativo es el *Humanitarian Impact Bond*⁸ lanzado por la Cruz Roja internacional. Ello sirve a la construcción y gestión de tres nuevas clínicas de rehabilitación física en Nigeria, Mali y República Democrática de Congo, a beneficio de miles de personas heridas por causas directa o indirectamente debidas a situaciones de guerras civiles. Su esquema de funcionamiento es descrito en los siguientes términos:

8 El video de propaganda y explicación del *Humanitarian Impact Bond* se puede ver accediendo a esta dirección: <https://youtu.be/iglj1Kame0g>

Los pagos iniciales realizados por los “inversores sociales” –es decir, New Re, que es parte del grupo Munich Re, y por otros inversores identificados por el copatrocinador Bank Lombard Odier– permiten al Comité Internacional de la Cruz Roja llevar adelante las actividades en cada centro de rehabilitación y, por lo tanto, de extender el alcance del Programa de rehabilitación física (PRP por su acrónimo en inglés) del mismo comité.

Al final del quinto año, los “financiadores de resultados” –que son los Gobiernos de Bélgica, Suiza, Italia, Reino Unido y la Fundación “la Caixa”– financiarán al Comité Internacional de Cruz Roja de acuerdo con los resultados obtenidos. A su vez, estos fondos se utilizarán para reembolsar a los inversores sociales de forma parcial, en su totalidad o con un rendimiento adicional, dependiendo de cuánto se haya desempeñado bien el comité en términos de la eficiencia de los nuevos centros.

Los auditores independientes verificarán la eficiencia reportada por el Comité Internacional de Cruz Roja en los tres nuevos centros. La eficiencia –medida en los términos de la proporción entre cuántas personas hayan recibido los dispositivos de movilidad requeridos y el número de los profesionales empleados para la rehabilitación física– se compara con los valores de eficiencia propios de otros centros de este tipo ya existentes. Si esta proporción está por encima del punto de referencia, el inversor social recibirá su inversión inicial más un rendimiento anual. Sin embargo, si el rendimiento de los nuevos centros está por debajo del punto de referencia, los inversores perderán una cierta cantidad de la inversión inicial (traducción propia del autor: ICRC, 2017).

Como afirma de manera expresa Helen Alderson, del Comité Internacional de Cruz Roja, este instrumento es concebido con el fin de *modernizar* los modelos existentes de la intervención humanitaria, usando aquellas dramáticas realidades como *laboratorios para ensayar* nuevos modelos de inversión, benéficos para todos. En sus palabras:

Creemos que esta forma de obtener nuevos fondos sea radical, innovadora y completamente lógica. Es una oportunidad no solamente para modernizar el modelo existente para la acción humanitaria, sino también para comprobar un nuevo modelo económico para apoyar a las personas necesitadas. Existe un gran potencial para las inversiones que se construyen entorno a la mejora de las condiciones sociales, ambientales y económicas. Todos se beneficiarán de su éxito (traducción propia del autor: Alderson, 2018).

Dentro de nuestro esquema, el *social impact bond* representa la dinámica en acto de *sometimiento de toda práctica de intervención social, incluso aquellas relacionadas con las situaciones más trágicas* –como hemos visto– a la lógica de la eficiencia y de los intereses financieros.

El tercer caso emblemático al cual hacemos referencia es aquel –mucho más conocido que los anteriores– del *microcrédito*. Este mecanismo de innovación financiera se debe sobre todo a la figura del economista bangladésí Muhammad Yunus, a quien, por eso, en 2006, fue atribuido el premio Nobel de la paz. Su difusión por los países del Sur del mundo fue muy rápida, sobre todo a lo largo de las décadas de 1990 y de los años 2000, cuando fue impulsada con fuerza por las principales instituciones económicas internacionales. El microcrédito representa la perfecta traducción de la epistemología neoliberal dentro del marco problemático referido a la pobreza a escala mundial. De hecho, ello conjuga el elemento del carácter universal (o por universalizar) del espíritu empresarial, con el dato histórico relativo al escaso nivel de difusión de los servicios financieros en las áreas más pobres del mundo.

