

IV EDICIÓN

# ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

“Construyendo liderazgo para la cohesión social”







IV EDICIÓN - JULIO 2008

# ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

“Construyendo liderazgo para la cohesión social”



Escuela de Gobierno y Políticas Públicas: "Construyendo liderazgo para la cohesión social"

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Depósito Legal: M-2.029-2009

Diseño y maquetación: CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

# Índice

Presentación, por <b>D. Antonio Fernández Poyato</b> .....	7
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas: “Construyendo liderazgo para la cohesión social”, por <b>D. Francisco Caamaño Domínguez</b> .....	9
<b>I. Instrumentos y herramientas para la cohesión social: el liderazgo público y el diálogo político como principios de actuación</b> .....	17
¿Qué liderazgo público para qué sociedad? Una mirada sobre los temas de liderazgo en las sociedades actuales, por <b>D. Joan Subirats Humet</b> .....	19
<b>II. Asistencia Técnica Pública y Cooperación entre países del Sur</b> .....	29
Rasgos y modalidades de la Cooperación Sur-Sur. El caso iberoamericano, por <b>D<sup>a</sup>. Cristina Xalma Mellado</b> .....	33
<b>III. Políticas públicas locales para la cohesión social: una reflexión necesaria</b> .....	45
La cohesión social como desafío para las instituciones en América Latina, por <b>D<sup>a</sup>. Alicia Williner Martina</b> .....	49
<b>IV. Experiencias y potencialidades de las políticas de migraciones y desarrollo</b> .....	59
Migración internacional, remesas y desarrollo: reordenando el debate, por <b>D. Rodolfo García Zamora</b> .....	63
Bibliografía .....	75



# Presentación

Desde hace cuatro años la FIIAPP, junto con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), organiza la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Un proyecto que, en este tiempo, se ha convertido en espacio de encuentro del liderazgo público de los países del Sur y de Europa; que ha sabido aunar un modelo de formación basado en la excelencia, con la articulación de espacios para la construcción de agenda pública de valores y experiencias entre aquellos que están llamados a liderar los procesos de reforma política e institucional en sus países; un producto formativo y de intercambio de experiencias que resume la esencia y el valor del mandato fundacional de FIIAPP, un instrumento de la acción exterior que opera en el ámbito de la promoción de la gobernanza democrática y la construcción de la cohesión social, a través de la gestión del conocimiento público.

Cuando comenzó la andadura de este proyecto éramos pocos los que creíamos en la capacidad de las herramientas de formación para ser algo más que simple transmisión de conocimientos y capacidades técnicas; para traspasar los límites del intercambio directo y tener efectos multiplicadores en el seno de los procesos de reforma política y social en los Países en Vías de Desarrollo (PVD).

Sin embargo, los actuales consensos internacionales en materia de cooperación (la Agenda de París, la Agenda de Accra y el Consenso Europeo sobre el Desarrollo), al afirmar el compromiso de la comunidad de donantes con los principios de apropiación, efectividad, coordinación y coherencia de la ayuda, han puesto el desarrollo de capacidades, nuevamente, en el frontispicio de las estrategias de cooperación con los países del Sur.

Un desarrollo de capacidades que, ahora, debe ser consistente con la idea de que son los líderes políticos y públicos de los países del Sur los que deben apropiarse de sus propios procesos de desarrollo, y de que esto sólo será posible si construimos una agenda, una visión compartida sobre el sentido y el destino de dichos procesos; si somos capaces de articular un diálogo sobre valores esenciales al desarrollo, como la libertad, la equidad, la solidaridad, el respeto por la diferencia cultural o la justicia.

Una manera de entender el desarrollo de capacidades que, por tanto, va mucho más allá de la visión tradicional de transmisión unidireccional de información o la exportación de modelos, y que avanza hacia un modelo basado en el respeto mutuo, y en el hecho de que todas las partes de la relación de cooperación deben de estar igualmente, habilitadas y legitimadas



para ser transmisores y emisores de conocimiento, aprovechando todas las oportunidades que puede ofrecer la construcción de la sociedad global del conocimiento, la sociedad global del siglo XXI.

Se trata de una visión en la que, sin duda, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas ve reflejada su trayectoria de estos años: como herramienta de formación, como espacio para la construcción de agenda pública, como instrumento de creación de redes de actores y como ámbito para una gestión comprometida y democrática del conocimiento público existente en las Administraciones Públicas del Norte y del Sur.

En este sentido, este año, la Escuela ha adoptado como *leit motif* la Construcción de un Liderazgo para la Cohesión Social: una idea que sin duda ha marcado la trayectoria institucional reciente de la FIIAPP y que tiene unas profundas implicaciones para la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano sostenible y la consecución del bienestar y la protección social en todos los países que participaron en esta nueva edición.

La agenda de la Cohesión Social se presenta, no sólo como un instrumento técnico en el marco de los procesos de reforma del Estado, sino como la base de un nuevo modelo social, de bienestar y protección para el conjunto de la ciudadanía. En definitiva, como un programa político ambicioso que ofrece alternativas a algunos de los problemas estructurales de muchos de los PVD: la polarización política, la exclusión social y la falta de equilibrios institucionales adecuados que garanticen un proyecto común que trascienda las alternancias legítimas entre proyectos políticos en una democracia.

Apoyar la construcción de un liderazgo político capaz de poner en valor un proyecto de democracia más

cohesionada es la misión, pero, sobre todo, la visión de la FIIAPP. Una visión que se sustancia en el desarrollo de estrategias de gestión de conocimiento e intercambio de experiencias que, como esta Escuela, pueden poner los elementos técnicos y políticos necesarios, al servicio de los procesos de reforma en los PVD.

En sus diez años de existencia, la FIIAPP ha venido atesorando un importante acervo de conocimiento y experiencias que se fundamenta en el “saber hacer” de los funcionarios/as y responsables públicos; en las buenas prácticas existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas y europeas; pero también poniendo en valor las experiencias exitosas en el marco de los procesos de desarrollo y reforma en los países del Sur.

Convertir este acervo en un valor en el marco de los procesos de reforma de las Administraciones Públicas de los Países en Vías de Desarrollo sigue constituyendo el reto principal que afrontamos como institución.

Un reto que afrontamos desde la búsqueda de herramientas innovadoras que permitan responder a los desafíos de la construcción de modelos de desarrollo armónicos y sostenibles en el marco de la sociedad global del conocimiento; desde la creencia en la necesidad de generar espacios de diálogo e intercambio más abiertos y democráticos; desde una apuesta firme por la formación y el liderazgo público y un trabajo constante de reflexión que, sin duda, marcan una agenda de acción adecuada desde la que realizar una contribución significativa a los procesos de desarrollo de las sociedades.

**D. Antonio Fernández Poyato**

*Director de la Fundación Internacional  
y para Iberoamérica de Administración  
y Políticas Públicas, FIIAPP*

# Escuela de Gobierno y Políticas Públicas: “Construyendo liderazgo para la cohesión social”

**Intervención de D. Francisco Caamaño Domínguez  
Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales  
y Parlamentarios en el Acto de Clausura de la  
IV Edición de la Escuela de Gobierno y Políticas  
Públicas, FIIAPP**

**Madrid, 11 de julio 2008**

Permítanme dedicar las primeras palabras de mi intervención a expresar mi agradecimiento a la FIIAPP, y muy especialmente a su director, Antonio Fernández Poyato, por su invitación a participar hoy en la clausura de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de 2008.

El propósito de mi exposición es hacerles partícipes de mis preocupaciones acerca del déficit democrático que experimentan ciertas comunidades políticas y que me han llevado a reivindicar un tipo de democracia comprometida, capaz de hacer frente a la falta de cohesión social y de generar estructuras institucionales estables. Una democracia donde se gobierne con y para las personas; una democracia decente, y en la que nadie quede excluido de forma arbitraria; una democracia que transforme a los individuos y, con ellos, a las comunidades en las que viven. En definitiva, permítanme hablarles de lo que, para mí mismo, denomino una *democracia* de los *ciudadanos*.

Partiendo de esta pretensión, a lo largo de mi intervención describiré las líneas maestras que fundamentan el diseño de esa democracia cívica y dan vida a sus características fundamentales.

En estado puro, la democracia no es más que “el gobierno del pueblo”, “la toma de decisiones a través

de la voluntad colectiva de un grupo”. Sin embargo, el concepto de democracia del que ahora quiero hablarles va mucho más allá de la sola idea de gobierno de la mayoría. En una democracia cívica, además de la participación y del procedimiento de decisión, deben concurrir ciertos fundamentos estructurales y ciertos compromisos públicos que completen, por así decir, las reglas del juego.

No hay Estado democrático sin continuidad institucional. La democracia no se conquista: se construye en lo cotidiano, como cultura política de todos los días. Una sociedad dispuesta a emprender la senda democrática debe tener presente, de forma inexorable, la variable de su necesario fortalecimiento institucional. Es cierto que no toda cuestión relativa a este ámbito puede reconducirse a la esfera de la Administración y las instituciones públicas de gobierno. Pero más cierto es aún que sin instituciones firmes y estables, el andamiaje de la comunidad es extremadamente débil e inseguro.

Edificar una comunidad política democrática es algo mucho más serio que levantar vistosas fachadas constitucionales de cartón-piedra. La democracia es incompatible con lo efímero y exige fraguar unos sólidos cimientos que resistan al paso de los años. No

podemos limitarnos al diseño teórico de los poderes públicos y del funcionamiento de las Administraciones Públicas. Debemos ser conscientes de que los gobiernos han de cambiar y, por tanto, debemos crear instituciones públicas pensadas para compatibilizar la alternancia política con la necesaria continuidad institucional y funcional.

En la procura de este objetivo, la regulación de un servicio público profesionalizado cuyos empleados tengan garantizada su continuidad laboral al margen de los ciclos políticos (como en el modelo europeo de función pública) es, a mi juicio, una buena solución. Comparto, con otros autores, la convicción de que la *resistencia* de determinados cuerpos de servidores públicos —elegidos a través de un proceso meritocrático— a los cambios políticos de cada momento es, con todo, un factor beneficioso para asentar la idea y el valor de un Estado democrático. En la balanza que mide, por un lado, los riesgos del corporativismo y la creación de ciertas elites burocráticas y, por otro, la volatilidad fáctica de las instituciones como consecuencia de la mudanza política de sus dirigentes, me quedo con el primer brazo, consciente de que también ha de ser ajustado y equilibrado.

Los potenciales perjuicios derivados de un cuerpo permanente de servidores públicos son susceptibles de ser contrapesados (y, de hecho, se han introducido fórmulas de flexibilización y competencia sin desnaturalizar su razón de ser). Sin embargo, la entera renovación de los empleados públicos con cada cambio de gobierno priva de “memoria histórica” al sistema y hace que se produzca una especie de reinvencción permanente de la institución con la llegada de cada nuevo ciclo político. Es bueno cambiar las personas, los programas y hasta la forma de hacer las cosas. Pero

es igualmente bueno dar continuidad a las instituciones de gobierno y conservar las reglas que hacen posible que la renovación democrática sea un acontecimiento natural y normalizado.

En todo caso, para alcanzar la estabilidad del sistema político-institucional y asegurar su continuidad indiscutida es conveniente que, desde un primer momento, se establezcan compromisos públicos serios y consensos sociales básicos. Ha de existir un gran acuerdo sobre los fundamentos de la convivencia fraguado por las fuerzas políticas que mayoritariamente representan a la sociedad, sin dejar al margen a los sindicatos y a las principales organizaciones sociales, actores relevantes que complementan el papel tradicional de los partidos políticos. Sin este pacto, la legitimación de las estructuras no será viable y, en consecuencia, tampoco lo será su perpetuación y su fortalecimiento. De ahí que sea preciso reforzar y velar por el mantenimiento de los compromisos iniciales, aunque no figuren expresamente en la Constitución.

Sirva de ejemplo, porque es el que mejor conozco, el caso español y, en particular, los denominados Pactos de la Moncloa, sin los que la transición política habida en España sería imposible. Fueron acuerdos políticos vertebrales para la construcción de la democracia en este país y contienen unos consensos, fruto del trabajo de los representantes políticos de la sociedad española, que permitieron el desarrollo democrático del país y que sentaron unas “reglas funcionales de juego” que aún hoy siguen respetándose.

La primera de estas reglas y la más obvia es, sin duda, la garantía de un sistema representativo, basado en el pluralismo político y en la celebración de elecciones libres y periódicas, de acuerdo con un sistema electoral de tipo proporcional. Y es que, sin la existencia de

elecciones libres, la idea de democracia es una falacia. Por tanto, elecciones libres como única vía para el acceso al poder. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Gobierno y Parlamento) deben estar integrados por cargos públicos que accedan y permanezcan en ellos tras la victoria de unas elecciones.

En segundo lugar, un sistema representativo implica la existencia de una pluralidad de partidos políticos que nutran a los ciudadanos de opciones y que les permitan elegir entre un número razonable de alternativas. Partidos políticos, cuyos candidatos vengán propuestos preferiblemente en una lista cerrada de nombres, situando así al partido y a sus compromisos electorales en un primer plano, disuadiendo aventuras personalistas y poniendo freno a la defensa de intereses particulares. No hay democracia estable sin partidos políticos fuertes y duraderos. En tercer y último lugar, aunque pueden existir fórmulas de participación política directa (como las consultas populares o la iniciativa legislativa popular) una democracia representativa y políticamente competitiva ha de tener al Parlamento como elemento central de la vida política. Pienso que la centralidad institucional del Parlamento es la que mejor garantiza la atención política al ciudadano y el control del Ejecutivo. En democracia caben muchas legitimidades, pero ninguna es tan plural y capaz de dibujar una imagen fiel de la sociedad como la de un Parlamento democrático.

Pero si esto es necesario, ¿pueden imaginar una verdadera democracia donde no tuviera cabida un extenso abanico de derechos civiles, políticos y sociales, así como de libertades públicas?

En una democracia cívica no puede haber ciudadanos o ciudadanas de segunda fila. Cuando de derechos y libertades fundamentales se trata, todos tienen que ser

titulares de un mismo estatuto jurídico de ciudadanía. No cabe ampararse en mecanismos encubiertos de discriminación con base en su origen racial, a su cultura, a su sexo, a su edad, etc. Un sistema político que tolera este tipo de actuaciones nunca podrá ser calificado como democrático.

Entonces, ¿cómo garantizar que los derechos y libertades no queden relegados a la esfera de las concesiones y de la regalía pública? No nos engañemos. Sería ingenuo pensar que una simple declaración en la materia es instrumento suficiente para hacer que se conviertan en realidades efectivas. Sin orden y sin seguridad, las diversas propuestas que se hubiesen aprobado terminarían por quedarse en el papel, existiendo de forma virtual.

No me refiero ahora a la seguridad y al orden público en el sentido de *agentes de la autoridad*, aspecto al que luego haré mención. Antes bien, me refiero ahora a la seguridad en su vertiente exclusivamente jurídica, como garantía de sujeción a la legalidad vigente, como observancia de los acuerdos suscritos y acatamiento a las decisiones dictadas por las instituciones que garantizan el cumplimiento de los derechos y el respeto a las libertades públicas. Elementos institucionales claves, todos ellos vinculados al Estado democrático de Derecho, a la organización de un Poder Judicial independiente o al establecimiento de figuras especializadas por razón de la materia como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas u órgano similar encargado de fiscalizar la contabilidad pública. Instituciones que confieren eficacia a las normas que reconocen y garantizan los derechos, abonando prácticas que promueven la expansión de la ciudadanía social.

Pero, además de la jurídica, como decía antes, también ha de haber seguridad pública. Es imprescindible

que exista, cuando menos, un Cuerpo de Fuerzas de Seguridad del Estado que vele por la integridad de los individuos y por el mantenimiento de la paz. Fuerzas de seguridad que siempre deben actuar bajo lo dispuesto por la ley, porque ésta es la verdadera autoridad en una democracia.

Son conocidos los riesgos a que puede conducir la existencia de cuerpos específicos de seguridad o defensa. Pero esos riesgos se pueden fácilmente contrarrestar si todos los agentes de la autoridad quedan sometidos al control del Estado y de la propia sociedad. Para asegurar su sometimiento al orden establecido es preciso completar la actuación aquí descrita con instrumentos tales como el cumplimiento de códigos de conducta o la rendición de cuentas frente a la sociedad, siempre con base en lo dispuesto en la ley.

El cumplimiento obligado de lo previsto en las leyes enlaza directamente con la exigencia de un Poder Judicial profesionalizado y absolutamente independiente. El modelo judicial no responde a un canon único. Sin embargo, procurar la independencia del juez profesional e inamovible es un elemento esencial para la puesta en marcha del modelo de democracia cívica que les propongo.

Una figura de la que poco se habla cuando debatimos sobre fortalecimiento institucional, es la de la opinión pública libre.

El dinero, la falta de recursos, silencia voces o, más bien, hace que esas voces no puedan hacerse oír socialmente. Por eso, el derecho de acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación es imprescindible.

La libertad de los ciudadanos para denunciar ciertos comportamientos y para trasladar sus prioridades

requiere de unos medios de comunicación libres e independientes. Regular y financiar con fondos públicos algunos medios de comunicación es una buena solución para facilitar el acceso de los individuos y los grupos en que se integran, fomentando los debates públicos e informando con fidelidad sobre la realidad y la situación diaria. Una financiación pública que, obviamente, debe estar sometida al rigor de la transparencia, y cuyo control es preferible que quede en manos de los Parlamentos y en manos del Gobierno central.

Sin duda, unos medios públicos de comunicación bajo la lupa del Parlamento servirán para que más voces suenen al mismo tiempo en la sociedad. La conexión necesaria entre el mundo de la política y la ciudadanía se produce siempre a través de cauces institucionales de participación y, en este contexto, el Parlamento ocupa un lugar privilegiado.

Continuando con nuestra búsqueda de instrumentos para la consolidación de un Estado democrático real, en materia económica y, particularmente, en el ámbito de la financiación han de hacerse valer fórmulas presupuestarias eficientes que atiendan también a las necesidades derivadas de la política.

Los partidos políticos, como antes señalé, y los sindicatos son actores principales en todo el proceso de desarrollo democrático de un país y, por tanto, disponer fórmulas para la financiación pública de los mismos es asegurar su continuidad.

Y en este contexto, las normas internas que gobiernan la vida de las Cámaras parlamentarias son también piezas muy importantes. Las reglas internas de las Cámaras, al regular los derechos, deberes y prerrogativas de los diputados y diputadas, pueden reforzar la disciplina de los grupos parlamentarios (bancadas) y,

por tanto, hacer valer la decisión de su portavoz frente a las pretensiones individuales de cada parlamentario. También por la vía de la financiación de los grupos parlamentarios se puede establecer un cauce indirecto de financiación de los partidos políticos. De este modo, las subvenciones públicas no se conceden a los representantes en particular, sino al grupo en su conjunto, siendo administradas por los miembros de su dirección. La capacidad de decisión del diputado queda sometida a la firma del portavoz de su grupo, lo que contribuye a la estabilidad del sistema, y a dar más estabilidad y continuidad al partido. Desde mi punto de vista, es más importante dotar al sistema político de estabilidad institucional, reforzando el papel de los grupos parlamentarios y de sus dirigentes, que potenciar la figura individual del parlamentario. No obstante esta aseveración, ambas cosas son perfectamente compatibles, por lo que es aconsejable buscar el equilibrio entre una y otra.

Lo mismo ocurre con la financiación pública de los partidos. Si el abanico quedara limitado a aquellos que tienen una financiación propia, muchos sectores de un país y, por extensión, muchos ciudadanos y ciudadanas, no podrían hacer valer ni su voz ni su presencia en el circuito político. Por eso creo conveniente, aunque sea mediante recursos iniciales escasos, dedicar una parte de los mismos a financiar públicamente los partidos, los sindicatos y las organizaciones sociales más representativas, obviamente, sometiéndolos a un firme y rígido control, y de acuerdo siempre con lo que la ley estipule.

Esto no significa que una parte de la financiación no pueda ser privada. Como organizaciones que son, un partido, un sindicato o una asociación tienen derecho a buscar sus propios canales para nutrirse de recursos. Sin embargo, la financiación pública garantiza la

equidad y fomenta la competencia política. En todo caso, y al igual que la financiación pública, la financiación privada debe estar sujeta a las máximas exigencias de transparencia.

Al margen de la financiación, pero dentro del ámbito de la economía, es obligado preguntarnos cómo lograr hacer efectivos los derechos sociales de los ciudadanos cuando los recursos del Estado siempre van a ser escasos. Los Estados deben ser titulares de un espacio económico propio para poder establecer con cierta garantía sistemas de protección social, basados en el principio de universalidad de los servicios. Para ello, es inexcusable la existencia de un sistema fiscal o tributario del Estado. La cuestión es sencilla, para redistribuir, primero hay que recaudar, y para lograr esto último hay que sentar las bases de un sistema fiscal justo, equitativo y progresivo. De ahí que poco me convengan las recetas de impuestos indirectos sobre el consumo o los impuestos que sólo gravan el gasto.

En una democracia de los ciudadanos es inevitable un sistema impositivo progresivo, donde las aportaciones de quienes cuenten con mayores ingresos sean más cuantiosas que las de aquellos que menos tienen. Creo que ésta es la única fórmula eficiente para lanzar con éxito una política redistributiva, imprescindible para la consecución de la cohesión social y para la superación de la pobreza, el desempleo y las demás desigualdades sociales que sólo contribuyen a avanzar en la brecha social que hoy azota a las sociedades a nivel mundial.

“Pagar impuestos”, digámoslo así, no es plato de buen gusto. Pero nuevamente, no podemos quedarnos en la superficie de las cosas. Debemos ir más allá y concebir nuestra democracia como una forma de aproximación a una sociedad justa que vela por las oportunidades de

todos y que procura la quiebra de tradiciones asentadas sobre privilegios. A través de nuestra colaboración la comunidad funcionará mejor, y una vez mejore la imagen de nuestro país, mayores serán los atractivos y beneficios que podremos disfrutar, como país y como sociedad.

