

# Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo

## 9



*Dania Julieta Bonadeo Amitrano  
Emilio Andrés Espinoza Alvarado  
Daniel Ippolito Bolzán  
Miriam Martínez Ortega*

## ENSAYOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 9

*COIBA*  
*Octubre 2014*

*Dania Julieta Bonadeo Amitrano*  
dania.bonadeo@gmail.com

*Emilio Andrés Espinoza Alvarado*  
escalibur44@hotmail.com

*Daniel Ippolito Bolzán*  
dangerip@hotmail.com

*Miriam Martínez Ortega*  
miris\_11@hotmail.com

El presente texto forma parte de la selección de mejores trabajos de fin de master de la promoción 2013/2014 del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo (MICID) de la Universidad de Cantabria.

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria  
E.T.S. Caminos, Canales y Puertos  
Centro de Desarrollo Tecnológico  
Avenida de los Castros s/n  
39005 Santander, SPAIN

Editores de la colección *Ensayos de Cooperación Internacional para el Desarrollo*:  
Belinda Sierra Rodríguez y Alexandra Gutiérrez Cruz

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de los autores/as.

ISBN: 978-84-697-1615-1

## ÍNDICE

### **Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012. Retos y oportunidades para América Latina**

*Dania Julieta Bonadeo Amitrano*

1. Introducción .....	6
2. La política de ayuda/cooperación exterior china. Principios rectores y encuadre institucional .....	8
3. Modalidades, instrumentos y distribución de la ayuda/cooperación .....	14
3.1. Modalidades e instrumentos de la ayuda/cooperación .....	15
3.2. Distribución geográfica y temática .....	17
3.3. ¿Cuál es el papel de las corrientes comerciales y las inversiones entre China y ALC? .....	22
4. Posibles impactos, retos y oportunidades para ALC en su relación con China ...	29
5. Conclusiones .....	32
6. Bibliografía .....	35

### **Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

*Emilio Andrés Espinoza Alvarado*

1. Introducción .....	41
2. TIC y brecha digital: consideraciones claves .....	42
2.1. TIC y desarrollo humano .....	42
2.2. ¿Qué es la brecha digital? .....	44
2.3. Brecha digital en los países de América Latina .....	47
3. Breve reseña de los mercados de telecomunicaciones en América Latina.....	51
4. Competencia de los mercados de telecomunicaciones en América Latina: ¿en pos de la superación de la brecha digital? .....	54
4.1. Competitividad en los mercados de telecomunicaciones latinoamericanos ..	55
4.2. IHH versus BD .....	59
5. Análisis del caso chileno .....	63
6. Conclusiones .....	68
7. Bibliografía .....	70

## **Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

*Daniel Ippolito Bolzán*

1. Introducción .....	74
2. La relación Estado-Provincias en la gestión de la CID .....	75
2.1. El proceso de descentralización en Argentina: política exterior y cooperación al desarrollo .....	75
2.2. La implementación de programas federales por parte de la Cancillería .....	80
2.3. El impulso a la cooperación descentralizada pública .....	83
3. La acción exterior de las provincias: algunos ejemplos .....	85
3.1. Acceso y participación en programas de la Unión Europea .....	85
3.2. La cooperación con gobiernos descentralizados de Francia, España e Italia .....	89
3.3. Las Provincias como ejecutoras de proyectos del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular .....	95
4. Conclusiones .....	97
5. Bibliografía .....	99

## **Construcción de paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

*Miriam Martínez Ortega*

1. Introducción .....	105
2. Dimensión Política del Desarrollo Humano .....	107
2.1. Paz, Desarrollo y Democracia .....	107
2.2. Gobernabilidad Democrática .....	109
2.3. Seguridad Nacional y Seguridad Humana .....	112
3. Conflicto armado interno en Colombia .....	115
3.1. Contexto político .....	115
3.2. Violencia como obstáculo para el desarrollo .....	117
3.3. Militarización .....	121
3.4. Constructores de Paz .....	124
4. Conclusiones .....	128
5. Bibliografía .....	129

# Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012. Retos y oportunidades para América Latina

*Sino-Latin American relations 1990-2012.  
Challenges and Opportunities for Latin America*

*Dania Julieta Bonadeo*

**Resumen:** El estudio de la República Popular China como poder re-emergente, cuyo auge se inicia en la década de 1970, constituye un asunto clave en el análisis de la política y cooperación internacionales, en este caso al considerar América Latina y el Caribe (ALC). El actual ensayo describe la política de ayuda/cooperación exterior china, las modalidades e instrumentos de la ayuda/cooperación y su distribución geográfica y temática. Se analiza también el papel de las corrientes comerciales y las inversiones entre China y ALC, muchas de ellas con fuerte presencia en Sudamérica. Asimismo, se intentan delinear posibles impactos, retos y oportunidades para ALC en su relación con China, tanto a mediano como a largo plazo, incorporando simples recomendaciones de política y estrategias para Latinoamérica. Finalmente, se presentan las conclusiones.

**Palabras clave:** China- ALC-ayuda-cooperación internacional-política

**Abstract:** The study of the People's Republic of China as a re-emerging power whose rise began in the 1970s is a key issue in the analysis of politics and international cooperation, in this case considering Latin America and the Caribbean (LAC). The current paper describes Chinese aid/foreign cooperation policy, the aid/cooperation modalities and instruments and its geographic and thematic distribution. It is also analyzed the role of trade and investment flows between China and LAC, many of them with strong presence in South America. Moreover, there is an attempt to map potential impacts, challenges and opportunities for LAC in its relationship with China, in the medium and long term, including simple policy recommendations and strategies for the region. Finally, conclusions are presented.

**Key words:** China- LAC-aid-international cooperation-politics

## 1. Introducción

“(…) China (…) ha resurgido como un donante que ha acumulado la experiencia y los recursos necesarios para hacer uso de la ayuda extranjera como instrumento para alcanzar los objetivos de la política nacional en máxima medida (…)” (Kobayashi, 2008:11).

El estudio de la República Popular China como poder re-emergente, cuyo auge se inicia en la década de 1970, constituye un asunto clave en el análisis de la política y cooperación internacionales. De acuerdo con datos del Banco Mundial (2012), China cuenta con una población de 1.351 mil millones, y un PIB per cápita de 3.348 dólares estadounidenses (PPA, a precios constantes 2005), siendo, no obstante, más bajo que la media latinoamericana, la cual ronda los 5.908 dólares estadounidenses (PPA, a precios constantes 2005)<sup>1</sup>. Si se considera, por otro lado, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad, mientras que el de América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) es de 0,550, China registra un valor de 0,543 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013:153-155).

Gracias a la apertura iniciada en 1979, el país asiático ha logrado constituirse en una de las principales potencias económicas mundiales. Su economía, segunda a nivel mundial, ha adquirido una masa crítica, un dinamismo e integración en la economía global que determinan su influencia en las relaciones económicas mundiales, lo que se habría acelerado con la última crisis financiera mundial (Yopo Herrera, 2011). Sin embargo, China no está exenta de retos a nivel doméstico, como la falta de dinamismo del mercado interno, lo que conduce a una situación de dependencia de los mercados externos; demanda excesiva de energía y otros insumos, corrupción, daño ambiental, alta demanda de créditos (Cornejo & Navarro García, 2010), así como el deterioro en la distribución del ingreso, generalmente en favor de la ciudad, áreas costeras y sur del país (Paus, 2009).

Dado su desempeño económico, lo anterior no es obstáculo a la capacidad china para comprometerse en programas sustanciales de ayuda al desarrollo y para ejecutar proyectos de inversión en cualquiera de los países con mercados emergentes. En efecto, en la primera década del siglo XXI, ha logrado expandirse a 93 países, basada en el declarado beneficio de los receptores, así como en sus propios intereses<sup>2</sup> (Wolf, Wang

---

<sup>1</sup> Cfr. en Banco Mundial (2012): <http://datos.bancomundial.org/pais/china>

<sup>2</sup> En el documento oficial *China's Foreign Aid White Paper* (2011) se declara que China está realizando su mejor esfuerzo para proveer ayuda externa, asistir a los países receptores a fortalecer su capacidad de auto desarrollo, enriquecer y mejorar los medios de vida de las personas, y promover el crecimiento económico y el progreso social. Es a través de dicha ayuda que se han consolidado relaciones amistosas y de cooperación económica y comercial con otros países en desarrollo, se ha promovido la cooperación Sur-Sur y se ha contribuido al común desarrollo de la humanidad. Apoyada en los principios de igualdad y mutuo beneficio, la búsqueda de resultados sustanciales y la no imposición de condicionamientos políticos en los países receptores, la ayuda exterior china ha emergido como un modelo con sus propias características.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

& Warner, 2013). Como estrategia, a través de la denominada *going global*, que aparece por primera vez en el X Plan Quinquenal del Gobierno chino (2000-2005), este último fomenta la Inversión Extranjera Directa (en adelante, IED) en el exterior, con objetivos tanto macroeconómicos, como la reducción de las reservas internacionales, como microeconómicos, por ejemplo, la obtención de nuevas tecnologías, materias primas y energía (Red Mercosur, 2011).

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la relación de China con los países de ALC, en el ámbito político y económico, durante el periodo 1990-2012, a través del estudio de la ayuda/cooperación exteriores, de las corrientes comerciales y la Inversión Extranjera Directa (IED) canalizadas a la región, con especial mención a los países sudamericanos. En particular, se pretende indagar acerca del papel y formas distintivas que adquieren las relaciones de China con Latinoamérica -y Sudamérica-, esbozar algunos impactos directos e indirectos de las políticas y estrategias de la primera en la región, así como los desafíos y oportunidades a mediano y largo plazo. Como hipótesis, se sostiene que China realiza, en su mayoría, cooperación económica con los países de ALC -en particular en aquellos sudamericanos-, anclada en una retórica de Cooperación Sur-Sur, en el mutuo beneficio y en la no injerencia en los asuntos internos de sus contrapartes. Asimismo, se afirma que la IED y el comercio con Latinoamérica han constituido pilares fundamentales de los esquemas de cooperación implementados.

Tras la realización de un análisis documental en profundidad, se evidencia que existe gran cantidad de bibliografía en materia de análisis económicos, corrientes comerciales y flujos de inversión entre China y ALC, o bien estudios desde el enfoque de la eficacia de la ayuda, con énfasis en África (Castro Salgado, 2013). De manera detallada, se analizan las relaciones económicas mutuas, sus implicancias para el desarrollo latinoamericano y la geopolítica global, con especial énfasis en las relaciones comerciales. Ello se explicaría, en primer lugar, porque el comercio entre China y ALC “despegó” a partir de principios del 2000, mientras que las inversiones y préstamos entre ambas regiones no siguieron el mismo patrón hasta la última parte de la década. En segundo lugar, no existen bases de datos confiables de las inversiones y préstamos chinos en la región, siendo distinta la disponibilidad respecto a los datos comerciales, estos últimos accesibles, por ejemplo, en la base de datos UN Comtrade (Gallagher, Irwin & Kolesky, 2012).

El actual ensayo parte de la descripción de la política de ayuda/cooperación exterior china, intentando hacer una distinción entre ambos conceptos; de los principios que guían dicha política así como de la arquitectura institucional que la respalda. A continuación, se explican las modalidades e instrumentos de la ayuda/cooperación y se alude a su distribución geográfica y temática. Luego se analiza el papel de las corrientes comerciales y las inversiones entre China y ALC, muchas de ellas con fuerte presencia en Sudamérica. El apartado siguiente pretende dar cuenta de algunos posibles impactos, retos y oportunidades para ALC en su relación con China, tanto a mediano como a largo plazo, incorporando simples recomendaciones de política y estrategias para Latinoamérica. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## **2. La política de ayuda/cooperación exterior china. Principios rectores y encuadre institucional**

Ante la difusa definición de ayuda por parte de China, en primer lugar es preciso diferenciar entre dos términos: cooperación, que comprendería la IED, y contratos con las empresas y compañías chinas; y ayuda, que incluye donaciones, créditos concesionales, y condonación de la deuda (Rodríguez García, 2014). En concreto, el *China's Foreign Aid White Paper* (2011) no incluye una definición clara de ayuda externa, en comparación con la terminología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE); sólo establece que la primera representa:

“(...) ayuda mutua entre países en desarrollo, se focaliza en los efectos prácticos, se acomoda a los intereses de los países receptores y pugna por promover relaciones bilaterales amistosas y mutuo beneficio a través de la cooperación económica y técnica con otros países en desarrollo (...)” (*China's Foreign Aid White Paper*, 2011:5)

Como puede observarse en la definición oficial, la distinción entre cooperación y ayuda se desvanece, ambigüedad conceptual que también permea mucha de la literatura sobre el tema. Sin embargo, “el modelo de asistencia china parecería estar redefiniendo la cooperación Sur-Sur e implementando nuevos códigos a nivel conceptual y práctico” (Castro Salgado, 2013:27).

Lum, Fischer, Gómez-Granger y Leland (2009) sostienen que una porción relativamente pequeña de la ayuda china incluye lo que típicamente se caracteriza como Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante, AOD) por parte de la OCDE. A lo que se añade que China también provee asistencia en el terreno militar y de seguridad. Asimismo, si bien muchas de las actividades económicas de dicho país en los países en desarrollo (en adelante, PED) no se comprenden en la definición acotada de ayuda al desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo (en adelante, CAD), son apoyadas por el gobierno, y proveen ciertos beneficios a los países receptores, que de otro modo no estarían disponibles. A lo que se suma la contabilización de muchas inversiones en el exterior como ayuda en vez de IED, ya que se afianzan en acuerdos oficiales bilaterales, no imponen riesgos financieros reales a las compañías estatales involucradas y no comprenden la tenencia de activos externos. Finalmente, la ayuda china es ligada, ya que se establece como condición que la empresa contratista sea originaria del país, o que al menos el 50% de los bienes (tecnología, electrónica, maquinaria, material, etc.) y servicios (mano de obra) sean proporcionados por China. Desde la perspectiva de esta última, esta práctica contribuiría a reducir los costes de transacción, a promocionar el empleo y la transferencia tecnológica (Castro Salgado, 2013).

Para simplificar, si se considera que la definición de AOD de la OCDE requiere que ésta tenga un componente de donación de al menos el 25%, el monto de ayuda externa y actividades de inversión del gobierno chino ubicadas por debajo de este umbral se registraría al menos como Finanza Oficial al Desarrollo<sup>3</sup> (ODF, por sus siglas en inglés)

---

<sup>3</sup> De acuerdo al Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE (2013), la categoría comprende: ayuda bilateral oficial al desarrollo (AOD); donaciones y préstamos concesionales y no concesionales de instituciones financieras multilaterales; y otros flujos oficiales al desarrollo (incluyendo préstamos de

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

(Wolf, Wang & Warner, 2013). En esta línea, es relevante hacer mención a algunos rasgos originales de dicha ayuda y actividades económicas relacionadas, los cuales se detallan a continuación (Lum et al. 2009):

- frecuentemente, la ayuda china y otras actividades económicas relacionadas están disponibles de manera rápida y fácil, libres de condicionamientos políticos, económicos, sociales y medioambientales, salvaguardias y procedimientos burocráticos que generalmente imponen los mayores donantes de la OCDE, las instituciones financieras y corporaciones multilaterales;
- China promueve proyectos económicos en países, áreas o sectores que los gobiernos de países desarrollados y las corporaciones multinacionales han evitado;
- mucha de la infraestructura pública financiada por el gobierno chino (centros culturales nacionales, estadios, autopistas) es muy visible y provee de beneficios tangibles en el corto plazo;
- las actividades relativas a la ayuda e inversión son anunciadas con gran despliegue en cumbres bilaterales, lo que pretende simbolizar la amistad entre China y otros países en desarrollo

Al considerar los objetivos que persigue dicha ayuda/cooperación, pueden distinguirse diferentes enfoques al respecto. El primero reconoce su rol complementario a los recursos financieros necesarios para impulsar el desarrollo en los PED. De hecho, se sostiene que al incrementarse los términos de intercambio de la región latinoamericana, se han mejorado las cuentas fiscales y externas, el acceso de los consumidores a bienes de consumo baratos, y de los productores a máquinas y equipos de bajo coste. A lo que se añade la posibilidad para las empresas locales de integrarse en redes globales de producción a través de alianzas estratégicas con empresas chinas. Finalmente, China se ha convertido en una nueva fuente de capital para financiar intervenciones relativas a infraestructura y déficits externos (Moreira Cunha, Da Silva Bichara & Caputi Lélis, 2013).

Por otra parte, desde un segundo enfoque, se sostiene que la ayuda china podría servir como un factor que dificulte el desarrollo, con el alto riesgo que los países receptores caigan en impago de deuda por la reducción de incentivos relativos a la buena gobernanza y la realización de reformas. Se alude también a la posibilidad que dicha ayuda socave las reglas y buenas prácticas de la ayuda al desarrollo llevadas adelante a través de los años por la comunidad de donantes (Kobayashi, 2008). Asimismo, en ALC, el ascenso de China tendería a reforzar la especialización regional en la producción de bienes primarios, a reducir el sector industrial, tanto en el mercado interno como en el extranjero, e incluso a desviar la IED, conduciendo a que empresas multinacionales trasladasen sus plantas desde América Latina hacia China (Moreira Cunha *et al.*, 2013).

Un tercer enfoque considera a la ayuda externa china como un instrumento que posibilita a las firmas chinas avanzar en sus actividades económicas en el exterior.

---

refinanciamiento) que tienen un elemento de donación muy bajo para calificar como AOD.

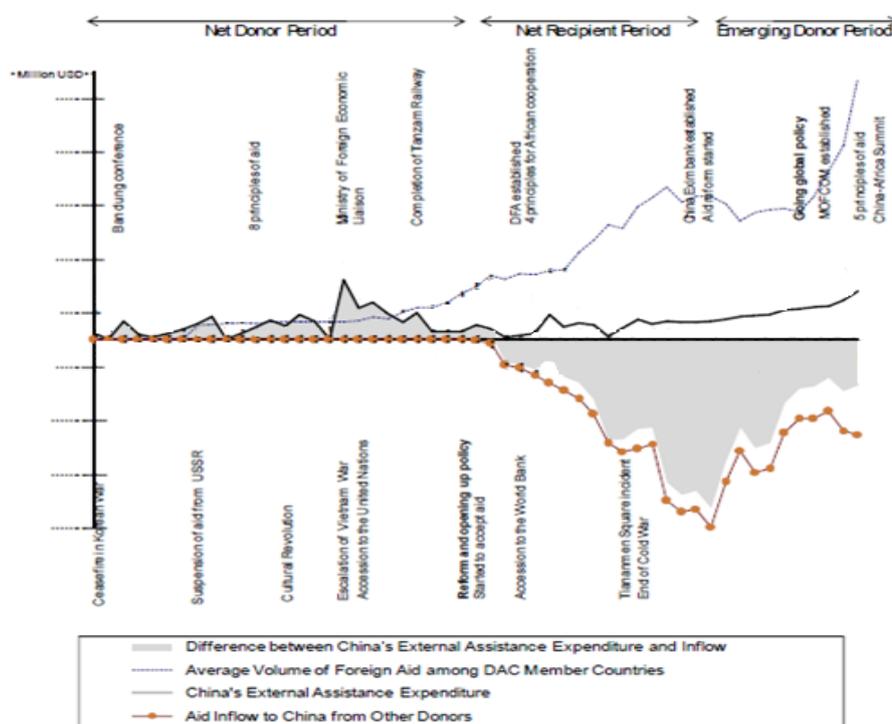
*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

Como resultado, el gobierno ha explorado la ayuda combinada con el comercio y la inversión como una estrategia que posibilita a las empresas de propiedad estatal expandir sus operaciones en el exterior, sin socavar el principio de igualdad y mutuo beneficio con los países receptores. Esta estrategia se enmarca en el estilo de cooperación *trinity*, es decir, la ayuda es provista en combinación con mecanismos de mercado, como el comercio y la inversión. De esta manera, se busca asegurar el acceso a recursos naturales y energéticos y la apertura de nuevos mercados internacionales para sostener el sector industrial-manufacturero de exportación (Castro Salgado, 2013). Sin embargo, para el caso de los países latinoamericanos que cuentan con una estructura productiva y de exportación más diversificada, se podría llegar a presentar un patrón regresivo de especialización. Por ejemplo, mientras que México, América Central y el Caribe serían afectados, dada la competencia china en el mercado estadounidense y la falta de generación de exportación compensatoria al mercado chino, América del Sur se beneficiaría de la demanda china de materias primas y alimentos y de su oferta de bienes de consumo baratos (Moreira Cunha *et al.*, 2013).

Las consideraciones anteriores resultan útiles al momento de analizar la evolución histórica de la ayuda/cooperación exterior china, que puede comprenderse en tres grandes fases: la primera, de 1953 a 1979, cuando China es un donante neto; la segunda, de 1980-1995, cuando el país se convierte en un receptor neto y, finalmente, desde 1995, cuando China se destaca como donante (re)emergente en el mundo. Dada la delimitación temporal del presente estudio, se hará hincapié en este último periodo, marcado por una serie de factores que llevan a manifestar el nuevo papel de China: la ayuda recibida por el país alcanza su máximo ese año, luego del cual se reduce fruto de la “fatiga del donante”; el fin de la Guerra Fría y la percepción de la menor dependencia del país como receptor, dado su sostenido crecimiento económico; y la reforma del sistema de ayuda iniciada en 1995, que conduce a la nueva arquitectura institucional de la cooperación china (Aguirre Carmona, 2010).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

**Gráfico 1.** Tendencia de largo plazo de la ayuda externa hacia y desde China



*Fuente:* Kobayashi (2008:5)

Al considerar el caso específico de la región latinoamericana, desde la finalización de la Guerra Fría, los objetivos de China cambian y se concentran en la búsqueda de asociaciones estratégicas bilaterales para mejorar la cooperación y la coordinación en asuntos internacionales y de integración económica, relación que se ve favorecida por las colonias chinas establecidas en la región. Junto a estas estrategias, también se distinguen el impulso al multilateralismo, como contrapeso al poder hegemónico de Estados Unidos; y el pragmatismo y desideologización como guías de la política exterior hacia ALC (Yopo Herrera, 2011).