Este fenómeno ha ganado un gran impulso sobre todo en los primeros años del nuevo milenio, cuando su difusión prácticamente global ha sido largamente promovida y fomentada entre otros importantes sujetos e instituciones, también por el Banco Mundial, bajo el lema y el objetivo de la “inclusión financiera”. *Bancarizar a los no bancarizados* –o *banking the unbanked* (Dupas *et al.*, 2018) por su fórmula en inglés– ha sido considerada una auténtica prioridad política y social en aquellos años en algunos sectores, basada en la supuesta “necesidad” civil y moral de *democratizar el acceso a los servicios financieros*, autoproclamada por los detentores de capitales, y repetidas por medio de las voces organizadas de algunos presuntos representantes de las comunidades en cuestión. Dadas estas premisas, y a raíz de estas, la difusión global del microcrédito ha ganado ulterior impulso en razón de las elevadísimas tasas de interés de los micropréstamos⁹ que han dado origen a macrodeudas, asociadas a niveles de solvencia también muy altos –sobre todo para aquellos proyectos

9 Carlos Gómez Gil (2016) hace referencia a tasas del 100 o hasta 200 %.

protagonizados por mujeres pobres. En términos generales, podemos afirmar que este ha sido uno de los principales instrumentos mediante los cuales la agenda neoliberal ha ido desarrollando la nueva economía fundada sobre la deuda –o *new debt economy*–, de forma especial consistente en la desmedida expansión de la deuda individual no solo en las áreas ricas y centrales del mundo, sino también en aquellas más marginales (Federici, 2014).

Es así como, de hecho, durante algunos lustros, el microcrédito se transformó en una importantísima herramienta de expansión de las actividades financieras, así como de las oportunidades de ganancias correspondientes para las entidades inversoras, hacia las regiones y dentro de las comunidades más pobres del mundo. Este fenómeno, que Gómez Gil (2016) afirma haberse revelado como una “gigantesca patraña”, sin embargo, desde la perspectiva que en este ensayo defendemos, ha sido absolutamente crucial en cierto sentido: de hecho, el microcrédito ha sido el instrumento por medio del cual una enorme cantidad de comunidades y de seres humanos alrededor de todo el mundo han sido profundamente transformados, pasando de ser pobres a ser *¡pobres y endeudados!* Además de este importantísimo resultado, hay que considerar también otros cruciales elementos estructurales derivados de la implementación masiva y extendida de las prácticas del microcrédito.

Entre ellas aquí destacamos las dos que nos parecen ser principales: el hecho de haber creado alrededor del mundo cientos de millones de *nuevos clientes* de los bancos y de los servicios financieros, que al mismo tiempo se caracterizan por ser *muy diferenciados* en términos de sus rasgos culturales, geográficos y sociológicos más peculiares; y –como fundamental implicación de este último punto– la *decisiva acumulación de una enorme cantidad de nuevos saberes muy detallados y concretos* acerca de los mecanismos psicológicos y sociológicos que caracterizan y contribuyen en determinar el *comportamiento financiero* de los individuos en general y de cada específico grupo o clase social en particular. Este resultado del fenómeno del microcrédito es crucial en la medida en que, aumentando de modo estructural la inteligencia de las entidades financieras sobre las efectivas dinámicas que sus dispositivos de funcionamiento engendran y activan a lo largo de un

espectro social y geográfico de referencia ahora enormemente ensanchado, determina la concreta posibilidad de optimizar los procesos de valorización ya existentes, y –es más– la apertura de nuevas lucrativas fronteras de ganancias.

Pero además de esto, lo que destaca desde nuestra perspectiva, de manera especial sensible a los efectos sociopolíticos de los fenómenos económicos, son los *procesos de subjetivación* implicados en y por la difusión del microcrédito, cuyo primer factor ha sido la penetración de las lógicas y de la epistemología propiamente financieras dentro de las visiones del mundo de los individuos y de las comunidades “beneficiadas” por los programas de microfinanza.

En definitiva, en consideración de cuanto hemos notado, podemos afirmar que el microcrédito representa una de las más importantes dinámicas que favorece el proceso de *sometimiento universal a la lógica financiera*, consistente de la creación, por todo el mundo, de una tipología de subjetividad particular: aquella que de manera autónoma actúa la *continua promoción del capitalismo*, el *continuo proceso de “metabolización”* y de “valorización” de su entorno social y natural, porque obligada a actuar no “solo” bajo el apremio debido a las necesidades presentes y más o menos inmediatas de su propio entorno social de referencia, sino también bajo las articuladas presiones debidas a la deuda contraída dentro de un complejo y extendido sistema de vínculos extractivistas.¹⁰ Es decir, bajo la circunstancia de deber todos los días rescatarse no solo de la pobreza, sino también del futuro hipotecado mediante los nuevos mecanismos de captura y explotación propios del capitalismo de la financiarización.