Inmersos aún en cuestiones económicas, interesa significar que el papel del Estado no puede quedar a la deriva de los mercados financieros o de otros agentes globales. Las decisiones económicas sustantivas deben abordarse en el seno de las estructuras estatales. El Estado es el único capaz de asegurar la igualdad en el acceso a los bienes y a los servicios por parte de todos los ciudadanos. En resumidas cuentas, el desarrollo de derechos sociales, característica inexcusable de todo sistema democrático, implica una buena organización de las relaciones de producción, además de regulación del mercado y de las relaciones entre particulares dentro de este campo.

El libre mercado nunca ha contemplado como prioridad la protección de la ciudadanía. En consecuencia, corresponde a los gestores estatales asumir decididamente esa tarea. Por tanto, habrá de diseñarse una política económica estatal orientada hacia el bienestar colectivo.

Éste sería el elenco de primeras piezas imprescindibles para iniciar el diseño de lo que llamo una democracia de los ciudadanos. Por una parte, avances en un Estado de Derecho, edificado sobre la base de la autoridad de la ley, dentro de un marco institucional estable. No sólo político, sino también judicial y legislativo. Por otra parte, un Estado democrático, construido a partir de la participación de la ciudadanía, a través de representantes libre y democráticamente elegidos, quienes ordenarán las prioridades de la sociedad y trabajarán por hacerlas realidad.

Por último, quisiera subrayar muy brevemente otro elemento fundamental en el proceso descrito: la actitud y el perfil de los gobernantes. Una democracia de ciudadanos, implica, además de lo reseñado, un modo de ser y de estar. Los liderazgos políticos no pueden pretender imponer su autoridad al margen de los consensos básicos. Tampoco basta con la autoridad que da el ejercicio del poder. No dudo de que con eso se pueda gobernar, pero se gobierna de una manera distinta a la que exige la democracia de la que hablamos: la capacidad de persuasión, de convicción en lo inmediato, la movilización de masas, cumple una función efímera. No sirve para sentar en el tiempo estructuras democráticas con vocación de permanencia.

En mi opinión, los dirigentes deben ser, ante todo, buenos gestores. Ser capaces de satisfacer las demandas de la sociedad plural a la que representan. Su autoridad descansa en su credibilidad, y esa credibilidad se alcanza por las siguientes vías:

- Primera, cumpliendo con lo prometido electoralmente. Si no cumplimos con lo que en su momento se ofreció a los ciudadanos para lograr su confianza, nunca conseguiremos hacernos creíbles.
- Y, segunda, siendo transparentes en el ejercicio de la acción pública. Explicando con claridad los motivos que fundamentan una determinada decisión; justificando las razones que nos llevan a actuar de una manera y no de otra, incluso cuando nos equivoquemos. Y cuando esto ocurra, cuando nos equivoquemos, asumamos nuestra responsabilidad. Sólo así conseguiremos hacernos creíbles frente a los ciudadanos. En otras palabras, se trata de ser capaces de construir el poder público a través de una actuación transparente, que nos permita ejecutar los proyectos que en su momento prometimos a los ciudadanos y que fueron decisivos para lograr su voto.

Si fuésemos capaces de construir este tipo de liderazgo, este tipo de acción política, estoy seguro de que podríamos avanzar mucho en la consolidación de nuevos espacios de libertad. Eso es lo que intentamos desde la FIIAPP, en estrecha colaboración con el Gobierno de España. Utilizar el diálogo como herramienta de cambio político y social, abriendo espacios para la libertad, para los derechos, y siendo eso así, profundamente conservadores —y utilizo deliberadamente la palabra— en relación con las instituciones, con la seguridad jurídica, con el sistema de partidos y con todo lo que hace que, a pesar de las alternancias

en el poder, las sociedades sigan creciendo, sigan desarrollándose y sigan manteniéndose cohesionadas.

Se trata de una apuesta difícil y laboriosa en su proyección práctica. Porque, insisto, en esta democracia de lo social o, si se prefiere, socialdemocracia, no toda regla puede quedar al arbitrio del derecho y del mercado. Para que el sistema funcione es imprescindible contar con las personas. Sin ella, la democracia cívica nunca será posible.

Muchas gracias a todos y a todas.





## Instrumentos y herramientas para la cohesión social: el liderazgo público y el diálogo político como principios de actuación

La formación del liderazgo es una disciplina clásica para la práctica y la teoría políticas. En las últimas tres décadas se han desarrollado diferentes modelos para desarrollar el liderazgo político. Éstos han estado influidos tanto por los avances de las ciencias sociales en el campo de los recursos humanos y las técnicas de marketing, como por la consolidación de sistemas democráticos competitivos que exigen una mayor capacidad de autorregulación, y por tanto de legitimidad y de eficiencia, a los gestores de lo público.

El curso que aquí se presenta recoge estas preocupaciones pero en un espacio concreto, el de la IV Edición de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la FIIAPP. Y es que la FIIAPP considera prioritario contribuir al fortalecimiento de nuevos liderazgos políticos y públicos que logren interactuar de una manera más comprometida con la sociedad en la que están inmersos para impulsar las reformas políticas y sociales urgentes que son las relativas a la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Esta particularidad hace que el curso no tenga como único objetivo la transmisión de conocimientos y de habilidades útiles al momento de ejercer el liderazgo, sino que a éste le acompañan otros dos propósitos fundamentales: por un lado, el de socializar experiencias

entre agentes políticos y públicos en activo y provenientes de distintos países latinoamericanos y, por otro, el de generar sociabilidad, esto es, facilitar que los procesos de aprendizaje y deliberación compartida se realicen de modo horizontal con el fin de reforzar la relación entre las personas participantes y facilitar así la generación y la pervivencia de una red de liderazgo.

A partir de estos tres objetivos de aprendizaje, socialización y sociabilidad, en diez días lectivos el curso cubrió una multiplicidad de contenidos ordenados en tres temas fundamentales: primero, el concepto del liderazgo; segundo, técnicas de ejercicio del liderazgo político y público; y tercero, tratamiento de temas prioritarios de la actual agenda política. El desarrollo de esta serie de temas no sólo respondió a los objetivos planteados con anterioridad, sino que, bajo la lógica de actuación de la FIIAPP, la búsqueda de un mejoramiento del liderazgo político se plantea a partir de un referente de actuación marcado por el logro de gobernanza. Esto implica, actualmente, reconocer que el logro de mayor y mejor cohesión social es uno de los fines fundamentales al que debe encaminarse la actuación política y pública en América Latina.

De este modo, la asunción de tal responsabilidad no sólo formó parte del título del curso, sino que a lo largo

de sus distintas sesiones se planteó como una premisa necesaria al momento de dar sentido práctico al contenido del programa. A partir de aquí: primero, el desarrollo del concepto de liderazgo quedó ligado a la necesidad de que éste se ejercite bajo valores y principios acordes con el logro de sociedades democráticas más justas y solidarias; segundo, las técnicas de ejercicio de éste fueron enmarcadas en la necesidad de mejoramiento de los sistemas democráticos y de Administración Pública; y tercero, los temas concretos de la agenda que se abordaron afectan directamente al logro de mayor sinergia entre lo social y lo político al momento de construir lo público como un espacio de encuentro.

Con estas sesiones, los participantes pudieron reflexionar y discutir sobre cómo en las últimas décadas ha variado el contexto social e institucional en el que se desarrollan las funciones políticas y públicas, y cómo este hecho implica revalorizar la búsqueda de confianza en el ejercicio del poder dentro un marco que, lejos de estar vacío de contenidos morales, los complejiza y cuestiona de forma tal que abre un proceso de continua reconstrucción de los parámetros del ejercicio político sin cuestionar los principios generales de libertad y de igualdad que impone el sistema democrático de gobierno.

La segunda área temática abordó las técnicas concretas de ejercicio del liderazgo diferenciando entre dos espacios y lógicas: la política, preocupada por el acceso al poder, y la administrativa, que atiende a la gestión eficaz de los bienes comunes.

Este bloque, que tuvo especial incidencia en el programa, fue completado con la celebración de dos mesas redondas: la primera giró en torno al papel de las encuestas en la lógica de competencia democrática, mientras que la segunda, donde se sentaron tres

representantes de los principales partidos políticos españoles, trató sobre las técnicas y estrategias de comunicación política y formación de imagen de las organizaciones partidarias.

Pero la función política no se limita a la capacidad del líder por transmitir su mensaje ante la ciudadanía, y con ello conquistar el apoyo del electorado, sino que también afecta a la capacidad de los cargos políticos para administrar lo público. En este sentido, el curso contó con tres sesiones enfocadas a relevar los avances en la innovación de las políticas públicas: la primera, sobre la evaluación de calidad y la necesaria transparencia que implica el ejercicio de gobierno en democracia; la segunda, centrada en los modelos de gestión encaminados al logro de políticas de Inversión más Desarrollo más investigación (I+D+i); y la tercera, sobre la estructura de recursos humanos de la Administración Pública española en contraposición a la latinoamericana.

En el recorrido por este bloque y el anterior, se concluyó que si bien existe una doble lógica política y administrativa en el ejercicio del liderazgo, ambas no tienen que contraponerse en democracia, sino que encuentran coherencia en la aplicación por parte del líder de principios tanto institucionales como programáticos; los primeros demuestran su apego y limitación en torno a las normas de actuación de la democracia; mientras los segundos, demarcan la alternativa concreta de gobierno que ideológicamente representa el líder.

Muchos de todos los elementos antes citados y que subyacen a la temática del liderazgo se encuentran muy bien recogidos en el texto de Joan Subirats, *¿Qué liderazgo público para qué sociedad? Una mirada sobre los temas de liderazgo en las sociedades actuales*, que aquí se presenta.

# ¿Qué liderazgo público para qué sociedad? Una mirada sobre los temas de liderazgo en las sociedades actuales<sup>1</sup>

Joan Subirats Humet  
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas  
Universidad Autónoma de Barcelona

## 1. Cambios sociales, cambios en la concepción de lo público

No hay duda de que en los últimos veinte años hemos asistido a un volumen e intensidad de cambios que no tienen demasiados precedentes. Cambios que han transformado de modo muy profundo nuestra manera de vivir. Cambios que podríamos concretar en las esferas productiva, social y familiar. En todas estas esferas las dinámicas de cambio han venido marcadas por la creciente inestabilidad de situaciones y de condiciones de vida.

No es extraño que muchos hablen de “sociedad del riesgo” para describir lo que va pasando y también la forma en que mucha gente lo percibe. De hecho, constantemente oímos hablar de flexibilidad o de adaptabilidad, mientras que, simultáneamente, aumenta la presión laboral sobre hombres y mujeres, aspectos todos ellos que repercuten negativamente en la estructura familiar.

Por otra parte, estas transformaciones conllevan fortísimas exigencias de cambio cultural, con incorporación

masiva del uso de nuevas tecnologías. En muchas sociedades, esa nueva dinámica se superpone con tradicionales formas de sustento derivadas de la economía informal. Los nuevos riesgos se superponen a los ya asentados.

Difícilmente podremos hablar de liderazgo público o de gestión pública hoy sin tener en cuenta esta nueva realidad. Por decirlo de otra manera: en los años ochenta y buena parte de los noventa, era mucho más fácil hablar de gestión sin hacer demasiadas referencias a los fenómenos de cambio social o a la manera de hacer política. Simplificando, podríamos decir que parecía que teníamos claro lo “que” teníamos que hacer, y discutíamos sobre “quién” lo tenía que hacer (¿era mejor la gestión pública o la privatización de servicios?), o sobre “cómo” lo teníamos que hacer (¿gestión directa o gestión indirecta?).

Existía, si se quiere, un consenso básico sobre el marco en el que inscribir la gestión pública: un marco definido por las coordenadas socialdemócratas y democristianas que habían ido construyendo las políticas sociales que caracterizaron el Estado social

---

1. Este texto retoma parcialmente otros textos anteriores del mismo autor.

y de Derecho que se fue imponiendo en Europa en la segunda posguerra, y que de alguna manera serían de paradigma más o menos cercano en otras partes del mundo.

Si se aceptaba ese marco de avance, entonces el dilema era cómo pasar de la administración básicamente reguladora, inspectora y sancionadora de la Administración a una visión más proactiva. Hoy, es evidente que todos estos temas son aún importantes. El problema es que antes de discutir este tipo de cosas, hemos de tener claras muchas otras.

El peligro de un ejercicio de prospectiva como el que aquí proponemos es que nos alejemos demasiado de la realidad actual. Que lo que vamos analizando y comentando acabe resultando un poco esotérico para las personas que en el día a día se encuentran con problemas aparentemente muy alejados de estas reflexiones. Pero, como ya se ha dicho hace tiempo<sup>2</sup>, el entorno de las tareas de gobierno es donde se juegan las grandes cuestiones de la legitimación política y social de la intervención de las Administraciones Públicas, y en ese terreno ya no es suficiente “timonear” en lugar de “remar”, es preciso saber “navegar”, es preciso saber cuáles son los objetivos que permiten justificar todo cuanto se hace.

Y es en ese punto en el que los temas de liderazgo aparecen como significativos. Antes de seguir hablando de modernización de las Administraciones Públicas y de cómo hacerlas más eficientes, nos deberíamos preguntar cuáles son las razones que nos llevan a defender esta modernización, y cuáles son los objetivos políticos

que se persiguen<sup>3</sup>. Y, desde este punto de vista, es importante reconocer que los problemas de liderazgo son importantes, en un contexto de entorno altamente cambiante.

## 2. La dimensión política de los cambios sociales

Como ya hemos dicho, hemos ido asistiendo a cambios muy fundamentales en nuestra manera de vivir. La dimensión y el alcance de estos cambios (en las esferas productiva, social y familiar) son tan significativos, que pueden permitirnos hablar de cambio de época y no sólo de una época de cambios.

Todos estos cambios se insertan en el contexto de la mundialización. Un contexto en el que la política, en sus formas habituales e institucionales, tiene graves dificultades para seguir haciendo lo que hacía y como lo hacía. La multiplicidad de espacios en que se está desarrollando la vida social (en sentido amplio), afecta el fundamento esencial de la política institucional tal y como se ha ido conformando en los últimos siglos.

El Estado (utilizando esta expresión como síntesis del conjunto de instituciones políticas), se caracterizaba por tres elementos centrales: población, territorio y soberanía. Podríamos decir que esos tres elementos están hoy en crisis, o como mínimo se encuentran fuertemente cuestionados por dinámicas que los superan.

Por una parte, fuertes fenómenos migratorios, por la otra difuminación o pérdida de peso de las fronteras en el momento de definir obligaciones, permitir o impedir

2. Véase Les Metcalfe, “Public Management: From Imitation to innovation” en Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.

3. Como defiende M. Barzelay en *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.

transacciones o intercambios. El propio concepto de soberanía se basaba en la idea de poder máximo en un ámbito territorial determinado y en relación con una población concreta. La conexión tradicional entre autoridad política y espacio físico empieza a no funcionar. La larga construcción de los estados-nación se ha hecho siempre sobre la base de definir fronteras reconocidas, estables y seguras, dentro de las cuales el poder soberano se ejercía sin intromisiones. La mundialización erosiona este principio.

Por otra parte, la gente no encuentra en la política aquella dimensión colectiva que usaba cuando las interacciones sociales degeneraban en conflictos irresolubles sin intervenciones externas. Y en ese contexto, la política pierde peso, ya que no consigue mantener, como lo hacía antes, su función de vínculo social. Los espacios sociales se van alejando de los espacios institucionales (en unos lugares más que otros). Lo que nos “pasa”, muchas veces no lo podemos “resolver” desde el ámbito del municipio, de la región o del estado. Y las instituciones supraestatales (incluida la Unión Europea), no disponen aún de instrumentos de intervención adecuados.

Podríamos decir que la crisis de la política tiene cada vez más problemas para intermediar entre lo que ocurre en el entorno y la gente, las personas o los grupos sociales. No nos encontramos, por tanto, ante una crisis coyuntural de la política. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente

iguales, etc. son algunas de la críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos.

En los últimos años se ha conseguido dotar de una fuerte base empírica a este conjunto de percepciones, que algunos han definido como un fenómeno de desafección de los ciudadanos hacia los actores e instituciones políticas de cada país<sup>4</sup>. No se trataría tanto de un alejamiento en relación con la democracia como sistema de gobierno (aspecto este en el que no se detecta, más bien al contrario, una reducción de legitimidad), sino un acusado descenso de la confianza pública en la forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas. No hay señales de preferencia por alternativas de gobierno no democráticas o autoritarias, pero sí se constata que las actitudes públicas hacia partidos, parlamentos o gobiernos expresan más y más desconfianza<sup>5</sup>.

Esta tendencia puede considerarse como significativa, ya que no estamos hablando de cambios en la confianza popular hacia unos u otros gobernantes o partidos en concreto, sino hacia las instituciones representativas que han caracterizado el modelo de gobernación política de la historia contemporánea en el mundo occidental. ¿Qué puede explicar esta tendencia? Por lo que hemos ido diciendo, el problema parece derivar de la ya mencionada incapacidad de los poderes públicos para controlar una economía que cada vez reconoce menos fronteras y reglas;

---

4. P. Norris (ed.) 1999, *Critical Citizens*, Oxford University Press; Newton, K. y Norris, P., “Confidence in Public, Faith, Culture or Performance”, en Pharr, S y Putnam, R.(ed.), 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, pp. 52-73.

5. De hecho, se constata cómo en 18 de las 20 democracias más consolidadas del mundo, entre las que se encuentran todas las democracias europeas más consolidadas, el descenso de participación ciudadana en las elecciones en los últimos diez años ha supuesto una reducción media de 10 puntos. Véase Putnam, R., Pharr, S. y Dalton, R. J., 2000, “What’s Troubling the Trilateral Democracies?”, en Pharr-Putnam, pp. 3-30.

seguramente puede ser también producto de la creciente individualización de los modos de vida que comporta un debilitamiento de los vínculos sociales y de participación comunitaria y, por tanto, una menor confianza en todo aquello que son instituciones representativas de acción colectiva; y todo ello comporta que ha ido perdiendo credibilidad y reconocimiento la forma de operar y la acción concreta de cada gobierno, la capacidad real de resolver los problemas que plantea la convivencia social por parte de los gobiernos<sup>6</sup>.

Tendríamos por tanto, un escenario en el que parecería que el sistema democrático goza de buena salud, ya que su legitimación ha aumentado en todas partes, pero, en cambio, como ya hemos mencionado, se constata una creciente insatisfacción con la “calidad” de la democracia.

Mientras los problemas crecen y crecen, y las distancias entre los centros de decisión y los afectados por estas decisiones aumentan, las instituciones representativas siguen jugando un juego que probablemente conecta más bien poco con los problemas y desazones de la ciudadanía. Parecería pues que la mezcla de constitucionalismo y democracia habría transformado a las instituciones parlamentarias más en instrumentos de gobierno que en canales de representación y expresión popular. Nuestra democracia, apática y enajenada, se nos habría vuelto más “managerial” que otra cosa<sup>7</sup>. ¿Es un problema sólo de falta de modernización de estas instituciones? ¿Es sólo un problema atribuible a las actuales elites políticas y a su voluntad de permanencia?

### 3. Política y gestión. El debate sobre liderazgo

Ante este panorama, podríamos centrar nuestro análisis en las alternativas de acción, y en el papel que juegan los liderazgos políticos. En efecto, en muchas ocasiones, ante la creciente complejidad de la acción política, se postula la necesidad de incrementar la capacidad resolutive de los gobiernos o de las instancias decisorias, aunque ello implique sacrificios en la componente representativa y participativa. En otros casos, se opta por lo contrario. Se proponen vías para incrementar la participación popular, los mecanismos de control y las vías de decisión directa por parte de la población. ¿Qué dilemas de liderazgo plantea todo ello?

Una de las respuestas posibles a algunos de los problemas apuntados hace hincapié en la necesidad de reforzar los aspectos “decisionales” del sistema, aumentando el peso de los ejecutivos y sobre todo de los presidentes. Presidencias fuertes acompañadas de concepciones de “democracia delegativa” (en expresión de O’Donnell), o alternativas que se presentan como rebajadas de carga política y llenas de sentido empresarial o de *common sense* (lo que aparentemente fue Fujimori en su momento, Perot en su intento de alcanzar la presidencia en Estados Unidos, o la larga aventura de Berlusconi en Italia, etc.), son formas de presentar un mensaje bastante simple: “quizá no damos demasiadas oportunidades a la participación plural, pero somos capaces de resolver problemas de forma expeditiva y eficiente”.

6. Esta última hipótesis es la que más soporte estadístico y empírico ha encontrado en los recientes trabajos sobre el tema. Véase Pharr, S y Putnam, R. (ed.), 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton.

7. Luadon, K., 1977, *Communications, Technology and Popular Participation*, Praeger New York.

Otra salida, aparentemente menos traumática en relación con los valores y las reglas de la democracia, es la que ha ganado cuerpo en muchos países, siguiendo la estela norteamericana. La concepción de fondo es que hay que aislar ciertos ámbitos de intervención pública considerados “material muy sensible” de las formas tradicionales de debate e intervención política. Desde esta perspectiva, la solución residiría en crear autoridades independientes, agencias u organismos que legitimasen su actuación y capacidad de decisión, no en función de principios de representatividad popular, sino a partir de criterios de autoridad y de liderazgo (y por tanto legitimidad) profesional y técnica. Es en esta línea que han ido apareciendo autoridades independientes en materia bursátil, de regulación eléctrica, medioambiental, nuclear, de control de la competencia o de disciplina deportiva. Y todo esto sin olvidar la cada vez más importante influencia e independencia de las autoridades de los bancos centrales<sup>8</sup>.