Cabe destacar que el manifiesto interés por ampliar la cooperación económica y comercial de China con ALC a partir de la década de 1990, ha resultado en el aumento de las relaciones comerciales, si se considera la complementariedad entre ambas estructuras económicas; el impulso a la cooperación interempresarial, el establecimiento de *joint ventures* para la explotación de los recursos naturales y la consolidación de la cooperación científico-técnica. Como consecuencia, se ha producido el incremento de los intercambios, el impulso a la vinculación de China en el marco de los esquemas de integración latinoamericanos y el mutuo interés por ampliar el comercio y las inversiones<sup>4</sup>.

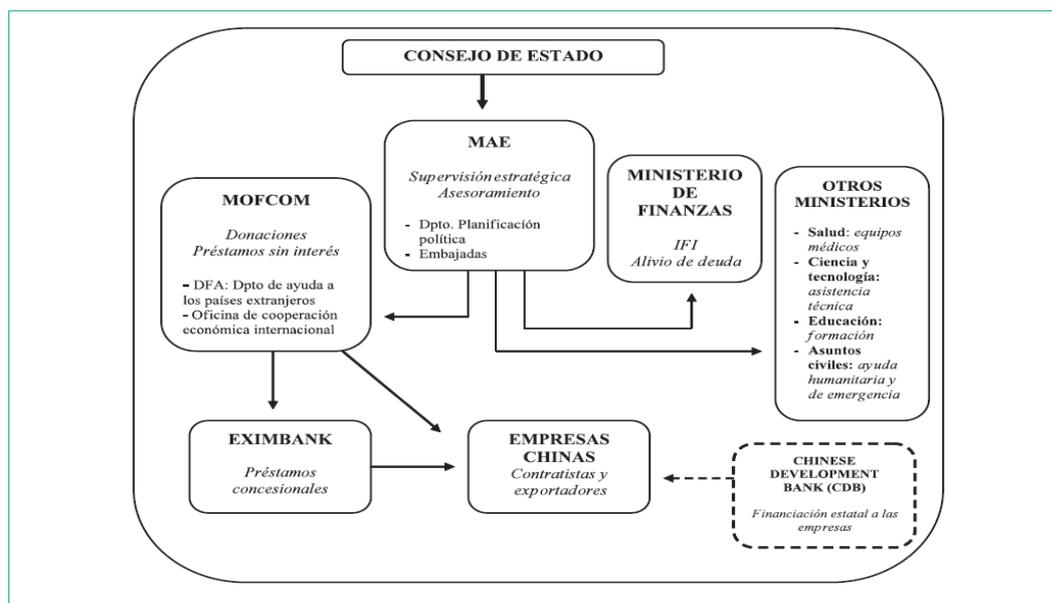
<sup>4</sup> Martin, Hongbo, Yang & Sanborn (2011) explican que la estrategia actual de China incluye fusiones y adquisiciones a través de la compra de activos locales, *joint ventures* con compañías locales y *swaps* petroleros, donde se intercambia crédito a largo plazo por petróleo.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

Si se alude a los principios rectores de la política de cooperación/ayuda china, el *White Paper* (2011) explica que se han pretendido enriquecer, mejorar y desarrollar los “Ocho Principios” establecidos en la década de 1960, destacando como características básicas de su política: ayuda “incansable” a los países receptores para su auto-desarrollo; no imposición de condicionamientos políticos; adhesión a la equidad, mutuo beneficio y desarrollo común; posición realista acompañada de esfuerzos para alcanzar lo considerado “óptimo”; “mantenimiento del ritmo de los tiempos” y atención a la reforma e innovación. En particular, Kobayashi (2008) sostiene que esta tercera característica debe ser entendida como una visión de la Cooperación Sur-Sur, a través de la cual China se posiciona frente a los donantes del CAD como líder del Tercer Mundo. En definitiva, la ayuda al desarrollo se concibe como una actividad *win-win*.

Dichos principios de la ayuda encuentran su soporte en una arquitectura institucional compuesta por los siguientes organismos, cada cual con mayor o menor incidencia en la política de ayuda/cooperación exterior (Aguirre Carmona, 2010):

**Gráfico 2.** Arquitectura institucional de la ayuda exterior china



*Fuente:* Aguirre Carmona (2010:114)

- Consejo de Estado: máximo órgano ejecutivo de China y responsable final de las decisiones en materia de ayuda/cooperación.
- Ministerio de Comercio: responsable del diseño de la política exterior de comercio, inversión y cooperación económica. Lleva adelante la gestión -directa- de la ayuda en forma de donaciones y préstamos sin interés; asimismo, coordina con el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (en adelante, Eximbank) la ayuda en forma de préstamos concesionales. Por un lado, el Departamento de Ayuda a los Países Extranjeros (Department of Aid to Foreign Countries o DFA) diseña e

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

implementa la política de ayuda externa, elabora las propuestas presupuestarias correspondientes, establece un diálogo político con los gobiernos de los países socios, controla el gasto de fondos de ayuda externa, incluidos aquellos destinados a proyectos financiados con préstamos concesionales y el Fondo de Ayuda Externa para la Inversión y la Cooperación Conjunta; examina la calificación de empresas que desean ejecutar proyectos, así como efectúa el monitoreo y supervisión del progreso en su implementación (Kobayashi, 2008). Por otro lado, el Departamento de Inversión Externa y Cooperación Económica (Department of Outward Investment and International Cooperation) organiza y coordina la implementación de la estrategia going global, guía y gestiona los asuntos relacionados con la inversión externa y la cooperación económica. Como hipótesis, se sostiene que esta repartición se correspondería con la Oficina de Cooperación Económica Internacional presente en la figura dos.

- Ministerio de Asuntos Exteriores: es el encargado de supervisar las líneas maestras de la cooperación, como parte integrante de la política exterior.
- Ministerio de Finanzas: tiene la responsabilidad de concretar las operaciones de alivio de deuda y las contribuciones a las instituciones multilaterales, así como de compilar y preparar los presupuestos de la ayuda.
- Eximbank: de propiedad estatal fue creado en 1994 para ofrecer a empresas chinas créditos a la exportación. Desde 1995, en coordinación con el DFA, mantiene un programa de créditos concesionales, entre otros muchos instrumentos que gestiona, tales como: créditos para importación y exportación, préstamos para contratos off-shore e inversión externa; y préstamos soberanos de otros gobiernos e instituciones financieras internacionales. Cabe destacar que el gobierno chino canaliza su ayuda al desarrollo a través del Eximbank, y no mediante su Banco de Desarrollo (en adelante, BCD), cuyas tasas de interés tienden a ser más altas (Gallagher et al., 2012).
- BCD: también de propiedad estatal, financia a diferentes órganos dentro del gobierno chino y, a través de financiación ordinaria, promueve la internacionalización de la empresa china. Si bien su aporte no se computa como ayuda, su asociación con el Eximbank posibilita el financiamiento de proyectos y de empresas chinas, a través de grandes préstamos, muchas veces estas últimas involucradas en intervenciones de ayuda.
- Empresas de Propiedad Estatal: entre las principales se encuentran: China National Offshore Oil Corporation (en adelante, CNOOC), China National Petroleum Corporation (en adelante, CNPC), China Petrochemical Company (en adelante, SINOPEC), que proveen apoyo financiero y técnico.

Existen, además, otros ministerios que implementan diferentes formas de ayuda: el Ministerio de Salud, que gestiona los equipos médicos enviados a terreno; el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que brinda asistencia técnica; el Ministerio de Educación, responsable de iniciativas de formación; el Ministerio de Asuntos Civiles, que provee ayuda humanitaria y de emergencia; así como el Ministerio de Cultura, la

Administración General de Deportes y la Administración Estatal de Asuntos Religiosos.

Las provincias y municipalidades chinas, por su parte, sobre todo a partir de las reformas introducidas en la década de 1980, también se han vuelto actores activos al ofrecer servicios de consultoría, asesoramiento y ejecución de intervenciones en el exterior. De hecho, en América Latina se desarrollan, cada vez con mayor frecuencia, visitas de delegaciones de provincias chinas a sus contrapartes latinoamericanas, firma de acuerdos de intercambio/cooperación, visitas oficiales mutuas, etc.

Como se observa, es determinante la presencia estatal en el esquema institucional de la ayuda/cooperación externa china, y se destaca la clara orientación de muchos organismos hacia la promoción del comercio, inversión e internacionalización de la empresa, lo que resulta en un trabajo relativamente compacto y consistente (Aguirre Carmona, 2010:116). No obstante, todavía quedan algunos aspectos desconocidos respecto a dicha estructura organizacional, como el rol preciso de las principales empresas de propiedad estatal en la planificación, toma de decisiones e implementación de los programas de ayuda chinos, así como hasta qué punto el BCD opera proveyendo ayuda y qué rol asesor tendría el Ministerio de Defensa (Wolf *et al.*, 2013).

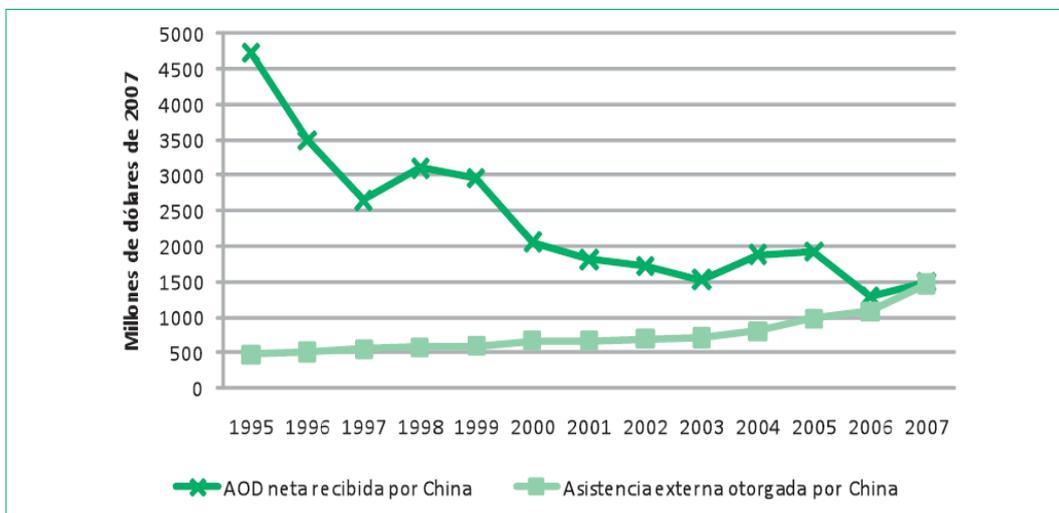
### **3. Modalidades, instrumentos y distribución de la ayuda/cooperación.**

Ante todo, es preciso mencionar la renuencia de China a revelar información sobre cuánto, cómo y hacia qué países ha dirigido la ayuda, lo que podría explicarse por su intención de evitar la posible presión por parte de los países que reciben menos ayuda; el hecho que China no conoce -exactamente- la cuantía de ayuda otorgada; sumado a que el gobierno no puede legitimar esta última a otros países, cuando se enfrentan problemas de pobreza interna. No obstante, existen algunas fuentes de datos disponibles, aunque no totalmente completas, como el Ministerio de Comercio, el Eximbank y los China Commerce Year Books (Kobayashi, 2008).

Entre 2001 y 2011, la ayuda china comprometida en todo el mundo se incrementó desde 1.700 millones hasta 189.000 millones de dólares estadounidenses anuales, cuyos montos registrados en 2010 y 2011 resultaron equivalentes al 3% del PIB chino. Si bien en años anteriores el ascenso fue leve pero sostenido, en el periodo considerado el promedio anual comprometido fue 61.000 millones de dólares, y el incremento medio de 19.000 millones de dólares al año. Respecto a la ayuda comprometida acumulada a nivel mundial, ésta fue de 671.100 millones de dólares.

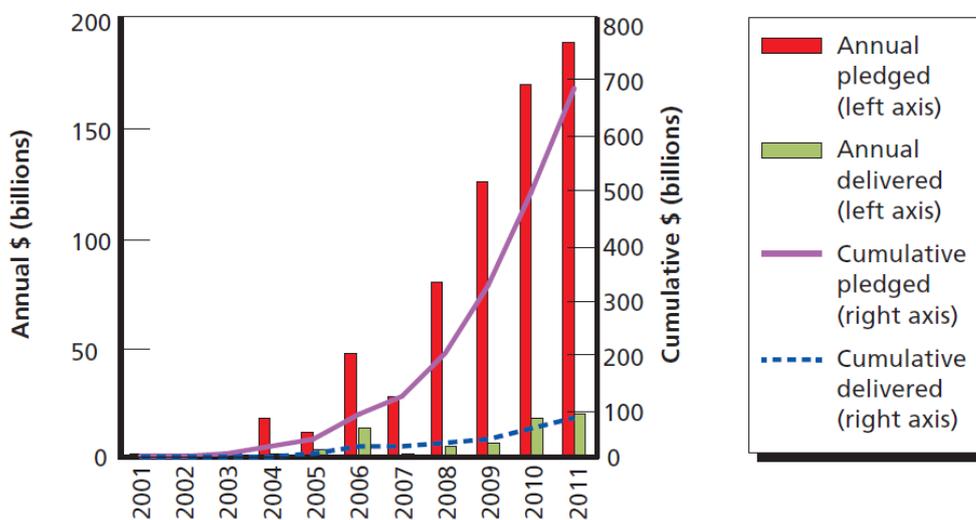
Lo anterior podría explicarse dado que, desde la década de 1990, China ha tenido grandes superávits en cuenta corriente, entre 200 y 350.000 millones de dólares estadounidenses anuales, lo que ha aumentado la tenencia de divisas a 1,5 trillones de dólares, y ha provisto de amplio financiamiento para expandir la ayuda externa -y la inversión extranjera-. A lo que se añade el interés de China por ampliar sus fuentes y suministros de recursos naturales como una forma de sostener su rápido crecimiento económico. Sin embargo, es preciso mencionar que la ayuda provista es menor que aquella comprometida (Wolf *et al.*, 2013).

**Gráfico 3.** Ayuda otorgada y recibida por China, 1995-2007



*Fuente:* Aguirre Carmona (2010:113)

**Gráfico 4.** Ayuda externa y actividades de inversión chinas, costos anuales y acumulados, 2001 - 2011



*Fuente:* Wolf et al. (2013:19)

### 3.1. Modalidades e instrumentos de la ayuda/cooperación

Desde una versión oficial, al considerarse las modalidades de ayuda, el *White Paper* (2011) sostiene que esta última es provista en su mayoría de forma bilateral. Además, se afirma que el país apoya y participa en programas de ayuda de Naciones Unidas y ha

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

desarrollado intercambios y cooperación con otras organizaciones multilaterales y países con una actitud de “mente abierta”. China también desarrolla cooperación trilateral y regional con algunas organizaciones multilaterales y países en lo relativo a construcción de capacidades, formación e infraestructuras, que otorgaría ventajas a todos los participantes, sobre la base del respeto a las necesidades de los países receptores y la promoción conjunta del alivio a la pobreza global.

En cuanto a los instrumentos, dicho documento oficial distingue tres (a los que alude como recursos financieros de ayuda externa): donaciones, préstamos sin interés y préstamos concesionales. Mientras que los dos primeros provienen de las finanzas estatales, los préstamos concesionales son provistos por el Eximbank. Las donaciones se orientan a la construcción de infraestructuras (hospitales, escuelas, viviendas de bajo costo o proyectos de abastecimiento de agua, entre otros), así como al desarrollo de los recursos humanos de la cooperación internacional, cooperación técnica, “asistencia en especie” y ayuda humanitaria de emergencia.

En segundo lugar, los préstamos sin interés, utilizados en muchos casos para la construcción de instalaciones públicas y provistos a gobiernos con condiciones económicas relativamente buenas, se otorgan por un periodo de 20 años, incluyendo cinco años de uso, cinco años de gracia y diez de amortización. Finalmente, los préstamos concesionales se han orientado hacia los sectores de transporte, comunicaciones, infraestructura eléctrica y, en menor medida, al desarrollo de recursos energéticos y minerales.

Los préstamos chinos incluyen la ayuda ligada, con la condicionalidad de invertir una parte del monto recibido en la compra de bienes chinos. Asimismo, comparados con aquellos de los bancos occidentales, se focalizan en infraestructura e industria pesada, canalizando el 87% de los mismos a los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte y vivienda (en adelante, EMITC) (Gallagher *et al.*, 2012). Occidente, en cambio, financia sectores como el social, el de salud y el medioambiental. Por último, si se hace referencia a los prestatarios en ALC, los bancos chinos han destinado el 61% de sus préstamos a Ecuador y Venezuela, mientras que las instituciones financieras internacionales y los bancos occidentales han financiado a Colombia, México y Perú. Solo Argentina y Brasil han recibido proporciones significativas de préstamos de bancos chinos y occidentales (Gallagher, Irwin & Kolesky, 2013).

Cabe mencionar de manera específica los préstamos a cambio de petróleo (*commodity-backed loans* o *loans for oil*, en inglés), ya que es un instrumento muy utilizado por China en su relacionamiento con América Latina, principalmente con los países sudamericanos<sup>5</sup>. Dichos préstamos, que constituyen el 69% del total destinado a la región, combinan un acuerdo de préstamo y un acuerdo de venta de petróleo que involucra a dos bancos y compañías petroleras nacionales. Venezuela, por ejemplo, desde 2008 ha negociado con China seis préstamos de este tipo, que totalizan 44.000 millones de dólares estadounidenses; Brasil, en 2009, concretó uno por 10.000 millones

---

<sup>5</sup> Los préstamos a cambio de petróleo se encuentran entre cinco modelos que evidencian una nueva tendencia a la cooperación entre organizaciones financieras y empresas petroleras, entre los cuales también se encuentran: modelo de servicio técnico; modelo de desarrollo conjunto; modelo de participación en la construcción de infraestructura y un modelo de investigación conjunta en tecnologías de biocombustibles (Martin *et al.*, 2011).

de dólares; mientras que Ecuador ha logrado materializar cuatro desde 2009, que suman una cifra cercana a los 5.000 millones de dólares (Castro Salgado, 2013: 53).

Desde la perspectiva china, los préstamos a cambio de petróleo serían beneficiosos ya que posibilitan establecer cadenas de suministro de crudo diversas y a largo plazo; promover sus exportaciones; utilizar de forma productiva las reservas en dólares; expandir el uso internacional del yuan y las compañías chinas en el exterior, así como contribuir a la construcción de relaciones con los gobiernos sudamericanos, disminuyendo riesgos e incrementando beneficios. Por otra parte, desde la perspectiva latinoamericana, también serían en cierta medida favorables por las siguientes razones: los contratos establecen la compra de los cargamentos de petróleo a precios de mercado del día de embarque; se paga bonos por barril de petróleo, sobre el precio de mercado; las tasas de interés de los préstamos tienden a ser más bajas que aquellas de otros prestamistas de deuda soberana; y posibilita a los prestatarios no solventes acceder a financiamiento<sup>6</sup> (Gallagher *et al.*, 2012).

No obstante, estos instrumentos también podrían representar una estrategia *win-win-win*, resultando como únicos ganadores el banco, las arcas y las empresas chinas. Asimismo, algunos argumentan que China procura asegurar grandes reservas de petróleo a costos muy bajos, al tiempo que se protege de futuras alzas de los precios internacionales. Incluso para el caso específico de Ecuador, se aduce que los términos de negociación de los préstamos han resultado en pérdidas millonarias para el país (Castro Salgado, 2013).

### ***3.2. Distribución geográfica y temática***

De acuerdo con datos del White Paper (2011) correspondientes a 2009, dos tercios de la ayuda china se ha dirigido a los países menos desarrollados (Least Developing Countries, LDC) y a otros países de ingresos bajos (Other Low Income Countries, OLIC). Asia y África, regiones donde habita el mayor porcentaje de pobres a nivel mundial, reciben alrededor del 80% de los fondos de ayuda externa china.

Catorce países de la región recibieron, entre 2001 y 2011, la mayor cuantía de cooperación económica, comparado con las regiones de África, Oriente Medio, Asia del Sur, Central y del Este. Cabe destacar, entre 2009 y 2011, su materialización en proyectos relativos a recursos naturales, siendo de relevancia la vinculación de China con cuatro países ricos en recursos naturales: Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador (Wolf *et al.*, 2013).