8. Conclusiones

Como hemos evidenciado a lo largo de la parte más teórica de este ensayo, las dinámicas de financiarización, de por sí, no representan ninguna novedad absoluta en el lapso de tiempo dominado por el capitalismo. Más bien, como nos demuestran los principales estudios

10 El concepto de “extractivismo” ha sido empleado teórica y analíticamente de forma muy eficaz, entre otros, por Raúl Zibechi, del cual aquí referimos a su trabajo de 2017, titulado *Zonas de dignidad. Extractivismo y resistencias*.

de comparación histórica, interdisciplinaria y de larga duración llevados adelante por parte de Arrighi, aquellas dinámicas se caracterizan por ser recurrentes de manera cíclica dentro de la evolución del sistema mundo. Además, bajando al nivel del análisis microfísica de las relaciones de poder, tampoco los dispositivos condicionales de las conductas y de las concepciones subjetivas y colectivas, basados en la relación de crédito/deuda, representan algo absolutamente nuevo. Más bien, ellos están muy anclados en una *larguísima y brutal historia de experimentación, afinación y ajustes*, que va de las “primigenias” leyes penales relatadas por el ya citado Nietzsche (1887), a las anécdotas referidas a las más recientes crisis de las deudas privadas y públicas estalladas alrededor del 2008 y del 2010 en Estados Unidos y en Europa, de forma respectiva.

Sin embargo, como hemos argumentado, el proceso de financiarización contemporáneo tiene sus marcados rasgos de *novedad y unicidad*, que podemos sintetizar como sigue: la *capacidad dimensional creciente* característica del conjunto de aquellos instrumentos y dispositivos, que hace de las actuales dinámicas de financiarización fenómenos relevantes en alto grado desde el punto de vista tanto *sociológico* cuanto *geopolítico*; el grado de *efectividad incremental* alcanzado por sus técnicas en razón del *nivel de articulación sistemática* garantizada por los medios de comunicación y gestión de la información contemporáneos; el *desproporcionado poder* logrado por el sector financiero en su conjunto y por algunos de sus más destacados actores “institucionales” o individuales, frente a la relación con las estructuras del poder político, que —si bien en su esencia tampoco en ese caso constituye ninguna novedad absoluta dentro de la historia del capitalismo—¹¹ en términos relativos nunca ha sido tan alto.

Además, reflexionar sobre los casos empíricos que hemos ilustrado en la parte final del ensayo nos permite dibujar las siguientes consideraciones finales. En primer lugar, hay que destacar que el *carácter doblemente particular* de la financiarización contemporánea coexiste,

11 Entre muchos otros, dos de los autores que —por medio de diferentes planteamientos y ofreciendo resultados analíticos y teóricos altísimos y definitivamente aún actuales— han puesto de relieve ese aspecto para explicar la fase histórica del imperialismo han sido el ya citado Karl Polanyi (1944), por un lado, y Hannah Arendt (1949), por el otro.

casi de modo paradójico, con sus rasgos de fenómeno *generalizado y tendencialmente universal*. De hecho, mientras que, en los anteriores ciclos de desarrollo del modo de producción capitalista, los procesos más vanguardistas acontecían en las zonas “centrales” de la geografía del sistema mundo, y afectaban en primer lugar solo a algunos segmentos sociales, lo que hay que notar observando las dimensiones espaciales del actual proceso de financiarización es que ello está rápidamente perjudicando, y casi al mismo tiempo, la casi totalidad de la sociedad global. En efecto, las últimas décadas nos han dado abundantes evidencias del hecho según el cual, si bien en formas diferentes, ese mismo doble proceso que Marazzi (2009) ha llamado de forma respectiva de *financiarización de la sociedad*, por un lado, y de *socialización de la finanza* por el otro, ha ido realizándose en todas partes y por medio de las diferentes capas sociales.

Esto es cierto tanto en las estructuras político-económicas del centro del sistema mundo (en el cual, por ejemplo, cuotas crecientes de renta efectiva se han vuelto dependientes de las dinámicas bursátiles; en los que la creación de burbujas financieras ha hecho sistemáticamente hincapié sobre las necesidades básicas de los individuos y de las familias, como demuestran los casos de los compradores de casas mediante mutuos *subprime*, o la difusión del consumo a crédito, y la financiación de los estudios universitarios por medio de ingentes deudas estudiantiles; en las que las dinámicas que se activan dentro de los mercados internacionales de las deudas públicas se han vuelto esenciales para mantener la viabilidad de las políticas fiscales y la erogación de los servicios públicos por parte de hasta grandes e importantes Estados); así como en las áreas más periféricas y lejanas de la geografía mundial (como demuestra la difusión de varios fenómenos relativamente recientes como la expansión del microcrédito y de los proyectos basados en los enfoques del *innovative financing*, ilustrados con antelación). Además, el carácter de generalidad del actual fenómeno de financiarización destaca también en otro sentido, al cual es sensible la perspectiva de la geografía social: de hecho, podemos relevar de manera analítica dinámicas explicables como procesos de financiarización contemporáneamente en los niveles de interacción de naturaleza microsocial (condición individual, y relaciones

interpersonales), mesosocial (relaciones entre individuos frente a empresas o Estados) y macrosocial (relaciones entre Estados, y entre Estados y corporaciones financieras).