Las insuficiencias de las vías participativas formales previstas en la lógica de funcionamiento del sistema democrático se han intentado también paliar a través de modificaciones en los sistemas tradicionales de representación y participación. Así pues, se ha hablado y se habla de mejoras en las formas de selección de los candidatos, ya sea a través de primarias, de sistemas de listas abiertas, o de reformas de los sistemas electorales (con combinación de fórmulas proporcionales y mayoritarias), que aumenten la capacidad de elección e implicación de los electores en la selección de los candidatos y acentúen o refuercen el liderazgo emergente sin menoscabar la responsabilidad del representante ante la ciudadanía. También se ha señalado la necesidad de revisión e incluso de

supresión de los privilegios (inmunidad, aforamiento, etc.) de que disfrutaban los políticos, privilegios que habían sido creados en épocas pasadas para hacer frente a situaciones que hoy día resultan caducas e impensables.

Todo esto está muy bien, pero no creo que sea conveniente desvincular el debate sobre liderazgo del debate sobre objetivos sociales y políticos. ¿Qué política para qué sociedad?, ¿qué liderazgo para qué política y para qué sociedad? Si no somos capaces de afrontar estos dilemas, el propio proceso de mundialización acabará colocando al mercado como el gran (¿único?) mecanismo de generación de dirección política y de conexión social. Antes que nada deberíamos reconsiderar el lugar que ha ocupado la política en nuestra sociedad.

A la política es preciso situarla al servicio de la sociedad<sup>9</sup>. La política tiene sentido como marco de respuestas a los problemas y oportunidades que genera el cambio social. Algunos opinan que la política no ha de intervenir en esos procesos de cambio. Otros opinamos que la política tiene un papel en la redistribución de los costes y beneficios que toda mutación genera. Unos opinan que la política tiene el papel sobre todo de preocuparse de organizar la compasión, de preocuparse “de los que no pueden seguir”, “de los que quedan atrás”, ya que es la lotería natural y social la que ha ido permitiendo a unos y otros aprovechar mejor las oportunidades que todo el mundo tiene. Otros opinamos que si se quiere hacer realidad la igualdad y la libertad de la ciudadanía, tenemos que pedir a la política y a las grandes opciones colectivas generar las condiciones que reduzcan lo más posible los efectos

8. GianDomenico Majone (ed.), 1996, *Regulating Europe*, Routledge, Londres.

9. Véase Salvatore Vecca, “Política e Cittadinanza”, en *La Política, Perché?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pp.157-164.



de esa lotería sobre las posibilidades que tiene la gente de usar su libertad. En esta última línea la igualdad social es un objetivo, podríamos decir incluso que es el objetivo de la política.

No sirven pues los caminos que nos dicen que la política y la gestión pública se tienen que limitar a hacer que la sociedad funcione. Ello implica asumir los cambios sociales como un dato, e implica, de hecho, despolitizar el debate<sup>10</sup>, utilizando como mecanismo de identificación simbólica los “*media*” y los liderazgos aparentemente potentes. Todo el mundo cree que es preciso evitar los peligros de la desintegración social, pero para algunos emotividad, patriotismo, liderazgo, son herramientas efectivas.

Los vínculos sociales son entendidos como elementos secundarios, lo que preocupa es que el sistema funcione. Tampoco parece ser que sea un camino demasiado prometedor aquel que busca factores identitarios fuertes para encontrar cohesión social. Estos factores identitarios pueden ser proporcionados por adhesiones religiosas o de pertenencia étnica o patriótica. Si hoy más bien detectamos que intereses e identidades tienden a escindirse, en este caso se busca la conexión, sacrificando los intereses a la identidad.

En el primer caso, eran los intereses los que buscaban una identidad imaginada para alcanzar sus objetivos. Aquí es la identidad la que acaba dominando a los intereses<sup>11</sup>. Tanto en un caso como en el otro, lo que encontramos son los apuros de la política para volver a encontrar su espacio en la nueva modernidad.

La política, una nueva política, tiene un papel a jugar en todo ello. De entrada, ofreciendo soluciones a los problemas colectivos que por sí mismos, o dejados a la lógica de acción individual o del mercado, no encuentran solución. Pero, también permitiendo procesos de identidad colectiva mediante el diálogo, la investigación de un equilibrio entre especificidades individuales, pertenencias particulares y reconocimiento de vínculos de reciprocidad más amplios. Y ello quiere decir hacer bajar la política de ese pedestal “por encima” de los sujetos sociales y de las personas, desde el cual se nos dice qué tenemos que hacer. Más modestamente, la política tiene que buscar puentes, favorecer la creación de identidades individuales y colectivas, tratar de resolver problemas entre todos.

Esto significa reconocer el papel central de la sociedad civil en este proceso. La capacidad de elaborar valores universales que sirvan en la vida cotidiana no debe ser vista como una prerrogativa de la política o de las Administraciones Públicas. Es el tejido social el que ha de asumir esa responsabilidad.

Todo ello nos lleva por tanto a reconsiderar los temas de liderazgo. Es importante recordar al respecto que la política democrática contemporánea ha ido dando vueltas al dilema de que si bien los líderes personalizan y encarnan de alguna manera mensajes, valores y complejos programas políticos, y en ese sentido los liderazgos son importantes, al mismo tiempo ello es insuficiente. De hecho, está ampliamente compartido que la calidad democrática de un país se basa más en la existencia de una ciudadanía fuerte e implicada que en el carisma personalista de un líder.

10. Deberíamos analizar si la proliferación de autoridades reguladoras e independientes no tiene algo que ver con todo eso.

11. Véase Mauro Magatti, “Identidad e interesse nell’epoca della globalizzazione”, en *La Política, Perché?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pp. 89-106.

En el primer caso hablamos de una característica estratégica y duradera. En el segundo caso hablamos de algo pasajero, frágil y circunstancial, sobre todo si damos por supuesto que son saludables los recambios y la no dependencia de personas que tienen muchos números para envanecerse y perder contacto con la realidad. La fuerte mediatización de la política ha tendido a decantar esa ecuación aparentemente hacia el lado de los liderazgos fuertes y la ciudadanía débil. Pero, desde otro punto de vista, podríamos argumentar que no es muy aconsejable en los tiempos que corren depender en exceso de personajes carismáticos, que de hecho debilitan la articulación social y reducen la capacidad de asumir responsabilidades. Al mismo tiempo que concentran demasiadas expectativas en el buen o mal rendimiento de uno u otro personaje. Como recordaba Brecht, “algunos dicen ‘infeliz el pueblo que no tiene héroes’”, y añadía, “yo más bien diría ‘infeliz el pueblo que tiene necesidad de héroes’”.

Hace ya un tiempo Benjamin Barber<sup>12</sup> mencionaba diversos liderazgos compatibles con lo que él definía como una democracia fuerte. Hablaba de liderazgo fundacional, de liderazgo moral y de liderazgo habilitador. Algunos dirigentes políticos (como Felipe González en España) responderían al primer tipo de liderazgo (capaz de encarnar valores y esperanzas en instituciones que precisan consolidarse), mientras que personas como Nelson Mandela u Olof Palme nos recuerdan esa especial sintonía entre capacidad de generar gobierno en el país, y de representar una forma de vida acorde con los principios que se predicán.

El peligro de esos tipos de liderazgo es que, si persisten en el tiempo, su mismo protagonismo les hace tremendamente peligrosos al favorecer su enquistamiento

carismático y autorreferencial en el poder. Y algo sabemos de ello. El tercer tipo de liderazgo del que habla Barber trata de combinar liderazgo sólido con compromiso cívico. Hablaríamos del liderazgo habilitador, que cumpliría esa función de reforzar las capacidades de la gente, evitando que los ciudadanos se conviertan en simples espectadores de las capacidades aparentemente heroicas de los que gobiernan. No sería tanto la visión del líder como cirujano que extirpa tumores, sino la del terapeuta que acompaña y refuerza las responsabilidades de la gente.

Uno de los autores más conocidos y reconocidos en el campo de la teoría de las organizaciones tanto públicas como privadas, el canadiense Henry Mintzberg, decía hace tiempo en el *Financial Times* (8 de febrero 2000) que hay una excesiva obsesión por los liderazgos. En una línea de pensamiento cercana a la del politólogo Barber, afirmaba: “tratan de empoderar a la gente y de hecho acaban provocando lo contrario”. Ello no quiere decir que disponer de capacidad de liderazgo no sea importante. Pero, como nos advierte Mintzberg, si se descubre una organización, un país, un municipio que funciona bien, lo más fácil es atribuirle el crédito a quien es la cabeza visible de esa comunidad. Si las cosas van mal es que el liderazgo no ha funcionado.

Como tautología no está mal. Y además simplifica el análisis. No podemos separar liderazgo de gestión. No podemos hablar de gestión sin acudir a la visión. Lo más importante de un líder es la legitimidad que presente su trayectoria. La consistencia de la imagen que proyecta con el arduo recorrido realizado. Algunos líderes nunca podrán reemplazar a otros bien asentados históricamente. Les faltará recorrido y capacidad de

12. *Strong Democracy*, University of California Press, 1994.

representación moral. Coincido con Mintzberg cuando afirma que estamos más en tiempos de Linux (como ejemplo de construcción colectiva de conocimiento) que en tiempos de Microsoft (como ejemplo de liderazgo personalizado y mercantilizado). En las actuales circunstancias deberíamos preguntarnos cuál de los candidatos es más capaz de hacer “wikipedia”. Más capaz de articular al conjunto de la comunidad en un proyecto colectivo compartido, desde las bases irreversiblemente plurales de todo país o comunidad.

De hecho, cada vez se habla menos estrictamente de gobierno y se hace más referencia a la capacidad de gobierno. La gobernanza de las comunidades no puede plantearse sólo como un problema de *leadership*, sino más bien (como diría Mintzberg), de *communityship*. Deberíamos verlo como un problema colectivo, en el que las reglas de la jerarquía ya no sirven como antes, y donde es preciso establecer mecanismos de coordinación y corresponsabilidad con los agentes y actores sociales presentes en la comunidad. Sólo de este modo se podrá asumir colectivamente la complejidad de los retos futuros.

Una nueva manera de gobernar las comunidades, una nueva manera de entender las capacidades de gobierno colectivas, implica también entender de otra manera la democracia. Los mecanismos representativos siguen siendo el eje de legitimación de las autoridades, pero cada vez se es más consciente de que es preciso desarrollar nuevas formas de participación e implicación ciudadana que permitan ampliar la legitimidad de decisiones significativas por parte de la comunidad, y acercar a la gente a la complejidad de las decisiones públicas. En este sentido, las nuevas formas que se van experimentando de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones

son significativas, y merecedoras de seguir siendo probadas para seguir aprendiendo de sus puntos fuertes y débiles.

El grado de liderazgo de las instituciones representativas en este proceso de gobernanza de las comunidades derivará de su capacidad para implicar en el resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido. Las diferencias entre comunidades se irán fundamentando cada vez más en la existencia o no de un proyecto de futuro (de liderazgo compartido), y en las complicidades que genere este proyecto en el conjunto de la ciudadanía.

Nuestra hipótesis es que cada vez habrá menos espacio para proyectos que no expresen una cierta visión política. Y ello implica debatir sobre valores, definirse sobre modelos de consumo, sobre el grado de inclusión social que se quiere alcanzar, o implica también llegar a compromisos sobre cómo decidir los grandes temas en el seno de la comunidad y en relación con la posición de esta comunidad en el mundo. Las comunidades que no tengan capacidad para debatir y decidir sobre su futuro y los grandes temas de la convivencia colectiva verán cómo el mercado y otros agentes deciden por ellos. Y, entonces, el espacio público irá quedando como una cosa residual y los intereses colectivos como una realidad sometida estrictamente a las presiones de los más fuertes.

Este ejercicio de prospectiva que hemos propuesto puede seguir pareciendo alejado de lo que es el día a día de los políticos, de los gestores y técnicos de las Administraciones Públicas. No podemos negar que nos preocupa más expresar la desazón entre la creciente distancia que detectamos entre las transformaciones sociales y la manera de hacer de las

instituciones y Administraciones Públicas, que centramos en temas más específicamente de gestión. Al final, lo que ha dado y puede seguir dando sentido a la gestión pública, lo que ha dado y puede seguir dando sentido a la política, es que sea capaz de crear valor. De generar políticas y actuaciones que traten de avanzar en la resolución de problemas colectivos. Y en este sentido, es esencial reconocer

que el escenario ha cambiado. Ha cambiado la forma en que son las cosas y cómo las miremos. El reto para la política y la gestión pública es ser capaces de seguir generando valor, entendiendo ahora que el espacio público y la gestión de este espacio no es patrimonio sólo de los poderes públicos instituidos. Es, y lo debe ser cada vez más, una responsabilidad colectiva.



## · II ·

# Asistencia Técnica Pública y Cooperación entre países del Sur

**E**n los últimos años la Cooperación Sur-Sur ha adquirido un renovado auge perfilándose como una alternativa u otra forma de cooperación, caracterizada por su cercanía, horizontalidad y escasa condicionalidad entre “donante y receptor”. Desde la formulación del Plan de Acción de Buenos Aires (1978) se han celebrado una serie de reuniones y conferencias de alto nivel en el marco de las Naciones Unidas con el objeto de profundizar e intensificar la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo. El apoyo y reconocimiento (político) ha estado acompañado por el incremento y diversificación de este tipo de cooperación, llegando a ser considerada como una base para la promoción del desarrollo humano.

Dada su importancia y su potencialidad, la FIIAPP ha querido sumarse a los debates y reflexiones que se están generando sobre este tipo de cooperación, con el doble propósito de contribuir a la generación de conocimiento sobre la misma y empezar a explorar la forma en que ésta puede ser promovida.

Es por ello que, en el marco de la IV Edición de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, se celebró el primer curso sobre “Asistencia Técnica Pública y Cooperación entre países del Sur”, el cual contó con la participación de treinta participantes provenientes

de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, México, Panamá, Perú y Uruguay. Todos ellos, representantes y responsables públicos de las agencias u organismos nacionales de cooperación en América Latina, de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de las instituciones públicas nacionales que ejecutan o participan de programas de cooperación.

Este primer curso se realizó con el objeto de profundizar en el análisis sobre la importancia y la cooperación entre los PVD y la forma en que ésta se puede producir a través de la asistencia técnica pública y la triangulación con los países donantes, agencias de cooperación y organismos internacionales. En particular, se debatió con los participantes acerca de las potencialidades de la cooperación entre países del Sur, el rol que podrían desempeñar los países y agencias donantes de AOD, al tiempo que se recogieron las visiones e inquietudes que tienen los PVD sobre este tipo de cooperación.

Al tratarse de una primera edición del curso, se elaboró un programa experimental de dos semanas de duración, la primera de carácter introductorio y la segunda de presentación de experiencias. Para su desarrollo, el curso contó con la participación de un

amplio grupo de ponentes y expertos en este campo, así como de representantes de instituciones como Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD), la AECID, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Fundación Carolina.

De igual forma, durante el curso se realizó una visita institucional a la SEGIB, donde los participantes tuvieron la oportunidad de conocer su funcionamiento y la forma como se viene desarrollando el denominado sistema de cooperación iberoamericano.

Entre las cuestiones señaladas en el curso, cabe mencionar el hecho de que la Cooperación Sur-Sur es un concepto y una práctica de difícil delimitación. Según afirma la Unidad Especial del PNUD responsable de su impulso y seguimiento, el problema radica en que la Cooperación Sur-Sur abarca un espectro muy amplio de colaboraciones entre países en desarrollo. De hecho, dentro de ésta pueden ser incluidas todas las colaboraciones abordadas desde una de estas tres dimensiones: política, económica y técnica. Además que su evolución no puede desligarse de la trayectoria que han ido siguiendo las denominadas Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.

A pesar de estas dificultades, en el curso se llegó a la conclusión tal y como señala Cristina Xalma en su artículo: “Rasgos y modalidades de la Cooperación Sur-Sur. El caso iberoamericano”, que lo que realmente identifica a este tipo de cooperación es su asociación con unos principios de funcionamiento básicos:

- La horizontalidad. La Cooperación Sur-Sur exige que los países colaboren entre sí en términos de

socios. Esto significa que, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones.

- El consenso. La ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país, y ello en marcos de negociación común, como pueden ser las comisiones mixtas o sus equivalentes.
- La equidad. La Cooperación Sur-Sur debe ejercerse de un modo tal que sus beneficios (a menudo consistentes en la potenciación mutua de capacidades críticas para el desarrollo) se distribuyan de manera equitativa entre todos los participantes. Este mismo criterio debe aplicarse a la distribución de costos, que deben asumirse de manera compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte.

También se señaló que ante las limitaciones presupuestarias para impulsar la cooperación entre los propios PVD, una opción válida es la Cooperación Triangular, la cual se refiere a la Cooperación Técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales.

Respecto a las visiones e inquietudes expresadas por los participantes, éstos destacaron la importancia de que se desarrollasen iniciativas como las del curso para avanzar en la reflexión y la práctica de la cooperación, señalando al mismo tiempo las limitaciones financieras y técnicas que tienen para impulsar la cooperación entre PVD. Otro aspecto señalado fue la pertinencia de referirse a este tipo de cooperación desde un marco más amplio al que viene siendo utilizado por la comunidad internacional de donantes, es decir,

como una cooperación *sui generis* para el desarrollo humano en sus múltiples dimensiones.

Entre las diferentes ponencias que fueron presentadas durante el curso, se ha seleccionado la de Cristina

Xalma, ya que en ésta se sintetizan los principales aspectos conceptuales y operativos sobre la Cooperación Sur-Sur. Cuestiones que resultan de vital importancia para una primera aproximación y conocimiento de este tipo de cooperación.





# Rasgos y modalidades de la Cooperación Sur-Sur. El caso iberoamericano

**Cristina Xalma Mellado**  
**Universitat de Barcelona**  
**Consultora de la Secretaría General**  
**Iberoamericana (SEGIB)**

La Declaración del Milenio del año 2000 y la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002 marcan un punto de inflexión en la evolución de la cooperación internacional. En efecto, a remolque de estos dos eventos, el aumento de los fondos destinados a la AOD mundial se combina con su concentración en favor de los países más desfavorecidos. Consecuencia de ello, otros países en desarrollo (los denominados de Renta Media) pierden peso como receptores de AOD.

En respuesta a este desplazamiento, muchos de estos países (entre ellos los iberoamericanos)<sup>1</sup> empiezan a participar de la cooperación internacional ejerciendo un nuevo rol: el de oferentes de una cooperación que, como rasgo a priori, se caracteriza por prescindir de los donantes tradicionales, y encontrar su origen y su destino en un país en desarrollo. Como resultado, se impulsa un renovado auge a otra forma de cooperar: la denominada Cooperación Sur-Sur.

En el presente artículo se analizan los orígenes de esta “otra” cooperación. A través de un breve repaso histórico al modo en que ha evolucionado, se realiza una aproximación a los rasgos y principios básicos que caracterizan esta forma de cooperar, así como una identificación de las modalidades bajo las que suele presentarse. La experiencia de los países iberoamericanos sirve para ilustrar el modo en que están evolucionando dichas modalidades. En este sentido, la referencia al Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica realizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), ofrece tanto un panorama general de lo que sucede como algunos ejemplos ilustrativos.

## 1. La Cooperación Sur-Sur: cinco décadas de avances conceptuales

Según la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, si hubiera que datar el nacimiento de la Cooperación

---

1. Los Países de Renta Media que a su vez son miembros de la Conferencia Iberoamericana son: Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana (Países de Renta Media-Baja); Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela (Países de Renta Media-Alta). Se añaden a éstos: Andorra, España y Portugal. Por su parte, durante el año pasado (fecha a la que hacen referencia los datos incluidos en este artículo) Nicaragua se mantenía como País de Renta Baja.

Sur-Sur, la fecha de referencia sería 1954, año en que se registra la primera acción de cooperación enmarcada en un intercambio entre países en desarrollo. En efecto, durante el transcurso de dicho año Tailandia ejecuta acciones puntuales de cooperación en otros países de la región; acciones que pronto son imitadas y reproducidas por Corea, India y Singapur, entre otros.

La ubicación de estas acciones en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur se produce, sin embargo, a posteriori. En este sentido, los hechos anteceden a las palabras. Dicho en otros términos, son las acciones que se van sucediendo las que empujan a los debates que ayudan a identificar qué es y qué no es Cooperación Sur-Sur. Unos debates que, en marcos de discusión fundamentalmente multilaterales, van a ir delimitando los principios, rasgos y modalidades sobre las que se construye e impulsa este tipo de cooperación.

El Cuadro 1 recoge una serie de eventos y reuniones que permiten ir delimitando conceptualmente la Cooperación Sur-Sur. Como se observa al revisar dicho cuadro, se trata fundamentalmente de eventos celebrados en el marco de algunos de los órganos que integran el sistema de las Naciones Unidas (Asamblea General, Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur, UNCTAD, CEPAL o el Grupo de los 77, entre otros); pero también de eventos impulsados por otras alianzas y organismos intergubernamentales como son el Movimiento de los Países no Alineados (MNOAL) o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). La observación de dicho cuadro muestra, además, las etapas por las que ha transitado la Cooperación Sur-Sur; así como los debates que se han ido sucediendo, entre ellos los que afectan a las dos modalidades de cooperación que sin duda alguna están más relacionadas con el tema que nos ocupa: la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CTPD y CEPD, respectivamente).