Cesarin (2005) sostiene que Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Perú, Panamá, Colombia y Venezuela son aquellos países que tienen una relevancia clave en las relaciones económicas con China, cuyo protagonismo puede explicarse por las

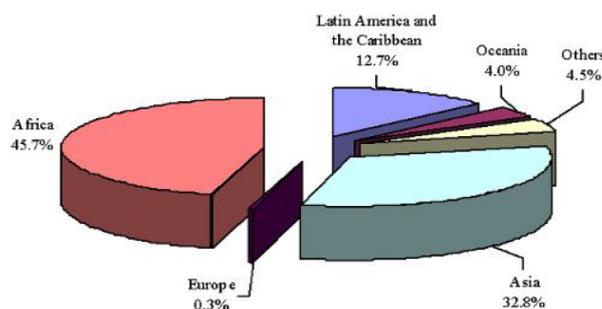
---

<sup>6</sup> Se ha afirmado de manera reciente, sin embargo, que los bancos chinos no están ofreciendo mejores tasas de interés que sus pares occidentales, de manera generalizada o por amplios márgenes. Por ejemplo, las tasas del Banco de Desarrollo de China parecen altas comparadas a las del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; y aquellas del Eximbank chino son ligeramente más bajas que las del Eximbank de EEUU, debido a la ayuda al desarrollo y no a la competencia con las agencias de crédito de la OCDE (Gallagher *et al.*, 2013:15).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

siguientes razones: son las economías más dinámicas de la región medidas por el PIB; cuentan con la mayor riqueza natural; se constituyen en formadoras de consenso a nivel regional; en la etapa actual presentan grandes coincidencias políticas con China; posibilitan, como el caso de Panamá, dado su peso político relativo, la proyección de sus intereses geoestratégicos sobre Estados Unidos mediante el control de los flujos de comercio marítimo a través del canal; y, además, se han constituido en receptores de emigrados chinos. Ante este panorama, la estrategia china de inserción en el espacio económico latinoamericano se materializa a través del alto perfil dado a los intercambios políticos; la intención de establecer un diálogo directo con los mecanismos de integración regionales, como el Mercado Común del Sur, Comunidad Andina de Naciones y el Grupo Río; y la proyección hacia ALC de los vínculos establecidos en el seno del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico o del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este<sup>7</sup>.

**Gráfico 5.** Distribución geográfica de los fondos de ayuda china en 2009



Graphics shows the figures of geographical distribution of China's foreign aid funds in 2009, according to a white paper on China's foreign aid issued by China's Information Office of the State Council on April 21, 2011. (Xinhua/China's Information Office of the State Council)

*Fuente:* China's Foreign Aid White Paper (2011:15)

Como se observa en la figura anterior, ALC no representa un área geográfica prioritaria en la distribución de la ayuda china, llegando a constituir cerca del 13% del total destinado a nivel mundial. Como resultado, al analizar los sectores de intervención, sobresalen sólo unos pocos para la región:

<sup>7</sup> La CEPAL (2013) señaló para 2013 un mayor crecimiento -esperado- de Argentina (3,5%) y Brasil (3,0%) debido a la recuperación de la actividad agrícola e inversión. Paraguay mostraría un crecimiento del PIB de 10%, seguido de Panamá (8,0%), Perú (6,0%) y Haití (6,0%). Bolivia, Chile y Nicaragua crecerían 5,0%, mientras que Colombia lo haría en 4,5% y Uruguay, en 3,8%. Asimismo, se pronosticó para México un crecimiento de 3,5%, mientras que las economías del Istmo Centroamericano, además de Cuba, Haití y República Dominicana (3,8%) se verían beneficiadas por un mayor dinamismo de Estados Unidos, una mejoría del sector agrícola (especialmente en Cuba, Nicaragua y República Dominicana) y de la construcción (en Guatemala, Haití y Honduras).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

- **Industria:** se han realizado proyectos de producción industrial, que abarcan las industrias ligera, textil, maquinaria, química, metalurgia, electrónica, materiales de construcción y energía. Perú es un ejemplo de país de destino con el proyecto de la fábrica cementera Pacasmayo, entre otros receptores africanos y asiáticos.
- **Energías limpias y cambio climático:** desarrollo de tecnologías de biogás, construcción de estaciones hidroeléctricas, eólicas, cursos de formación en energías limpias y cambio climático, entre otros. Si bien los principales destinatarios han sido países africanos, también destaca la cooperación con países asiáticos y latinoamericanos. Por ejemplo, en el tema de biogás con Cuba, o bien en el sector de energía eólica con Argentina (proyecto del grupo Isolux Corsan S.A.).
- **Agricultura:** comprende, por ejemplo, la construcción de granjas, centros de demostración, estaciones de promoción y experimentación de agrotecnología; proyectos de irrigación y conservación de agua en tierras agrícolas; suministro de maquinaria, equipos y materiales; envío de agrotécnicos y expertos agrícolas, así como actividades de formación en países receptores. Muchas de estas iniciativas han tenido como destino países africanos.
- **Infraestructura pública:** principalmente incluye servicios públicos municipales, edificios, pozos para abastecimiento de agua, centros de conferencias, de deportes, de cultura, instalaciones con fines científicos, educativos y de atención médica. Aquí también destacan como países de destino los asiáticos y africanos.
- **Medicina y salud públicas:** comprende la construcción de hospitales y centros de atención médica; establecimiento de centros de prevención y tratamiento de la malaria; envío de equipos médicos al exterior; formación médica y suministro de medicamentos y otros materiales. También se evidencia una importante concentración de las intervenciones en países asiáticos y africanos.
- **Educación:** comprende la construcción de escuelas, otorgamiento de becas, formación de profesores en China, envío de profesores chinos al extranjero, cooperación en educación vocacional, técnica y a distancia.

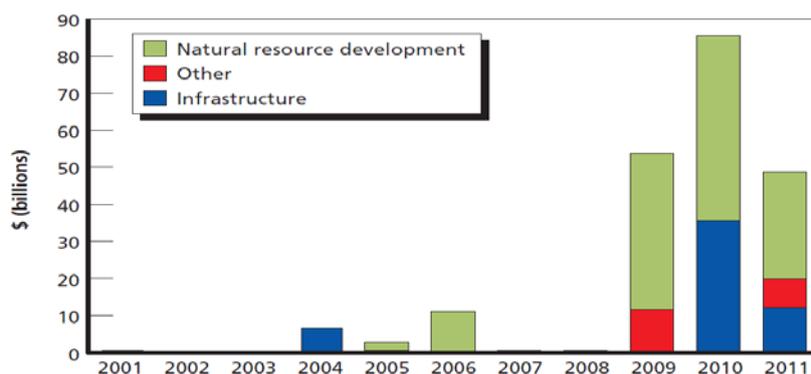
Como resumen, cabe mencionar que muchos proyectos incluidos dentro de la categoría de infraestructura son complementarios a aquellos basados en la extracción de recursos naturales. Asimismo, mientras que las intervenciones relacionadas con la primera probablemente estén reflejando, en mayor medida, las prioridades de los países receptores, el segundo tipo de intervenciones refleje de manera más directa las prioridades del donante (Wolf et al., 2013:23). Cabe aclarar que varias de estas intervenciones se ubicarían bajo el paraguas de la cooperación energética, presentado como principal modelo de asistencia china en América Latina. Esta variante de cooperación, generalmente orientada al desarrollo de infraestructura, acuerdos comerciales, integración energética y transferencia de tecnología, bajo el objetivo de garantizar seguridad y sostenibilidad energética, produce unos beneficios reales que, por otra parte, distan de ser equitativos (Castro Salgado, 2013:30).

Los proyectos basados en la extracción de recursos naturales muestran un importante

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

crecimiento entre 2006 y 2011. Su financiamiento ha proveniendo de inversiones a largo plazo de compañías mineras y de préstamos, siendo los mayores inversores: SINOPEC, CNOOC y CNPC (Wolf et al., 2013). Los préstamos, por su parte, han sido otorgados por el BCD y el Eximbank.

**Gráfico 6.** Ayuda externa y actividades de inversión chinas anuales, compromisos más desembolsos estimados, por categoría, 2001-2011



*Fuente: Wolf et al. (2013:28)*

Es fundamental señalar que cerca del 50% de los préstamos chinos a ALC se han destinado al sector de infraestructura desde 2008 (38.700 millones de dólares estadounidenses). En segundo lugar, se encuentran los subsectores de energía y minería, los cuales representan más de un cuarto del total, con predominio del primero. Finalmente, destacan los préstamos discrecionales, con tendencia al aumento, los cuales no se encuentran marcados (Ray & Gallagher, 2013).

De acuerdo con información publicada por Diálogo Interamericano (2013), a nivel agregado, el BCD, Eximbank y otros prestamistas chinos han otorgado a ALC, desde 2005, 49 préstamos por un total de 87.000 millones de dólares estadounidenses, con gran concentración en 14 países<sup>8</sup>. En 2010, ascendieron a una cifra de 37.000 millones de dólares, más que el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el U.S. Export-Import Bank. No obstante, en 2012 decrecieron a 6.800 millones de dólares, por encima del 80% del valor registrado en 2010, destacándose como receptores: Venezuela, Ecuador, Guyana, Perú y las Bahamas, con una gran concentración en los dos primeros (Ray et al., 2013). A modo de ilustración, se detalla la cooperación establecida con algunos países sudamericanos:

- Venezuela: ha sido el mayor receptor de préstamos en ALC, con un total de 13, cuyo monto asciende a 50.600 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, otorgado a través del BCD, del Industrial and Commercial Bank of China Limited (en adelante, ICBC) y Eximbank. Más de la mitad de los préstamos se han destinado al sector de infraestructura; aunque también sobresalen los sectores de energía, minería y otros<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. en Diálogo Interamericano (2013): [http://thedialogue.org/map\\_list](http://thedialogue.org/map_list).

<sup>9</sup> Otros tipos de préstamos incluyen bonos del Estado, financiación comercial, un préstamo de desarrollo de PyMEs en Uruguay, el desarrollo de satélites en Bolivia, los relacionados con el Fondo de

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

- Argentina: ubicado en segundo lugar, con ocho préstamos otorgados que ascienden a la suma de 14.100 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, financiados mediante BCD, China International Trust and Investment Corporation, China Construction Bank y otros. Todos los préstamos se han dirigido a proyectos de infraestructura<sup>10</sup>.
- Brasil: tercero en la lista como receptor de préstamos en la región, que totalizan siete, por un monto cercano a los 13.400 millones de dólares estadounidenses. Los mismos han sido otorgados por BCD, ICBC, Eximbank y SINOPEC, con predominio del sector de energía (11,14 millones de dólares), aunque también destacan minería e infraestructura.
- Ecuador: si bien el monto de los préstamos percibidos ha sido menor que en los casos anteriores, 9.900 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, se encuentra sólo debajo de Venezuela si se considera la cantidad de préstamos que le han sido otorgados, que suman 10. Sus prestamistas principales han sido el BCD, Eximbank, PetroChina y Banco de China. Cerca del 80% se ha dirigido al sector de energía, siendo también de relevancia los sectores de infraestructura y otros.
- Perú: situado por debajo de Bahamas y México en lo referido al monto de los préstamos, cuatro, que totalizan 2.300 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, cerca del 87% de los mismos se ha orientado al sector de minería; aunque también destacan los sectores infraestructura y otros. Los prestamistas principales han sido Eximbank y BCD.
- Bolivia: con un total de tres préstamos percibidos, por un monto cercano a los 611 millones de dólares estadounidenses, se ha financiado principalmente al sector de infraestructura, si bien le secundan los sectores de energía y otros. Se trata de los mismos prestamistas que en el caso anterior.

Otros países que merece la pena destacar son: Chile, que recibió un préstamo por un total de 150 millones de dólares estadounidenses, por parte de BCD y Hong Kong and Shanghai Banking Corporation, dirigido al sector de infraestructura; Guyana, prestatario de Eximbank por 130 millones de dólares y destinado al mismo sector; Colombia, receptor de un préstamo de 75 millones de dólares del BCD (y Corporación Andina de Fomento) dirigido también a infraestructura; y, finalmente, Uruguay, que recibió un préstamo de 10 millones de dólares del BCD destinado al sector PyME.

Como sugieren Gallagher et al. (2013), es escasa la probabilidad que los préstamos chinos a ALC continúen duplicándose todos los años a futuro. Dado que el auge de

---

Financiamiento Conjunto entre China y Venezuela, y financiamiento de vivienda en este último.

<sup>10</sup> En junio de 2012, Argentina y China firman una serie de acuerdos para impulsar el comercio y la inversión. Se acordaron los términos de un préstamo para modernizar la red ferroviaria de Belgrano Cargas, lo que posibilitaría la modernización de 1500 km de ruta que conecta con importantes regiones productoras de soja en el norte del país. China es un comprador principal de los granos y aceite de soja (Mercopress, 2012).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

estos instrumentos en 2009 y 2010 estuvo liderado por los compromisos de préstamo a Venezuela, Argentina y Brasil, los mismos podrían estabilizarse debido a la falta de demanda.

**Tabla 1:** Préstamos chinos hacia ALC, por prestatario y sector objetivo 2008 - 2012  
(miles de millones de dólares)

	Infraestructura			Industria				Otros			Total	Participación en el total
	Transportes	Comunicaciones	Otros	Energía	Minería	Turismo	Otros	Vivienda	Comercio	Discrecional		
Argentina	11,8										11,8	14,5%
Bahamas	0,1		0,0			2,5					2,6	3,2%
Bolivia	0,3	0,3		0,1							0,7	0,9%
Brasil		0,3		10,4	1,2						11,9	14,6%
Chile		0,2									0,2	0,2%
Colombia							0,1				0,1	0,1%
Costa Rica										0,3	0,3	0,4%
Ecuador	0,1			5,1						4,2	9,4	11,6%
Guyana	0,1										0,1	0,1%
Jamaica	0,3		0,1					0,1	0,1		0,6	0,7%
México		1,0									1,0	1,2%
Perú			0,1		2,0				0,2		2,3	2,8%
Uruguay							0,0				0,0	0,0%
Venezuela			24,0	2,0	1,0			4,0	1,5	8,0	40,5	49,8%
<b>Total</b>	<b>12,7</b>	<b>1,8</b>	<b>24,2</b>	<b>17,6</b>	<b>4,2</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>	<b>4,1</b>	<b>1,8</b>	<b>12,5</b>	<b>81,3</b>	
<b>Participación en el total</b>	<b>15,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>29,8%</b>	<b>21,6%</b>	<b>5,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>5,0%</b>	<b>2,2%</b>	<b>15,4%</b>		

*Fuente:* elaboración propia basada en Ray *et al.* (2013)

### **3.3. ¿Cuál es el papel de las corrientes comerciales y las inversiones entre China y ALC?**

El creciente interés de China en ALC se vincula, principalmente, a su objetivo de conseguir un acceso amplio a recursos naturales y productos primarios, como petróleo, minerales y soja; su intento por aislar a Taiwán, reforzando su presencia diplomática en la región; y la apertura de mercados y oportunidades alternativas a sus bienes e inversiones, reconociendo, sin embargo, la influencia dominante, política y económica, de EEUU en el hemisferio occidental (Lum *et al.*, 2009). La estrecha relación de China con la región, que registra un sólido crecimiento en 2000, ha tenido lugar de forma directa, mediante el comercio y la IED, como indirectamente, si se considera el impacto chino en los precios de los bienes primarios a nivel internacional (Banco Mundial, 2011).

De acuerdo con Ray *et al.* (2013), en 15 años China se ha convertido en el socio comercial número uno de las economías más grandes de ALC, pudiendo identificarse las siguientes tendencias:

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

- Respecto al volumen de comercio y saldo comercial, las exportaciones de ALC a China se incrementaron desde 2000, pero disminuyeron en 2012, lo que condujo a un estancamiento de su tasa de crecimiento en dólares reales en un 7,2%, comparado al promedio anual del 23%, entre 2006 y 2011. Detrás de esta ralentización se esconde la caída en los precios de los productos primarios, si bien las exportaciones han continuado aumentando en volumen. Asimismo, puesto que el valor de las exportaciones chinas a ALC ha crecido de manera más rápida que el de las exportaciones latinoamericanas a China, se abrió un déficit comercial en bienes en los años 2011 y 2012, que se espera continúe incrementándose en 2014. En cuanto a las importaciones regionales desde China, entre 2006 y 2011, éstas crecieron el doble que las totales. China ya superó, levemente, a la Unión Europea como segundo principal mercado de origen de las importaciones regionales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2012:27). Finalmente, en el periodo 1999–2005, las importaciones chinas desde ALC aumentaron siete veces (Jenkins, Dussel Peters & Mesquita Moreira, 2008), continuando el crecimiento-aunque no idéntico- entre 2005 y 2011 (CEPAL, 2012:26).
- Si se alude a las exportaciones de ALC a China, más de la mitad se concentran en tres grandes sectores relacionados al cobre, hierro y soja, con gran protagonismo de tres países: Argentina, Brasil y Chile, así como Perú, que junto con Chile exportan harina de pescado. Sin embargo, en general, se trata de sectores propensos a grandes oscilaciones de precios<sup>11</sup>. Se ha explicado que el predominio de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales en la estructura exportadora latinoamericana se debe en parte al patrón de proteccionismo comercial chino, que resulta en un aumento de obstáculos con el grado de procesamiento del bien exportado (Jenkins et al., 2008). Como excepción destaca Costa Rica, ya que en su estructura de exportaciones sobresalen los bienes de alta tecnología, como resultado de la estrategia global que ha desarrollado la transnacional estadounidense de tecnología Intel (Paus, 2009).
- Por último, las exportaciones de China a ALC están diversificadas, y destacan las manufacturas de origen electrónico y los vehículos<sup>12</sup>.

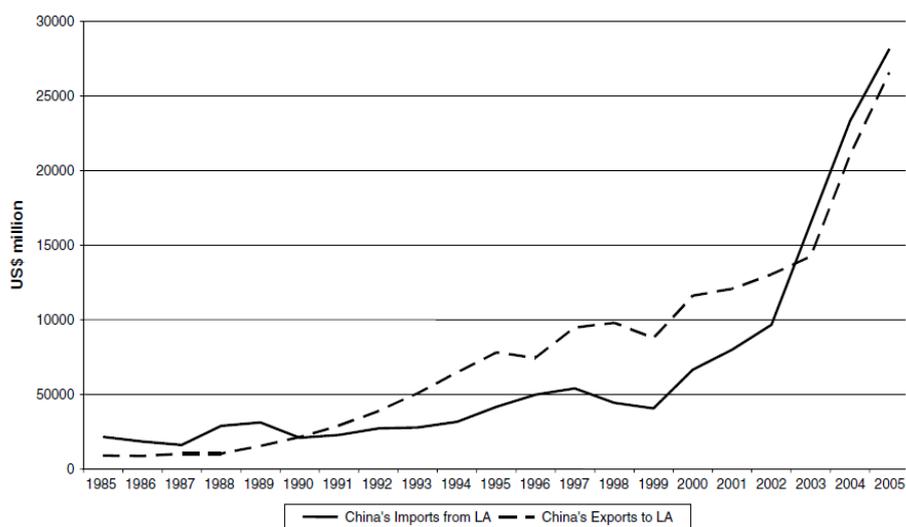
---

<sup>11</sup> En la actualidad, el comercio de China con Brasil, Chile y Perú es superior al de cualquier otro país. De acuerdo a ciertas estimaciones, en 15 años, China se convertirá en el mayor socio comercial de América Latina. Brasil es el mayor socio económico de China en la región, mientras que México, el principal mercado para su producción industrial, importando más que cualquier otro país de América Latina (Infolatam, 2014)

<sup>12</sup> De acuerdo a Paus (2009), los países de Mercado Común del Sur y México han importado desde China en gran parte bienes eléctricos y electrónicos (40 y 50% de las importaciones totales, aproximadamente). Por otra parte, en las importaciones de los países andinos y centroamericanos sobresalen los bienes de bajo contenido tecnológico. Mientras que todos los países de la región importan bienes de tecnología media, como radiograbadores, electrodomésticos, etc.

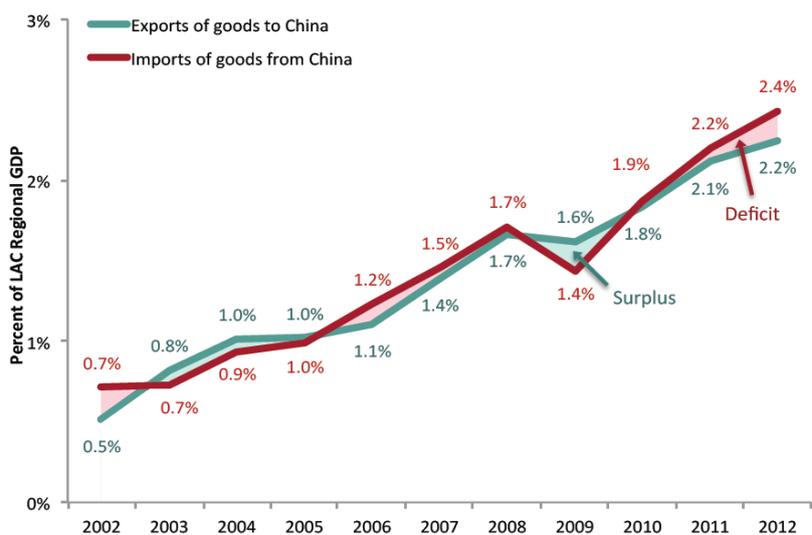
*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

**Gráfico 7.** Flujos comerciales de China con ALC, 1985-2005



Fuente: Jenkins et al. (2008:236)

**Gráfico 8.** Comercio en bienes de ALC a China. 2002-2012



Fuente: Ray et al. (2013:3)

Es importante destacar que el aumento de la competencia china en terceros mercados ha representado para algunos países latinoamericanos una amenaza importante,

particularmente desde el acceso de China a la Organización Mundial de Comercio en 2001, la eliminación de las cuotas en textiles y prendas de vestir (MFA quotas) a principios de 2005, y el mantenimiento de niveles arancelarios altos en sectores de interés exportador para ALC. De esta forma, los efectos del creciente protagonismo chino en el comercio internacional regional han sido diversos, de acuerdo al país que se considere. Argentina, Chile, Perú y Venezuela, caracterizados por un alto grado de especialización en la producción y la exportación de productos básicos, han podido reforzar su patrón de inserción internacional. En cambio Brasil, que posee un sector manufacturero considerable, si bien ha obtenido importantes superávits en las exportaciones de productos básicos, ha enfrentado considerables déficits comerciales en el primero. Lo que explicaría la pérdida de dinamismo, dimensión, densidad, influencia externa y eficiencia de su industria (Moreira Cunha *et al.*, 2013). Finalmente, México, América Central y el Caribe han perdido cuotas de mercado, en rubros como el textil<sup>13</sup>.