En conclusión, por un lado, es indudable que estas consideraciones dan cuenta de una capacidad sistémica de opresión y explotación que lamentablemente nunca en la historia había sido tan elevada, generalizada y sutil. Eso es debido, sobre todo, al extraordinario éxito de la mutuamente provechosa relación simbiótica que, durante el último medio milenio, más o menos, la evolución de las técnicas de poder ha establecido con las dinámicas de desarrollo del capitalismo. Sin embargo, la otra cara de esa odiosa moneda que simboliza la histórica unión combinada de las funciones del Príncipe y del Usurero, de la esencia de lo Político y de lo Económico, es que la correspondiente unificación de las técnicas y condiciones de explotación y dominio que ahora se extienden de modo tendencial por todo el mundo representa la necesaria premisa para llevar adelante un proceso de emancipación que esta vez sea verdaderamente colectivo y universal. Es decir, que afronte las cuestiones de las diferencias y de la singularidad, ya no ignorándolas o suprimiéndolas de forma violenta para perseguir ideales abstractos y desencarnados, sino haciendo de ellas el motor del proceso de producción y socialización de todos los bienes bajo la forma del bien común.

9. Referencias bibliográficas

- Alderson, H. (2018). How the first Humanitarian Impact Bond will transform financing of aid, *bond.org*, february, 16. Recuperado de <https://www.bond.org.uk/news/2018/02/how-the-first-humanitarian-impact-bond-will-transform-financing-of-aid>
- Arendt, H. (1949). *The Origins of Totalitarianism*. Cleveland: The World Publishing Company.
- Aristóteles (siglo IV a. C. [2001]). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arrighi, G. (1994). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Arrighi, G., Hopkins, T. H, & Wallerstein, I. (1992). *Anti-systemic movements*. Roma: Manifesto Libro.

- Alonso, J. A. (2013). *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*, Madrid: Aecid.
- Banca dei Regolamenti Internazionali (2018). *Relazione economica annuale*. Recuperado de https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_it.pdf
- BIS (2018). *Relazione economica annuale*. Banca dei Regolamenti Internazionali. Recuperado de https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_it.pdf
- Braudel, F. (1979). *Civiltà Materiale, Economia e Capitalismo. Le Strutture del Quotidiano*, Torino: Einaudi.
- Buscema, C. (2018). Can capitalism survive Schumpeter? Can Schumpeter survive capitalism? En C. Buscema, S. Lucarelli y C. Ferlito, *Schumpeter beyond Schumpeter. The multiple facets of development*, Beau Bassin: Scholar's Press.
- (2012). *Epocalisse finanziaria. Rivelazioni (e Rivoluzione) nel mondo digitalizzato*, Milano: Mimesis.
- (2009). Il Futuro Anteriore della Finanziarizzazione, e l'Estasi delle Soggettività Contemporanee. *Foedus. Culture Economie e Territori*, numero 23.
- Buscema, C., y Lucarelli, S. (2013). Fiat bit, fiat money. La crisi tra finanziarizzazione della società e digitalizzazione del mondo. En M. C. Agodi et al. (eds.), *Emergenze dal presente. Prospettive di futuro*, Milano: Egea.
- Cavallito, M. (2011). I derivati valgono 10 economie mondiali. E la regolamentazione resta lontana. *Il Fatto Quotidiano*, 11/6. Recuperado de <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/06/11/i-derivati-valgono-10-economie-mondiali-e-la-regolamentazione-resta-lontana/117519/>
- Dardot, P., et Laval, C. (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris: La Découverte/Poche.
- Dupas, P. et al. (2018). Banking the Unbanked? Evidence from Three Countries. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2): pp. 257-297. Recuperado de <https://web.stanford.edu/~pdupas/BankingTheUnbanked.pdf>
- Fama, M. (2016). *Il governo della povertà ai tempi della (micro)finanza*. Verona: Ombrecorte.