**Cuadro 1. Cronología de eventos que impulsan y conceptualizan la Cooperación Sur-Sur**

Año	Evento	Ámbito	Aportaciones
1954	Tailandia ofrece acciones de cooperación a países en desarrollo del sudeste asiático	Bilateral	Registro de una primera acción bajo la modalidad Sur-Sur. En el transcurso de los años siguientes, le imitan países como Corea, Singapur, India, etc.
1964	Primera reunión de la UNCTAD, la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. Ginebra (Suiza)	Multilateral (Naciones Unidas/UNCTAD/Grupo de los 77)	Nace la UNCTAD y en su seno el Grupo 77: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La UNCTAD nace para integrar comercio y desarrollo. Realiza acciones de CTPD que impulsan a su vez la CEPD, especialmente en las áreas del comercio, las finanzas y la tecnología.</li> <li>• El Grupo 77 es la mayor coalición de países en desarrollo integrada en el sistema de Naciones Unidas. Actualmente lo integran 133 países (incluyendo a los 19 iberoamericanos, excepto México). Entre sus funciones está promover tanto la CTPD como la CEPD.</li> </ul>
1974	29º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la Naciones Unidas. Nueva York (Estados Unidos)	Multilateral (Naciones Unidas)	Nace, como dependencia especial del PNUD, la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (SUSSC, por sus siglas en inglés). Su precedente es el Grupo de Trabajo sobre CTPD creado en el periodo de sesiones 27º. Entre sus funciones destacarán: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La promoción y defensa de la Cooperación Sur-Sur.</li> <li>• La canalización e innovación de los mecanismos que permitan que los países miembros del PNUD puedan participar de iniciativas trilaterales y Sur-Sur dentro del sistema de Naciones Unidas.</li> </ul>

**Cuadro 1. Cronología de eventos que impulsan y conceptualizan la Cooperación Sur-Sur (cont.)**

Año	Evento	Ámbito	Aportaciones
1975	Creación del SELA (Panamá)	Regional (intergubernamental)	Integrado por 27 países de América Latina y el Caribe, su sede se establece en Caracas (Venezuela). Nace para actuar como punto focal de las actividades regionales de CTPD.
1976	V Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados. Colombo (Sri Lanka)	Multilateral (MNOAL)	El MNOAL nace formalmente en Belgrado (antigua Yugoslavia) en 1961. Integrado originalmente por 25 países, en 1976 los países miembros ya ascienden a 86. En la actualidad forman parte de este Movimiento 116 países (entre ellos los 19 iberoamericanos, excepto México) Durante la Conferencia de 1976 se aprueba un primer Programa de Acción para la Cooperación Económica.
1976	Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo. Ciudad de México (México)	Multilateral (Naciones Unidas/ Grupo 77)	Se acuerdan medidas para facilitar la implementación de los Programas de Acción para la Cooperación Económica surgidos en los marcos del MNOAL y del Grupo 77.
1976	31º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la Naciones Unidas. Nueva York (Estados Unidos)	Multilateral (Naciones Unidas)	Llamado a la SUSSC para que empiece a preparar la Conferencia de Buenos Aires.
1977	32º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la Naciones Unidas. Nueva York (Estados Unidos)	Multilateral (Naciones Unidas)	Emana la resolución que fija como objetivos de la CTPD: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La promoción de la capacidad nacional y colectiva de los países en desarrollo para valerse de medios propios.</li> <li>• El aumento de la capacidad creadora de esos países para resolver esos problemas de desarrollo.</li> </ul>
1978	Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD en Buenos Aires (Argentina)	Multilateral (Naciones Unidas)	138 países adoptan por consenso el Plan de Acción de Buenos Aires o Plan para Promover y Realizar la CTPD.
1979	1ª Sesión del Comité de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD. Nueva York (Estados Unidos)	Multilateral. (Naciones Unidas)	Primera de las reuniones participadas por representantes de alto nivel de todos los países que forman el PNUD. En éstas se abordan todas las cuestiones intergubernamentales que afectan a la CTPD. Se celebran bianualmente.
1979	XVIII Periodo de Sesiones de la CEPAL	Multilateral/ regional	Se crea el Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo de la CEPAL. Impulsa iniciativas de Cooperación Sur-Sur en los sectores económico, social y medioambiental.
1981	Conferencia de Alto Nivel sobre CEPD. Caracas (Venezuela)	Multilateral (Naciones Unidas)	Se aprueba el Programa de Acción de Caracas para la CEPD.
1995	9ª Sesión del Comité de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD. Nueva York (Estados Unidos)	Multilateral (Naciones Unidas)	En este marco se elaboran los “Nuevos Lineamientos de la CTPD”. Incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El concepto Países Pivotes o países en desarrollo que, en virtud de sus capacidades y experiencia en promover la Cooperación Sur-Sur, juegan el papel de líderes en la promoción y aplicación de la CTPD. De entre los 22 que inicialmente asumen ese rol, destacan siete países iberoamericanos: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Perú. Posteriormente se añade Argentina</li> <li>• La promoción de una mayor integración entre CTPD y CEPD.</li> </ul>

**Cuadro 1. Cronología de eventos que impulsan y conceptualizan la Cooperación Sur-Sur (cont.)**

Año	Evento	Ámbito	Aportaciones
1996	Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe. Ciudad de México (México)	Multilateral/regional (Unidad Técnica de CSS/SELA)	En el marco de esta reunión se celebra el seminario “Cooperación Técnica y Económica: Una vinculación indispensable para el desarrollo e integración de América Latina”. Impulsa la complementariedad entre CTPD y CEPD.
1997	Reunión de Países Pivotes (Chile)	Multilateral/bilateral (PNUD/ Gobierno de Chile)	Permite conocer experiencias de Asia, África, Europa y América Latina, tanto en CTPD como en CEPD. Legitima lo avanzado en cooperación horizontal en Latinoamérica.
1998	Foro sobre Experiencias de Cooperación. Okinawa (Japón)	Bilateral	Espacio de reflexión sobre experiencias de CTPD y sobre perspectivas de la cooperación triangular, especialmente de las participadas por el país anfitrión.
2000	Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo 77. Habana (Cuba)	Multilateral (Naciones Unidas / Grupo 77)	Se acuerda convocar, para el año 2003, la Primera Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur. Persigue identificar formas de fortalecer y expandir la cooperación entre países en desarrollo.
2002	XV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Montevideo (Uruguay)	Regional/ intergubernamental (SELA)	Se debate sobre los nuevos paradigmas de la cooperación internacional (nuevos actores y nuevas modalidades), en un marco de asunción de la Cooperación Sur-Sur como complemento a la Norte-Sur.
2003	Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur o Primera Cumbre del Sur. Marrakech (Marruecos)	Multilateral (Naciones Unidas / Grupo 77)	Examina la Cooperación Sur-Sur en el marco de lo acontecido en la cooperación internacional. Establece nuevos lineamientos para estrechar la cooperación económica y social entre países en desarrollo.
2004	XVII Reunión del Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo de la CEPAL (30º Período de Sesiones)	Multilateral/regional	De acuerdo con los Nuevos Lineamientos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Comité pasa a denominarse Comité de Cooperación Sur-Sur.
2005	Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur. Segunda Cumbre del Sur. Doha (Qatar)	Multilateral (Naciones Unidas/ Grupo 77)	Se impulsa el Plan de Doha, a través del cual se detallan las iniciativas que deberían permitir estimular un aumento de la Cooperación Sur-Sur en todas las regiones del mundo y en todas sus modalidades.
2006	XIV Cumbre del MNOAL. La Habana (Cuba)	Multilateral (MNOAL)	La Declaración final considera insuficiente la AOD mundial e insta a aprovechar al máximo el potencial de la Cooperación Sur-Sur.
2007	62º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 15º Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para la Cooperación Sur-Sur. Nueva York (Estados Unidos)	Multilateral (Naciones Unidas)	Revisión más reciente y exhaustiva de la Cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional. Se estimula a una mayor integración entre la CTPD y la CEPD.

Fuente: Abarca (2001), Asamblea General de Naciones Unidas ([www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/](http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/)), CEPAL (Cooperación Sur-Sur) ([www.eclac.cl/cgi-bin/](http://www.eclac.cl/cgi-bin/)), Declaración de La Habana (2000) ([www.g77.org/doc/docs/](http://www.g77.org/doc/docs/)), Declaración de Marrakech (2003) ([www.g77.org/marrakech/](http://www.g77.org/marrakech/)), Grupo de los 77 ([www.g77.org/](http://www.g77.org/)), Movimiento de los No Alineados ([www.cubanoal.cu/](http://www.cubanoal.cu/)), Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas (<http://tcdc.undp.org/>).

## 2. Principios y modalidades de la Cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur es un concepto de difícil delimitación. Según afirma la Unidad Especial del PNUD responsable de su impulso y seguimiento, el problema radica en que la Cooperación Sur-Sur abarca un espectro muy amplio de colaboraciones entre países en desarrollo. Así, dentro de ésta pueden ser incluidas todas las colaboraciones abordadas desde una de estas tres dimensiones: política, económica y técnica (Das, De Silva, Zhou, 2007).

Asimismo, y tal y como se desprende de las líneas desarrolladas anteriormente, la evolución de la Cooperación Sur-Sur no puede desligarse de la trayectoria que han ido siguiendo la CTPD y la CEPDD. Un acercamiento a sus contenidos, sin embargo, sugiere que la frontera entre la CTPD y la CEPD es algo difusa.

Efectivamente, la definición más completa sobre CTPD vuelve a proceder de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD. Según dicha unidad, la CTPD se refiere a todo aquél “proceso” por el cual “dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know how* tecnológico”. Conforme a ello, la CTPD tiende a instrumentalizarse sobre asistencias técnicas (consultorías, asesorías, cursos de formación, etc.) cuyo resultado más inmediato es la potenciación mutua de determinadas capacidades sectoriales (por ejemplo en educación, salud, infraestructura, turismo, etc.) con impactos sobre algún aspecto concreto del desarrollo. Por contraposición, sin embargo, las acciones de CTPD no siempre responden a una estrategia de desarrollo nacional.

Por su parte y también según el PNUD, la CEPD “se refiere, fundamentalmente, a la Cooperación Sur-Sur que se establece en los ámbitos del comercio y las finanzas” (Das, De Silva, Zhou, 2007). Su objetivo final es “racionalizar, diversificar y dinamizar” las corrientes económicas entre países en desarrollo (Declaración de Colombo, 1976) (CEPAL y SEGIB, 2007). Conforme a ello, la CEPD tiende a combinar el uso de asistencias técnicas con instrumentos de naturaleza bien distinta como son, por ejemplo, la coordinación de políticas públicas. En su intento de lograr un impulso del intercambio comercial y financiero que favorezca el desarrollo, esta modalidad de cooperación acaba afectando a otros sectores estratégicos de la economía como pueden ser el transporte o la energía. Por sus características, la CEPD tiende a aparecer asociada tanto a estrategias de desarrollo como a la construcción de esquemas de integración regional.

En cualquier caso, no obstante, aquello que permite que ambas modalidades respondan a una cooperación de tipo Sur-Sur excede al simple hecho de que la colaboración se establezca entre países en desarrollo. En este sentido, lo que efectivamente identifica a la Cooperación Sur-Sur es su asociación con unos principios de funcionamiento básicos. Éstos son:

- La horizontalidad. La Cooperación Sur-Sur exige que los países colaboren entre sí en términos de socios. Esto significa que, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones.
- El consenso. La ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país, y ello en marcos

de negociación común, como pueden ser las comisiones mixtas o sus equivalentes.

- La equidad. La Cooperación Sur-Sur debe ejercerse de un modo tal que sus beneficios (a menudo consistentes en la potenciación mutua de capacidades críticas para el desarrollo) se distribuyan de manera equitativa entre todos los participantes. Este mismo criterio debe aplicarse a la distribución de costos, que deben asumirse de manera compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte.

### **3. Cooperación Triangular: palanca de impulso a la Cooperación Sur-Sur**

La CTPD permite aprovechar las capacidades sectoriales alcanzadas por algunos países e instalarlas en otros que necesitan cubrir las carencias manifestadas en esos mismos sectores. El bajo coste relativo de estas acciones es una gran ventaja a la hora de impulsar esta modalidad. Sin embargo, y todavía en demasiadas ocasiones, la escasa financiación de la que disponen los países en desarrollo sigue siendo un obstáculo a la ejecución de un mayor número de acciones de Cooperación Sur-Sur. Una opción válida para la superación de este problema es el impulso a otra modalidad de cooperación internacional: la Cooperación Triangular.

Así lo sugiere la propia definición de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD, quien afirma que la Cooperación Triangular consiste en aquella “Cooperación Técnica entre dos o más países en desarrollo que

es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales” (Das, De Silva, Zhou, 2007). Como se desprende de lo anterior, la Cooperación Triangular está estrechamente relacionada con la Horizontal. Asimismo, su formato “mixto” permite que en esta modalidad de Cooperación Triangular confluyan todo tipo de actores (Norte y Sur) con todo tipo de recursos (asistencias a la vez técnicas y financieras).

Sus características también permiten que la Cooperación Triangular integre los elementos que identifican a la Cooperación Sur-Sur (horizontalidad, consenso, equidad). Sin embargo, no se limita a ésta y va más allá, lo que permite que sea asumida como puente de articulación entre la Sur-Sur y la Norte-Sur. Así queda recogido en la Declaración de Marrakech aprobada por el Grupo 77 durante la Primera Cumbre del Sur de 2003, la cual entiende la Cooperación Triangular como una expresión de la relación entre ambos tipos de cooperaciones<sup>2</sup>.

### **4. La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: una primera aproximación**

El Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica elaborado por la SEGIB representa el primer intento de sistematizar la información referida a la Cooperación Sur-Sur que está teniendo lugar en esta región. Para ello, la SEGIB ha realizado una selección de las modalidades que son “medibles” y consecuentemente identificables para el caso iberoamericano. A continuación, pues, se exponen cuáles son estas modalidades. Conforme a ello, se reproducen los principales

---

2. En esa misma dirección, la Unidad Especial del PNUD utiliza como sinónimo de Cooperación Triangular el término menos conocido de Cooperación Sur-Sur-Norte (Das, De Silva, Zhou, 2007).

resultados obtenidos, tanto en términos de panorámica general como de casos concretos.

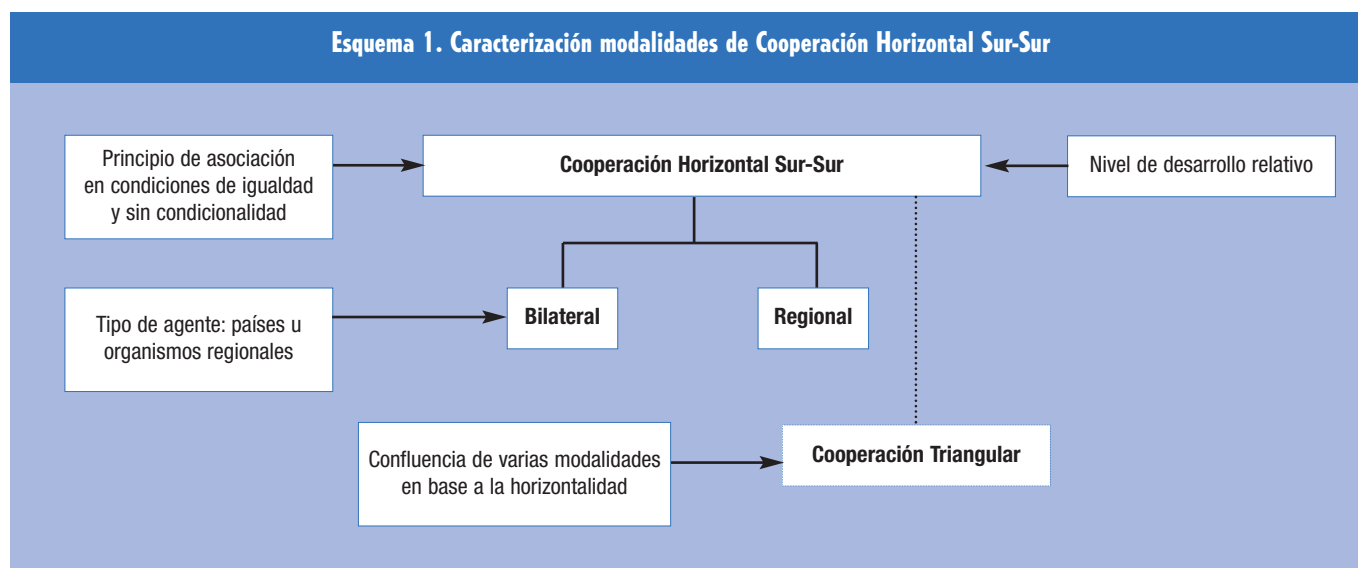
Con el objetivo de avanzar en un análisis lo más completo posible de la Cooperación Sur-Sur de la que participa Iberoamérica, los países miembros de la Conferencia Iberoamericana han llegado a un consenso sobre el modo en que abordar algunas cuestiones referidas a esta forma de cooperación.

En efecto, los países han acordado, en primer lugar, ceñirse al análisis de la Cooperación Técnica y excluir, por el momento, la Cooperación Económica. En segundo lugar, han decidido dar visibilidad a la idea de que lo que identifica a la Cooperación Sur-Sur es estar formulada sobre principios realmente solidarios. Consecuentes con esta decisión, se ha acordado sustituir la denominación Cooperación Sur-Sur por la de Cooperación Horizontal Sur-Sur. Con esta modificación el acento se ha puesto en la necesidad de que la relación entre los países se establezca en términos de iguales.

Considerando qué actores participan de la Cooperación Horizontal Sur-Sur (véase Esquema 1) se ha aceptado que esta forma de cooperación pueda presentarse bajo dos formatos bien diferenciados: el bilateral y el regional.

En efecto, se asume que la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral se produce cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios. Dicho intercambio respeta los principios de la Cooperación Sur-Sur (horizontalidad, consenso y equidad), entendiendo con ello que cuando se ejecuta garantiza tanto una interlocución igualitaria entre socios como una distribución de costos y beneficios proporcional a las posibilidades de cada cual. Por su parte, la Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional hace referencia a la cooperación que varios países desarrollan, de una manera también consecuente con dichos principios, dentro del marco de espacios y organismos regionales.

**Esquema 1. Caracterización modalidades de Cooperación Horizontal Sur-Sur**



Fuente: SEGIB, a partir del consenso entre sus países miembros.



Finalmente, SEGIB asume la definición más extendida de Cooperación Triangular, pero insiste (de ahí el punteado del esquema) en que surge de una experiencia de carácter horizontal y, por lo tanto, del intercambio de capacidades entre dos países en desarrollo cuya interlocución se establece en condiciones de igualdad. Se asume, asimismo, que el tercer actor puede ser un país desarrollado, un organismo multilateral o un país en desarrollo. En este último caso, se estaría ensayando una variante singular, equivalente a lo que la Unidad Especial del PNUD denominaría Cooperación Sur-Sur-Sur.

## 5. Cooperación Horizontal Bilateral Sur-Sur

### 5.1. Panorámica general

Los países iberoamericanos se muestran crecientemente activos en la participación y el impulso a acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral. Para mostrar dicha actividad a modo de panorámica general se ha recurrido a un instrumento de análisis: las matrices de oferta y recepción de cooperación. En dichas matrices, el sombreado de la cuadrícula aporta varias informaciones: confirma la participación de los países alineados con esa casilla en acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral; señala el rol bajo el que cada uno de esos dos países ha concretado dicha participación (como *socio oferente* —rol del país que se ubica en la fila correspondiente a la casilla sombreada—; como *socio receptor* —rol referido ahora al país ubicado en la columna asociada—). Cabe añadir, además, que en ambas circunstancias los países se clasifican por nivel de renta (Países de Renta Baja, Renta Media-Baja y Media-Alta), según criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). El uso de

este criterio se justifica con el objeto de ir avanzando en la relación que pueda estar estableciéndose entre los niveles de renta alcanzados por los países y su dinámica de participación en la Cooperación Horizontal Sur-Sur.

Conforme a lo anterior, una lectura de la Matriz 1 permite obtener las siguientes conclusiones:

- Los países con niveles de ingresos relativamente más altos tienden a participar en un mayor número de acciones. En efecto, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela son los que impulsan un mayor número de proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral. Su implicación, además, es ejerciendo el doble rol de receptores y donantes.
- Mientras tanto, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en Centroamérica; Bolivia, Ecuador y Perú en la zona andina; Paraguay en el Cono Sur y República Dominicana en el Caribe son los principales receptores de esta cooperación. Paradójicamente, comparten este perfil países de un mayor nivel de riqueza como Costa Rica, Panamá y Uruguay.

Desagregando la información contenida en dicha matriz por sectores de actividad (infraestructuras y servicios sociales; infraestructuras y servicios económicos; sectores productivos y multisectorial, según establece la clasificación utilizada por el CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—), puede añadirse que:

- El nivel relativo de desarrollo de cada país también influye sobre el perfil sectorial de su cooperación. Efectivamente, el mayor grado de desarrollo está ligado a una acción más diversificada, y viceversa. Los países más activos participan en acciones de los ámbitos social y económico, pero también en otros

**Matriz 1. Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral entre países iberoamericanos (a), 2006**

		Si / Ofrece/ recibe cooperación																		
		PRB		PRM-Baja									PRM-Alta							
		Nicaragua	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile (f)	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela
Oferentes																				
PRB	Nicaragua	■							■	■										
	Bolivia		■												■					
	Brasil			■	■	■			■		■	■				■				
	Colombia				■	■		■										■	■	
	Cuba	■			■	■							(c)	(d)		(b)			■	■
PRM	Ecuador					■														
-Baja	El Salvador						■													
	Guatemala							■												
	Honduras								■											
	Paraguay									■										
	Perú							■			■	■				■				
	R. Dominicana												■							
	Argentina	■												■	■			■	■	■
	Chile (f)														■					(d)
PRM	Costa Rica															■				
-Alta	México	■				(b)									■		■	■	■	
	Panamá																	■	■	
	Uruguay																		■	■
	Venezuela	■											■							■

(a) La información disponible se refiere a los proyectos en ejecución durante el año 2006, a excepción de los datos de Argentina y Perú (referidos al año 2005) y de Cuba y Venezuela (países cuya información se refiere a los programas que ya se han ejecutado o que se están ejecutando en el bienio 2006-2007).

(b) La cooperación entre Cuba y México se supone con costos compartidos. Aunque se han firmado varios acuerdos, actualmente están paralizados.

(c) Se incluirían si se añaden las becas para estudiar medicina en la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM).