Para el caso específico de Argentina, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2013), en los primeros nueve meses de 2013, los principales destinos de las exportaciones de bienes del país, al considerar valores absolutos, fueron: Brasil, China, Chile, Estados Unidos y Venezuela. Respecto a los principales países de origen de las importaciones de bienes en el período, éstos fueron: Brasil, China, Estados Unidos, Alemania y Bolivia<sup>14</sup>. Cabe destacar que mientras las exportaciones a China totalizaron 5.212 millones de dólares estadounidenses, y se concentraron en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, las importaciones provenientes de dicho país ascendieron a un monto de 1.117 dólares, en su mayoría compuestas por bienes de capital e intermedios. Es decir, si bien existe una relación comercial estrecha entre ambos países, al constituir China el segundo socio comercial bilateral, el intercambio se presenta como claramente desigual, dada la importante brecha existente en el valor agregado de los bienes comercializados.

Como un intento estratégico de dinamizar las relaciones comerciales con sus pares a nivel mundial, China comienza a extender su red de acuerdos comerciales a partir de 2001, cuando se firma el primer acuerdo con otros miembros del Acuerdo de Bangkok. En ALC, ha establecido Tratados de Libre Comercio (en adelante, TLC) con: Chile, primero que negoció China con un país no perteneciente al bloque ASEAN y cuya entrada en vigencia data del 1 de octubre de 2006; Perú, cuya entrada en vigencia se produce el 1 de marzo de 2010; y Costa Rica, que entra en vigor el 1 de octubre de 2011. Asimismo, en mayo de 2012, el gobierno de Colombia estableció un memorando de entendimiento para crear un grupo de trabajo que determine la factibilidad de negociar un TLC con China, si bien al día de la fecha no se registran mayores avances. Finalmente, también destaca la existencia de asociaciones estratégicas con Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Respecto al TLC China-Chile, el gobierno chileno lo considera un acuerdo muy relevante para el país, al constituir China el primer mercado de destino de sus

---

<sup>13</sup> Desde 2008, se han iniciado varias investigaciones anti-dumping en la región a raíz de las importaciones chinas, muchas de ellas en los países que presentan un mayor sector manufacturero, como es el caso de la Argentina (49% del total), Brasil (28%) y México (11%) (CEPAL, 2012).

<sup>14</sup> El Plan de Acción Comercial de Mendoza en China 2014 señala a esta última como 13° destino de las exportaciones provinciales, que registraron un incremento del 130% entre 2010 y 2012. Las mismas se concentraron en los productos de vino embotellado y mosto (Fundación ProMendoza, 2014).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

exportaciones, y posibilitar a los consumidores chilenos acceder a una amplia variedad de bienes de consumo chinos, a precios más competitivos, además de impulsar mayores oportunidades de empleo. En abril de 2008, ambos países suscriben el Acuerdo Suplementario sobre el Comercio de Servicios, que entra en vigor en agosto de 2010 y, en la actualidad, se encuentra en fase de negociación el capítulo de inversiones. En segundo lugar, el TLC con Perú, llamado “todo en uno”, se constituye en el primer acuerdo comercial amplio de China con un PED, que comprende disposiciones sobre el comercio de bienes, servicios e inversiones. Finalmente, el TLC China-Costa Rica persigue la diversificación de la exportación a China, especialmente en el sector agrario, mediante accesos preferenciales al mercado chino (Rosales & Kuwayama, 2012).

Los tres tratados previamente descritos no sólo abordan cuestiones relativas al ámbito comercial, sino que también contienen un capítulo sobre cooperación:

“(…) En el tratado de libre comercio entre China y Chile se plantean actividades de cooperación económica en distintos ámbitos, como investigación, ciencia y tecnología, educación, cultura, minería y cooperación industrial, propiedad intelectual, materias laborales, ambiental y pymes. Esta práctica ha sido replicada en el tratado de libre comercio de China con el Perú y con Costa Rica. Si bien Chile incluyó menos áreas de cooperación que los otros dos países, su cobertura es amplia (...)” (Rosales & Kuwayama, 2012:232).

Las iniciativas de cooperación presentes en los TLC demostrarían el potencial de los vínculos comerciales para constituirse en acicates de una cooperación bilateral más amplia, enmarcada en visitas de alto nivel, suscripción de acuerdos de cooperación variados, acercamiento mutuo de instituciones académicas y establecimiento de centros culturales, entre otros (CEPAL, 2012).

Por otra parte, lo que se advierte con claridad es la existencia de una fuerte relación entre las corrientes comerciales y las inversiones recíprocas. La creciente necesidad china de abastecerse de recursos naturales desde el exterior, sumada a la urgencia por captar mercados, se ha transformado en plataforma a buena parte de las inversiones de grupos chinos en Latinoamérica, con protagonismo de la empresa pública, por ejemplo, en los sectores petrolero y minero, infraestructura portuaria y transportes. Sin embargo, las inversiones chinas no sólo están relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales, sino que en algunos casos incluyen la instalación de fábricas de ensamblaje de diversas manufacturas y de empresas de telecomunicaciones y textiles<sup>15</sup> (Oliva, 2005).

De acuerdo con el Banco Mundial (2011), basado en estadísticas oficiales chinas y considerando el periodo 2003-2009, la IED hacia ALC ha sido relativamente limitada siendo sus destinos principales las Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas, con el objetivo último de reinvertir en China (en 2010, llegaron a representar más del 90% de

---

<sup>15</sup> Hacia fines de 2009, China había suscripto 113 acuerdos bilaterales de protección de inversiones y 94 acuerdos para la eliminación de la doble tributación, 12 y 7 de los cuales, respectivamente, con países de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2012:214). Respecto al primer tipo de acuerdos, se han materializado con países como: Argentina (1992), Bolivia (1992), Cuba (1995), Chile (1994), Ecuador (1994), Perú (1994) y Uruguay (1993). Además de firmarse convenios de exención de doble tributación con Brasil y Venezuela, por ejemplo (Oliva, 2005).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

la IED china en ALC)<sup>16</sup>. Si bien de manera reciente se realizaron nuevas inversiones en manufacturas e industrias de transporte en Brasil y México (para lograr acceso al mercado norteamericano), como en Chile y Argentina (Oliva, 2005), la IED china hacia ALC continúa siendo poco significativa, comparada con la IED total hacia la región (en 2011, China representaba el 1% de la IED recibida por la región). Asimismo, se encuentra concentrada en un pequeño grupo de sectores, como alimentos y tabaco, automóviles, energía y comunicaciones<sup>17</sup> (Ver figura 11).

Los principales destinos de la IED china en Sudamérica han sido Brasil, Perú, Venezuela y Argentina, aunque también se han destacado Ecuador y Guyana (que coincide con la mayoría de los destinatarios principales de los préstamos chinos). En México y Centroamérica, a excepción de Panamá y Costa Rica, la inversión china ha sido muy escasa. En 2010, SINOPEC adquirió 40% de las operaciones de Repsol-YPF en Brasil, por 7,11 millones de dólares estadounidenses, mientras que las petroleras CNOOC y SINOCEM también anunciaron adquisiciones importantes en Brasil y Argentina, respectivamente. En el sector de minería, cabe aludir a CHINALCO y MINMETALS en Perú y WUHAN en Brasil; en telecomunicaciones, sobresalen HUAWEI y ZTE Corporation y en el rubro automotriz, las empresas Build Your Dreams (BYD), CHERY y GEELY. Al año siguiente, en 2011, volvieron a producirse importantes inversiones, como las adquisiciones de SINOCEM en Brasil y SINOPEC en Argentina, proyectos greenfield en las explotaciones mineras de MINMETALS y CHINALCO en Perú, así como el financiamiento del proyecto turístico Baha Mar (Bahamas) por parte del Eximbank<sup>18</sup> (CEPAL, 2012).

Para el caso específico de Argentina, Bianco *et al.* (2012:250) señalan que:

“(…) actualmente en el país se encuentran establecidas alrededor de una treintena de empresas chinas. La modalidad de implantación es, generalmente, la apertura de oficinas de representación con el objetivo de comercializar sus productos. No obstante, el 95% de los casos de IED se concretan mediante uniones con empresas argentinas (joint ventures), ya sea con plantas adquiridas o alquiladas (...). Previo a los mega-anuncios petroleros de fin del año 2010, los capitales chinos se concentraron mayormente en inversiones greenfield. Este comportamiento fue percibido con fuerza durante 2008 y 2009. El 98,4% de estos anuncios de inversión consistieron en proyectos que serían realizados entre las provincias de Tierra del Fuego (70,5%), Buenos Aires (22,2%) y Salta (5,7)”.

---

<sup>16</sup> Un mecanismo de estabilización automática de la cuenta corriente con el exterior, en casos de superávit elevados y sostenidos como los de China, es la exportación de IED y préstamos de capital, pero el control de la cuenta de capitales de China impide que dicho mecanismo opere plenamente, y es por ello que la IED de este país al resto del mundo es menor que la de países como Rusia, Suecia y Singapur (medida como inventario acumulado) (SELA, 2012:19)

<sup>17</sup> “El perfil de la IED china ejecutada durante el período 2000-2008 guarda un marcado sesgo hacia inversiones tipo *greenfield*. Luego de la visita del Presidente de China a Brasil, Argentina, Cuba y Chile en noviembre de 2004, el 52,7% del flujo de capitales chinos se dirigió a América Latina durante 2005, convirtiéndose en la segunda región receptora de las inversiones chinas, y superando por primera vez en la historia la participación que el resto de los países asiáticos tenían en materia de IED proveniente del mismo país” (Bianco, Bittencourt, Dussel Peters, Bazque, Sarti & Doneschi, 2012:241)

<sup>18</sup> La inversión de tipo *greenfield* se basa en la idea de construir en un campo verde. Representa una inversión fuerte para la empresa que decide llevarla a cabo, ya que se comienza de cero el desarrollo de la nueva planta (Andrade Hernández, 2013), aunque también puede comprender la ampliación de planta.

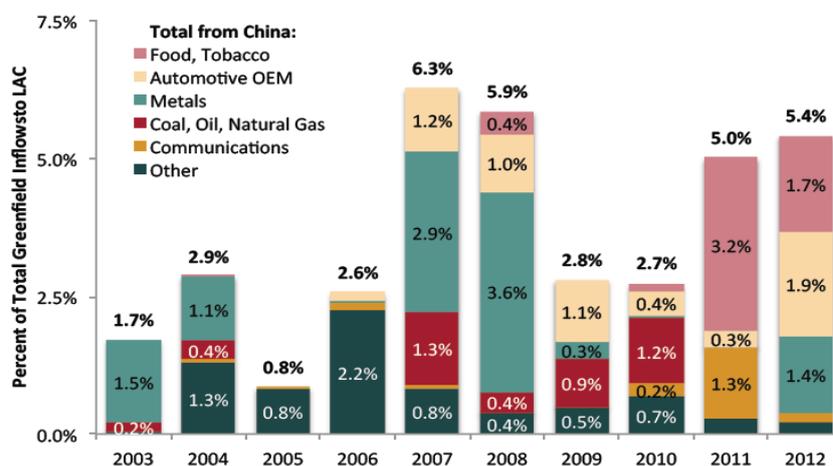
*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

**Tabla 2.** ALC: Clasificación de destinos de IED China, 2009-2010 (en millones de dólares y porcentajes del total de ingresos)

País/región	Acervo de IED china, fines de diciembre de 2009	Flujos de IED china en el extranjero en 2010	Acervo de IED china a fines de 2010	Porcentajes en el acervo regional, fines de 2010	
Todo el mundo	245750,0	68811,0	317210,0		
ALC	30595,5	10538,3	43875,6	<b>100%</b>	
Islas Vírgenes Británicas	15060,7	6119,8	23242,8	<b>53,0%</b>	<b>92,3%</b>
Islas Caimán	13577,1	3496,1	17256,3	<b>39,3%</b>	
Brasil	360,9	487,5	923,7	<b>2,1%</b>	<b>7,5%</b>
Perú	284,5	139,0	654,5	<b>1,5%</b>	
Venezuela (República Bolivariana de)	272,0	94,4	416,5	<b>0,9%</b>	
Panamá	81,1	26,1	236,6	<b>0,5%</b>	
Argentina	169,1	27,2	219,0	<b>0,5%</b>	
Guyana	149,6	28,4	183,2	<b>0,4%</b>	
México	173,9	26,7	152,9	<b>0,3%</b>	
Ecuador	106,6	22,1	129,6	<b>0,3%</b>	
Chile	66,0	33,7	109,6	<b>0,2%</b>	
Resto de la región	294,1	37,3	351,2	<b>0,8%</b>	

*Fuente:* elaboración propia basada en datos de CEPAL (2012)

**Gráfico 9.** IED China en ALC tipo greenfield, por sector, como parte del total de entradas tipo greenfield en la región



*Fuente:* Ray et al. (2013:13)

#### **4. Posibles impactos, retos y oportunidades para ALC en su relación con China**

La realidad de la trampa de la renta media provee el contexto para analizar las posibles implicaciones e impactos de la expansión económica global china en las perspectivas de desarrollo latinoamericano<sup>19</sup>. Considerando ello, el comercio y la IED constituyen dos canales principales a través de los cuales el crecimiento de China afecta a los países latinoamericanos. Mientras que los impactos directos se relacionarían, en parte, con la expansión del comercio bilateral y flujos de inversión entre China y un país particular, los impactos indirectos comprenderían, entre otros, las implicancias de la competencia comercial china en terceros mercados y el posible desvío de IED a dicho país, sobre los cuales, sin embargo, no existe consenso ni evidencia general entre los analistas (Paus, 2009).

Por un lado, el ascenso de China es considerado como una oportunidad para el desarrollo latinoamericano basado en el hallazgo que las relaciones comerciales mutuas son complementarias. En este caso, los exportadores de productos primarios podrían extraer ingresos necesarios para invertir en las prioridades de desarrollo. A ello se suma la expectativa del crecimiento a futuro de la IED china en la región, que permitiría capturar y aprovechar los beneficios del desarrollo. En el caso de las inversiones relativas a sectores basados en recursos naturales, el beneficio clave se centraría en el potencial para incrementar el ingreso de divisas y fiscal. No obstante, para lograr el desarrollo a largo plazo deberían generarse derrames o efectos positivos a partir de la educación, la formación y eslabonamientos productivos, lo que requeriría no sólo que los gobiernos latinoamericanos tuviesen capacidad de atraer inversiones, sino también de generar políticas apropiadas con el fin de incrementar la contribución de la IED a la consolidación de los activos de conocimiento internos (Paus, 2009). Además, si bien China cuenta con importantes recursos financieros, no posee una gran ventaja en tecnología y conocimiento sobre ALC como, por ejemplo, Japón tenía sobre los Tigres Asiáticos, lo que limita los beneficios potenciales de su inversión sobre las mejoras en la productividad regional (Banco Mundial, 2011).

Si se alude a sectores productivos específicos, Cesarin (2005: 34-43) explica algunas oportunidades y retos que enfrentarían los países latinoamericanos. En el sector agroalimentario, las declaraciones oficiales han apuntado a considerar ALC como una región proveedora alternativa, útil para diversificar el riesgo alimentario y garantías de provisión a largo plazo, quedando en manos de empresas chinas el control de las operaciones de explotación y exportación. Con ello, se plantea la relevancia de constituir consorcios o alianzas latinoamericanas con el fin de incrementar las capacidades de negociación sobre precios, aminorar impactos en las balanzas de pago, etc. Asimismo, dada la experiencia latinoamericana en la producción de alimentos y

---

<sup>19</sup> “La trampa de renta media alude a lentitud del proceso de convergencia de los *Middle Income Countries* (MIC) con respecto a los países de la OCDE, por la incapacidad de continuar el proceso de transición desde los sectores de bajo valor añadido (productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales y trabajo) a los de alto valor añadido (manufacturas intensivas en tecnología media y alta)” (Domínguez Martín, 2013:100)

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

desarrollo de sistemas de administración de agronegocios, la región podría contribuir a optimizar procesos productivos; mejorar la calidad a través de, por ejemplo, las biotecnologías; proveer servicios sobre administración empresarial, capacitación y marketing internacional<sup>20</sup>.

Respecto al sector industrial, ante las oportunidades de asociación estratégica vía integración de capital u operacional, y las adquisiciones de empresas latinoamericanas por parte de empresas chinas, las dirigencias locales como los líderes empresariales deberían adoptar un enfoque negociador adecuado, sobre todo si se considera que la cultura de la contraparte es radicalmente distinta. Cabe destacar, en este sentido, la realización del Foro “Empresas Chinas entran en América Latina”, organizado por la Asociación China para la Diplomacia Pública y celebrado en Guangzhou, el 25 de febrero de 2014, con la participación de representantes de algunos países sudamericanos, como Bolivia, Uruguay y Colombia<sup>21</sup>. Consciente que las empresas chinas y latinoamericanas se enfrentan a importantes oportunidades, el gobierno promueve la inversión y desarrollo de negocios en ALC por parte de sus grupos empresarios, así como se espera que sus contrapartes otorguen las condiciones y facilidades necesarias a las empresas chinas. En particular, el sector energético presenta oportunidades para ALC en lo referido a la provisión de equipos, servicios, know how en manejo de recursos, tecnologías (gas natural comprimido) y reactores de bajo costo para las plantas nucleares chinas, así como en la provisión de servicios de consultoría y administración para plantas y centrales hidroeléctricas.

Dados los crecientes flujos de comercio sino-latinoamericano, ALC puede también beneficiarse en términos de reducción de costos por flete, alternativas operativas para revitalizar rutas atlánticas y recuperación de la industria naviera, entre otros. Incluso se prevé que las inversiones llevadas a cabo por firmas chinas en el desarrollo de puertos, rutas, caminos y vías férreas, con el objeto de garantizar la salida de producción exportable y reducir costos de intermediación locales, tendrán un claro impacto en las economías domésticas como, por ejemplo, en Venezuela y Argentina, pudiendo además propender a la integración regional.

Por otra parte, China puede ser considerada como una amenaza a nivel comercial ya que, al contar con ventajas competitivas en una amplia variedad de productos, constituye un obstáculo en terceros mercados para aquellos países con una estructura exportadora similar. Cabe destacar que este posible impacto, sin embargo, no sería imputable de forma estricta a la intensificación de la relación sino-latinoamericana, ya que se supone sucedería de igual modo. Asimismo, junto a la competencia china en terceros mercados, la estructura de las exportaciones latinoamericanas reflejaría una re-especialización en recursos naturales (Paus, 2009), así como la desindustrialización de la región, acentuada por las características de la inversión respectiva (Domínguez Martín, 2013). Por su parte, las importaciones chinas en la región, cuya penetración ha ido en aumento, podrían conllevar también una pérdida de competitividad, con el

---

<sup>20</sup> Desde la Universidad de Buenos Aires, a través del Programa de Agronegocios y Alimentos y la Cátedra de Agronegocios de la Facultad de Agronomía, junto a expertos internacionales y argentinos en coordinación con las embajadas de China, Japón, India, Corea, Vietnam y Tailandia, se está organizando el Simposio: “Argentina y Asia en 2030: estrategias en los Agronegocios para un mundo en desarrollo”, previsto a realizarse en abril de 2014.

<sup>21</sup> Cfr. en Spanish.people.cn.(2014): <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1132681.shtml>

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

resultado del cierre de empresas y despido de los trabajadores. Se identifican al menos seis sectores industriales en ALC donde las importaciones chinas estarían desplazando a productores nacionales: maquinarias y equipos; textiles, confecciones y calzado; caucho y plástico; metales y productos derivados; automotores y autopartes y otras manufacturas. Con el agravante que dicha competencia se intensifica ante el contexto de las apreciaciones cambiarias reales de varios países de la región desde 2010, lo que ha conducido a generar proteccionismo (CEPAL, 2012). Por último, si bien se sostiene que para la economía en su conjunto podría ser parte de una dinámica de construcción de nuevas ventajas comparativas en áreas con mayor valor agregado, ello ha resultado difícil en el contexto latinoamericano.

En línea con lo anterior, se han señalado otras cuestiones que “tiñen” la relación sino-latinoamericana, como son: los dudosos estándares de calidad de ciertos productos chinos exportados; la conflictividad local generada por algunas actividades productivas chinas, dada la flexibilidad laboral al menor coste, como el caso de Shougang Perú; la política de compra de tierras efectuada en la región, como Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina, donde también se encuentran reservas naturales estratégicas. Se hace además referencia al fortalecimiento político-estratégico de algunos gobiernos, tales como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil, producto de la ayuda y préstamos chinos, lo que ha conducido a intensificar ciertas políticas de seguridad y defensa nacionales y al desarrollo de la diplomacia de armas por petróleo, entre otros (Yopo Herrera, 2011).

En resumen, conscientes de las posibles ventajas y desventajas de la relación mutua, existe un hecho insoslayable: en el siglo XXI, el acercamiento entre ALC y China se ha incrementado de manera notoria, lo que se evidencia en tres planos: la corriente anual comercial total (exportaciones más importaciones) entre ambas partes; el flujo de inversiones directas chinas a ALC, los intercambios gubernamentales de alto nivel y la suscripción de acuerdos e instrumentos de cooperación variados. Si bien la creciente presencia china en Latinoamérica ha alertado a EEUU, la primera es clara en señalar que no pretende afectar los intereses del segundo en la región, sobre todo si se tiene en cuenta que ALC posee una menor importancia estratégica -relativa- para China, comparada con Asia Oriental y Central (SELA, 2012).