- Federici, S. (2014). From Commoning to Debt: Financialization, Micro-credit, and the Changing Architecture of Capital Accumulation. *The South Atlantic Quarterly*. Spring.
- Financial Stability Board (2017). *Global Shadow Banking Monitoring Report 2016*, Recuperado de <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/global-shadow-banking-monitoring-report-2016.pdf>
- Gallino, L. (2012). *La lotta di classe dopo la lotta di classe*. Bari-Roma: Laterza.
- Gómez Gil, C. (2016). *El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo*. Madrid: Catarata.
- Hardt, M., & Negri, T. (2000). *The Empire*. Harvard: Harvard University Press.
- Harvey, D. (2010). *The enigma of Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- International Committee of the Red Cross (2017). *The world's first "Humanitarian Impact Bond" launched to transform financing of aid in conflict-hit countries*, september, 6. Recuperado de <https://www.icrc.org/en/document/worlds-first-humanitarian-impact-bond-launched-transform-financing-aid-conflict-hit>
- Lazzarato, M. (2013). *Il governo dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberalista*. Roma: DeriveApprodi.
- (2011). *La fabbrica dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*. Roma: DeriveApprodi.
- Marazzi, C. (2009). *Finanza bruciata*. Bellinzona: Casagrande.
- Marx, K. (1867). *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*. Hamburg: Verlag Von Otto Meissner.
- Nietzsche, F. (1887). *Genealogia della morale. Uno scritto polemico*. Milano: Adelphi.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2018). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288768-en>
- Polanyi, K. (1944). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- Zibechi, R. (2017). *Zonas de dignidad. Extractivismo y resistencias*. Buenos Aires: Editorial Tierra del Sur.

Epílogo: desafíos de las políticas de desarrollo y cooperación internacional

LOS DOS CAPÍTULOS que constituyen el núcleo de este libro fueron parte de un seminario que se desarrolló en Quito a finales de 2018 y que tuvo por objetivo analizar algunas de las dinámicas que caracterizan el sistema internacional contemporáneo. Esta publicación recoge los aportes que contribuyeron a la reflexión a propósito de los desafíos que se presentan en el ámbito de la cooperación internacional: el rol de los Gobiernos subnacionales como actores con creciente visibilidad en ámbito internacional y el proceso de financiarización, que de manera progresiva se expande también a los instrumentos utilizados por los donantes tradicionales del Norte. Ambos textos ofrecen una panorámica rica de matices, puntos de debate y cuestionamientos a ser tomados en cuenta a la hora de formular una política de atracción y gestión de la cooperación internacional, como parte del relacionamiento externo de nuestro país.

En este epílogo se busca contextualizar dichos debates desde la mirada de un país de renta media, como lo es Ecuador, en línea con el mandato institucional del Instituto de Altos Estudios Nacionales y en el afán de contribuir al diseño y actualización permanente de una política de cooperación internacional que pueda complementar y fortalecer los recursos domésticos, en pos del desarrollo del país. A este propósito dos desafíos se plantean como centrales: cómo superar las brechas y las desigualdades estructurales que caracterizan todavía los países de nuestra región y cómo vislumbrar un camino que permita superar nuestro modelo de desarrollo, primario exportador, y promover el bienestar de las y los ecuatorianos. Para perseguir ambas metas, es necesaria una política de desarrollo coherente, una acción integral que se despliegue de forma articulada y coordine políticas de proyección internacional y reformas domésticas.

Ecuador es un país de renta media, o de ingreso medio, como lo denomina la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. Esta categoría, introducida por el Banco Mundial a finales de la década de 1970 y objeto de fuertes cuestionamientos en cuanto a su capacidad de describir y explicar las economías que le pertenecen, representa a un conjunto muy heterogéneo que incluye a la gran mayoría de países en desarrollo y a la casi totalidad de los latinoamericanos (salvo Chile y Uruguay, antes de los actuales tumultos causados por la crisis del covid-19). En años recientes, en referencia a los países de nuestra región, se está empleando el término “desarrollo en transición” para designar a la condición en la que el Producto Interno Bruto “ha alcanzado niveles [...] en los que el ingreso pierde relevancia como componente del bienestar” (OCDE *et al.*, 2019, p. 3), y en la que las políticas de desarrollo –y de cooperación internacional– para ser efectivas necesitan tornarse más complejas e integrales.

La condición de país de renta media, con sus “trampas” asociadas, ha sido objeto de muchos análisis por parte de los estudiosos del desarrollo, sobre todo en relación con sus dificultades para competir en los mercados internacionales, frente a los países con costes salariales más bajos (países de renta baja), como los países con un desarrollo tecnológico más avanzado (países desarrollados).¹ De manera reciente, esta condición ha sido estudiada desde una perspectiva más integral: la Cepal identifica como principales desafíos para los países de ingreso medio de la región el patrón de generación de energía, la estabilidad macroeconómica y la dependencia de la exportación de *commodities*, la débil integración regional, el limitado espacio fiscal, la vulnerabilidad frente al cambio climático y las desigualdad como elemento crítico para la cohesión social, fruto de la concentración de riqueza e ingresos (Cepal, 2018). De hecho, como consecuencia de este diagnóstico, la propia Cepal (2018) propone medidas correctivas para una cooperación al desarrollo más efectiva, entre las que figuran: i) la consolidación de una métrica alternativa para el desarrollo que dé cuenta de las brechas y trampas, en particular en lo que concierne la brecha fiscal y de productividad, pobreza, desigualdad,

1 Para una caracterización del Ecuador como país de renta media y una contextualización de la trampa en el caso ecuatoriano véase Domínguez y Caria (2016).

educación, infraestructura, financiera y que integre los criterios de asignación de recursos; y ii) la incorporación en la cooperación para el desarrollo de un conjunto de modalidades diversas, que suponen la participación de actores e instrumentos nuevos, de acuerdo con lo que se ha venido afirmando en el marco de la cooperación Sur-Sur.