(d) Sólo si se incluyen becas.

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de las Agencias de Cooperación y/o Ministerios de Relaciones Exteriores.

como el medio ambiente o la prevención frente a desastres naturales. Mientras tanto, los países con menor desarrollo participan de una cooperación más especializada que tiende a afectar a los sectores más básicos de esas mismas áreas económica y social.

- Las diferencias pueden observarse incluso en el ámbito exclusivo de lo socioeconómico. A modo de ilustración, mientras los países de mayor riqueza relativa participan en proyectos sociales ligados al fortalecimiento institucional, los de menores ingresos están relacionados con servicios básicos de salud y

educación. En lo económico, los primeros participan de actividades científico-tecnológicas o del ámbito de las telecomunicaciones, mientras los segundos siguen centrados en proyectos agrícolas o pesqueros, muy relacionados con la alimentación y la soberanía alimentaria.

## 5.2. Estudio de casos

Un buen ejemplo de un Programa de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en Iberoamérica es el Programa

cubano de Alfabetización “Yo Sí Puedo”. Este Programa de Alfabetización (que por tres años consecutivos ha sido premiado por la UNESCO), ya se ha aplicado en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela; y está pendiente en Panamá, República Dominicana y Uruguay. Parte de su efectividad y de la rapidez de su impacto se debe al modo en que ha sido concebido. Así, basa su método de enseñanza en la relación entre letras y números, aprovechando la constatación de que la población rural (principal destinataria) tiene muy desarrollada la capacidad para contar. Asimismo, aprovecha las ventajas de la tecnología para gravar las clases que sirven de guía en vídeos que después se emiten en las clases. Unos vídeos que se gravan para cada uno de los países a los que se destinan, utilizando actores nacionales y adaptando así los contenidos a los modismos y al entorno propio de la población receptora.

Conforme a todo esto, el Programa de Alfabetización consta de dos fases:

- Fase de diagnóstico del terreno (unos tres meses). Durante el desarrollo de ésta se identifican: el número de analfabetos; los facilitadores (o formadores) con los que se puede contar; el número de televisores y radios que se necesitarán; si existe o no electricidad (ya que en el caso de que la respuesta sea negativa, el Gobierno nacional o un organismo como la UNESCO deberá asumir la instalación, por ejemplo, de plantas solares, valoradas en unos 4.000 dólares).
- Fase de fundamentación y seguimiento (de seis a ocho meses). En ésta se preparan los vídeos (gravados por el Canal Educativo de Cuba) que incluyen las 59 clases de las que consta el Programa. En cuanto se dispone de ellos, se empiezan a aplicar en la comunidad receptora a un ritmo de dos a cinco días por semana, según caso.

## 6. Cooperación Triangular

### 6.1. Panorámica general

Un análisis de los proyectos de Cooperación Triangular de los que participan los países iberoamericanos muestra una serie de constantes que se repiten tanto en términos de países como de sectores de actividad:

- Por un lado, muestra que Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela junto a Costa Rica y, más ocasionalmente, Perú vuelven a ser los países que protagonizan un mayor número de acciones dentro de esta modalidad de cooperación.
- Por el otro lado, se observa cierto sesgo de la Cooperación Triangular hacia las acciones más relacionadas con los sectores productivos (sobre todo de las ligadas a las infraestructuras y a las políticas que las impulsan). Mientras tanto, los proyectos sociales tienen una presencia relativamente menor.
- En cualquier caso, puede afirmarse que todas las acciones de cooperación muestran un alto grado de transversalidad, en tanto en cuanto tienden a afectar a varios sectores simultáneamente. En este mismo sentido, en el conjunto de las acciones y con independencia de la modalidad, se observa un claro impulso a lo social (sobre todo de la educación) como eje fundamental del desarrollo; también una apuesta por acciones que, mostrando un corte más productivo, tienen claras repercusiones sobre el bienestar de la población. Lo anterior queda ilustrado, por ejemplo, a través de las acciones que versan en torno a la agricultura y la seguridad alimentaria. Se echan en falta, sin embargo, más acciones en algunos sectores básicos como el tratamiento de aguas y la salud reproductiva.
- Finalmente, la mayor parte de la financiación que apoya la Cooperación Triangular es asumida por

actores externos (fundamentalmente Alemania, Japón y los organismos de Naciones Unidas). Aun así, se registran algunas acciones con participantes sólo iberoamericanos, financiadas bien por España (el segundo donante bilateral más importante para la región) o Andorra, bien por Argentina, Chile, Colombia, Cuba y Venezuela.

## 6.2. Estudio de casos

En el ámbito de la Cooperación Triangular, la actividad que México realiza como oferente se encuentra muy diversificada, ello tanto en términos de los países que se benefician como de los sectores a los que afecta. A modo de ilustración, se describen cuatro proyectos enmarcados en el programa de cooperación suscrito entre Japón (financiador) y México (ejecutor):

- “Producción de tilapia en jaulas flotantes en el golfo de Fonseca hondureño, como una industria alternativa para la mitigación de la pobreza”. Receptor: Honduras. Sector: pesca.

En el marco de este proyecto, los donantes proporcionaron a pescadores de las comunidades del golfo de Fonseca hondureño las herramientas necesarias para la producción de tilapia en jaulas flotantes. Para ello, los pescadores fueron formados en actividades muy diversas que abarcaron desde la construcción, mantenimiento y uso de las jaulas hasta la siembra de organismos, pasando por la toma de parámetros de la calidad del agua. Por sus características, y más allá de las connotaciones estrictamente productivas, el proyecto también perseguía garantizar la seguridad alimentaria de los beneficiarios.

- “Valoración, regímenes aduaneros y tributación aduanera”. Receptor: Guatemala. Sector: desarrollo industrial y comercial. A efectos de aprovechar los beneficios que potencialmente se derivan de la suscripción de los

acuerdos comerciales, se ejecutó en Guatemala un proyecto de formación sobre las implicaciones de estos acuerdos, muy especialmente en las áreas que afectan a las aduanas y a la tributación de los productos que a través de ella deberían penetrar en el país.

- “Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo de los programas de vigilancia y monitoreo de la contaminación del aire”. Receptor: Perú. Sector: medio ambiente. En este caso, el Gobierno del Distrito Federal de México brindó una asesoría técnica a la Comisión Nacional del Ambiente de Perú. A través de ésta, se pretendía hacer llegar a las principales ciudades peruanas métodos de estimación y cuantificación del daño que la contaminación del aire podía provocar en dos ámbitos bien distintos: la salud humana y la economía local.
- “Mejoramiento de la tecnología para la construcción y difusión de la vivienda popular sismo-resistente”. Receptor: El Salvador. Sector: prevención de desastres. La experiencia mexicana frente a los fenómenos sísmicos permitió la ejecución de asesorías sobre metodologías de autoconstrucción de viviendas sismo-resistentes de bajo costo en poblaciones salvadoreñas de escasos recursos. Conforme a esto, se construyó un Laboratorio de Estructuras Grandes en la Universidad Centroamericana (UCA). Asimismo, se transfirió tecnología sobre difusión, protocolos de ensayo y construcción de modelos al Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

## 7. A modo de conclusión: retos de la Cooperación Sur-Sur

Los países que participan de la Cooperación Sur-Sur tienden a valorar muy positivamente el uso de esta herramienta para el desarrollo. A grandes rasgos, destacan como gran ventaja la oportunidad que esta

cooperación ofrece en términos de combinar un coste económico relativamente bajo con un impacto rápido, directo y adaptado a las realidades locales.

Señalan por su parte la necesidad de lograr que su efectividad sea todavía mayor. Lograr sin embargo una

política de Cooperación Sur-Sur más eficaz pasa por superar un obstáculo: el de la generación de información. En este sentido, uno de los retos que se enfrenta es ser capaces de generar sistemas de información de la Cooperación Sur-Sur homologables a nivel internacional.

## Políticas públicas locales para la cohesión social: una reflexión necesaria

Entre los días 30 de junio al 11 de julio se celebró en Madrid la IV Edición de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la FIIAPP, este año bajo el lema “Construyendo un Liderazgo Público para la Cohesión Social”.

Como ya había sucedido en las ediciones precedentes, la Escuela incluía un curso dedicado a los gobiernos locales y su impacto en la generación de un liderazgo público firmemente comprometido con los valores de la democracia y la equidad, una apuesta compartida que constituye el mayor valor añadido de su oferta de formación.

Hablar de cohesión social, de igualdad de oportunidades, de derechos de ciudadanía es hablar de un programa político y de políticas vinculante para todas las instituciones del Estado, más allá de su posicionamiento en la estructura de división (vertical u horizontal) del poder político.

Supone, por tanto, apostar por un modelo de sociedad, por un modelo de Estado, pero sobre todo por un modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad; por la habilitación de mecanismos de gobernanza que sean capaces de responder a las demandas de la ciudadanía con eficacia; desde los que afrontar el desafío de construir

una ciudadanía más inclusiva; desde el que liberar todas las potencialidades de desarrollo de una comunidad.

Es ésta una reflexión que se ha venido extendiendo, en los últimos años, en América Latina, una región que goza del dudoso honor de ser la más desigual del planeta, y que afronta su incorporación al mundo de la globalización desde la necesidad manifiesta de construir un nuevo pacto social, que sirva para sustanciar una relación más sólida entre los ciudadanos y los poderes públicos.

Así, si bien es cierto que en los últimos años la agenda de la cohesión social ha empezado a inspirar, de manera explícita, procesos de reforma política en la región, no es menos cierto que la reflexión abierta a raíz de la incorporación del concepto de cohesión social ha trascendido, sólo de manera puntual, más allá de las sedes de los Ministerios y las Oficinas de los Gobiernos Centrales y que no se ha activado un proceso de reflexión sistemático sobre las potencialidades de los gobiernos locales en la construcción de la cohesión social.

La agenda de la cohesión social debería ser igualmente capaz de articular una reflexión que sirva para reubicar a los gobiernos locales como instituciones clave en la construcción de círculos virtuosos de crecimiento y

redistribución; en la articulación y provisión de servicios públicos que garanticen el igual disfrute de los derechos; en la construcción de democracias más inclusivas y abiertas a la participación de la ciudadanía.

Esto es así por varias razones que podemos detallar muy brevemente:

- Lo local, y más específicamente las ciudades, son el escenario donde, de manera más evidente, se escenifican las dinámicas de la globalización, y de manera particular aquellas dinámicas más perversas como pueden ser la exclusión, la pobreza y la desigualdad.
- Las políticas públicas locales tienen un significado impacto sobre la posibilidad de construir sociedades más cohesionadas.
- La construcción de sociedades más cohesionadas y justas pasa por afrontar las manifestaciones territoriales de la exclusión y la pobreza. No puede hablarse de cohesión social sin incidir sobre los desequilibrios territoriales que se ponen de manifiesto en cualquier modelo de desarrollo económico.

En otras palabras, la aparición de la agenda de la cohesión social en América Latina ha abierto una ventana de oportunidad para repensar el rol de los gobiernos locales en la arquitectura institucional de los países de la región, en un contexto político en el que lo público intenta ganar nuevos espacios de legitimidad política.

El curso “Políticas Públicas Locales para la Cohesión Social” ha supuesto, en este sentido, una oportunidad única por cuanto ha servido como plataforma para abrir un diálogo fructífero entre todos los participantes del curso, todos ellos responsables políticos y administrativos relacionados con la descentralización, la planificación, la gobernanza local y el desarrollo económico en sus países de origen.

Un diálogo que se ha establecido en torno a los siguientes ejes. En primer lugar, la caracterización de la inequidad en América Latina como fenómeno y su manifestación desde el punto de vista territorial.

En segundo lugar, el papel de la institucionalidad, esto es, cómo ésta impacta a través de las políticas públicas, en la reducción o el mantenimiento de brechas de desigualdad y sobre qué mecanismos deberían diseñarse nuevas políticas destinadas a recuperar la equidad como valor sustancial y como objetivo de la acción de los poderes públicos.

En tercer lugar, el papel de la cooperación internacional en el marco de los procesos de reforma política y de las políticas públicas locales, y de manera particular, el valor de la cooperación descentralizada como herramienta sobre la que sostener un diálogo político fructífero entre gobiernos locales del Norte y del Sur así como entre instituciones homólogas en los países del Sur.

### **... una reflexión que debe involucrar a todos los actores**

Sin embargo, probablemente el mayor valor añadido del curso ha sido la capacidad para articular un diálogo fluido entre actores que, por sus funciones, representaban a diversos niveles de gobierno (entre otros, Ministerios del Gobierno Central, oficinas técnicas de planeación, líderes políticos locales o representantes de asociaciones de municipios).

En este sentido, el curso rompe con una larga tradición en la cooperación internacional y de manera particular, en la formación brindada por la cooperación internacional, por la cual la gobernanza local sólo se discutía con los actores locales, sin activar espacios de encuentro e

intercambio entre éstos y los representantes de sus gobiernos, aquellos que en última instancia serán sus interlocutores en un eventual proceso de reforma política.

Así, tener la oportunidad de presenciar un taller en el que actores de distintos niveles de gobierno de un mismo país colaboran para identificar cuáles son los principales defectos de los sistemas de coordinación entre sus instituciones, o abrir un debate con actores de instituciones locales y estatales sobre los mejores mecanismos para potenciar una visión más sistémica de las estrategias de desarrollo económico territorial han permitido abrir una vía de trabajo, hasta ahora inédita, en el marco de iniciativas similares y que, esperamos, pueda contribuir a mejorar los canales de colaboración y diálogo entre los actores que conforman la institucionalidad de la región.

### **... cohesión social y estrategias de desarrollo económico local en América Latina**

El artículo que hemos elegido para representar de alguna manera los contenidos del curso discute el impacto de las estrategias de desarrollo económico

territorial sobre la construcción de sociedades más equitativas en América Latina y es una representación de los trabajos que la CEPAL, y en concreto el ILPES, ha venido desarrollando en los últimos años en esta materia.

Una contribución que nos ha parecido la más adecuada por cuanto refleja el estado incipiente de la reflexión sobre el papel de las políticas públicas locales en la construcción de la cohesión social en América Latina, tanto desde el punto de vista de los actores políticos, como de las ciencias sociales.

Así, el artículo presenta el estado de la institucionalidad de los países de América Latina, respecto a la promoción del desarrollo económico territorial, mostrando no sólo los avances logrados sino también muchas de sus carencias.

En definitiva, se trata de un artículo que abre la reflexión sobre el impacto de la institucionalidad latinoamericana sobre los procesos de desarrollo y sobre la construcción de la cohesión social en los niveles locales y territoriales. Una reflexión que, como venimos diciendo desde el principio de esta breve reseña, se nos antoja más que necesaria.





# La cohesión social como desafío para las instituciones en América Latina

**Alicia Williner Martina**  
**Investigadora del Instituto Latinoamericano**  
**y del Caribe de Planificación Económica y Social**  
**(ILPES)**

**H**ablar de cohesión social cobra sentido de realidad si vinculamos este concepto a la idea de territorialidad, dado que es en esos ámbitos donde las políticas públicas implementadas por los distintos gobiernos dan muestra de las repercusiones que tales medidas tienen, cuando se comprueba explícitamente y en terreno que las condiciones de vida de la gente han mejorado notablemente.

La preocupación por lograr construir una sociedad más cohesionada supone a su vez pensar en potenciar el desarrollo económico de un territorio, porque sólo la existencia de riqueza puede permitir su distribución.

El documento que aquí presentamos tiene como propósito responder a un grupo de interrogantes que nos permitirán conocer cuál es el estado actual de la institucionalidad latinoamericana en relación con sus capacidades para resolver en forma paralela los problemas de crecimiento económico, distribución de la riqueza y construcción de una sociedad más cohesionada.

La primera pregunta que nos formulamos es ¿qué queremos significar cuando utilizamos el concepto de cohesión social? ¿Cuáles son los debates actuales en torno a este tema? Esta discusión forma parte del primer punto abordado en el documento.

En segundo lugar, si ubicamos el tema de la cohesión social en un territorio, esto nos exige responder a la pregunta sobre ¿qué entendemos por territorio?, ¿cómo podemos vincular el territorio al concepto de cohesión social? Este punto se abordará en la segunda parte del documento.

Finalmente, en la tercera parte del documento se hace referencia al estado actual de instituciones vinculadas al desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. La pregunta aquí es ¿cuál es el estado de las instituciones vinculadas al desarrollo económico en América Latina? ¿Están estas instituciones en condiciones de potenciar el desarrollo económico de los territorios, de manera tal de promover el crecimiento económico, a la vez que generar una sociedad mucho más cohesionada?

## 1. La instalación de la cohesión social en el centro de las políticas públicas

En los últimos dos años, las agendas nacionales e internacionales y los encuentros internacionales en los cuales estas agendas se discuten han tenido una invitada de honor, la cohesión social.

En ocasión de llevarse a cabo, en noviembre del año 2007, la XVII Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile, con la asistencia de 22 naciones, el centro del debate fue precisamente el de la necesidad de trabajar por conseguir una mayor cohesión social en la región.

La anfitriona del encuentro, presidenta Michelle Bachelet, indicó en su discurso de inauguración que “en esta reunión estamos instalando a la cohesión social en el centro de nuestras políticas, a las personas en el centro de las políticas”<sup>1</sup>.

En ese encuentro se destacaron los logros en materia de modernización económica y procesos de democratización en nuestros países en los últimos quince años, pero se señaló además que aún los países de la región no se han podido ocupar con éxito de la deuda social histórica y tampoco han sido capaces de dar respuestas efectivas a la demanda social.

En esa misma línea, la V Cumbre ALC-UE realizada en mayo de 2008 en Lima (Perú) resaltó en la Declaración de Lima la importancia de fortalecer las capacidades y los recursos para sacar a nuestros países de la pobreza.

En ese sentido, ambas regiones (América Latina y la Unión Europea) se comprometieron a afianzar la relación y a buscar juntas soluciones a los problemas globales, tales como la pobreza y el medio ambiente.

En el punto I de la Declaración de Lima, se aborda en profundidad la necesidad de erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Si bien en la Declaración se hace un reconocimiento explícito a los avances logrados a través de estrategias vinculadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aún se observa que “[...] a pesar del progreso alcanzado, la pobreza, la desigualdad y la exclusión continúan obstaculizando el acceso de diversos sectores de la población a la igualdad de oportunidades para beneficiarse de una vida digna y productiva [...]”<sup>2</sup>.

En el mismo documento, los países se comprometen además a elaborar un documento antes de la reunión de la próxima Cumbre, que refleje los resultados de los diálogos políticos establecidos entre los países, en torno a los temas antes señalados.

La CEPAL<sup>3</sup>, como miembro de Naciones Unidas no es ajena al compromiso de trabajar por erradicar la pobreza y hacer de esta sociedad un espacio más incluyente.

En uno de sus documentos centrales, se identifican importantes avances en materia de definiciones conceptuales de lo que se entiende en los ámbitos académicos y políticos por cohesión social, así como se analizan también las variables objetivas y subjetivas que componen la cohesión social<sup>4</sup>.

1. Discurso de inauguración, noviembre de 2007, [www.presidencia.cl](http://www.presidencia.cl)

2. Declaración de Lima, V Cumbre ALC-UE, mayo de 2008.

3. Comisión Económica para América Latina.

4. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, AECI-Secretaría General Iberoamericana-CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

En esas especificaciones se alcanzó un importante avance desde el concepto de integración al concepto de mayor complejidad que es el de cohesión social.

Si la integración social es entendida como el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar de un nivel mínimo de bienestar consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país, la inclusión social da en su definición un salto cualitativo, considerando que no sólo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autoterminación de los actores en juego.

Con el concepto de cohesión social se llega aún más lejos, especificando que la cohesión se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (CEPAL, 2007: 19).

Numerosas investigaciones respaldan hoy la afirmación de que a mayores niveles de cohesión social se construye un mejor marco institucional para el crecimiento económico, porque operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (CEPAL, 2007: 20).

Lograr el crecimiento económico exige comprometerse con el desarrollo, lo que supone a su vez alcanzar un alto nivel de cohesión social.

Pero lograr cohesión en una sociedad que se ha caracterizado históricamente por las desigualdades, la existencia de poderes fácticos, las injusticias distributivas, no es una tarea simple y exige, en primer lugar, la construcción de un pacto social.

Un pacto social que tome en cuenta la necesidad de obtener altas tasas de crecimiento, pero también políticas públicas eficientes que focalicen la atención en reducir las desigualdades de ingreso; contemplar las brechas educacionales y los problemas de empleo; inversiones en ciencia, tecnología e innovación; inversiones en educación. Todo esto supone a la vez lograr acuerdos entre actores sociales, con posiciones diferentes dentro del campo social y por lo tanto con intereses probablemente divergentes.

Ese pacto social, que implica incentivar el diálogo entre los distintos agentes del desarrollo, ciudadanos comunes, parlamentarios, autoridades políticas, partidos políticos, iglesias, para consensuar qué es lo prioritario y cómo deben abordarse esas prioridades, sólo es posible de concretarse en un territorio específico.

A nivel macro, la voluntad de pacto social debe estar instalada en la política pública central, pero desde los territorios intermedios y locales es desde donde se podrán concretar diálogos sustantivos en torno a la necesidad de reducir la pobreza y generar una mayor cohesión social.

## 2. Los territorios como depositarios y generadores de estrategias de cohesión social

En ese contexto de necesidad de crear las condiciones que promuevan la cohesión social paralelamente al crecimiento económico de los países, el concepto de territorio adquiere cada vez más relevancia en la sociedad globalizada en la cual vivimos.

El territorio es mucho más que un espacio físico. El territorio es un espacio significativo para el grupo

humano que lo habita, es un espacio de carácter pluri-dimensional, atravesado por una identidad social e histórica, constituyendo también un espacio económico de producción y empleo; un hábitat, un espacio geográfico delimitado por una comunidad de intereses y con un potencial de solidaridad interna para impulsar el desarrollo.