Con el fin de lograr un salto cualitativo al desarrollo, superando la trampa del ingreso medio, sería pertinente que los países latinoamericanos diseñasen de manera apropiada políticas económicas, desarrollasen reformas orientadas a lograr la distribución eficiente de los recursos y contribuyesen al cierre de las grandes brechas existentes con los países de Asia Oriental en cuanto a capital humano, inversión y adopción tecnológica (Banco Mundial, 2011:48). De manera específica, la promoción de determinados sectores productivos, el fomento a gran escala de la I+D en áreas de alta tecnología así como el establecimiento de requisitos de transferencia tecnológica a la inversión extranjera, han sido los componentes nucleares de la estrategia de desarrollo china con el fin de impulsar los activos de conocimiento internos, en un contexto de apertura económica creciente pero controlada. Ante dicha estrategia, las actuales y futuras políticas de desarrollo nacional en ALC, adecuadamente contextualizadas, debieran otorgar un lugar relevante a la colaboración entre los sectores público y privado, donde el gobierno fuese el encargado de conducir las estrategias orientadas a generar mayor valor agregado en la cadena productiva (Paus, 2009:447).

El panorama que plantea China para el mediano plazo se caracterizaría por una disminución de su ritmo de crecimiento, rebalanceo de su modelo actual de crecimiento y reducción del superávit en cuenta corriente con el exterior<sup>22</sup>. Dado que China ya cuenta con una visión integrada sobre ALC y una estrategia a corto y largo plazo para relacionarse con ella<sup>23</sup>, es preciso que los gobiernos latinoamericanos definan cómo desean insertarse en el mercado global y cuenten con una visión compartida del significado del país asiático para el futuro desarrollo regional (SELA, 2012). Es preciso destacar, en este sentido, las iniciativas de algunos países para establecer estrategias de relacionamiento, entre las cuales se encuentran: la “agenda china” de Brasil, el plan de políticas de Chile sobre China, el grupo de trabajo sobre China establecido por México, la asociación amistosa para el desarrollo compartido con Jamaica y un mecanismo de consultas políticas entre las cancillerías de los 21 países que mantienen relaciones diplomáticas con China. A lo que se añade la realización de Cumbres Empresariales China-América Latina desde 2007 y la creación del Foro Arco del Pacífico Latinoamericano en dicho año (CEPAL, 2012).

Finalmente, para el caso específico de Argentina, si bien se observa que el tema “China” está cada vez más presente en el gobierno nacional, gobiernos provinciales e incluso en el sector empresarial, quedan cuestiones pendientes. Se ha advertido la necesidad de incrementar de manera sustantiva la capacitación sobre el Asia Pacífico; el papel de la región asiática en el marco de su inserción externa y política económica internacional; el grado de conocimiento de las contrapartes; la capacidad y estrategias de negociación; y la articulación de políticas y acciones entre los actores públicos y privados (Moneta, 2005:198).

## 5. Conclusiones

China se presenta en el ámbito internacional como un donante re-emergente, enmarcado en la consolidación de Asia Oriental como el polo de crecimiento más dinámico de la economía globalizada (Moreira Cunha *et al.*, 2013). No obstante este rápido e interesante desempeño económico a nivel mundial, presenta, como PED, desafíos y retos de desarrollo a nivel interno, muchos de ellos coincidentes con sus pares latinoamericanos. Lo que se evidencia, por ejemplo, mediante el análisis de indicadores como el PIB per cápita o el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad.

---

<sup>22</sup> Si se considera la ayuda externa y las actividades de inversión chinas, podrían incluso generarse presiones inflacionarias adicionales sobre la tasa anual del 2-3%; riesgos asociados a la posible insuficiencia de exportaciones adicionales de los países receptores de ayuda, como al repago de las deudas contraídas; y un probable descenso de los precios relativos de los productos primarios en los mercados globales (Wolf *et al.*, 2013).

<sup>23</sup> Si bien el White Paper (2011) establece prioridades específicas de cooperación con la región, la CEPAL (2012:241) ha propuesto que China podría asimismo utilizar sus elevadas reservas internacionales para apoyar inversiones que logren una mayor presencia latinoamericana en las cadenas de valor asiáticas, así como aprovechar su presencia en la banca multilateral regional con el fin de favorecer proyectos tendientes a la modernización productiva, tecnológica y exportadora de las PyMEs latinoamericanas y caribeñas. Sería también relevante que estimulase un intercambio más activo entre universidades y centros tecnológicos y un diálogo más intenso entre organizaciones empresariales.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

Como país en desarrollo, dada la disponibilidad de recursos financieros y su estrategia going global, desde principios de siglo XXI ha comenzado a dar un gran impulso a sus políticas de ayuda exterior, con énfasis en África y Asia, y de cooperación exterior, en la que destaca Latinoamérica. Si bien se plantea como uno de los fines específicos el beneficio de los países receptores y, por supuesto, el propio, y su accionar pretende enmarcarse en esquemas de Cooperación Sur-Sur, no está claro que ello se condiga con la realidad. De hecho, esta última modalidad de cooperación se basa en los principios de horizontalidad, que implica la colaboración como socios, más allá de los niveles de desarrollo de cada país; consenso, el cual comprende el establecimiento de marcos de negociación comunes, una cooperación bajo acuerdo y la no imposición de condiciones unilaterales; así como equidad, con el propósito de compartir costos y beneficios. Para el caso de la relación sino-latinoamericana, mientras que la aplicación del principio de horizontalidad parecería indiscutible, no ocurre lo mismo con aquellos de consenso y equidad.

Ante la difusa definición de ayuda por parte de China, se propuso establecer una diferenciación entre cooperación, que comprendería la inversión extranjera directa, y contratos con las empresas y compañías chinas; y ayuda, que incluye donaciones, créditos concesionales y condonación de la deuda. Si bien la estrategia de China en ALC comprende ambas formas, se destaca la cooperación económica, en particular con Sudamérica. Asimismo, y dado el difícil encuadre de la ayuda china en la definición de AOD de la OCDE, se ha sugerido que el monto de ayuda externa y actividades de inversión del gobierno chino que no alcancen el 25% de concesionalidad, se registren como Finanza Oficial al Desarrollo. Finalmente, se aludió a que las políticas de ayuda/cooperación china se guían por una serie de principios rectores claramente explicitados por el gobierno central y se apoyan en un esquema institucional donde la presencia estatal es determinante. Se destaca la clara orientación de muchos organismos hacia la promoción del comercio, inversión e internacionalización de la empresa.

Al considerar las prioridades geográficas de la política de ayuda/cooperación de China, alrededor del 80% de los fondos de ayuda externa se dirigen a Asia y África. Sin embargo, son 14 países de ALC que recibieron, entre 2001 y 2011, la mayor cuantía de cooperación económica, comparado con las regiones de África, Oriente Medio, Asia del Sur, Central y del Este, que se ha materializado, principalmente, en proyectos relativos a recursos naturales, con relevancia del sector de infraestructura. En América del Sur sobresalen Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador.

Respecto a las modalidades de cooperación llevadas adelante por China, esta última declara oficialmente realizar cooperación bilateral, multilateral, trilateral y regional, con predominio de la primera, y se apoya en tres instrumentos principales, de los cuales pueden existir derivaciones: donaciones, préstamos sin interés y préstamos concesionales. En ALC, y particularmente en muchos países sudamericanos, destaca la figura de los préstamos a cambio de petróleo (*commodity-backed loans/loans for oil*), que constituyen el 69% del total de los préstamos chinos destinados a la región.

También se ha señalado que la ayuda china es provista en combinación con mecanismos de mercado, como el comercio y la inversión, lo que demostraría el acicate que representan estos últimos para la eficacia de la primera. Aunque se observa que las corrientes comerciales entre China y ALC se han incrementado a lo largo de los años, el

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

intercambio dista de ser equitativo, a favor de la primera, no sólo a nivel cuantitativo (saldo comercial), sino también cualitativo, evidenciado a través del grado de procesamiento y valor agregado de los productos comercializados (a excepción de Costa Rica). Asimismo, y dada la incansable búsqueda de sus objetivos estratégicos en el ámbito latinoamericano, China ha comenzado a extender su red de acuerdos comerciales, a través de la firma de TLC y asociaciones estratégicas.

Se ha señalado, además, la existencia de una fuerte relación entre las corrientes comerciales e inversiones recíprocas. La creciente necesidad china por el abastecimiento de recursos naturales desde el exterior, sumada a la urgencia por captar mercados, se han transformado en plataforma a buena parte de las inversiones de grupos chinos en Latinoamérica, muchos de ellos empresas públicas, en los sectores petrolero y minero, infraestructura portuaria y transportes, entre otros. No obstante, la IED hacia ALC ha sido relativamente limitada y se ha dirigido en su mayoría hacia paraísos fiscales. Para el caso de América del Sur, destacan Brasil, Perú, Venezuela y Argentina, seguidos por Ecuador y Guyana.

Ante el creciente interés chino en ALC por conseguir un acceso amplio a los recursos naturales y productos primarios, reforzar su presencia diplomática en la región y abrir mercados y oportunidades alternativas a sus bienes e inversiones, es preciso preguntarse acerca de las posibles implicaciones e impactos de su expansión económica global en las perspectivas de desarrollo latinoamericano. En este caso, la realidad de la trampa de la renta media provee el contexto para analizarlos. Por un lado, el ascenso de China puede ser considerado como una oportunidad para el desarrollo latinoamericano, basado en la complementariedad de las relaciones comerciales mutuas y en la expectativa del crecimiento a futuro de la IED china en la región. Los países latinoamericanos contarían con interesantes oportunidades en sectores como el agroalimentario, el industrial y el comercial, entre otros. Desde otra perspectiva, China también puede ser considerada como una amenaza dada la posible “primarización” de la estructura exportadora latinoamericana, así como los efectos en la desindustrialización nacional y regional.

Cabe entonces preguntarse: ¿qué puede y debe realizarse para extraer el mayor provecho de la relación con China al tiempo que se intenta un desarrollo integral en ALC? Se entiende que sería necesaria la generación de políticas macroeconómicas y financieras inteligentes y adecuadas al contexto, el desarrollo de reformas orientadas a lograr la distribución eficiente de los recursos y el cierre paulatino de las grandes brechas existentes con los países de Asia Oriental en cuanto a capital humano, activos económicos y tecnológicos. Son los gobiernos los principales actores responsables quienes, en conjunto con el sector privado, deben idear estrategias, establecer y fortalecer alianzas que generen derrames positivos en la estructura económica.

## 6. Bibliografía

AGUIRRE CARMONA, P. (2010). “China: luces y sombras de un donante emergente”. En SANTANDER CAMPOS, G. (Ed.). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2010, pp.109-156.

ANDRADE HERNÁNDEZ, K. Y. (2013). “Cuando la inversión extranjera directa no se integra al país anfitrión: El caso de las multinacionales chinas en México”. Tesis de grado publicada, Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, Universidad Veracruzana, México.

“Arranca Foro para promover la inversión china en América Latina” (2014). Spanish.people.cn, 25 de febrero, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/8547419.html>.

“Argentina y Asia 2030: Estrategias en los Agronegocios para un Mundo en Desarrollo”. Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires, s.f, disponible en <http://www.agro.uba.ar/argentinaasia2030/>.

ARMAS H., M. (2014). “Chinese loans to Venezuela total USD 49.5 billion in seven years. The Executive Office financial requirements continue rising”. El Universal, 6 de enero, disponible en <http://www.eluniversal.com/economia/140106/chinese-loans-to-venezuela-total-usd-495-billion-in-seven-years>.

BANCO MUNDIAL (2011). *Crecimiento a largo plazo de América Latina y el Caribe: ¿hecho en China?*

BANCO MUNDIAL (2012). “Indicadores de desarrollo mundial de China”, disponible en <http://datos.bancomundial.org/pais/china>.

BIANCO, C.; BITTENCOURT, G.; DUSSEL PETERS, E.; BAZQUE, H.; SARTI, F. y DONESCHI, A. (2012). “La transnacionalización en el mundo, en China y en América Latina”, *Serie Red Mercosur*, 20, pp.193-260.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2010). “Brasil y China impulsan su relación con ambicioso plan de acción”. 22 de septiembre, disponible en <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/brasil-china-plan-de-accion-2010-2014>.

CASTRO SALGADO, D.C. (2013). “Cooperación energética China-Ecuador: ¿Una relación de mutuos beneficios?”. Tesis de Maestría no publicada, Área de Estudios Sociales y Globales, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

CESARIN, S. M. (2005). “Ejes y estrategias del desarrollo económico chino en el largo plazo: implicancias para América Latina y el Caribe”. En: CESARIN, S. y MONETA, C. (Eds.). *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* BID INTAL, Buenos Aires, 2005, pp. 3-48.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

CHINA, INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2011). *China's Foreign Aid – White Paper*.

“China-Latin America Finance Database” (2013). Infolatam, 23 de julio, disponible en <http://www.infolatam.com/2013/07/23/china-latin-america-finance-database/>.

CORNEJO, R. y NAVARRO GARCÍA, A. (2010). “China y América Latina: recursos, mercados y poder global”. *Nueva Sociedad, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, n. 228, pp.79-99.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013). *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012*.

DIÁLOGO INTERAMERICANO (2013). Disponible en [http://thedialogue.org/map\\_list](http://thedialogue.org/map_list).

DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2013). “Globalización y desarrollo”. Trabajo presentado en la asignatura Globalización, crecimiento y desigualdades del Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo, Universidad de Cantabria, Santander, España.

EMBAJADA DE CHILE EN CHINA (2014). Disponible en <http://chileabroad.gov.cl/china/asuntos-comerciales/oficina-comercial/tratado-de-libre-comercio-chile-china/>.

FUNDACIÓN PROMENDOZA (2014). “Plan de Acción Comercial de Mendoza en China 2014. Marco General”. Trabajo presentado en la I Reunión Abierta Anual de Fundación ProMendoza, Mendoza, Argentina.

GALLAGHER, K. (2012). “Forget the received wisdom: Chinese finance in Latin America is a win-win”. *The Guardian*, 16 de marzo, disponible en <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/mar/16/chinese-finance-latin-america-win-win>.

GALLAGHER, K. P., IRWIN, A. & KOLESKI, K. (2012). “The New Banks in Town. Chinese Finance in Latin America”, *Inter-American Dialogue*, disponible en <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/TheNewBanksinTown-FullTextnewversion.pdf>.

GALLAGHER, K. P., IRWIN, A. & KOLESKI, K. (2013). “¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina”. *Cuadernos de trabajo del CECHIMEX*, n.1, pp. 1-40.

HAKIM, P. (2014). “China y Latinoamérica después de 2013”. Infolatam, 9 de enero, disponible en <http://www.infolatam.com/2014/02/03/china-y-latinoamerica-despues-de-2013/>.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

HISPANTV (2013). “Enfoque-Relaciones entre China y América Latina”. HispanTV, 18 de junio, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=m18Z4QOx3Qs>.

INDEC (2013). “Intercambio comercial argentino”. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/19/ica\\_10\\_13.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/19/ica_10_13.pdf).

INFOCAMPO (2013). “Demanda China en Sudamérica”. Infocampo, 6 de agosto, disponible en <http://infocampo.com.ar/videos/2910/demanda-china-en-sudamerica>.

JENKINS, R.; DUSSEL PETERS, E. & MESQUITA MOREIRA, M. (2008). “The Impact of China on Latin America and the Caribbean”. *World Development*, vol. 36(2), pp. 235–253.

KOBAYASHI, T. (2008). “Evolution of China’s Aid Policy”. Disponible en [http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27\\_e.pdf](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27_e.pdf).

LUM, T.; FISCHER, H.; GÓMEZ-GRANGER, J. & LELAND, A. (2009). “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia”. *Congressional Research Service. Report for Congress*, 2009.

MACAN-MARKAR, M. (2011). “China, India Score With Untied Aid”. Inter Presse Service News Agency, 25 de agosto, disponible en <http://www.ipsnews.net/2011/08/china-india-score-with-untied-aid/>.

MARTIN, J.; HONGBO, S.; YANG, P. & SANBORN, C. (2011). “China and Latin America: Political and Economic Partners, or Competitors?” En ARNSON, C. J. y DAVIDOW, J. (Eds.). *China, Latin America, and the United States: The New Triangle*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, 2011, pp.17-28.

MERCOPRESS (2012). “Argentina/China sign a raft of agreements to boost trade and investment”. 26 de junio, disponible en <http://en.mercopress.com/2012/06/26/argentina-china-sign-a-raft-of-agreements-to-boost-trade-and-investment>.

MINISTERIO DE COMERCIO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA (2014). Disponible en <http://spanish.mofcom.gov.cn/>.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA (2014). Disponible en <http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx>.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y DE TURISMO DEL PERÚ (2014). Disponible en [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59).

“Ministro Asistente Liu Jianchao Asiste a Foro Empresas Chinas Entran en América Latina” (2014). Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China, 25 de febrero, disponible en <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1132681.shtml>.

MONETA, C. J. (2005). “China y el nuevo proceso de institucionalización de la integración en Asia del Pacífico: perspectivas para Argentina/MERCOSUR y América

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

Latina”. En CESARIN, S. y MONETA, C. (Eds.). *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* BID INTAL, Buenos Aires, 2005, pp. 163-202.

MOREIRA CUNHA, A.; DA SILVA BICHARA, J. y CAPUTI LÉLIS, M.T. (2013). “América Latina y el ascenso de China. Una perspectiva desde Brasil”. *América Latina Hoy*, n.65, pp. 185-207.

NIELSEN, S. (2012). “China Grabs Share in Latin America Wind With Cheap Loans”. *BloombergBusinessweek*, 20 de noviembre, disponible en <http://www.businessweek.com/news/2012-11-19/china-grabs-share-in-latin-america-wind-with-cheap-loans>.

OCDE (2013). “Official Development Finance”. Disponible en <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1893>.

OLIVA, C. V. (2005). “Inversiones en América Latina: la inserción regional de China”. En CESARIN, S. y MONETA, C. (Eds.). *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* BID INTAL, Buenos Aires, 2005, pp. 203-234.

PAUS, E. (2009). “The Rise of China: Implications for Latin American Development”. *Development Policy Review*, vol. 27 (4), pp.419-456.

PEOPLE DAYLY (2014). “Experto chino rebate críticas sobre relación de China con Latinoamérica” (2014). *Spanish.people.cn*, 11 de marzo, disponible en <http://spanish.people.com.cn/31617/8562255.html>.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*.

RAY, R. & GALLAGHER, K. (2013). “China–Latin America Economic Bulletin”. Disponible en <http://www.bu.edu/pardee/research/global-economic-governance-2/economicbulletin2013/>.

RED MERCOSUR (2011). “América Latina frente a China como potencia económica mundial” *Red Mercosur de Investigaciones Económicas*, Uruguay.

RODRÍGUEZ GARCÍA, M. (2014). “La nueva arquitectura de la ayuda: cooperación Sur-Sur y triangular”. Trabajo presentado en la asignatura Nueva arquitectura de la ayuda del Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo, Universidad de Cantabria, Santander, España.

ROSALES, U. y KUWAYAMA, M. (2012). “China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica”. *CEPAL*, 2011

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR (2014). “El TLC Chile-China”. Disponible en [http://www.sice.oas.org/TPD/CHL\\_CHN/CHL\\_CHN\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_CHN/CHL_CHN_s.ASP).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012.**  
**Retos y oportunidades para América Latina**

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (2012). *Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en la actual coyuntura económica mundial.*

YOPO HERRERA, M. (2011). “China y América Latina: una relación positiva con varias interrogantes”. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08541.pdf>

WOLF, Ch. Jr., WANG, X. & WARNER, E. (2013). “China’s Foreign Aid and Government- Sponsored Investment Activities. Scale, content, destination and implications”. *RAND Corporation*, Washington D.C, 2013.

# Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?

*ICT in developing countries of Latin America: Any increased competition from telecommunications service providers influences decrease the digital divide?*

*Emilio Andrés Espinoza Alvarado*

**Resumen:** En este artículo se realiza un análisis exhaustivo del término Brecha Digital (BD) y las estrategias que han adoptado los Países en Vías de Desarrollo (PVD) para sortearla. Así, se estudia la ola de privatizaciones y liberalizaciones que vivieron en la década de los noventa los países de América Latina (AL), en especial el sector de las telecomunicaciones, bajo la hipótesis de que una mayor competencia en el mercado repercutiría directamente en una reducción de la BD. Para dar respuesta a esta hipótesis se utiliza el Índice de Herfindhal Hirschman (IHH) que permitirá comparar la intensidad competitiva de los mercados latinoamericanos. Finalmente, se realiza un balance de los principales resultados.

**Palabras clave:** Brecha digital, competitividad, TIC, desarrollo, América Latina

**Abstract:** In this paper, has performed a comprehensive analysis about Digital Divide (DD) and the strategies that Developing Countries (DC) have adopted to break it. Thus, the wave of privatization and liberalization that lived in Latin America (LA) in the nineties, especially the telecommunications sector, under the hypothesis that increased competition in the market produces a reduction of DD. To answer the hypothesis used the Herfindhal Hirschman Index (HHI) to compare the competitive intensity in Latin American markets. Finally, an assessment of the main results is made.

**Key words:** Digital divide, competitiveness, ICT, development, Latin America

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

## **1. Introducción**

Desde sus inicios el término de Desarrollo Humano (DH) ha sido objeto de múltiples estudios, y esto puede explicarse por ser una temática que permite la convergencia de distintas ramas del conocimiento. Dentro de esta convergencia se aprecia una especie de “triunvirato” conformado por las visiones económicas, políticas y sociales; destacando la primera durante la mayor parte del siglo pasado.