Algunos de los desafíos del entorno internacional

Existe un extenso debate a propósito del rol que nuestros países pueden cumplir en la comunidad internacional. Algunos autores argumentan que el apoyo externo que pueden recibir para su desarrollo es limitado en comparación con los recursos, financieros y técnicos, que pueden movilizar en su interior; sin embargo, otros evidencian la manera en la que aún persisten en ellos déficits estructurales y elementos de fragilidad que obstaculizan sus procesos de desarrollo. Los que abogan a favor de mantener a los países de ingresos medios entre los receptores de cooperación también argumentan que, con apoyo internacional, los objetivos de desarrollo, en particular los vinculados con la Agenda 2030, se pueden lograr con mayor éxito y en menor tiempo, sobre todo si se trata de recursos de naturaleza pública, orientados a financiar sectores específicos y acompañados por transferencia de conocimiento, capacidades técnicas e institucionales (Alonso *et al.*, 2014).

Lo cierto es que los países de ingreso medio agrupan a la gran mayoría de la población mundial –y de los pobres en particular– y la consolidación de un sistema internacional estable y próspero depende en buena medida de los avances y logros que los países de renta media puedan alcanzar en su ámbito interno. En este sentido, la comunidad internacional necesita del involucramiento activo de los países de renta media para alcanzar los objetivos de desarrollo tanto como los países de renta media necesitan apoyo internacional para superar sus brechas.

Un ámbito en el que la contribución de los países de renta media es imprescindible es la provisión de bienes públicos regionales y globales, fundamentales a la hora de promover el desarrollo económico y reducir la inestabilidad y las desigualdades del entorno

internacional. Un ejemplo evidente de esta dinámica se encuentra en la lucha en contra del cambio climático; a pesar de representar una meta común a nivel global, los indicadores adoptados de forma general para estimar el impacto de los determinantes del cambio climático –consumo de energía primaria o de energía por unidad del PIB, emisiones de CO₂ por unidad energética, las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)– asociados con las tasas de crecimiento en los distintos países, arrojan asimetrías y disparidades considerables (PNUMA, 2019). Al mismo tiempo, los países de renta media, y varios de América Latina y el Caribe, son entre aquellos más expuestos a riesgos naturales, justamente por la insuficiente provisión de bienes públicos (Cepal, 2012).

Así que un desafío importante –clave para un país megadiverso como Ecuador y, sin embargo, expuesto a desastres– es fortalecer la agenda ambiental y ecológica e insistir que la cooperación internacional incluya la vulnerabilidad ambiental entre los criterios de asignación de fondos, así como recursos tecnológicos y financieros adecuados para la promoción de tecnologías verdes, la protección de los recursos naturales, garantía de medios de vida sostenible para la población vulnerable y prevención y resiliencia frente a los riesgos ambientales. Debería ser una agenda sustentada en un debate incluyente y amplio en la comunidad internacional, basada en el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, que supone una repartición equitativa de las responsabilidades en la persecución de intereses comunes e implica conciliar –tarea nada fácil– los intereses de distintos países con distintos grados de desarrollo e influencia a escala internacional. Existen avances alentadores en esta dirección: por ejemplo, en las negociaciones sobre los mecanismos de financiamiento para hacer frente al cambio climático ya se ha afirmado la responsabilidad de los países desarrollados en destinar fondos a la construcción de infraestructura verde y al desarrollo de innovación para tecnologías bajas en carbono (Alonso *et al.*, 2014; Cepal, 2012).

Es importante lograr un entorno internacional en el que existan condiciones para una “distribución más equitativa de las oportunidades de desarrollo entre los países y que estimule respuestas cooperativas ante los problemas comunes” (Alonso *et al.*, 2014, p. 10).