Los geógrafos que se han dedicado en las últimas dos décadas a analizar el concepto y el carácter dinámico del territorio, han señalado la existencia de múltiples actores que se relacionan y asientan en él<sup>5</sup>.

La territorialidad, para estos especialistas, es la base del poder. La territorialidad supone la existencia de un grupo que con sus estrategias incide y controla recursos y personas mediante la delimitación y el control de áreas específicas.

Santos define a un territorio como “un cuadro de vida”, es decir, un espacio geográfico en el cual se articulan las diversas relaciones sociales<sup>6</sup>.

En estos espacios tienen lugar múltiples relaciones de poder sustentadas en la posesión de distintos capitales (económico, cultural, social, religioso, jurídico, etc.) que cada sujeto posee, y que a partir de esa posesión o no de capital, adquiere distintas posiciones en el campo social —más débiles o más fuertes— construyendo así diversas racionalidades y cosmovisiones del mundo.

Esa interacción produce tensiones diversas de acuerdo a los intereses e intencionalidades de los actores.

En ese “cuadro de vida” del que habla Santos, surgen distintas lógicas de cada actor social, algunas orientadas a la conservación de sus propias posiciones, y otras buscando romper el *statu quo* imperante para obtener acceso a nuevos y mayores capitales.

Es en ese territorio, en ese espacio geográfico tangible, donde conviven otras dimensiones del espacio que lo “hacen ser”, lo hacen “cuadro de vida”, y es en esas dimensiones donde se tejen y destejen distintas miradas, donde debería instalarse la discusión por el tema de la cohesión social.

Una cohesión social entendida en su doble vertiente, como eje articulador del sentido de pertenencia a una comunidad, en la que además de sentirnos acogidos nos definamos como protagonistas de nuestras propias decisiones como comunidad; en la que los poderes públicos asuman la construcción de la cohesión social como un elemento transversal a su acción política.

Es desde esa doble vertiente —el sentimiento de inclusión-exclusión del ciudadano en su comunidad y la acción pública de las instituciones de gobierno, para incluir o excluir a los ciudadanos—, que debería discutirse la cohesión social como problema a resolver en los territorios.

De esta forma, cobra importancia el análisis de la institucionalidad latinoamericana en torno a identificar cuál es el estado de avance de la política pública en nuestros países en torno a potenciar el crecimiento económico de nuestros territorios y asegurar una distribución equitativa de la riqueza.

5. Robert Sack en Estados Unidos, Milton Santos, Rogelio Haesbert y Bernardo Mancano Fernández en Brasil son algunos de los referentes.

6. Santos, “Milton O retorno do território” en *Territorio: globalizacao e fragmentacao*, Sao Paul, Hucitec, 1994.

El concepto de institución puede indicarse como muy lejano, como un ente diferente a los sujetos, sobre todo en nuestra tradición latina; sin embargo, hay que remarcar la idea de que las instituciones son construcciones humanas, son producto de decisiones humanas, por lo tanto políticas, que han sido creadas para regular interacciones y establecer para ello reglas de juego en el espacio social.

En este sentido, conocer cómo actúan las instituciones en los territorios, fundamentalmente aquellas que han sido creadas con el propósito de fomentar el desarrollo económico territorial, es un insumo imprescindible a la hora de pensar qué mecanismos son los que hay que mejorar si se pretende asumir con responsabilidad el diseño de políticas públicas enfocadas al logro de mayor cohesión social.

### 3. La institucionalidad y su aporte al desarrollo territorial en América Latina

El desarrollo económico local es un componente ligado estrechamente a la idea de cohesión social.

No puede plantearse el propósito de reducir la pobreza, achicar brechas sociales, establecer una política de distribución de recursos más equitativa si no se piensa previamente cuál es el estado de situación de la economía de un territorio.

El concepto de desarrollo económico territorial es un concepto multidimensional que ha sido adoptado cada vez más por algunos organismos internacionales<sup>7</sup>.

La importancia que adquiere el concepto se acrecienta a partir de los noventa, cuando se comienza nuevamente a incorporar tímidamente la idea de planificación, pero ya no vista como la planificación centralizada de los años sesenta, sino como una planificación generada desde los propios territorios, elaborada por los actores sociales de manera tal de poder potenciar aquellos factores endógenos con que se puede contar y aprovechar las oportunidades que el contexto pueda estar ofreciendo como oportunidad.

Quienes son los responsables de que esos procesos de planificación se pongan en marcha son las instituciones que, asentadas en los distintos países y en los distintos niveles de gobierno (estatal y subestatal), tienen el propósito de identificar con qué recursos materiales, naturales y humanos se cuenta, y qué estrategias deberán llevarse a cabo para optimizar el uso de esos recursos.

En los últimos quince años, paralelamente a los procesos de retorno a la democracia en América Latina y el Caribe, se ha evidenciado la preocupación por parte de los gobiernos nacionales de promover el desarrollo económico local en los territorios (Williner, 2007: 124).

Sin embargo, al analizar el discurso presidencial en diez países de la región<sup>8</sup>, se advierte que en los últimos

7. El Área de Desarrollo Económico Local y Regional de ILPES-CEPAL trabaja el concepto, entendiendo por tal todas las iniciativas de fomento al crecimiento y al desarrollo económico, generadas desde el gobierno central hacia los territorios subnacionales, así como las situaciones generadas por propia iniciativa de esos gobiernos subnacionales. Es tal la variedad de modalidades que desde ILPES se habla de familias de políticas de desarrollo económico-territorial.

8. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social llevó a cabo un estudio en diez países de América Latina para conocer las características de las políticas y la institucionalidad relacionada a la promoción del desarrollo económico territorial. Los países analizados fueron Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Brasil, Perú, Honduras y Bolivia.

quince años no se presenta una concepción homogénea de lo que se entiende por desarrollo económico territorial, como tampoco se enfatiza la importancia de promover estrategias de desarrollo endógeno<sup>9</sup>.

Los criterios, aún marcadamente centralistas, de considerar la planificación para el desarrollo no permiten aún dimensionar desde los gobiernos centrales la importancia que supone que los propios actores territoriales identifiquen cuáles son las potencialidades y oportunidades que sus territorios presentan y con ello puedan utilizar los componentes endógenos sin descartar la importancia que tienen los factores exógenos al territorio en estos procesos.

Toda la preocupación por considerar el tema del desarrollo económico territorial viene acompañada de los procesos de descentralización que se están desarrollando en nuestros países desde la década de los noventa en adelante.

Chile y El Salvador son los estados que mejor indican —al menos a través del discurso gubernamental— la necesidad de vincular la descentralización y rescatarla como herramienta potencializadora de los procesos de desarrollo económico en los territorios subnacionales (Williner, 2007: 125).

En todos los países de América Latina que han sido hasta ahora objeto de estudio, se identifica además una trama institucional compleja a nivel nacional, vinculada a la promoción del desarrollo económico territorial.

En cada país, como promedio cuatro ministerios están vinculados a estrategias de mejoramiento para promover el desarrollo económico territorial.

Entre esos ministerios, los que tienen mayor presencia son el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Industrias.

Las estrategias que utilizan estos entes gubernamentales están en todos los casos vinculadas al fomento productivo de los territorios, y en menor medida se identifica una preocupación por los temas de ordenamiento territorial e infraestructura.

Tal vez El Salvador constituya una excepción, dado que en ese país es la infraestructura el tema prioritario, probablemente por el proceso de reconstrucción que se vive después de la guerra civil de tantos años, y porque además el Gobierno salvadoreño, a través de sus políticas, intenta construir un país vinculado a los servicios, dada su ubicación estratégica respecto al resto de los países centroamericanos.

Al realizar un análisis del entramado institucional vinculado a la promoción del desarrollo económico territorial, se advierte que son pocos los casos en los cuales se identifica una instancia institucional que ofrezca la función de coordinación intersectorial entre los distintos ministerios vinculados al desarrollo económico territorial.

Si bien se pueden reconocer algunas instituciones coordinadoras, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia; la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en Ecuador; la Secretaría Técnica de la Presidencia en El Salvador, en todos los casos el desempeño de estos entes de coordinación son cuestionados.

9. Véase acerca de la concepción de desarrollo endógeno, por ejemplo, a Boisier, Vazquez Barquero, PNUD.

Por ejemplo, el DNP sigue siendo muy centralizado y responde más a la necesidad de resultados macros y sectoriales (Caicedo, 2006: 106).

En el caso de la Secretaría Técnica de la Presidencia en El Salvador, la coordinación que se ejerce es casi nula (Vega y Quiteño, 2006: 46).

Esta descoordinación intersectorial de las instituciones nacionales en los diversos estados, se complementa con una descoordinación entre los distintos niveles de Estado, con superposición de funciones y conflictos de intereses.

Un caso para ejemplificar es Chile. El Estado es fuertemente centralista y los gobiernos regionales y locales tienen escasas atribuciones para planificar, y recordadas competencias para ejecutar acciones autónomas (Rufián, 2006: 22).

A la situación de descoordinación de acciones se le suma el estado de situación de las competencias que cada institución tiene por cada nivel de Estado para promover el desarrollo económico territorial.

Las competencias que los distintos niveles de Estado tienen son frecuentemente compartidas entre niveles y sin explicitar funciones definidas, lo que genera superposición de funciones, descoordinación continua de acciones, dilapidación de recursos, y escasa asunción de responsabilidades.

La situación que se presenta en muchos casos lleva a conflictos entre niveles de gobierno. Ante problemas suscitados por una falta de cumplimiento de una competencia, no aparecen responsables y en otras situaciones la concentración *de facto* de algunas competencias en un nivel del Estado (por ejemplo el nivel

intermedio, como una provincia), deja inoperante a otro nivel de Estado (el nivel local) que también cuenta con la misma competencia (Williner, 2007: 127).

Otro tema importante de relevar aquí es la posición que adoptan los gobiernos nacionales a la hora de conferir poderes a las instituciones de los Estados subnacionales.

Las estrategias elaboradas desde los poderes centrales muy pocas veces reconocen la necesidad de autonomía de las instituciones de los gobiernos intermedios.

Sin embargo, se pueden identificar algunos emprendimientos que permiten considerar que cada vez más se ve la importancia de hacer de los territorios sujetos de sus propias decisiones.

El Programa Chile Emprende del Estado Chileno es un ejemplo de articulación institucional entre el sector público y el sector privado que opera en los territorios y de acuerdo a objetivos establecidos desde las propias comunidades. Este Programa ha recibido en los tres últimos años una fuerte inyección de recursos desde el Estado nacional y desde el sector privado para dinamizar economías subnacionales que presentan circunstancias adversas pero que cuentan con potencialidades para superarlas.

Brasil también es un país que destaca por sus esfuerzos por implementar programas con criterios territoriales integrales. Ejemplo de ello son los foros de mesoregiones liderados por el Ministerio de Integración Nacional; los territorios rurales sustentables, encabezados por el Ministerio de Desarrollo Agrario; los Consejos de ciudades, a cargo del Ministerio de Ciudades, y los Pactos de Concertación, llevados adelante por el Ministerio de Planeamiento (Williner, 2007: 127).



Como contrapartida al esfuerzo destacable de estos dos países, a los que se agregaría Bolivia con la metodología conocida como ADEL (Agencias de Desarrollo Local), el resto de los países demuestra la poca importancia que los gobiernos centrales le han conferido a los gobiernos intermedios (estados, provincias, departamentos, etc.), a diferencia del tratamiento que sin embargo le han prodigado a los gobiernos municipales, hacia los cuales pareciera se han desarrollado todos los esfuerzos de bajar políticas a los territorios (Williner, 2007: 128).

Con relación a qué criterios utilizan los estados nacionales para bajar políticas de desarrollo a los territorios subnacionales, el panorama es desalentador, dado que cada país utiliza criterios diferentes de recortes territoriales para bajar sus políticas, según sea el sector que realice la intervención, encontrando que cada sector utiliza recortes territoriales diferentes dentro de un mismo país y el caso extremo de utilizar dentro de un mismo sector, a su vez recortes diferentes. Esto imposibilita coordinaciones, desorienta a los beneficiarios, superpone funciones, se dilapidan recursos, generando consecuencias semejantes a lo que ocurre con el tema de asignación de competencias.

Los gobiernos nacionales siguen manteniendo concepciones y prácticas propias de una cultura centralista que no pretende conferir mayor poder de autonomía a los territorios intermedios para que éstos puedan ser gestores de sus propios desarrollos.

A esta situación se agrega el panorama financiero de los gobiernos intermedios, que no pueden ejercer autonomía dada la alta dependencia financiera que tienen de las transferencias del gobierno central.

Otra nota importante de destacar aquí, además, son las fuertes asimetrías económicas y sociales que se

identifican entre los territorios intermedios no sólo entre países, sino dentro de un mismo país.

El panorama reflejado al concluir el análisis de la situación en la que se encuentran las instituciones de los gobiernos locales de los países estudiados, tiene algunas similitudes con lo que ocurre con las instituciones asentadas en los gobiernos intermedios, pero también se puede entrever una mayor capacidad de innovación en casos concretos, claramente identificados. Muchos de esos ejemplos pueden identificarse en Brasil, Colombia, Argentina, Perú y El Salvador.

Las experiencias que se identifican en los municipios son innovadoras en cuanto a la creación de estrategias para promover el desarrollo local, a pesar de las dificultades con las que se encuentran debido a los frecuentes presupuestos exiguos con los que se administran.

Es destacable el caso de El Salvador con la creación de asociaciones municipales que trabajan en torno a proyectos comunes y la creación de fondos de contrapartida en ese mismo país, para poner en marcha proyectos de desarrollo.

También es cada vez más recurrente la creación de espacios de concertación y diálogo como mecanismos de promoción de la participación ciudadana. Ejemplos de ello se encuentran en países como Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador y Perú.

La dificultad mayor con la que se enfrentan los gobiernos locales en la región son las miradas centralistas de los gobiernos nacionales que siguen pensando las políticas de desarrollo territorial con concepciones que obedecen a los intereses del gobierno central y con ese criterio las estrategias se bajan a los territorios.

Esta situación se torna más preocupante aún, cuando a ello se agregan prácticas “clientelares” todavía instaladas en la institucionalidad latinoamericana y caribeña; las competencias ambiguas que dejan sin responsabilidad alguna a quienes ejecutan o no algunas acciones; la alta dependencia —al igual que los gobiernos intermedios— de las transferencias del gobierno central, restando autonomía financiera para poder elegir proyectos a ejecutar e invertir en aquello que el territorio considera prioritario; la escasez de funcionarios calificados en estos niveles locales, fundamentalmente en el área de proyectos de inversión y en la incapacidad a consecuencia de ello, de captar fondos disponibles en otros ámbitos, incluso provenientes de la cooperación internacional; las dificultades que se demuestran en las posibilidades de articular estrategias entre los tres niveles de Estado, haciendo más lentos los procedimientos de intervención territorial; la lenta y escasa participación de la ciudadanía en asuntos públicos vinculados al bien común; las limitaciones legales que encuentran algunos gobiernos locales para generar sus propios ingresos y la pobreza de algunos territorios, fundamentalmente en los municipios más pequeños, que no permiten generar más recursos.

Con este panorama podría argumentarse que la situación de los municipios de estos diez países estudiados requieren aún de mayor capacidad de gestión para asumir el tema de la promoción del desarrollo económico local en sus territorios, y con ello comenzar a pensar en fomentar sociedades más cohesionadas.

Como lo expresaba en su oportunidad un alcalde de un municipio chileno, “[...] nosotros como institución podemos sólo fomentar acciones que se desencadenen desde el sector privado para impulsar el desarrollo de nuestras comunas, pero no estamos preparados ni legal ni económicamente para ser sujetos de nuestro propio

desarrollo. En ese sentido, estamos atados de pies y manos, y a la suerte de que un empresariado sensible a la necesidad de mejorar la calidad de vida de la gente pueda realizar un esfuerzo en torno al desarrollo”.

Esa situación acerca de los municipios en esta región contrasta con la argumentación que sostiene Iván Silva, director del Área de Desarrollo Local de ILPES, cuando al referirse a los nuevos roles que debe asumir un municipio considera que además de las funciones tradicionales, debería hoy el gobierno local ser capaz de crear condiciones favorables al desarrollo del territorio; constituirse en líder para activar y canalizar fuerzas sociales; cumplir un rol de articulador público-privado dando impulso a la capacidad asociativa; constituirse en agente del fomento productivo e impulsar los planos meso y microeconómicos del desarrollo, creando un entorno innovador para el desarrollo empresarial y garantizar el cambio tecnológico en el tejido productivo (Silva, 2006).

#### 4. Algunas conclusiones

Al presentar el estado de situación de la institucionalidad de los países de América Latina, respecto a la promoción del desarrollo económico territorial, podemos afirmar que falta aún mucho camino por recorrer.

Si bien las intenciones de los gobiernos nacionales de promover el crecimiento económico de los territorios son explícitas y muchas acciones y estrategias se identifican en este sentido, la densidad institucional sin una coordinación precisa y eficiente entre los distintos sectores de la economía y entre los niveles de gobierno, así como un conjunto de competencias compartidas y no debidamente delimitadas que producen superposición y escasa optimización de recursos.

El escaso reconocimiento de la necesaria autonomía que requieren los niveles de gobierno subnacionales por parte del gobierno central; los problemas financieros por los que atraviesan los gobiernos intermedios y locales hacen necesaria una revisión respecto a cómo elaborar un diseño de políticas de desarrollo institucional para el fomento al desarrollo económico territorial que le imprima más coherencia a los lineamientos de políticas.

Si el territorio es un espacio construido por la interacción de los agentes y es en ese territorio donde estos agentes ponen en juego sus relaciones de poder de acuerdo con sus propios intereses y a los intereses que rigen el bien común, es entonces una necesidad urgente de los gobiernos de nuestros Estados la de

revisar los diseños de políticas, los mecanismos de implementación de las mismas, la concepción acerca de qué se va a entender por descentralización para poder otorgarles a esos territorios las herramientas financieras y legales necesarias para construir un proyecto de desarrollo económico territorial que no sólo procura generar crecimiento, sino también fomentar las acciones necesarias a la obtención de cohesión social, de manera tal de generar riqueza y, con ella, mecanismos de distribución de esa riqueza generada en los propios territorios, de forma tal que la inclusión sea un acto deliberado y racional que refleje que la equidad y el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una comunidad son un derecho social que a la vez redundan en el bienestar de todos.

## Experiencias y potencialidades de las políticas de migraciones y desarrollo

A pesar de que todavía no existe unanimidad sobre la perspectiva o los mecanismos que se deberían seguir para la promoción del denominado binomio migraciones y desarrollo, desde finales de 2006 la comunidad internacional viene expresando su voluntad política y compromiso por la concreción de instrumentos que impulsen el vínculo efectivo del binomio migraciones y desarrollo.

Los principales hitos de este proceso han sido, sin lugar a dudas, la Conferencia Euroafricana de Rabat (10 y 11 de julio), el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo (14 y 15 de septiembre), el Consejo de Ministros de Cooperación de la Unión Europea (16 y 17 de octubre), el Consejo Europeo de Bruselas (14 y 15 de diciembre) y la Cumbre Iberoamericana de Montevideo (2-5 de noviembre).

En cada uno de estos foros, España ha desempeñado un rol activo como impulsor de reflexiones y propuestas fundamentadas, por una parte en su propia experiencia migratoria (como antiguo país emisor y en la actualidad como país receptor de inmigración), y por otra en las nuevas prioridades y orientaciones de sus políticas de inmigración y de cooperación internacional para el desarrollo.

Tras este primer avance en la incorporación y articulación de las migraciones y el desarrollo como cuestiones prioritarias de la agenda política internacional, España y en general la comunidad internacional no sólo han de mantener su voluntad política en la asunción de compromisos y responsabilidades conjuntas, sino también deben seguir desarrollando los instrumentos necesarios para su traslación en políticas públicas y actuaciones concretas.

La experiencia y relevancia institucional que la FIIAPP está adquiriendo en sus diferentes áreas de trabajo le permiten posicionarse como un actor relevante que puede contribuir al desarrollo de esos instrumentos en el marco de las políticas de inmigración y cooperación internacional para el desarrollo de España, así como de sus objetivos y mandatos fundacionales.

Ello explica la celebración de un segundo curso de “Migraciones y Desarrollo” en el marco de la IV Edición de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, el cual contó con la participación de 18 participantes provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Malí, Mauritania y Senegal. Todos ellos, representantes de instituciones y organismos públicos (de sus respectivos países) con competencias en materia de

gestión de flujos migratorios y/o cooperación internacional.

En esta segunda edición, el mencionado curso se centró en el análisis de las experiencias y potencialidades de las políticas de migraciones y desarrollo en África y América Latina, y en particular, de las relativas al code-sarrollo, remesas, capital social y retorno voluntario; con el propósito de poder debatir con los participantes acerca del papel de los gobiernos de los países emisores y receptores en la gestión de los flujos migratorios, así como su interrelación con los procesos bidireccionales de desarrollo.

El curso se articuló en dos grandes apartados. El primero, de carácter introductorio y de contextualización respecto a las principales orientaciones doctrinales y políticas de las migraciones y el desarrollo. El segundo, de intercambio y presentación de experiencias relevantes como las de Colombia, El Salvador, Marruecos, Malí, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Fundació Pagesos Solidaris y las de los propios participantes.

Para asegurar que esta doble perspectiva fuera trasladada a los participantes, el curso contó con la presencia de un grupo de ponentes provenientes de la academia, los organismos internacionales, el sector público y las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellos, doña Consuelo Rumí Ibáñez, secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, don Fernando García Casas, jefe de Gabinete de la SEGIB, don Rodolfo García Zamora, economista y profesor de la Universidad de Zacatecas (México), don Andrea Stocchiero, vicedirector del Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI) y doña Marta Carballo de la Riva, Investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid.