No obstante, en 1990 se confecciona el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como una de las principales medidas del Desarrollo Humano de un país. El IDH ha permitido transitar, desde una visión exclusivamente economicista, hacia una concepción más amplia del desarrollo, abarcando las dimensiones de educación y salud. Lo anterior sentó los precedentes para que, a lo largo de los últimos veinte años, surgieran innumerables estudios con el afán de indagar en otras posibles dimensiones del DH. En este sentido, dado el creciente desarrollo en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han surgido numerosas investigaciones relacionando éstas con el DH, dando lugar a un nuevo término de “Brecha Digital” (BD), el cual será objeto de análisis en el primer apartado junto con sus implicancias en el DH.

En este artículo se realiza un análisis exhaustivo, donde se vincula la BD con las estrategias que han adoptado los Países en Vías de Desarrollo (PVD) para sortearla. Así, se analiza la ola de privatizaciones y liberalizaciones que vivieron en la década de los noventa los países de América Latina (AL), guiada principalmente por los principios expuestos en el Consenso de Washington (CW). Dentro de estas privatizaciones (y/o liberalizaciones), un sector que no quedó exento, en la mayoría de los casos, fue el de las telecomunicaciones, bajo la hipótesis de que una mayor competencia en el mercado repercutiría directamente en una reducción de la BD. Ante esto es necesario preguntarse: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye efectivamente en una disminución de la BD? Para dar respuesta a esta cuestión, en el primer epígrafe se hará una breve descripción de qué se entiende por BD, las TIC y su influencia en el desarrollo. En segundo lugar, se mostrará cómo se encuentran los mercados de las TIC en AL. En tercer lugar, se analizan datos proporcionados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) que serán contrastados con el Índice Herfindhal Hirschman (IHH), el cual permitirá comparar la intensidad competitiva de los mercados de telecomunicaciones latinoamericanos. Finalmente, se hace un análisis más profundo del caso chileno y se concluye con un balance de los principales resultados.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

## **2. TIC y brecha digital: consideraciones claves**

### **2.1. TIC y Desarrollo Humano**

Según Crespo Molera (2008: 7) las TIC se definen como “el conjunto de tecnologías que, teniendo como base la electrónica, permiten la adquisición, almacenamiento, procesado, presentación de informaciones y la comunicación de las mismas”. Debido a esto, y tomando en consideración que vivimos inmersos en lo que varios autores denominan la “Era del Conocimiento”, el desarrollo tecnológico cumple un rol clave para el intercambio de información y conocimiento entre las personas, en otras palabras, para facilitar la comunicación entre ellas. En la actualidad, este creciente desarrollo está produciendo una revolución en la actividad económica global con un impacto sin precedentes en todos los sectores productivos, como ya se mencionaba en un documento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 2003). Además, se redefine una parte importante de los patrones de conducta de la interacción social, donde las TIC se vuelven un requisito esencial para moverse en la sociedad y para ser un participante activo de esta nueva realidad, tanto para un individuo, una empresa o una organización.

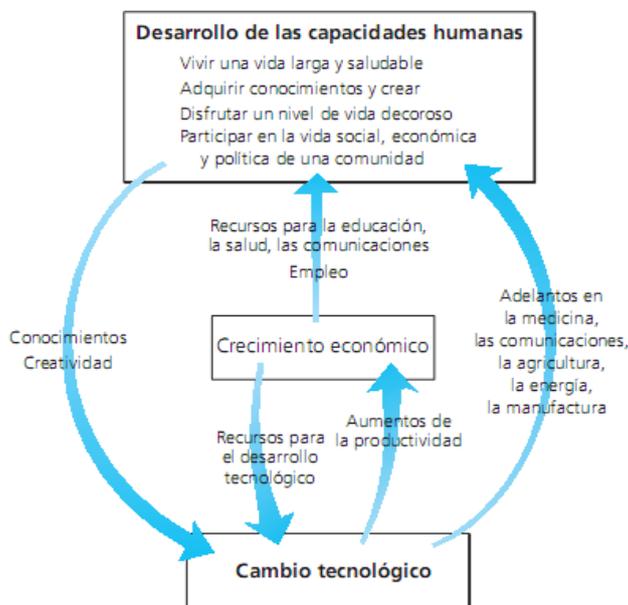
Por otro lado, el concepto de Desarrollo Humano, como bien se mencionaba en la introducción, ha tenido una evolución progresiva con el paso de los años. Si bien en la teoría se plantea una visión multidimensional del mismo, plasmada con el surgimiento del IDH, en la práctica aún predomina el aspecto económico como medida de desarrollo entre países. Un ejemplo de esto es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), órgano conformado por un subconjunto de países desarrollados de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), que aún utiliza el PNB *per cápita* para catalogar a los países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

No obstante, el PNUD (2014) concibe el DH como un “proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades”. Además plantea el crecimiento del PNB *per cápita* como “un medio para ampliar las opciones de éstas”. Para plasmar de alguna forma esta visión, el PNUD identifica a tres oportunidades como las más esenciales y comunes del DH, las cuales mide a través del IDH: una vida longeva y sana, medida por las esperanzas de vida al nacer; el conocimiento, medido por la tasa de analfabetismo adulto; y un nivel de vida decente, medido por el PNB *per cápita* (PNUD, 2014).

De acuerdo con lo anterior, y antes de proseguir, es necesario precisar la relación entre la tecnología y el DH. La figura 1 esquematiza las interrelaciones entre tales conceptos, mostrando a las tecnologías como un instrumento del DH que permite a las personas elevar sus ingresos, vivir con mejor salud, disfrutar de mejores niveles de vida, y llevar vidas más creativas (PNUD, 2001).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

**Figura 1.** Vínculos entre la tecnología y el DH



*Fuente:* PNUD (2001: 30).

Dentro de estos instrumentos, las TIC cobran un papel relevante, como se indica en el informe del PNUD (2001), ya que estas contribuyen con una serie de beneficios al DH tales como: la eliminación de obstáculos a los conocimientos, una mayor participación política, mayor transparencia, mejora en los ingresos y mejoras en la salud. Sin embargo, en este informe se plantea una interrogante que será el objeto de análisis a lo largo del presente estudio: ¿pueden estos instrumentos llegar a los pobres? Al respecto, cabe señalar que la posible respuesta a esta pregunta se encuentra explícita en una de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los ODM se originan el año 2000 bajo el seno de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio de Nueva York, como consecuencia de una serie de cumbres y conferencias temáticas realizadas en la década de los noventa<sup>1</sup>. Su objetivo principal es la erradicación de la pobreza extrema y para ello se confeccionan ocho objetivos<sup>2</sup> concretados en 18 metas y 48 indicadores, convirtiéndose en un estándar internacional para medir el avance del DH en los PVD (ISF, 2005). El Objetivo 8, que trata sobre el fomento de una alianza mundial para el desarrollo, está conformado por cinco metas,

<sup>1</sup> Conferencia sobre Educación (1990) en Jomtien; Cumbre en favor de la Infancia (1990) en Nueva York; Cumbre para la Tierra (1992) en Río de Janeiro; Conferencia sobre Derechos Humanos (1993) en Viena; Conferencia sobre Población y Desarrollo (1994) en El Cairo; Cumbre sobre Desarrollo Social (1995) en Copenhague; Conferencia de la Mujer (1995) en Pekín; Cumbre sobre Alimentación (1996) en Roma; Cumbre para la Tierra +5 (1997) en Nueva York (PNUD, 2014).

<sup>2</sup> Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (NNUU, 2013).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

donde la última de ellas hace referencia directa a las TIC: “en cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones” (NNUU, 2013: *web*).

El aprovechamiento de las TIC son una meta concreta de este Objetivo por su carácter transversal, pero además pueden facilitar enormemente la consecución de los siete restantes, como se observa en el documento elaborado por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre TIC (United Nations ICT Task Force, 2003) (ISF, 2005) (Crespo Molera, 2008), donde se relacionan las aplicaciones de las TIC con la consecución de cada uno de los ODM. Por tanto, las TIC se han convertido en una pieza fundamental en la consecución de los ODM, por lo que su uso debe ser reconocido como un “derecho básico a universalizar” (ISF, 2005: 6).

Como antesala al siguiente epígrafe, es preciso mencionar que los indicadores para el seguimiento de los progresos de la meta antes mencionada son (NNUU, 2013): líneas por teléfono fijo por cada 100 habitantes; abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes; usuarios de Internet por cada 100 habitantes.

Esto nos puede ayudar de alguna forma a resolver la interrogante planteada en el ecuador de este apartado, para así dar paso al término de BD.

## ***2.2. ¿Qué es la brecha digital?***

En la actualidad se pueden encontrar diversas definiciones del término<sup>3</sup> BD dependiendo del enfoque con que se esté llevando a cabo el análisis (ALADI, 2003). Por ejemplo, Villanueva (2006) cita como propuesta un texto implícito en la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), llevada a cabo el año 2003 en Ginebra:

“Somos plenamente conscientes de que las ventajas de la revolución de la tecnología de la información están en la actualidad desigualmente distribuidas entre los países desarrollados y en desarrollo, así como dentro de las sociedades. Estamos plenamente comprometidos a convertir la BD en una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más marginados” (CMSI, 2004).

Sin embargo, distintos estudios intentan ampliar esta visión de la BD con términos como el de la alfabetización informacional (ALFIN) y alfabetización digital, que otorgan una perspectiva más holística del tema al señalar que esta brecha, de alguna forma, debe abarcar también las diferencias de los individuos en cuanto a capacidades de uso de las TIC y el procesamiento que éstos hacen de la información que circula en la Web (*cf.* Berrío, 2012: 39) (*cf.* Arrieta y Montes, 2011: 180) (*cf.* Ahumada, 2012: 1). En la misma línea, Balboni *et al.* (*cf.* 2011: 33-38) proponen una serie de indicadores complementarios para el monitoreo de la última meta del Objetivo 8 de los ODM,

---

<sup>3</sup> Villanueva (2006) describe a la BD como un “término” y no un “concepto” ante la ausencia de una definición clara y formal.

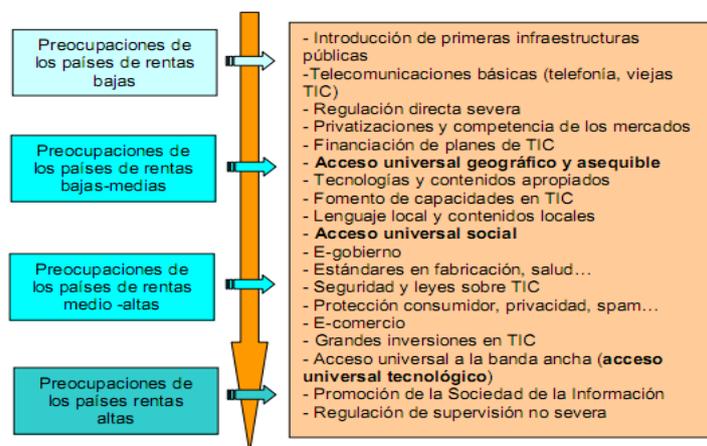
*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

incluyendo: calidad del acceso a las TIC; tarifas de acceso a TIC; Gobierno Electrónico; las TIC en el sector productivo; las TIC en los sistemas educativos; la salud y las TIC.

Sea como sea, algo que suscita acuerdo entre los autores es plantear la BD como una *diferencia en el acceso a las TIC de un determinado sector*<sup>4</sup> (cf. ISF, 2005: 7) (cf. ALADI, 2003: 13) (Crespo Molera, 2008: 66). Si bien esta diferencia es causada por la convergencia de diversos factores, en la mayoría de los casos es relacionada intrínsecamente con el acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones<sup>5</sup> (cf. Crespo Molera, 2008: 66).

Así, Crespo Molera (2008) define la BD estratégica (figura 2) como las diferencias entre las estrategias que adoptan los países de acuerdo a su nivel de renta. Su importancia radica en la dificultad que surge al intentar comparar diversos países y regiones al momento de evaluar o sacar conclusiones de buenas prácticas en materia de acceso y servicio universal. Por ello, la BD estratégica no es una brecha a superar, sino un concepto a tener presente a la hora de analizar experiencias y estrategias de TIC para el DH, de acuerdo a un contexto concreto.

**Figura 2.** Brecha Digital estratégica.



*Fuente:* Crespo Molera (2008: 70)

De acuerdo a esta figura, y tomando en consideración el escenario latinoamericano, la mayoría son países de rentas bajas-medias y medio-altas, lo que implica que ya deberían haber pasado por el proceso de privatizaciones y competencia de los mercados. Lo anterior será objeto de análisis en el apartado dos.

<sup>4</sup> De igual manera puede entenderse como una falta de penetración de las TIC en un determinado sector.

<sup>5</sup> Por ejemplo, el informe de GSMA Intelligence (2013: 51) perteneciente a GSMA (institución que representa los intereses de los operadores móviles en todo el mundo), menciona textualmente que “el papel de la banda ancha móvil hoy está siendo crucial para ampliar el acceso a Internet en la región y superar la brecha digital”.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

Una vez situados en contexto, es necesario definir la medición de la BD. Como punto de partida es necesario tomar en cuenta el informe de NNUU (2005), donde se listan una serie de indicadores claves sobre infraestructura, uso y acceso de las TIC por parte de hogares y empresas. Al ser una lista extensa, en la siguiente tabla se aprecia una comparación de mediciones de BD de algunos autores (tabla 1), con el objeto de obtener una aproximación de los indicadores que generalmente son utilizados.

**Tabla 1.** Comparación de mediciones de Brecha Digital.

	ALADI	ISF	Crespo Molera	ODM
<b>Abonados a Internet</b>	X	-	X	X
<b>Abonados a banda ancha fija</b>	-	X	X	-
<b>Abonados a telefonía fija</b>	X	X	X	X
<b>Abonados a telefonía móvil</b>	-	X	X	X
<b>Densidad de computadoras</b>	X	X	X	-

*Fuente:* ALADI (2003); ISF (2005); Crespo Molera (2008) y NNUU (2013). Elaboración propia.

Con el cuadro anterior se puede corroborar lo señalado al inicio del presente apartado. Sin embargo, cabe mencionar que en la actualidad, dada la creciente innovación tecnológica en dispositivos móviles y el uso masivo de las Redes Sociales, han surgido nuevos indicadores y estudios relacionados con el número de abonados a Internet móvil y banda ancha móvil (*cf.* BID, 2012: 16) (*cf.* CAF, 2013: 124) (*cf.* Katz, 2012: 25) (*cf.* UIT, 2013: 8) (UIT, 2014), lo que en parte puede explicar la constante evolución en la medición de la BD.

Si bien se ha expuesto una amplia variedad de indicadores, se opta por los que tengan una mayor relevancia, según lo estudiado, a nivel internacional y al día de hoy. Eso sí, siempre considerando la disponibilidad de fuentes de información que permitan dar respuesta a la interrogante planteada al inicio. Es por ello que en éste artículo se utilizan los indicadores incluidos en la última meta del Objetivo ocho de los ODM, a los cuales se les añade el de abonados a banda ancha fija y banda ancha móvil, apartándose el de abonados a telefonía fija, por los motivos antes expuestos. En resumen, se utilizan:

- Abonados a telefonía celular móvil e Internet banda ancha móvil por cada 100 habitantes.
- Abonados a Internet banda ancha fija por cada 100 habitantes.

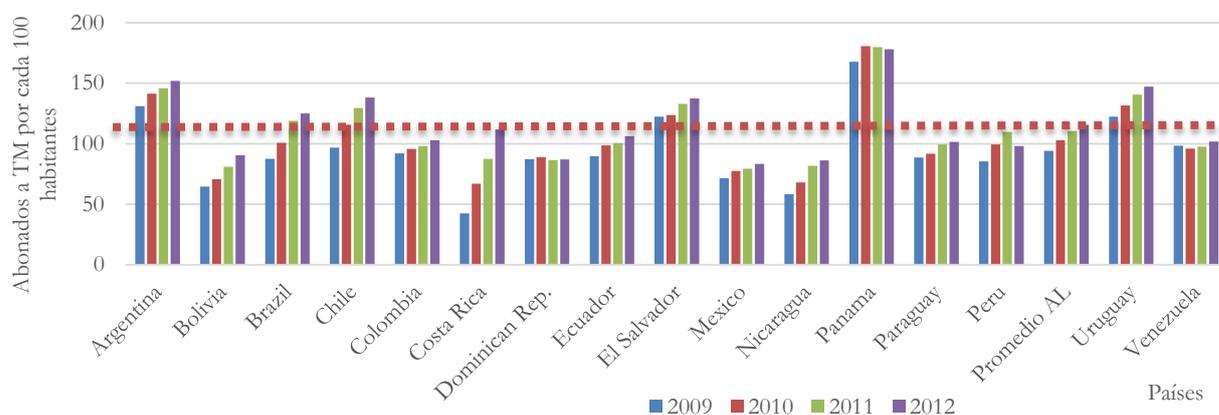
*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

### **2.3. Brecha digital en los países de América Latina**

En la última década han surgido numerosas investigaciones que estudian las repercusiones de la falta de penetración de las TIC en el DH; y en especial, como se esboza en la figura de la página tres, su relación con el crecimiento económico<sup>6</sup>. Al respecto, ALADI (2003: 19) señala que “en sí misma, la BD no sería la causante directa de menor crecimiento económico, pero la falta de penetración de las TIC en una economía podría constituirse en un freno al crecimiento”. Por ello es que, en primer lugar, se exhibe un vistazo general de los indicadores de BD en los países latinoamericanos, para luego comprobar si esta brecha guarda relación, de alguna manera, con su respectivo desarrollo económico.

En lo que concierne a los abonados de Telefonía Móvil (TM), en promedio un 115,4% de la población tiene acceso a dicho servicio, superando el umbral del 100% en varios países<sup>7</sup> e incluso en algunos, como Panamá, con creces (gráfico 1). Los países a los que aún les queda camino por recorrer son México, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia y en menor medida, Perú; en contraste con el acelerado crecimiento que ha tenido Costa Rica, que en 2012 prácticamente alcanzó el promedio de la región. También se puede mencionar que desde 2009 a 2012, el número de países que superaron la brecha pasaron de ser cuatro (El Salvador, Uruguay, Argentina y Panamá) a once.

**Gráfico 1.** Evolución de abonados a TM por c/100 habitantes (2009-2012).



Fuente: UIT (2014). Elaboración propia.

Respecto a la Banda Ancha Móvil (BAM) se aprecia una rápida penetración en los usuarios (gráfico 2). Se distingue un grupo de países con mejores resultados, liderados claramente por Brasil. De igual forma, se aprecia también el estancamiento de Venezuela, que a comienzos de 2011 poseía el mejor indicador de la región. Sin

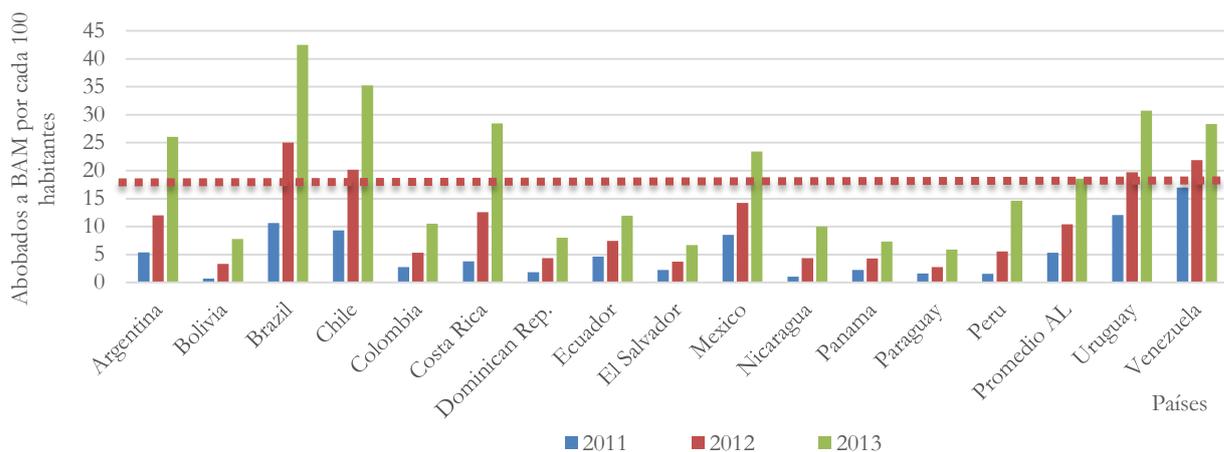
<sup>6</sup> Entendiendo el crecimiento económico como un medio para conseguir el DH.

<sup>7</sup> Al tratarse de un promedio, en todos los casos es recomendable corroborar la distribución de los abonados dentro de cada país.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

embargo, entre 2012 y 2013 se observa un significativo crecimiento en el resto de los países, donde nuevamente Costa Rica y Brasil se destacan. De igual forma, no hay que dejar de mencionar a Perú, Nicaragua y Bolivia; que en 2013 prácticamente doblaron la cantidad de abonados que registraban en 2011.