Esto significa lograr un equilibrio entre la posibilidad de diseñar e implementar políticas autónomas a escala nacional y la necesidad de establecer normas globales compartidas para los problemas comunes. Se trata de un tema complejo y son numerosas las instituciones y normas internacionales que se deberían reformar para que respondan de mejor manera a los cambios ocurridos en el sistema internacional en las últimas décadas y a la necesidad de los países en desarrollo. Sin, embargo, entre todos los ámbitos en los que debería haber mayor coordinación destaca la coordinación fiscal internacional. Los países de renta media, y los latinoamericanos en particular, están adquiriendo conciencia de la necesidad de reformas en los sistemas fiscales nacionales para movilizar más recursos, reducir la dependencia de los ciclos económicos globales y diseñar sistemas impositivos más equitativos y eficientes.

En estas reformas es necesario un acompañamiento por parte de las normas internacionales y un sistema de gobernanza fiscal que contribuya al control de la evasión fiscal, el fraude y, sobre todo, no incentive la “carrera hacia abajo” de las políticas fiscales (Alonso *et al.*, 2014) y los efectos devastadores de los paraísos fiscales que amenazan con perjudicar los esfuerzos de mejorar la recaudación y la eficiencia de los sistemas nacionales. Es necesario intensificar la acción internacional en pos de incorporar los asuntos específicos de las economías en transición en la agenda internacional. Para los países de la región es vital retomar la eterna tarea pendiente de reforzar la esfera regional, en la que los países más pequeños pueden aspirar a tener más peso. De hecho, el ámbito regional puede ser más propicio para generar mecanismos incluyentes de representatividad y forjar propuestas más adaptadas a la realidad específica de los países implicados, además de ofrecer más potencial de colaboración y complementariedad económica (Alonso *et al.*, 2014).

Otros desafíos domésticos

En el frente interno, una característica persistente en los países de la región es la desigualdad, que, en sus múltiples dimensiones, representa un obstáculo significativo para la construcción de una sociedad más democrática e inclusiva, junto con la concentración de la

riqueza y al acceso excluyente a recursos productivos y económicos. Estos rasgos se combinan con una elevada heterogeneidad estructural en ámbito productivo y sistemas tributarios con débiles efectos distributivos. Asimetrías similares se observan también en la inadecuada distribución de los recursos de cooperación internacional, fruto de los mecanismos de gobernanza (Alonso *et al.*, 2014). En el momento en que se analiza el destino de los recursos de cooperación internacional emergen problemas distributivos especulares a los de concentración de la riqueza, que, por lo tanto, reproducen y refuerzan las desigualdades existentes a escala territorial y entre grupos de personas, sobre todo en países tan desiguales como el Ecuador (Canelos Salazar, 2019; Bidegain Ponte, 2016). En este punto, los GAD tienen un rol fundamental, pues muchas brechas son geográficas y los Gobiernos seccionales deben abogar por un desarrollo que reduzca las asimetrías, valore los recursos propios del territorio y distribuya los beneficios a la población.

En los últimos años, actores nuevos y de distinta naturaleza están asumiendo un rol de primer orden en las relaciones económicas internacionales: entre estos destacan los países emergentes y actores empresariales privados –o mixtos– que con creciente frecuencia proceden del Sur global (Unctad, 2018). También se observa una marcada tendencia a la diversificación de las modalidades e instrumentos de cooperación internacional. En el marco de los procesos globales de financiarización, se registra la afirmación, en particular para los países de renta media, de la *blended finance* como mecanismo privilegiado de financiación del desarrollo, como es el caso de la cooperación europea para nuestra región, en la que limitados fondos a donación sirven como catalizadores de recursos a créditos. Por otro lado, muchos de los países emergentes, protagonistas de la cooperación Sur-Sur, proponen un esquema de apoyo que combina comercio, créditos concesionales, asistencia técnica e inversión y es a menudo recibido de forma positiva por sus países socios (Mawdsley *et al.*, 2013). El desarrollo de los países puede recibir apoyo eficaz de distintos ámbitos y no hay que subestimar la importancia, desde esta perspectiva, de instrumentos que facilitan el comercio, la inversión y los préstamos que permiten financiar infraestructura productiva y

social. Este enfoque, muy característico de la cooperación Sur-Sur, se está expandiendo también a la cooperación Norte-Sur. Una prueba de ello es la progresiva transición, en la contabilidad de la ayuda, de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al Total Official Support for Sustainable Development (Tossd) como nueva medida de los recursos destinados al desarrollo internacional.²

Frente a este panorama de creciente complejidad, los Gobiernos, centrales y subnacionales, están llamados a multiplicar los esfuerzos de diseño de políticas para coordinar los distintos recursos que desde fuentes diversas y bajo distintas modalidades llegan para el desarrollo del país: esto incluye pensar un sistema de incentivos que privilegie la atracción de recursos productivos que pueden tener repercusiones positivas y desalentar los recursos que alimentan y se aprovechan de dinámicas de dependencia, reforzándolas. Coordinar la implementación de estos nuevos instrumentos, que se presentan como un abanico de alternativas, es un desafío importante: es fundamental reforzar las capacidades de planificación y gestión del personal encargado de la cooperación internacional en los distintos niveles de gobierno, así como la capacidad de articulación con los otros componentes de la gestión pública. En este punto, la coherencia de política para el desarrollo debe ser el principio guía para la formulación de políticas.