Entre las cuestiones a destacar durante la primera semana del curso, cabe mencionar el ambiguo posicionamiento que el fenómeno de las migraciones y el desarrollo ha tenido al interior de las agendas políticas de un amplio grupo de estados y organizaciones internacionales. Un posicionamiento ambiguo porque si bien se pretende establecer una mayor interdependencia entre las políticas de desarrollo y migración, que se complementa con un abordaje más integral de las migraciones en sus diferentes connotaciones para los países de origen, tránsito y destino, siguen sin definirse los mecanismos que permitirán llevarlo a la práctica, al tiempo que se asigna un rol sobredimensionado al fenómeno migratorio respecto al desarrollo.

En este sentido, se señaló como la rápida inversión del denominado binomio migraciones y desarrollo en la agenda de políticas públicas evidencia un desconocimiento sobre el fenómeno migratorio, y como tal, hace que se produzcan valoraciones y recomendaciones carentes, en algunos casos, del debido fundamento. Ejemplo de ello son afirmaciones como que las migraciones internacionales han adquirido una magnitud sin precedentes o que las remesas son una fuente de desarrollo.

En el primer caso, está claro que si bien se ha producido un aumento en los flujos internacionales de migrantes, éstos no son mayores ni muy diferentes a los registrados en épocas anteriores. La nueva etapa de las migraciones se caracteriza por presentar un patrón heterogéneo de los inmigrantes, en donde las asimetrías económicas y demográficas y la creciente interdependencia entre las zonas de origen y destino de los migrantes conforman el panorama actual.

La importancia de la migración se debe principalmente a las crisis económicas, sociales y políticas acontecidas,

a la consecuente demanda de trabajadores especializados, a la existencia de redes sociales transnacionales, y al desarrollo de medios de comunicación y transporte.

En el segundo caso, las remesas son un salario transnacional proveniente del exterior, un flujo privado de capital que suele ser invertido en la obtención de necesidades básicas. Por esta razón, es difícil que sirva como palanca para el desarrollo del país emisor, siempre y cuando no existan políticas de desarrollo por parte de los estados. Al ser un flujo de capital privado es necesario que se den políticas estatales que actúen como un soporte en el que reinvertir las cuantías necesarias, de tal manera que lo privado se convierta en beneficioso para la colectividad; sin un apoyo estatal, el desarrollo no puede surgir exclusivamente por parte del conjunto de los individuos.

En lo referente a la situación de las migraciones en el continente africano, se señaló cómo éstas han de marcarse en un contexto de interdependencias de gran complejidad, hecho que implica una comprensión de los fenómenos de manera interdependiente y no aislada. Por lo tanto, es preciso partir de la idea de que la migración africana ha de ser entendida como parte de un continente en diáspora, en constante movimiento, hecho que ha de estar presente en el estudio de los flujos migratorios africanos.

La movilidad africana se encarna a través de rutas internas, regionales e internacionales marcada por las tres etapas históricas determinantes (precolonial, colonial y poscolonial) y sus consecuencias entre la población. En el caso de África Subsahariana, es crucial distinguir entre las distintas subregiones que favorecen a la diversidad de las migraciones, como una forma de delimitar las características migratorias según la zona

geográfica de la que provenga, así como la heterogeneidad de las tipologías de los migrantes (refugiados, migrantes de tránsito, circulares, intrarregionales) y la complejidad de las rutas migratorias.

En este contexto, países africanos emisores se convierten en países receptores y de tránsito, dando lugar a realidades específicas dentro del país. A su vez, la complejidad de factores dentro del continente se constituye como elemento de incidencia directa en los flujos migratorios, junto con la importancia de las redes, siendo éstas una forma intrínseca de estos países capaces de constituir un tejido social incluso en la distancia.

Por último, en la segunda semana las experiencias presentadas demostraron cómo se están generando algunas alternativas interesantes para la promoción de las migraciones y el desarrollo. Entre ellas, la experiencia de migración circular, contratación en origen y codesarrollo de la Fundació Pagesos Solidarios de Cataluña promovida en Colombia. También destacó la experiencia de organización de la diáspora salvadoreña y su esquema de remesas colectivas y los trabajos que desde organizaciones de la sociedad civil se están empezando a ejecutar en países como Malí y Niger.

A nivel gubernamental, destacaron dos experiencias: la de Ecuador y Colombia. En el caso de Ecuador, porque es la primera vez que se formula una política pública de migración que trasciende el tradicional control de flujos e implica un trabajo con la diáspora, además de la creación de una institución específica con rango ministerial. Por su parte, en el de Colombia por su trabajo en la firma de acuerdos bilaterales con países como España y empresas norteamericanas (Estados Unidos y Canadá) para la organización de flujos laborales, de la creación de una nueva institución para el seguimiento de las diásporas.

De manera general, cuando se aborda el tema de las migraciones y el desarrollo, se suelen dar por sentando una serie de afirmaciones que no resultan y denotan un profundo desconocimiento sobre la realidad y complejidad del fenómeno. Es por esto que se ha seleccionado esta ponencia del Rodolfo García

Zamora, donde se señalan las cuestiones clave para poder entender y promover las migraciones y el desarrollo. Una ponencia en la que no sólo se reordena el debate, sino también marca el camino para su adecuada traslación en políticas e instituciones públicas.

# Migración internacional, remesas y desarrollo: reordenando el debate

Rodolfo García Zamora  
Universidad Autónoma de Zacatecas, México

No es fácil establecer la relación entre migración y desarrollo. Para Mckinley (2006) lo que hay entre ambos es una conexión en dos sentidos, positiva y negativa. La migración puede ser tanto una causa como un resultado del subdesarrollo. El subdesarrollo, que a su vez puede ser aliviado o exacerbado por la migración. Estas afirmaciones generales apuntan a que la migración no puede considerarse categóricamente como un obstáculo para el desarrollo ni como una estrategia para alcanzarlo. En el plano mundial existen pruebas que demuestran que la migración tiene un efecto positivo neto; sin embargo, sus repercusiones sobre el desarrollo en los distintos países y comunidades dependen de los entornos políticos, sociales, jurídicos y económicos en los que se produce, así como de las características, recursos y comportamiento de los propios migrantes.

Respecto a los impactos positivos de la migración internacional para los países de origen, Mckinley considera los efectos de las remesas sobre la reducción de la pobreza, el aumento en las reservas de divisas y la balanza de pagos. También se reconoce cada vez más el valor de la transferencia de conocimientos y especialidades cuando los migrantes regresan a sus países, ya sea de forma temporal o permanente, física o virtual.

Esta última modalidad facilitada por el desarrollo tecnológico permite vinculaciones nuevas y dinámicas entre la diáspora y sus países de origen mediante internet. Un beneficio adicional de gran relevancia lo constituye la reducción del desempleo y subempleo. Otro impacto paradójicamente positivo es el empoderamiento de la mujer (con múltiples cargas y responsabilidades) y las poblaciones indígenas, que son visibilizadas por las migraciones internacionales.

Sobre los impactos negativos de la migración internacional en los países de origen destacan: la dependencia de las economías nacionales respecto a las remesas; la fuga de cerebros; la pérdida de la población más joven en edad de trabajar; el despoblamiento, y la desarticulación económica y social de las comunidades de origen.

En las Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América y Latina y el Caribe, organizado por el Consejo Nacional de Población de México, del 30 de noviembre al 2 de diciembre del 2005, acerca de los impactos más importantes de la migración internacional para los países de origen, se mencionan los siguientes:

- Un importante flujo de remesas, pues constituye una fuente significativa de divisas para los países de la



región, que en el año 2004 recibieron 40 mil millones de dólares por este concepto.

- Las remesas tienen un efecto positivo en el ingreso de las familias receptoras ya que contribuyen a mejorar su nivel de vida.
- La entrada masiva de remesas puede afectar en forma negativa las exportaciones, al provocar la apreciación de las monedas nacionales, generar inflación, dependencia regional, comunitaria y nacional, además de propiciar una mayor desigualdad social.
- Las remesas pueden contribuir a reducir la pobreza, pero no se les puede ver como sustituto de las políticas públicas aplicadas para su erradicación mediante una expansión productiva sostenible y la movilidad económica y social de la población.
- Las remesas no solucionan los problemas de desarrollo regional y nacional, los que, por definición, reclaman de una mayor participación tanto estatal como del sector privado de mayor envergadura. Las remesas tampoco pueden sustituir la ayuda internacional para el desarrollo.
- Se debe reconocer que las remesas familiares son un recurso privado de los migrantes y sus familias, a quienes se les debe respetar el uso que hagan del mismo.
- Es necesario que se continúe reduciendo el costo de los envíos de las remesas, así como la construcción de una nueva infraestructura bancaria y financiera popular más accesible a la población, hasta hora excluida de tales servicios. Que le aporte mayor seguridad, acceso a múltiples servicios de pagos, seguros, ahorro comunitario transnacional y apoyo a microproyectos productivos.
- Respecto a las remesas destinadas a microproyectos productivos, se destaca la importancia de la evaluación sistemática de los esquemas de inversión para detectar las experiencias exitosas; la promoción de asistencia técnica; el acceso a los sistemas

de crédito y financiamiento. Se recomienda garantizar que los receptores de remesas conozcan las opciones financieras existentes para capitalizar sus recursos.

- Se reconoce que los migrantes internacionales organizados pueden ser un nuevo socio estratégico para el desarrollo regional y local, como lo demuestran las inversiones hechas por los clubes y asociaciones de migrantes de algunos países de América Latina (México, El Salvador y Colombia). Sin embargo, para que estas iniciativas sean exitosas se requiere la instrumentación de políticas públicas comprometidas con esos objetivos, además, que las comunidades de origen y las organizaciones de migrantes promuevan procesos continuos de organización y capacitación que los fortalezcan.
- Es conveniente extender y profundizar los análisis del impacto del retorno de los migrantes, con el fin de promover políticas específicas que fomenten el desarrollo por medio del aprovechamiento óptimo de las habilidades, la experiencia y los ahorros de los migrantes, tanto para su propio beneficio como para el de sus familias y regiones.

Desde una perspectiva crítica y más amplia, el II Foro Social Mundial de las Migraciones, reunido en Rivas Vaciamadrid (España), del 22 al 24 de junio de 2006, en su documento Declaración de Rivas, expresa lo siguiente:

“Creemos que:

Crear otro mundo es posible, necesario y urgente. Las y los migrantes somos sujetos y agentes de transformación de las sociedades a las que llegamos y de las que salimos, se debe reconocer y promover este papel y la oportunidad que representa para el crecimiento de ellas.

La migración es un proceso que tiene lugar, en este momento, en el marco de la globalización y que no puede ser analizado fuera de ésta. No se debe por tanto abordar como un tema exclusivamente de fronteras o de 'puertas para adentro', sino que es un proceso económico, político, cultural y social relacionado directamente con los efectos que el modelo capitalista neoliberal impuesto genera mundialmente.

Las políticas migratorias no pueden estar al margen de los derechos humanos, éstos son patrimonio común de la humanidad, y se debe asegurar su interdependencia, integralidad y universalidad.

Denunciamos que:

Las políticas económicas, sociales y culturales base de la actual globalización impiden un desarrollo humano y sostenible desde los propios intereses y necesidades de todas las sociedades. La acción de las empresas multinacionales, la deuda externa, la pérdida de soberanía alimentaria, el comercio injusto, la expoliación de los recursos naturales y los conflictos armados son causa de que las personas se vean forzadas a desplazarse y emigrar, tanto hacia el Norte como entre países del Sur.

No son admisibles prácticas al margen de los derechos humanos como la externalización de fronteras, las zonas francas de producción y los centros de internamiento, que han de ser cerrados. No admitimos que la migración sea relacionada con la seguridad y utilizada como moneda de cambio entre los gobiernos o con fines electoralistas.

Existe una visión reduccionista de las y los migrantes como fuerza de trabajo. Las y los migrantes somos personas, no mercancías, y por tanto debemos tener garantizados todos los derechos que nos permitan desarrollarnos y poder ser ciudadanas y ciudadanos de la sociedad a la que hemos llegado: derechos laborales, sociales, culturales, económicos, civiles y políticos.

Hay miles de personas que a diario mueren, son torturadas, mutiladas y desaparecen en la migración con absoluta impunidad. Denunciamos la fortificación de fronteras, los muros, las patrulleras, las mafias y el tráfico de personas para la explotación sexual que originan estos crímenes. Igualmente denunciamos la trata de personas y el trabajo esclavo.

Proponemos, exigimos y nos comprometemos:

Exigimos que el desarrollo global como responsabilidad pública sea asumido por los estados y organismos multilaterales con la participación de la ciudadanía.

Exigimos que los derechos humanos estén garantizados en todas las sociedades, más allá de la situación administrativa de las personas y en todas las etapas de los procesos migratorios —origen, tránsito, destino y retorno—. Exigimos que no se criminalice a las y los migrantes por el hecho de no tener papeles, que se deroguen las leyes de extranjería que contradigan el derecho internacional de los derechos humanos, y que se garantice el derecho de la libre circulación.

Exigimos la firma, ratificación y puesta en práctica de la Convención Internacional para los Derechos

de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, del Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las y los trabajadores migrantes y el Convenio 49 contra el Tráfico de Seres Humanos. Nos comprometemos a vigilar que los poderes públicos de todos los estados adopten las medidas que llevan a su ratificación. Exigimos especialmente a los sindicatos su compromiso en esta materia.

El derecho a vivir en familia es fundamental para todas las personas migrantes. Exigimos que sea garantizado.”

Desde una perspectiva más institucional, se realizó en Madrid del 17 al 19 de julio de 2006 el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, de las conclusiones más importantes se desprende lo siguiente ([www.segib.org](http://www.segib.org): 02-08-2006).

Las remesas no son una panacea ni sustituyen las políticas de desarrollo y equidad, que son responsabilidad de cada estado. Es necesario profundizar en el conocimiento de las características, el volumen y la aplicación de las remesas, pues se trata de temas sobre los que aún se tiene un conocimiento muy limitado. Es necesario seguir reduciendo el costo de envío de las remesas, y deben promoverse políticas dirigidas a facilitar que las mismas puedan transferirse de manera rápida y segura.

En relación con la migración cualificada, se concluyó que tiene diversos e importantes impactos sobre el desarrollo de los países, pues implica una fuga de cerebros y una pérdida del aprovechamiento pleno de sus talentos. El objetivo a largo plazo debe ser retener en los países de origen a los migrantes calificados mediante

políticas específicas. A corto plazo, es necesario que se diseñen políticas para asegurar que los países emisores se beneficien de este tipo de migración.

Sobre la migración y el codesarrollo, la ausencia de políticas adecuadas para la generación de empleo, la mejora del ingreso y la reducción de la pobreza y las desigualdades se ubica como la causa más importante de las migraciones. La emigración puede ser funcional para el desarrollo, pero no puede sustituir las políticas de desarrollo.

El codesarrollo es el conjunto de estrategias políticas que pretenden maximizar el impacto sobre el desarrollo de la experiencia migratoria. Dentro del marco de las políticas de codesarrollo, las iniciativas sociales tienen un papel importante que jugar, pero no puede descargarse en ellas toda la responsabilidad, al igual que “no se puede exigir a los migrantes que se transformen en agentes de desarrollo”.

Para potenciar el impacto de las acciones a favor del codesarrollo, se requieren políticas públicas de apoyo sostenidas en el tiempo. El codesarrollo ofrece oportunidades para la creación de capital humano transnacional y el reforzamiento mutuo en actividades concretas entre las comunidades de origen y los migrantes.

Desde una perspectiva académica, gubernamental y de algunos dirigentes migrantes, del 10 al 13 de julio del 2006 se llevó a cabo en Bellagio, Italia, la Conferencia sobre Migración y Desarrollo: Perspectivas desde el Sur, que congregó a participantes de instituciones gubernamentales y ONG relacionadas con la migración, así como académicos tanto del Sur como del Norte, para reflexionar acerca de la migración internacional y el desarrollo con referencia particular

a cinco países de origen: India, México, Marruecos, Filipinas y Turquía.

En la declaración final de este evento ([www.migrationydesarrollo.org](http://www.migrationydesarrollo.org) 06-11-2006) se destaca la existencia de divergencias considerables en las historias y contextos migratorios de los cinco países en cuestión, así como en los puntos de vista y prácticas de los estados y la sociedad civil; también se han detectado algunas pautas y respuestas sociales comunes. Estas conclusiones reflejan las perspectivas desde el Sur con respecto a la migración internacional y pretenden servir como punto de partida para deliberaciones y acciones ulteriores.

### **Globalización, migración internacional y responsabilidad conjunta**

La globalización incrementa las presiones para emigrar a la vez que fomenta mayores oportunidades para la migración internacional. Los países de origen, tránsito y destino, además de actuar conjuntamente para promover la seguridad y la protección de los migrantes, deberán promover el desarrollo sostenible, a fin de que la migración se convierta en una opción en vez de una necesidad.

### **La migración no es una panacea ante el fracaso del desarrollo**

La migración internacional podría estimular el desarrollo a través de las remesas, la fuga de cerebros y la contribución de las comunidades transnacionales, pero no debe concebirse como el único vehículo o estrategia para el desarrollo. Un enfoque así sólo promueve la “estabilidad” socioeconómica a corto plazo, y contribuye a crear oportunidades limitadas de supervivencia en lugar de desarrollo sostenible.

### **Los migrantes como socios solidarios para el desarrollo**

No se debe considerar a los migrantes como una “mina de oro” (ni como “cajeros automáticos”) para el desarrollo de sus países de origen. Es cierto que pueden contribuir al desarrollo sostenible, pero su contribución debe ser voluntaria y participativa. Los estados y las organizaciones de la sociedad civil en los países de destino pueden coadyuvar en esta perspectiva.

### **Responsabilidad de los Estados: países de origen**

El Estado en los países de origen debe desempeñar un papel proactivo en la búsqueda del desarrollo sostenible y fomentar las instituciones que lo promuevan. Asimismo, debe incluir a los migrantes, las asociaciones de emigrantes y a la comunidad transnacional en la formulación e implementación de los programas conducentes.

### **Programas de trabajadores temporales**

En los debates internacionales se están proponiendo los programas de trabajadores temporales como un mecanismo que beneficia tanto a los países importadores de mano de obra como a los migrantes mismos. Pero es necesario que estas propuestas consideren los distintos contextos, así como el hecho de que, por lo general, los programas de trabajadores invitados (*guestworkers*) se han utilizado para restringir los derechos de los migrantes. Ante estas consideraciones, la mejor manera de asegurar la circularidad laboral es crear un entorno económico y político propicio en los países de origen y fortalecer las capacidades de los migrantes mediante acciones como la capacitación, el apoyo a la inversión y la ayuda para el retorno.

## Empoderamiento y desarrollo de los migrantes

El empoderamiento de los migrantes es parte crucial de la estrategia de desarrollo sostenible en los países de origen. Empoderar significa establecer condiciones que permitan a los migrantes participar equitativamente en la vida económica, social y política en los países de origen y destino. Al tiempo que las asociaciones de migrantes desempeñan un papel esencial en estos procesos, los estados deberían adoptar un enfoque incluyente y transparente para asegurar la diversidad de la representación en diálogos y consultas.

## Protección de los migrantes

La migración implica vulnerabilidad y riesgo para los migrantes, en particular para las mujeres. Los Estados de los países de origen y destino, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil deben hacer esfuerzos conjuntos para mitigar esos riesgos mediante mejoras legislativas, acciones institucionales y otras formas de defensa y protección. Esto supone que se deben garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, se encuentren donde se encuentren, independientemente de su situación legal.

## Responsabilidad de los Estados: países de destino

Los Estados de los países de destino deben reconocer que la demanda de los trabajadores migratorios es una importante fuerza que impulsa la emigración desde los países en desarrollo y que, por consiguiente, tienen la responsabilidad de evitar políticas que produzcan situaciones sociales adversas o efectos negativos sobre el desarrollo.

## ¿Por qué una Cooperación Sur-Sur?

La Cooperación Sur-Sur —entre estados, asociaciones de migrantes y la sociedad civil, incluyendo a los académicos— es esencial para definir problemas comunes, fomentar el intercambio, compartir buenas prácticas, negociar con los países del Norte e identificar soluciones. La investigación desempeña un papel importante en el apoyo de la Cooperación Sur-Sur mediante la construcción de redes transnacionales e interdisciplinarias, la formulación de una agenda de investigación conjunta, la generación y fortalecimiento de capacidades de investigación y el desarrollo de marcos teóricos desde una perspectiva del Sur.

## Elementos de la cooperación

Las perspectivas desde el Sur sobre la migración y el desarrollo requieren cooperación a todos los niveles: Norte y Sur, global, regional, nacional, y con todos los agentes relevantes: organizaciones internacionales, estados y la sociedad civil.

A nivel de América, es importante destacar la realización de la XVI Cumbre Iberoamericana, en Montevideo, Uruguay, los días 4 y 5 de noviembre de 2006, en la cual participaron 22 jefes de Estado, aprobando la declaración “Compromisos de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo”. (Migra-América Latina: Remesas con derecho reservado. Marie-Christine Lacoste@univ-tise2.fr, 15 noviembre 2006), dentro de la cual los puntos más relevantes son los siguientes:

1. Es urgente continuar y profundizar el análisis global de la migración iniciado en el Diálogo de Alto Nivel que tuvo lugar en Naciones Unidas el 14 y 15 de septiembre pasado, desde una perspectiva integral y coherente, que considere tanto sus causas como

sus efectos y que, basado en el respeto a los derechos humanos y en la realización del desarrollo, favorezca la búsqueda de mecanismos para su tratamiento integral.