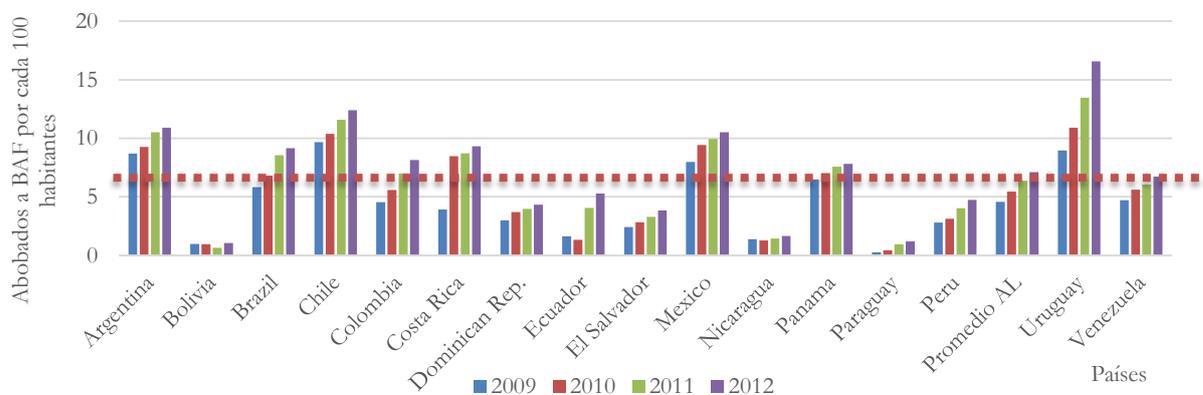
**Gráfico 2.** Evolución de abonados a BAM por c/100 habitantes (2011-2013).



Fuente: CAF (2013: 124). Elaboración propia<sup>8</sup>.

Finalmente, la banda ancha fija (BAF) en AL registra en promedio un 7,1% de abonados (gráfico 3), con una disparidad evidente entre países. Si bien Uruguay dobla dicho promedio con un 16,6% de abonados; Bolivia, Paraguay y Nicaragua, con un ritmo de crecimiento muy bajo, no superan el 2%. No obstante destaca el incremento que han sufrido Ecuador, Costa Rica, y el mismo Uruguay; que en 2012 prácticamente han doblado sus abonados con respecto a 2009.

**Gráfico 3.** Evolución de abonados a BAF por c/100 habitantes (2009-2012).



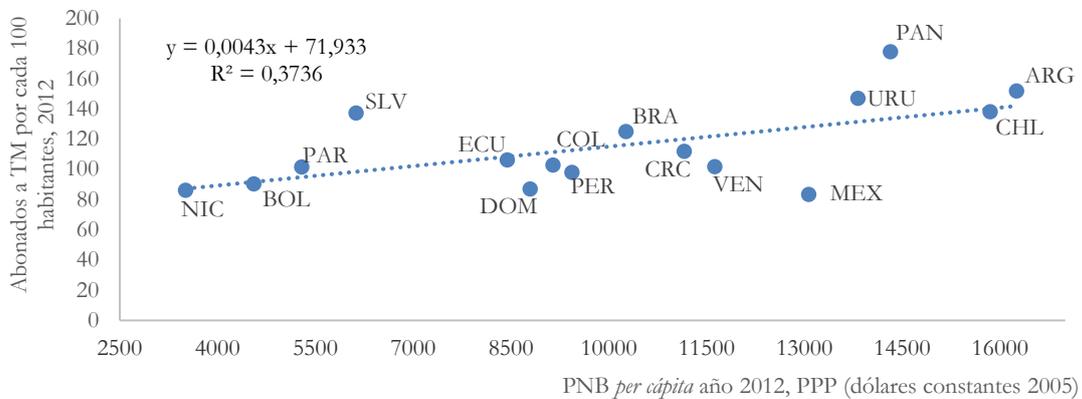
Fuente: UIT (2014). Elaboración propia.

<sup>8</sup> Datos de abonados a BAM correspondientes al primer trimestre de 2013. En la referencia se cita como fuente a GSMA Intelligence.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

Ya revisadas las distintas mediciones de BD en la región, ahora se relacionarán con el desarrollo económico de los países. En el siguiente gráfico se aprecia la correlación entre la penetración de la TM y el PNB *per cápita* (gráfico 4), donde la línea de tendencia revela una relación directamente proporcional entre ambas variables. Llama la atención la notoria diferencia de abonados entre países que tienen un PNB *per cápita* relativamente similar (como Uruguay y México) y otros que, con un PNB bastante más bajo, han superado el umbral del 100% (Paraguay y El Salvador).

**Gráfico 4.** Penetración de TM por c/100 hab. versus PNB *per cápita*, 2012.



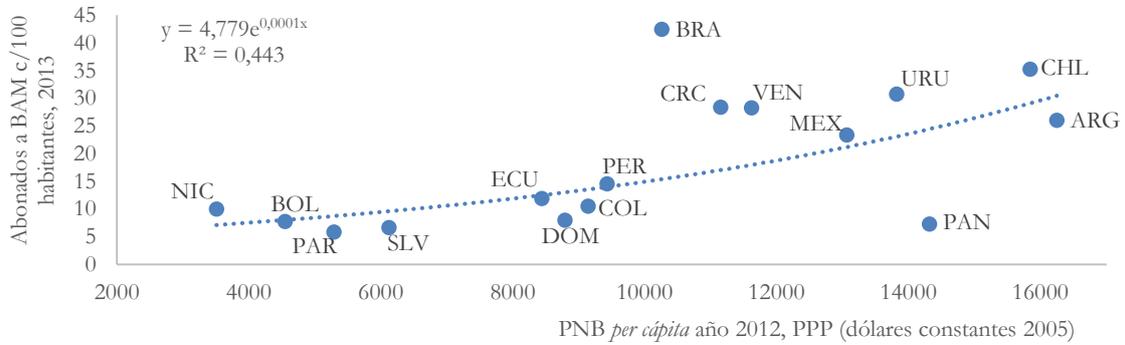
Fuente: UIT (2014) y World Bank (2013). Elaboración propia<sup>9</sup>.

Por otro lado, la relación entre abonados a BAM y el PNB *per cápita* posee una tendencia más inclinada que la anterior. Se puede destacar lo paradójico del caso panameño, que a pesar de ser el país con el mayor grado de penetración de TM, posee una baja cantidad de abonados a BAM respecto a los demás países de la región (gráfico 5).

<sup>9</sup> Nota: en todos los gráficos para Argentina (ARG) se utiliza un estimado del crecimiento promedio del PNB *per cápita* registrado entre 2003 y 2006, ya que después de 2006 no se registran datos oficiales.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

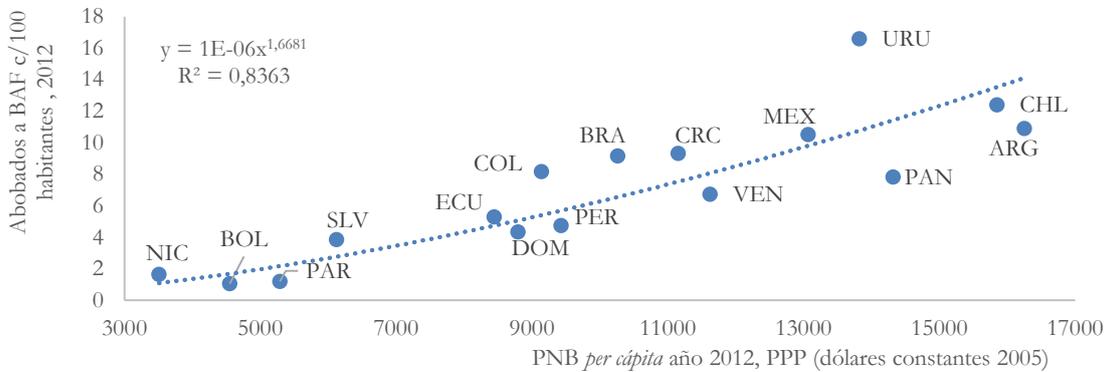
**Gráfico 5.** Penetración de BAM por c/100 hab. (2013) versus PNB *per cápita* (2012).



Fuente: CAF (2013: 124) y World Bank (2013). Elaboración propia<sup>10</sup>.

Finalmente, la tendencia vuelve a repetirse al comparar la penetración de BAF con el PNB *per cápita* (gráfico 6). Se destaca nuevamente los contrastes que surgen entre países que, con un ingreso económico relativamente similar (por ejemplo Uruguay y Panamá), poseen resultados muy dispares (Uruguay prácticamente dobla en la cantidad de abonados a Panamá).

**Gráfico 6.** Penetración de BAF por c/100 habitantes versus PNB *per cápita*, 2012.



Fuente: UIT (2014) y World Bank (2013). Elaboración propia.

Realizado el análisis, se extraen cuatro ideas:

- Existe una relación proporcional creciente de los indicadores de acuerdo al desarrollo económico de los países.
- Sin embargo, se observan importantes diferencias entre países que poseen niveles de ingresos similares, sin perder de vista algunos casos en que países con rentas medias-bajas poseen mejores resultados que otros con rentas medias-altas.

<sup>10</sup> Datos de abonados a BAM correspondientes al primer trimestre de 2013. En la referencia se cita como fuente a GSMA Intelligence.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

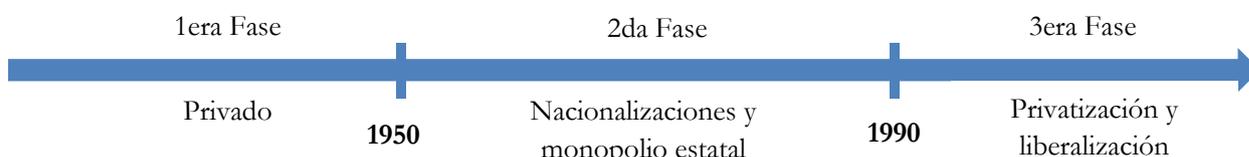
- Si bien todas las tendencias son alcistas, algunos países poseen claras diferencias con respecto a sí mismos en distintas mediciones.
- Destaca el explosivo aumento de penetración de la BAM con respecto a la BAF que en pocos años prácticamente la ha doblado en la mayoría de los países (cf. GSMA Intelligence, 2013: 52).

### **3. Breve reseña de los mercados de telecomunicaciones en América Latina**

Razo y Rojas Mejía (2007) clasifican en tres grandes fases la historia del desarrollo de las telecomunicaciones en AL. En la primera, que comprende desde sus inicios hasta la Segunda Guerra Mundial, señalan que el sector era básicamente privado y estaba dominado por manos extranjeras. La segunda, que abarca desde los años cincuenta hasta finales de los ochenta, se caracterizó por los procesos de nacionalización y monopolio estatal de las telecomunicaciones. La tercera fase, que comienza a principios de los noventa y continúa hasta la actualidad, es un período de reformas, reprivatizaciones y cambios en la regulación del sector, alineados estrechamente con los principios expuestos en el CW (figura 3).

El auge de las nacionalizaciones de las telecomunicaciones en la región viene precedida por las experiencias de México (años treinta) y Argentina (años cuarenta). A comienzos de los setenta, prácticamente todas las compañías de telecomunicaciones del continente eran monopolio estatal, en medio de visiones estructuralistas que pregonaban la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) como senda de desarrollo. Si bien la estrategia tuvo efectos positivos en los niveles de penetración telefónica, presentó fuertes problemas en ineficiencia, además de elevados costos y deficiencias en la calidad del servicio (cf. Razo y Rojas Mejía, 2007: 10-11).

**Figura 3.** Fases del sector de las telecomunicaciones en América Latina



*Fuente:* Razo y Rojas Mejía (2007). Elaboración propia.

Debido a esto, y bajo el contexto del denominado CW, se realizan fuertes transformaciones en los estados (como los programas de ajuste estructural), donde las telecomunicaciones no quedaron exentas. Razo y Rojas Mejía (2007) además añaden que la reforma del sector fue en respuesta a tres factores:

1. Las crisis económicas que atravesaron varios países en la década de los ochenta, aunadas a la presión de organismos internacionales (como el Banco Mundial) sobre los PVD para que reformaran sus economías.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

2. El mal desempeño del sector.
3. Los crecientes desarrollos tecnológicos hacían cada vez menos sostenible la visión de que el servicio de las telecomunicaciones era un monopolio natural.

Es por ello que uno de los objetivos de los procesos de privatización fue el mejorar la eficiencia a partir del argumento de que las empresas privadas tendrían un incentivo más claro para maximizar ganancias, minimizar costos y acelerar la inversión en el sector. Así, la transición de un monopolio estatal a una estructura de mercado competitiva, la regulación y promoción de competencia para evitar abusos del poder de mercado, junto con la creación de un clima favorable a la inversión, permitirían asegurar que las mejoras en eficiencia fueran transferidas a los consumidores con “más y mejores productos a menores precios” (Razo y Rojas Mejía, 2007: 12).

La privatización de las telecomunicaciones en AL comenzó, como ya se ha mencionado, a principios de la década de los noventa<sup>11</sup>. Desde luego el proceso no fue homogéneo, ya que las opciones tomadas en esta materia se ordenan en un continuo que va desde, la privatización y liberalización temprana (Chile), al mantenimiento de la empresa estatal monopólica (Uruguay<sup>12</sup>). Entre las naciones que escogieron la senda hacia la primera opción, se distinguen una serie de situaciones intermedias (y/o de transición) hacia la plena liberalización, en especial por la concesión de períodos de exclusividad en la prestación de servicios<sup>13</sup>. No obstante, en otros países se optó por privatizar y liberalizar el sector sin otorgar dichos períodos de exclusividad<sup>14</sup> (Walter y Senén González, 1999). Al respecto, Razo y Rojas Mejía (2007) señalan que, en general, los países que acompañaron la privatización con períodos de exclusividad tuvieron mayores dificultades que otros en la instauración de un mercado competitivo.

Asimismo se adoptaron diferentes secuencias en la regulación de las telecomunicaciones (tabla 2). Mientras algunos (como Bolivia, Perú y Venezuela) privatizaron y crearon el regulador simultáneamente, otros (como México y Argentina) lo hicieron varios años después.

Otra diferencia en los procesos de reforma fueron las estrategias escogidas a nivel país, puesto que en algunos se condujo la creación de campeones nacionales (el caso de México en AL y España en Europa) y en otros se descartó el objetivo de tener una empresa nacional de telecomunicaciones de gran tamaño<sup>15</sup>. En gran medida esta decisión contribuyó a la consolidación de dichos campeones (Telefónica en el caso de España y Telmex-América Móvil del Grupo Carso en el caso de México) como operadores líderes, extendiendo su presencia en prácticamente todos los países de AL en 2005 (Mariscal y Rivera, 2005).

---

<sup>11</sup> Con excepciones como Chile, que aprobó su reforma del sector en 1982 y lo privatizó en 1987.

<sup>12</sup> La decisión fue tomada por la ciudadanía tras un plebiscito realizado en diciembre de 1992 (cf. Walter y Senén González, 1999: 24-25).

<sup>13</sup> Por ejemplo, los casos de Argentina, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (Walter y Senén González, 1999).

<sup>14</sup> Por ejemplo, los casos de Brasil, El Salvador y Chile (Walter y Senén González, 1999).

<sup>15</sup> Es necesario mencionar que la adopción de una u otra estrategia se debió, en gran parte, al contexto político imperante en cada país (cf. Mariscal y Rivera, 2005: 13-23).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

**Tabla 2.** Comparación de año de privatización y establecimiento de un regulador independiente en los países de AL

País	Regulador independiente	Año de privatización
Argentina	1996	1990
Bolivia	1995	1995
Brasil	1997	1998
Chile	1982	1987
Colombia	1994	-
Costa Rica	1996	2008 <sup>16</sup>
Ecuador	1995	-
El Salvador	1996	1998
México	1996	1990
Nicaragua	1997 (TELCOR), 2005 (SISEP)	2001
Panamá	1996	1997
Paraguay	1995	-
Perú	1994	1994
República Dominicana	1998	1930
Uruguay	2001	-
Venezuela	1991	1991

*Fuente:* Razo y Rojas Mejía (2007: 13).

Razo y Rojas Mejía (2007) concluyen que después de la privatización la calidad del servicio y la inversión en el sector aumentaron. Asimismo, añaden que la competencia fortaleció la eficiencia del sector y redujo los costes de llamadas locales e internacionales.

De esa manera, el rol del estado proveedor de TIC evolucionó hacia un estado que propicie un clima de libre competencia en el sector, ya que la privatización por sí sola no asegura la existencia de un mercado con tales características. Es por ello que es necesaria la creación de entes reguladores que incentiven la entrada de nuevos actores, puesto que según la teoría, los máximos beneficios del mercado en competencia sólo son posibles en un entorno de competitividad agresiva<sup>17</sup> (cf. Crespo Molera, 2008: 78).

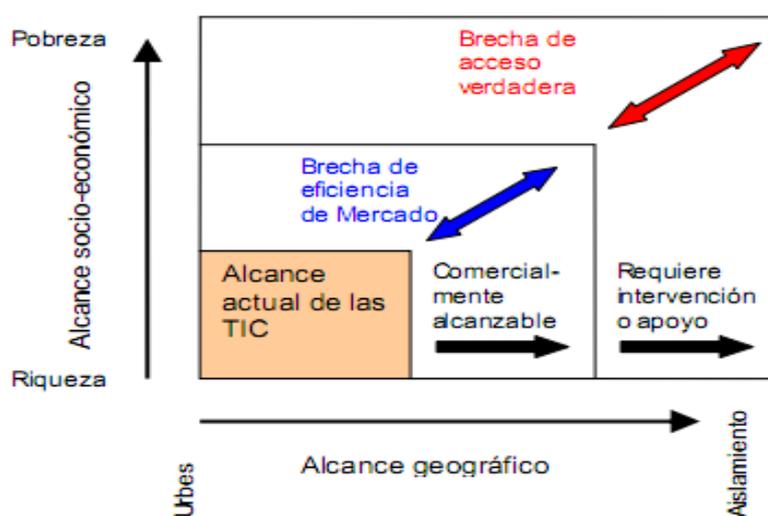
<sup>16</sup> Dato obtenido del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014: "Costa Rica: un país en la senda digital".

<sup>17</sup> Al respecto existen variados estudios que comparan indicadores ex ante y ex post de las privatizaciones en AL y el mundo, arrojando resultados mayoritariamente positivos en la reducción de la BD (cf. Crespo Molera, 2008: 78) (cf. Razo y Rojas Mejía, 2007: 14).

### Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?

En este nuevo escenario, el estado posee un rol relevante en la política de reducción de la BD, ya que debe garantizar el acceso universal a las TIC sin importar el origen ni el nivel socioeconómico de los(as) ciudadanos(as), especialmente en las zonas que el mercado no logre abarcar (figura 3). Al respecto, Crespo Molera (2008) plantea que ambos sectores (público y privado) deben trabajar de manera conjunta en la reducción de dicha brecha, con el fin de que éstas no acrecienten aún más las desigualdades ya existentes, sobretodo en el continente latinoamericano.

**Figura 3.** Marco conceptual de la brecha de mercado y la brecha de acceso verdadera<sup>18</sup>.



Fuente: Crespo Molera (2008: 80).

Para ello, el reto de ambos sectores es identificar la frontera entre las brechas expuestas en la figura anterior, con el fin de que se concentren los esfuerzos en las zonas de aislamiento donde se requiera intervención o un apoyo de políticas por parte del Estado.

#### 4. Competencia de los mercados de telecomunicaciones en América Latina: ¿en pos de la superación de la Brecha Digital?

De acuerdo a lo revisado en el epígrafe anterior, prácticamente todos los países de AL han ido adoptando un modelo de mercado en el sector de las telecomunicaciones<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> La brecha de eficiencia de mercado corresponde a la diferencia que los mercados en competencia pueden alcanzar por sí solos y lo que pueden alcanzar si no existe dicha competencia. A su vez, la brecha de acceso verdadera es el espacio restante en el mercado de las TIC (cf. Crespo Molera, 2008: 81).

<sup>19</sup> Excepto Uruguay, que sólo tiene liberalizado el mercado de TM y parcialmente el de BAF.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

Claro que es necesario matizar que no todos se desprendieron de su empresa estatal, haciéndola partícipe (en aquellos casos) como un jugador más dentro de la competencia.

De ese modo resulta interesante analizar si la competitividad en los mercados de telecomunicaciones latinoamericanos repercute de alguna manera con el acceso a las TIC en la región.

#### **4.1. Competitividad en los mercados de telecomunicaciones latinoamericanos**

En diversos estudios se establece que el grado de competencia del sector es uno de los factores determinantes en el incremento de la penetración de telecomunicaciones (cf. Katz, 2012: 29).

Para poder determinar tal grado de competencia se utiliza el Índice Herfindhal Hirschman (IHH), el cual mide la dimensión de las empresas en relación al mercado en el que operan. Su cálculo se realiza sumando las cuotas de mercado de cada operador elevadas al cuadrado<sup>20</sup>. Así por ejemplo, en el caso de un monopolio, el índice arrojará 10.000, y por el contrario se acercará a 0 cuanto mayor sea su grado de competencia. En términos generales, se considera que un índice inferior a 3.000 indica la existencia de una industria en competencia, mientras que si esta métrica supera 5.000 se estaría en presencia de un mercado altamente concentrado (Katz, 2012).

El IHH en el sector de la TM se ha mantenido relativamente estable entre 2010 y 2012, con una leve disminución de un 5,23% (de 4.458 a 4.108) propiciada en gran medida por la liberalización ocurrida en Costa Rica el cuarto trimestre de 2011 (gráfico 7). Se aprecia un mercado maduro, donde la mayoría de los países presentan un leve aumento de su intensidad competitiva, destacando (además de Costa Rica) los casos de Panamá y República Dominicana. Esto último es provocado tanto por la entrada de nuevos jugadores en los mercados, como por un rebalanceo de las cuotas de participación<sup>21</sup>, resultando una pérdida en la asignación por parte de los entes dominantes (cf. Katz, 2012: 34) (cf. CAF, 2013: 145-146). Sin embargo, el único país que presentó un crecimiento en su IHH fue Uruguay, debido a que el jugador más importante, la estatal Antel, logró aumentar su cuota de mercado (cf. Katz, 2012: 34).