No hay que perder de vista que uno de los mayores desafíos del país es la transición hacia un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible, que deje atrás la dependencia de la explotación de los recursos naturales y las exportaciones primarias y se mueva de forma progresiva hacia una estructura productiva de mayor valor agregado y menor impacto ambiental. Es fundamental que se logre seleccionar y privilegiar aquellos recursos de cooperación que pueden contribuir

2 El Tossd mide “todos los recursos que provienen desde fuera de las fronteras del país que los recibe. Incluye todos los flujos que tienen apoyo oficial, sin importar el instrumento financiero utilizado o el nivel de concesionalidad o si son entregados a través de mecanismos bilaterales o multilaterales [...], responde a necesidad de visibilizar la importancia de movilizar inversiones en apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible realizadas por el sector privado, de juntar más recursos para la provisión de bienes públicos globales, inversiones y servicios para promover las condiciones necesarias al desarrollo sostenible y a los retos globales” (OCDE, s/f). También contribuye a matizar la disminución de los fondos de ayuda al desarrollo asignados por los donantes tradicionales.

y fortalecer esta transición, reforzando los marcos legales, los mecanismos de participación y diálogo entre los distintos sectores de la sociedad, de forma conjunta con un sistema de incentivos que desaliente las inversiones y la cooperación en actividades que se basan en la explotación indiscriminada de los recursos naturales y en condiciones laborales precarias.

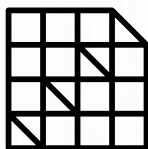
Sara Caria

Profesora agregada e investigadora

Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos del IAEN

Referencias bibliográficas

- Alonso, J. A., Glennie, J., y Sumner, A. (2014). Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. *DESA Working Paper No. 135*.
- Bidegain Ponte, N. (2016). Desigualdades de género y brechas estructurales en América Latina. *Nueva Sociedad*, 265, pp. 50-57.
- Canelos Salazar, R. (2019). *La desigualdad espacial en Ecuador: un enfoque de brechas estructurales (2002-2017)* (Tesis doctoral). Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2018). *Desafíos de los países de renta media en la cooperación para el Desarrollo Sostenible: una perspectiva desde América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- _____ (2012). *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago: Cepal.
- Domínguez, R., y Caria, S. (2016). Ecuador en la trampa de la renta media. *Revista Problemas del Desarrollo*, 187(47), pp. 89-112.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (s/f). *TOSSD: a new statistical measure for the SDG era*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]/Corporación Andina de Fomento [CAF] y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. París: OCDE.
- Kaldewei, C. (2015). Las brechas estructurales en los países de renta media. *Serie Financiamiento para el Desarrollo*, 258. Santiago: Cepal.
- Mawdsley, E., Savage, L., & Kim, S.-M. (2013). A “post-aid world”? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal*, 180(1), pp. 27-38.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [Pnuma] (2019). *Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- United Nations Conference on Trade and Development [Unctad] (2018). *World Investment Report 2018. Investment and new industrial policies*. New York/Ginebra: United Nations.



Este libro es una contribución para una reflexión profunda y necesaria que acompañe los cambios que experimenta el sistema de cooperación internacional. Dicho sistema se ha hecho más complejo desde sus orígenes en la segunda posguerra: nuevos actores han aparecido, así como prioridades, modalidades y mecanismos de cooperación. Los objetivos de desarrollo son más ambiciosos y el entramado de intereses en juego más denso.

Cooperar ya no es asunto solo de Estados, sino también de Gobiernos subnacionales, de la sociedad civil organizada y de las empresas. Al mismo tiempo, han emergido nuevas geografías y visiones de la cooperación, no reducibles a la tradicional asistencia Norte-Sur, sino que asume la forma de cooperación Sur-Sur, triangular o descentralizada. Asimismo, las fuentes no reembolsables se reducen, desplazadas por mecanismos de crédito o mixtos, sobre todo en el caso de los países de renta media, como Ecuador.

Esta publicación aviva el debate sobre tales transformaciones gracias a dos originales aproximaciones: el rol de los Gobiernos locales frente a los desafíos de la territorialización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el financiamiento de la cooperación internacional con sus “nuevos” instrumentos, como la blended finance o los social bond.

ISBN: 978-9942-29-046-5



9789942290465