2. Las migraciones constituyen una realidad y un desafío de creciente complejidad, que requiere ser abordado por los estados con un enfoque multidisciplinario, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Los países de origen, tránsito y destino deben asumir la responsabilidad que les corresponde en materia migratoria.
3. Las buenas prácticas sobre migración deben difundirse y consolidarse en el establecimiento de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, lo que contribuirá al ordenamiento y a la dinámica de los flujos migratorios, debiendo, al mismo tiempo, garantizar el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural de los migrantes y sus familias, así como el estricto apego al principio de no discriminación o selectividad por motivo de origen étnico, género, edad, religión o nacionalidad, en el marco del ordenamiento legal vigente de cada país.
4. Es imperativo situar la persona del migrante en el centro de los programas o proyectos migratorios, garantizando que las políticas migratorias respeten plenamente los derechos humanos de los migrantes, en el marco del ordenamiento jurídico de cada estado, independientemente de su condición migratoria y cualquiera que sea su nacionalidad, origen étnico, género o edad. En este espíritu, debemos fomentar también la más amplia participación de los migrantes en las sociedades de acogida.
5. Es necesario abordar, en la Agenda Iberoamericana, el tema de la migración desde una perspectiva integral, por cuanto la migración es una realidad transversal que guarda estrecha relación con la falta de desarrollo, la afectación de los derechos humanos, la pobreza, los desastres naturales,

la inestabilidad política, la búsqueda de mejores condiciones de vida, la inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano, las cuales son causas que la provocan. La generación de condiciones socioeconómicas inclusivas que permitan superar las condiciones de pobreza en que viven sectores importantes de la población contribuiría a evitar flujos migratorios no controlados. Es vital que los países en desarrollo y las agencias financieras internacionales y de cooperación contemplen iniciativas para la promoción de proyectos de desarrollo con especial atención para las comunidades más vulnerables y excluidas.

6. Las acciones que realicemos, tanto en el ámbito nacional como internacional, por vía de la cooperación, para promover el desarrollo de nuestros países, incidirán positivamente y contribuirán a que la migración sea una decisión y no una necesidad.
7. Subrayamos la importancia del fortalecimiento del multilateralismo y rechazamos toda acción unilateral o coercitiva de efecto internacional que atente contra el clima de diálogo y contra las normas de respeto mutuo en materia migratoria, sin perjuicio de la potestad de los estados de establecer controles migratorios y de autorizar el ingreso de personas extranjeras y su permanencia bajo ciertas condiciones.
8. Reconocemos la importancia de la contribución del trabajo de los migrantes al crecimiento de las economías de los países de acogida y de origen y destacamos su aporte social e intercultural. Las políticas de cooperación al desarrollo contribuirán a generar condiciones adecuadas que no obliguen a la migración, de modo que la misma sea una decisión y no una necesidad, habida cuenta de que los potenciales migrantes constituyen un capital humano indispensable para la prosperidad de los países de origen.

9. Las normas nacionales y los acuerdos internacionales en materia de migraciones, en consonancia con criterios de gobernabilidad de las mismas y de una práctica organizada y responsable que contemple el respeto a la soberanía de los estados, a los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas y al Derecho Internacional, deben ser tomados como marco de referencia para la administración de los flujos migratorios.
10. Los estados, al ejercer su derecho a regular el ingreso y la permanencia de personas en su territorio, deben respetar las normas del derecho internacional, de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los refugiados, desde sus respectivos ámbitos jurídicos de aplicación.
11. El establecimiento de políticas y prácticas de seguridad por parte de los estados no deberá estigmatizar a los migrantes.
12. Las remesas no deben ser catalogadas como AOD, puesto que son flujos financieros privados, de solidaridad familiar, y responden al derecho de todo ser humano de asistir de modo individual al sustento y bienestar de otras personas. Este derecho debe ser reconocido y salvaguardado, al igual que el derecho de los destinatarios a recibirlos. Los estados deben abstenerse de promulgar disposiciones legislativas o adoptar medidas administrativas coercitivas, que puedan obrar en detrimento de este derecho. Debemos facilitar el envío de remesas, reduciendo su costo y garantizando el acceso a los servicios bancarios. Procuraremos incentivar oportunidades que motiven el mejor aprovechamiento de esos flujos en actividades productivas y de inversión que favorezcan a las familias y comunidades de origen de los migrantes.

El último evento relevante se realizó los días 26, 27 y 28 de octubre del 2006, en Cocoyoc, Morelos (México), el Segundo Coloquio Internacional de Migración y Desarrollo: Migración, transnacionalismo y transformación social, con la participación de 300 académicos de veinte países, al final del cual se emitió la Declaración de Cocoyoc, 2006 ([www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org) 06-11-2006), que en su parte de contexto expresa lo siguiente:

“El fin del segundo milenio y el comienzo del presente transitan bajo el manto de optimistas promesas de equidad y desarrollo globales. El libre flujo comercial y de capitales se presenta como el sustento de un futuro promisorio. Los gobiernos del Sur global fueron los primeros en adoptar el nuevo modelo económico al abrir sus economías al mercado mundial.

Sin embargo, la brecha que separa el Norte del Sur y la que divide a los que tienen mucho de los que nada tienen, antes que cerrarse, ha crecido a niveles nunca vistos. Enfrentados a la pobreza y a la falta de oportunidades en sus países de origen, millones de trabajadores se han visto forzados a buscar un nuevo modo de vida en sociedades más prósperas.

Los nuevos migrantes son el combustible del dinamismo económico del Norte mediante su desempeño, ya sea como trabajadores escasamente calificados en la base de la estructura laboral, o como científicos y especialistas en sectores de tecnología de punta. No obstante, en el Norte y también en países receptores, su valiosa contribución enfrenta una doble moral: mientras que, por un lado, son bienvenidos como mano de obra barata y confiable, por el otro, se les rechaza al estigmatizarlos como

enemigos de la seguridad nacional, el sistema de bienestar y la estabilidad social en general.

Los discursos y prácticas xenófobas predominantes han resultado en el fortalecimiento de barreras legales y físicas contra la libre movilidad de la fuerza laboral del Sur bajo la bandera de la defensa nacional. La reciente aprobación del Gobierno estadounidense de la construcción de un muro fronterizo entre México y Estados Unidos es el último ejemplo de este proceso. No obstante, históricamente, toda barrera erigida para evitar la libre movilidad e integración de los pueblos ha fracasado. Antes que impedir o frenar el continuo flujo laboral del Sur, el nuevo muro, y aquellos construidos por la Unión Europea para frenar la inmigración de África, han aumentado el costo en vidas de miles de personas, cuyo único delito ha sido buscar un mejor futuro para sí mismos y sus familias.

Las políticas derivadas del modelo económico global dominante han originado el profundo deterioro de las condiciones laborales, económicas y sociales en los países emisores de migrantes, lo cual redundó en el predominio de la migración indocumentada y el recrudecimiento de las políticas antiinmigrantes. De la misma forma, este fenómeno afecta a amplios sectores poblacionales de receptores como Estados Unidos y la Unión Europea. El desencadenamiento de este proceso no sólo involucra a los gobiernos receptores de migrantes, sino también a los gobiernos de los países de origen.

Para entender adecuadamente la problemática migratoria internacional, se requiere considerar las siguientes cuatro dimensiones:

## 1. El modelo económico global dominante

Fincar el desarrollo y bienestar sociales globales en el libre movimiento de capitales y mercancías, sin reparar en el recorte de derechos laborales y sociales, devino en un modelo que ha empobrecido a la vasta mayoría de la población mundial. Este modelo se convierte en una fuente formidable de riqueza para una exigua minoría y, al mismo tiempo, en un eficiente generador de pobreza y desigualdad en los países emisores e, incluso, en los países receptores. Las clases trabajadoras y los sectores más vulnerables de la sociedad son los más afectados.

En los países de origen, el aumento de las desigualdades sociales propicia que la alternativa última haya sido, y continúe siendo, emigrar a países con más oportunidades. Por su parte, en los países receptores, este fenómeno se manifiesta en tasas históricas de desempleo, pobreza y mayor marginación de minorías étnicas e importantes sectores de la población nativa.

De cara a la creciente brecha que separa al Norte del Sur, las y los migrantes se erigen como una pieza fundamental de la estabilidad macroeconómica y social de sus sociedades de origen, particularmente a través del envío de remesas a sus familiares. Más aún, ahora se les anima a que contribuyan con sus ingresos al desarrollo local y a invertir productivamente donde sus compatriotas, aquellos con potencial de invertir, no lo hacen. Tanto en los lugares de origen como de destino, la estrategia consiste en extraer de los migrantes



cuanto sea posible, sin importar los costos sociales ni el respeto de sus derechos mínimos.

Desde esta racionalidad se espera que los migrantes aporten a las economías de los países receptores, sobre todo del Norte, abaratando los costos de producción, y que, de manera simultánea, contribuyan al sostenimiento de sus familias, a la estabilidad macroeconómica de sus países y, además, que se conviertan en fuente principal de la inversión y el desarrollo del Sur. De hecho, para un número creciente de países de origen, las remesas fungen como la principal fuente de divisas.

## 2. Las políticas migratorias

Los países desarrollados, principales receptores de migrantes internacionales, procuran mantener un flujo fresco de mano de obra barata del Sur, que les permita mantener sus economías competitivas y compensar el desmantelamiento del sistema de seguridad social del cada vez más deteriorado estado benefactor. Simultáneamente se diseñan políticas que constriñen la libre movilidad laboral y recortan, o abiertamente ignoran, los derechos laborales, sociales y humanos de las y los trabajadores migrantes y sus familias. Dichas políticas se fundamentan en la concepción hegemónica que afirma la soberanía nacional y proclama a los países del Norte como guardianes de la democracia mundial.

Recientemente la construcción de barreras físicas complementadas con el uso de sofisticadas tecnologías de seguridad —de uso exclusivo militar—

emerge como la disposición de control migratorio más socorrida. A pesar de que la historia demuestra de manera fehaciente que los muros nunca han tenido éxito en la separación de las sociedades, estas iniciativas representan un nuevo y contradictorio símbolo de la globalización, que enfatiza la segregación y separación, antes que la integración de los países.

Estas barreras sirven para satisfacer los intereses de ciertos sectores sociales y políticos del Norte, mediante la exacerbación de sentimientos nacionalistas, chauvinistas y xenófobos. Lejos de frenar la migración, la construcción de muros en las fronteras de países receptores, como Estados Unidos y España genera costos exorbitantes, tanto materiales como sociales, para las poblaciones y comunidades de ambos lados; además de que obliga a los migrantes a desplazarse por nuevas y peligrosas rutas donde un número mayor de personas encuentra la muerte.

Entretanto, los gobiernos de los países emisores presentan la migración como un proceso positivo en el que todos ganan. Ganan los empleadores y sociedades receptoras en el Norte y, supuestamente, también ganan las familias y los países de origen con el creciente volumen de remesas captadas. Los enormes costos sociales inherentes al proceso (como violación de derechos laborales y humanos, desintegración familiar, desarraigo social) son ocultados por discursos que celebran a los migrantes como héroes y heroínas de la nación y embajadores culturales en el exterior.

Con todo, los controles fronterizos se mueven hacia el Sur. Los países receptores de migrantes están trasladando sus controles fronterizos hacia los países vecinos del Sur. Tal es el caso del reforzamiento de la frontera sur de México para frenar la migración centroamericana hacia Estados Unidos. O los acuerdos firmados entre la Unión Europea y Marruecos y Libia para detener la migración subsahariana hacia el continente europeo.

A su vez, en la migración Sur-Sur se aplican políticas similares a las del Norte: los migrantes son rechazados al mismo tiempo que se les niegan sus derechos fundamentales a través de medidas inspiradas en la defensa nacional y el discurso de la soberanía.

### 3. La respuesta de los migrantes

A pesar de la exclusión social y las políticas restrictivas que afectan a los migrantes, las organizaciones conformadas por éstos han venido incrementando su participación cívica y articulando agendas de beneficio común en las sociedades de origen y destino.

Las marchas multitudinarias de protesta contra la política antiemigrante y en defensa de los derechos de la población de origen extranjero, efectuadas el 25 de marzo, 1 de abril y 1 de mayo de 2006, en Estados Unidos, marcan un hito en la historia de ese país. En estas movilizaciones participaron inmigrantes de México, El Salvador, Puerto Rico, Haití, Guatemala, Nicaragua y otros países de América Latina, Europa, África y Asia, además de algunos sectores de la sociedad civil norteamericana.

A pesar de que portaban símbolos de sus respectivos países, los migrantes conformaron un gran movimiento social que trascendía la identidad nacional, puesto que, por una parte, reivindicaba el respeto a los derechos sociales y laborales de los trabajadores inmigrantes y sus familias y, por la otra, abonó a la organización más amplia de la población inmigrante, bajo el sustrato de una identidad que concita la unidad de los sectores marginados y el surgimiento de una lucha social que niega la aceptación pasiva de las políticas persecutorias que criminalizan a los migrantes y demeritan su contribución al desarrollo de la principal potencia capitalista del mundo.

En Europa, el descontento y protesta activa de la población migrante también ha salido a luz pública. Los violentos incidentes del otoño pasado en Francia y otros países europeos demuestran que los migrantes y sus familias deben tener acceso a derechos sociales y laborales más amplios. Su reclamo seguirá vigente hasta que las condiciones cambien y sus demandas fructifiquen.

Los inmigrantes están dejando de ser actores invisibles y pasivos. En sus países de origen también han ganado reconocimiento social y mayor presencia en el discurso público. Sin embargo, en el Norte todavía falta mucho para alcanzar el poder político necesario para defender sus intereses, y en los países de origen el espacio ganado todavía se limita al terreno simbólico, sin alcanzar un poder político equiparable a su contribución al país.

#### **4. Hacia una agenda para la construcción de modelos alternativos de desarrollo y políticas migratorias basadas en el respeto a los derechos laborales y humanos**

Ante la situación descrita en los puntos anteriores, y con base en la discusión sostenida durante la celebración del Segundo Coloquio de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, los participantes se pronunciaron a favor de:

- Un nuevo modelo económico que fortalezca el mercado interno y la diversidad de sectores y regiones productivas nacionales, que genere los empleos necesarios con niveles salariales dignos, a fin de que las poblaciones ejerzan su derecho a no emigrar.
- Una política migratoria derivada de un diálogo amplio e incluyente entre países emisores y receptores, que vaya más allá del solo argumento de la soberanía nacional. Esta política debe contemplar el respeto a: 1. La dignidad humana de los migrantes y sus familias en todas sus dimensiones; 2. Los derechos laborales internacionalmente reconocidos; 3. Los derechos de la población exiliada y refugiada.
- Políticas públicas sobre educación y salud que tomen en cuenta la dinámica de la población migrante.

- El derecho de los migrantes y sus organizaciones de luchar a favor de sus reivindicaciones económicas y sociales, así como de participar en procesos políticos y en la toma de decisiones que afectan a sus familias y comunidades. En esa inteligencia, se reconoce su derecho de manifestarse pública y pacíficamente, de participar en organizaciones cívicas, de ejercer el voto y de ser reconocidos como ciudadanos en los países de destino.

Los diagnósticos, debates y discusiones que se llevaron a cabo en el Segundo Coloquio de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, reclaman de todos los sectores y actores comprometidos con la promoción de un orden social mundial más justo y equitativo, una reflexión madura y responsable capaz de poner al descubierto la lógica e intereses que subyacen en el modelo económico global dominante y en las políticas antiinmigrantes de muchos países del Norte, toleradas y practicadas también en muchos países del Sur.

Todo ello con miras a erradicar el doble carácter extractivo y los altos costos sociales que pesan sobre los migrantes, sus familias y comunidades, pero sobre todo, para favorecer un auténtico desarrollo de los países emisores que contribuya a reducir las asimetrías Norte/Sur y posibilite el libre tránsito de personas, así como el ejercicio del derecho a no migrar.”

# Bibliografía

## ¿Qué liderazgo público para qué sociedad? Una mirada sobre los temas de liderazgo en las sociedades actuales

BARZELAY, M., *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.

GIANDOMENICO MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, Londres, 1996.

LES METCALFE, "Public Management: From Imitation to innovation", en Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.

LUADON, K., *Communications, Technology and Popular Participation*, Praeger Nueva York, 1977.

MAGATTI, M., "Identidad e interesse nell'epoca della globalizzazione", en *La Política, Perche?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pp.89-106.

MAGATTI, M., *Strong Democracy*, University of California Press, 1994.

NORRIS, P., *Critical Citizens*, Oxford University Press, 1999; Newton, K. y Norris, P., "Confidence in Public, Faith, Culture or Performance", en Pharr, S. y Putnam, R., *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, 2000, pp.52-73.

PHARR, S. y PUTNAM, R., *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

PUTNAM, R., PHARR, S. y DALTON, R. J., "What's Troubling the Trilateral Democracies?", en Pharr-Putnam, 2000 pp. 3-30.

VECCA, S., "Politica e Cittadinanza" en *La Política, Perche?*, Donzelli Editore, Roma, 2001, pp. 157-164.

## Rasgos y modalidades de la Cooperación Sur-Sur. El caso iberoamericano

ABARCA, E., "El nuevo rostro de la CTPD y las nuevas tendencias internacionales" en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. IV, núm. 94, Universidad de Costa Rica, San José, 2001, pp. 169-188.

DAS DE SILVA, Z., *Towards an inclusive Development paradigm, South South Development Cooperation*. Papel presentado en el Foro sobre Desarrollo Sur-Sur organizado por la Unidad Técnica de Cooperación del PNUD, 17 de octubre de 2007, p. 27.

**REFERENCIAS WEB**

- Asamblea General de Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga>
- CEPAL (Cooperación Sur-Sur): <http://www.eclac.cl/cgi-bin/>
- Grupo 77: <http://www.g77.org/>
- Movimiento de los No Alineados: <http://www.cubanoal.cu>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Base de datos del *International Development Statistics Online*: <http://www.oecd.org/dataoecd/>
- Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas: <http://tcdc.undp.org/>

**La cohesión social como desafío para las instituciones en América Latina**

- ABDO, G., *Políticas e instituciones para el DET. El caso de Ecuador*, Quito, marzo de 2006.
- CAICEDO, C., *Políticas e Instituciones para el DET en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia*, Bogotá, julio de 2005.
- COSTAMAGNA, P., *Políticas e Instituciones para el DET. El caso de Argentina*, Rafaela, 2006.
- GARCÍA MERINO, F., *Políticas e Instituciones para el DET. El caso de Honduras*, 2006.
- GONZÁLEZ L., S., *Políticas e Instituciones para el DET. El caso de México DF*, julio de 2006.
- HAESBAERT, R., *O mito da desterritorialização*, Bertrand, Brasil, 2004.
- KAUFMANN, D., ZOIDO, P. y KRAAY, A., *La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción*, Finanzas & Desarrollo, 2000, pp. 10-13.
- MUÑOZ REYES, C., *Políticas e Instituciones para el DET El caso de Bolivia*, mayo de 2006.
- NORTH, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México*, 1990, pp. 13-84.
- OTTONE, E., *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
- QUITEÑO, G. y VEGA, L., *Políticas e Instituciones para el DET. El caso de El Salvador*, San Salvador, 2005.
- RUFÍAN, D., *Políticas e Instituciones para el DET. El caso de Chile*, Santiago de Chile, 2005.
- SANTILLANA, M., *Políticas e Instituciones para el DET. El caso de Perú*, Lima, diciembre de 2006.
- SANTOS, M., *O retorno do territorio en Milton Santos et al. (Org). Território: globalização e fragmentação*, Sao Paul, Hucitec, 1994.
- VIEIRA, K., *Pesquisa sobre Políticas e Instituciones para el DET. El caso de Brasil*, Brasilia, septiembre de 2006.
- VIEIRA, K., *Políticas e Instituciones para el DET. Productos 01, 02, 03, 04 y 05. El caso de Brasil*, Brasilia, mayo de 2006.
- VIEIRA, K., *Políticas e Instituciones para el DET. Síntesis General. El caso de Brasil*, Brasilia, octubre de 2006.
- VON HALDENWANG, C., "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL* 85, abril, Santiago de Chile, 2005, pp. 35-52.
- WILLINER MARTINA, A., "Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. Estudios de casos comparados (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Brasil, Perú, Honduras, Bolivia) 1990-2005", Síntesis General, Consultoría preparada para ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007, p. 134.

## **Migración internacional, remesas y desarrollo: reordenando el debate**

MACKINLEY, H., "La migración internacional y el desarrollo. Perspectivas y experiencias de la Organización Internacional para las Migraciones". Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 de julio de 2006.

### ***DOCUMENTACIÓN Y FUENTES PRIMARIAS***

Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Conclusiones del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 17-19 de julio de 2006: [www.segib.org](http://www.segib.org)

Declaración de los Compromisos de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, en la XVI Cumbre Iberoamericana, Montevideo, Uruguay, 4-5 de noviembre de 2006.

Declaración de Rivas, II Foro Social Mundial de las Migraciones, Rivas Vaciamadrid, España, 24 de junio de 2006.

Declaración Final de la Conferencia sobre Migración y Desarrollo: una perspectiva desde el Sur, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Fundación Rockefeller, Bellagio, Italia, 10-13 de julio de 2006: [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)

Segundo Coloquio Internacional sobre Migración y Desarrollo: Migraciones, Transnacionalismo y Transformación Social, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Universidad de Zacatecas, Cocoyoc, México, 26-28 de noviembre de 2006: [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)









El presente libro pretende ser una muestra de todo aquello que distingue a la *Escuela de Gobierno y Políticas Públicas* de la FIIAPP como un producto único en su género. Un trabajo que aúna la calidad académica y técnica de las contribuciones de algunos de los ponentes más destacados que han pasado por la última edición de esta *Escuela*, con la visión de agenda y liderazgo público que, en estos años, hemos tratado de compartir desde el Programa de Liderazgo Público de la FIIAPP.

Una agenda y un liderazgo que se construye desde los valores de la Democracia, el Estado de Derecho y la Cohesión Social y que se convierten en herramientas clave para liberar las potencialidades de desarrollo de las sociedades del Sur; para poner en valor las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas para contribuir a un proyecto colectivo, a un modelo compartido de sociedad democrática, libre y abierta.

Se trata, en definitiva, de una muestra del trabajo y de la visión que la FIIAPP viene desarrollando desde hace más de diez años. Una visión y un proyecto que ahora queremos compartir con todos ustedes a través de estas páginas.