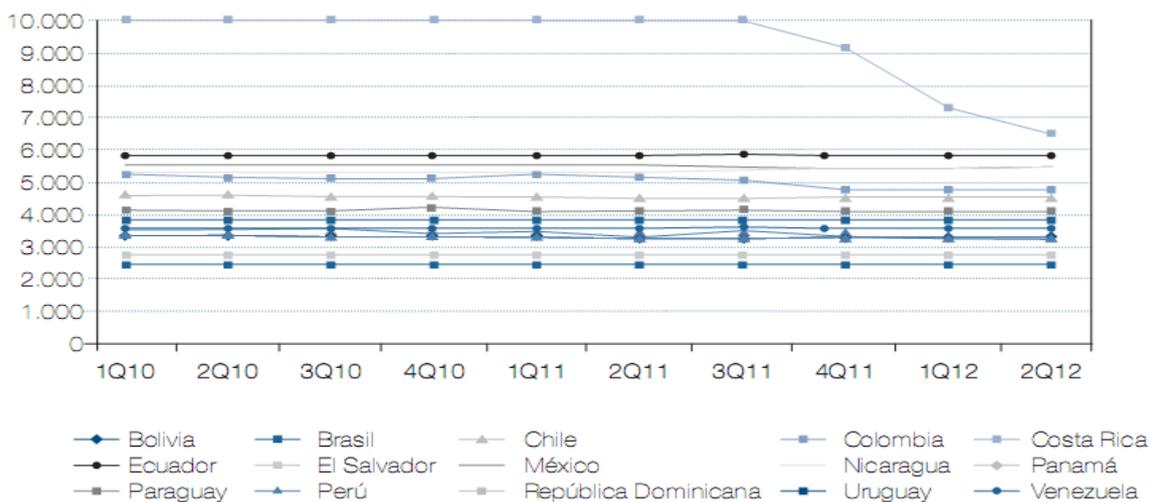
---

<sup>20</sup>  $H = \sum_{i=1}^n s_i^2$ , donde  $i = 1 \dots n$ .

<sup>21</sup> En gran medida propiciado por la acelerada entrada de Operadores Móviles Virtuales (OMV) en la región. Los OMV son empresas del área del comercio minorista, servicios y medios de comunicaciones que ofrecen servicios de telecomunicaciones móviles apalancando su poder de marca con ofertas de paquetes (cf. Katz, 2012: 34) (cf. CAF, 2013: 146).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

**Gráfico 7.** IHH de competencia en mercado de TM entre 1Q2010 y 2Q2012.



*Fuente:* Katz (2012: 33).

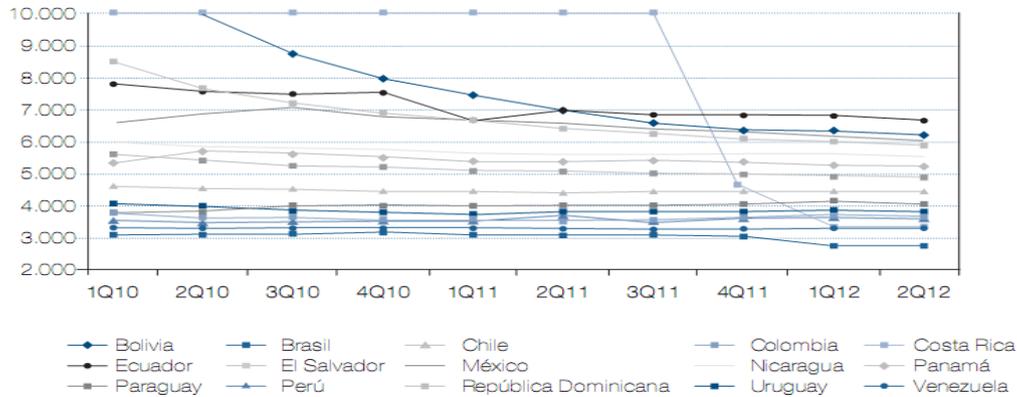
Por otra parte, el mercado de la BAM fue el de mayor crecimiento competitivo en los últimos años, registrando una caída del IHH en un 18% (de 5.677 a 4.640) entre el 2010 y 2012<sup>22</sup> (gráfico 8). Casi todos los países de la región mejoraron su competitividad, destacando Bolivia, Costa Rica y República Dominicana<sup>23</sup>. También es importante subrayar a Brasil, que con un IHH de 2.847 es el único país de AL que poseía un mercado de alta competencia en 2012.

<sup>22</sup> En el primer trimestre de 2013 se promedia un IHH de 4.064 en la región, demostrando que la competitividad mantiene una tendencia creciente en el sector (*cf.* CAF, 2013: 144).

<sup>23</sup> Al igual que con la TM, se debió tanto por la entrada de nuevos jugadores (Bolivia) como por un rebalanceo de las cuotas de participación (Argentina, Brasil, Ecuador y República Dominicana). En Costa Rica el mercado fue liberalizado, quedando dividido en tercios a partir de la entrada de Claro y Movistar en 2011 (*cf.* Katz, 2012: 31).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

**Gráfico 8.** IHH de competencia en mercado de BAM entre 1Q2010 y 2Q2012.



*Fuente:* Katz (2012: 31).

En lo que respecta a la BAF, se encuentra un gráfico de tendencias en CAF (2013) pero excluye a Nicaragua, República Dominicana y Panamá (*cf.* CAF, 2013: 144), por lo que se utiliza la medición disponible en Katz (2012) del año 2011 (gráfico 9) que incluye a dichos países en cuestión<sup>24</sup>.

Se resalta la diversidad de valores que toma el IHH en la región, presentándose en un extremo altos grados de concentración en países como Perú, Panamá, Uruguay y Nicaragua<sup>25</sup>; mientras que Argentina<sup>26</sup>, Colombia, Brasil y Costa Rica muestran un nivel de competencia suficiente, registrando un IHH menor a 3.000. El promedio de AL fue de 5.015.

Según CAF (2013), el IHH disminuyó en promedio un 2%<sup>27</sup> (de 4.413 a 4.315) entre 2010 y el tercer trimestre de 2012, siendo su crecimiento mucho menor al registrado en el mercado de BAM en el mismo período de tiempo (que fue de un 18%).

<sup>24</sup> De todas formas se aprecia una estabilidad del IHH entre 2010 y 2012.

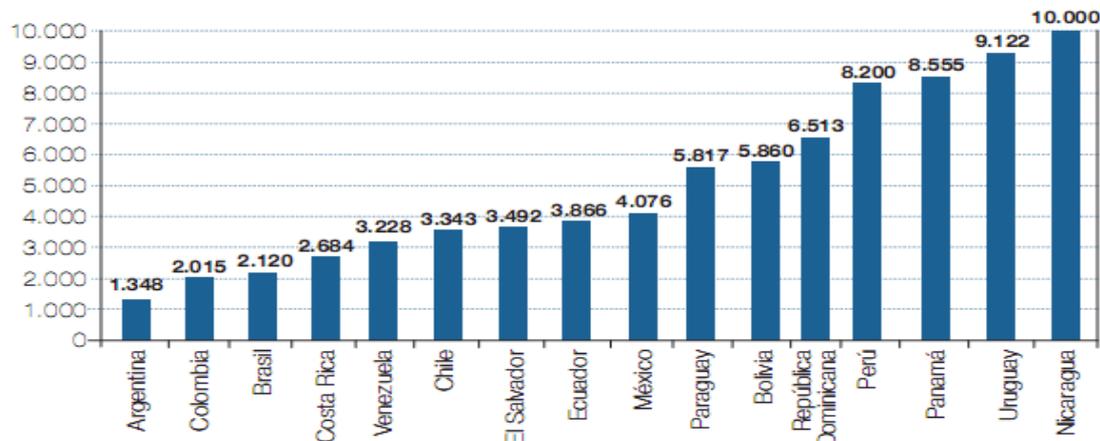
<sup>25</sup> En Nicaragua se encuentra el monopolio de Claro y en Uruguay de Antel, teniendo esta última más del 95% del porcentaje de mercado (Katz, 2012).

<sup>26</sup> En Argentina un 60% se encuentra dividido entre Telefónica (Speedy), Telecom (Arnet) y Cablevisión (Fibertel) y el 40% restante repartido entre operadores más pequeños (más de 100 a lo largo del país) (Katz, 2012).

<sup>27</sup> No se considera Nicaragua, República Dominicana y Panamá.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

**Gráfico 9.** IHH de competencia en mercado de BAF en 2011



*Fuente:* Katz (2012: 30).

Al respecto, Katz (2012) señala que ciertos servicios de la BAM pueden ser sustitutos de la BAF<sup>28</sup>, lo que implica que las cuotas de proveedores de esta última deberían ser consideradas dentro del cálculo de un IHH común, evaluando el nivel de competencia en función de un único mercado. De acuerdo a esto genera un índice compuesto<sup>29</sup> que es considerablemente menor al IHH de la BAF en la mayoría de los países de la región. Además menciona que dicha competencia cobra relevancia en lugares donde la velocidad de la BAF es relativamente baja, siendo la BAM una opción a considerar. Sin ir más lejos, coloca el caso de Bolivia, donde se generó una migración de usuarios desde la BAF a la BAM debido a que la segunda, a similar velocidad, poseía una tarifa más económica<sup>30</sup> (*cf.* Katz, 2012: 32).

En virtud de lo expuesto, se obtienen las siguientes ideas (*cf.* Katz, 2012: 35):

- Existe un grupo de países con una mayor intensidad competitiva: Brasil, Argentina y Colombia.
- Los países con competencia moderada incluyen a Chile, Venezuela, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Uruguay y El Salvador.
- Sin embargo, los que presentan estructuras de mercado concentradas incluyen a Nicaragua, Bolivia, México, República Dominicana y El Salvador<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Dada la aparición de la BAM para computadoras, el usuario, al momento de contratar el servicio, considera también a planes móviles aparte de los ya existentes entre los operadores de BAF (*cf.* Katz, 2012: 32).

<sup>29</sup> Se considera a cada proveedor de BAF y BAM como una sola empresa, sumando las respectivas cuotas de mercado. Para mayor detalle sobre de la medición consultar Katz (2012: 98-101).

<sup>30</sup> Este caso no se profundizará en el presente artículo, solo se menciona a modo de complemento.

<sup>31</sup> Exceptuándose los mercados de telefonía móvil de República Dominicana y El Salvador.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

**Tabla 3.** IHH en los mercados de telecomunicaciones latinoamericanos.

<b>País</b>	<b>Telefonía móvil 2Q 2012</b>	<b>Banda ancha móvil 2Q 2012</b>	<b>Banda ancha fija 2011</b>
Argentina	3.186	3.507	1.348
Bolivia	3.440	6.279	5.860
Brasil	2.468	2.847	2.120
Chile	3.449	3.726	3.343
Colombia	4.700	3.778	2.015
Costa Rica	6.530	3.390	2.684
Ecuador	5.603	6.796	3.866
El Salvador	2.632	5.001	3.492
México	5.277	6.054	4.076
Nicaragua	5.294	5.636	10.000
Panamá	3.386	5.301	8.555
Paraguay	4.074	4.081	5.817
Perú	4.559	4.547	8.200
Rep. Dominicana	3.596	5.965	6.513
Uruguay	3.859	3.906	9.122
Venezuela	3.677	3.435	3.228
Promedio AL	4.108	4.641	5.015

*Fuente:* Katz (2012: 35).

#### **4.2. IHH versus BD**

Una vez asimilados los niveles de competitividad de los mercados de telecomunicaciones latinoamericanos es interesante indagar si existe alguna relación entre dicha competencia y el grado de penetración de las TIC.

##### ***Telefonía Móvil***

Hasta este punto, la penetración de la TM presenta una moderada correlación con el IHH, revelando una mayor cantidad de abonados en países que presentan un mayor grado de competencia en su mercado (gráfico 10). Eso sí una característica

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

diferenciadora es el avanzado estado de madurez de este mercado, debido a los altos índices de penetración existentes en la mayoría de los países.

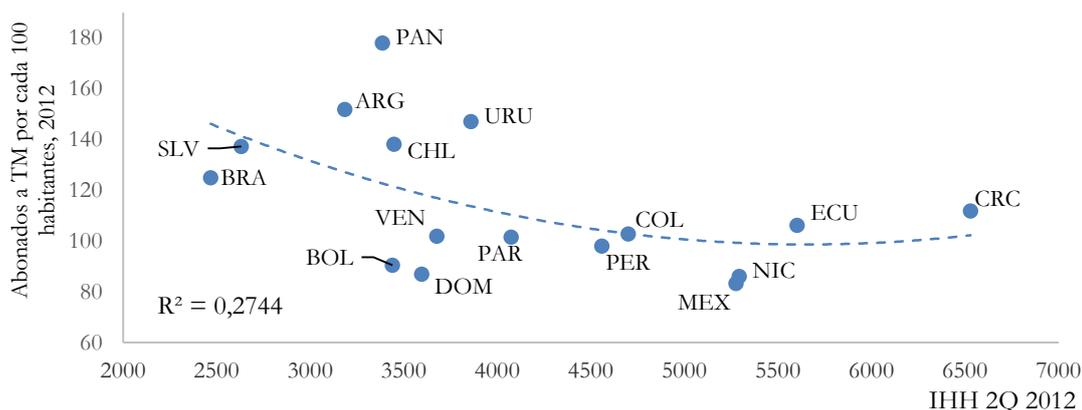
Pues bien, se puede mencionar que la tendencia del nivel de competitividad de este mercado es bastante estable en la mayoría de los países, a excepción de Costa Rica. Resulta interesante este caso ya que, si se compara la explosiva tasa de crecimiento de abonados entre 2009 y 2012 (gráfico 1) con la caída IHH en similar período de tiempo (gráfico 7), existe una directa relación entre ambas variables, reafirmando la hipótesis del estudio en cuestión.

Si se retoma la interrogante surgida en el gráfico 4 del apartado 1.3, donde se coloca en la palestra el caso mexicano y salvadoreño, la gráfica permite sugerir una posible explicación: el grado de competitividad (gráfico 12). Si bien México posee una renta dos veces mayor con relación a El Salvador (13.067\$ y 6.125\$ respectivamente) junto con una brecha de cobertura de 0%<sup>32</sup> versus un 5% que presenta el país centroamericano (cf. Katz, 2012: 58), su IHH de mercado es inversamente opuesto (5.277 y 2.632).

Por otro lado, se aprecia que la competencia no ha tenido el efecto esperado en Bolivia, en contraste con el caso salvadoreño. Esto puede deberse a dos factores: una alta brecha de cobertura (que en 2008 era de un 54%) y la falta de inversión en el sector (el promedio entre 2008 y 2011 fue el segundo más bajo de AL, siendo 24,16\$ *per cápita*) (cf. Katz, 2012: 58) (cf. CAF, 2013: 131).

Una alta brecha de cobertura también podría explicar el caso de República Dominicana, que en 2010 era uno de los pocos países de la región donde el porcentaje de territorio nacional sin acceso al servicio superaba el 10% (cf. CAF, 2013: 129).

**Gráfico 10.** Penetración TM 2012 versus IHH TM 2Q 2012



Fuente: Katz (2012) y UIT (2014). Elaboración propia.

***Banda ancha móvil (BAM)***

Seguidamente, la penetración de la BAM presenta un evidente grado de correlación con la intensidad competitiva del mercado, adoptando la línea de tendencia una forma de “U” (gráfico 11). Se aprecia claramente que los países con una competencia más

<sup>32</sup> Porcentaje del territorio nacional que permite el acceso al servicio.

**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

“agresiva” presentan una mayor cobertura del servicio. De hecho, si se compara con la evolución de abonados a BAM mostrada en el gráfico 2; Brasil, Costa Rica, Argentina y Chile han sido los países que han exhibido el mayor crecimiento entre 2011 y 2013<sup>33</sup>. Es necesario prestar especial atención al caso costarricense, ya que como se observa en el gráfico 8, entre el 3Q y 4Q de 2011 se produjo una brusca caída del IHH a causa del ingreso de nuevos jugadores al mercado. Lo anterior, si se contrasta nuevamente con el gráfico 2, podría sugerir una relación directa entre la liberalización y el aumento de abonados a BAM en dicho país.

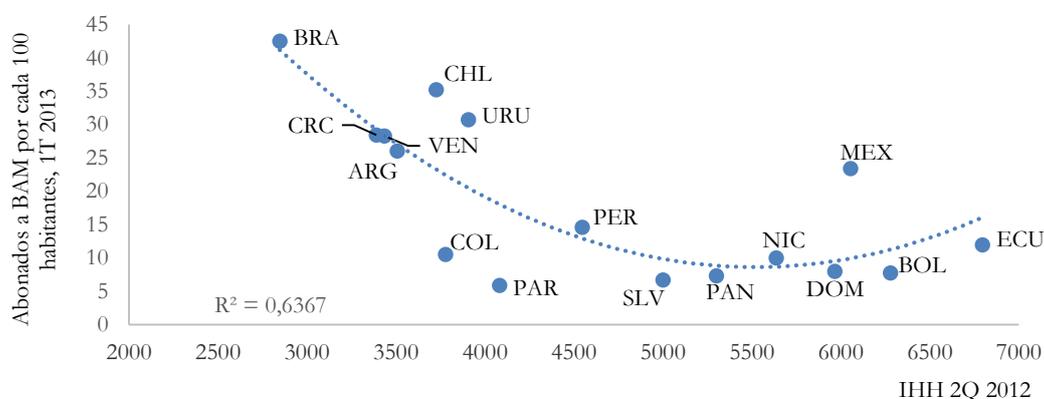
Asimismo es interesante el caso de Brasil, que con su mercado altamente competitivo (el único de la región con IHH menor a 3.000 en 2012) supera ampliamente a otros países de competencia moderada y rentas más altas.

En el lado superior de la línea de tendencia destacan Chile, Uruguay y México, coincidentemente países de renta elevada en el escenario latinoamericano (15.848\$, 13.821\$ y 13.067\$ respectivamente). Por otro lado, en el lado inferior de la recta, se ubican Colombia y Paraguay.

Respecto a Colombia se puede mencionar que, a pesar de ser un país de renta media-alta (9.143\$) y tener un mercado medianamente competitivo, la penetración de la BAM es similar (e incluso inferior) a la de países con mercados más concentrados y rentas más bajas (por ejemplo Nicaragua, República Dominicana y Ecuador). Posibles explicaciones van desde el alto costo de las tarifas, siendo el plan más económico de BAM en Colombia el tercero más caro de la región<sup>34</sup> (cf. Katz, 2012: 47), hasta la existencia de una alta brecha de cobertura que en 2011 promediaba un 48%, siendo la segunda más alta de la región después de Bolivia (cf. Katz, 2012: 59).

Finalmente se puede señalar que la correlación de abonados a BAM es mayor con respecto al nivel de competitividad de los mercados ( $R^2=0,6367$ ) que con el PNB *per cápita* de los países (gráfico 6,  $R^2=0,443$ ).

**Gráfico 11. Penetración BAM 1T 2013 versus IHH BAM 2Q 2012**



Fuente: Katz (2012) y UIT (2014). Elaboración propia.

<sup>33</sup> Si bien Venezuela no ha tenido un crecimiento explosivo en los últimos años, su alto índice de penetración se debe a que el 2011 ya era el país con mayor número de abonados en Latinoamérica.

<sup>34</sup> Mediciones correspondientes al segundo cuatrimestre de 2012.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

***Banda ancha fija***

Finalmente, la BAF posee un comportamiento similar al observado en los casos anteriores (gráfico 12). Es necesario precisar que en el análisis se excluye a Uruguay por ser el único país con un paradigma distinto en la región: una gran empresa estatal (Antel) que, con prácticamente el monopolio del mercado (IHH=9.122), posee el mejor índice de penetración de BAF en AL (16,6 abonados por c/100 habitantes)<sup>35</sup>.

En el lado superior de la línea de tendencia destacan Chile, México y Panamá, los cuales coinciden en ser países de alto ingreso *per cápita* en la región (15.848\$, 13.067\$ y 14.320\$ respectivamente). Es necesario hacer un hincapié en el caso panameño, ya que de acuerdo al gráfico 6 de 2.3, la penetración de la BAF es baja de acuerdo a lo que se esperaría por su alto ingreso, y más aun considerando que está dentro de los países que ofrecen los menores precios de suscripción mensual en la región (*cf.* Galperin, 2012: 17). Lo anterior sugiere que una posible barrera en la reducción de esta brecha es su mercado altamente concentrado (IHH= 8.555) que podría estar provocando, según mi opinión, una falta de inversión en el sector que redundaría en problemas de infraestructura y cobertura, lo que invita a realizar un análisis exhaustivo para corroborar tales afirmaciones.

Por el contrario, en el extremo inferior se encuentran Paraguay, Bolivia y Nicaragua; que coinciden en ser los países con menor PNB *per cápita* del grupo (5.290\$, 4.552\$ y 3.510\$ respectivamente). Además, otro factor que influye en el bajo acceso son las elevadas tarifas de planes de BAF. Según Galperin (2012), dichos países poseen tarifas superiores al promedio de la región, y en especial el caso de Bolivia. A modo de ejemplo, señala que el gasto mínimo que debe afrontar un hogar de La Paz para acceder al servicio de BAF es casi seis veces mayor<sup>36</sup> al de un hogar de Montevideo (60,3 USD PPP versus 11,4 USD PPP respectivamente) (*cf.* Galperin, 2012: 6).

Del mismo modo, otro elemento a tener en consideración es el proceso de desarrollo que tienen los países. Si se contrasta el prácticamente nulo aumento de abonados a BAF en Bolivia y Nicaragua en los últimos años con el alza de los mismos en BAM (gráfico 3 y gráfico 2), se observa una suerte de sustitución de la BAF por la BAM (*cf.* GSMA Intelligence, 2013: 52).

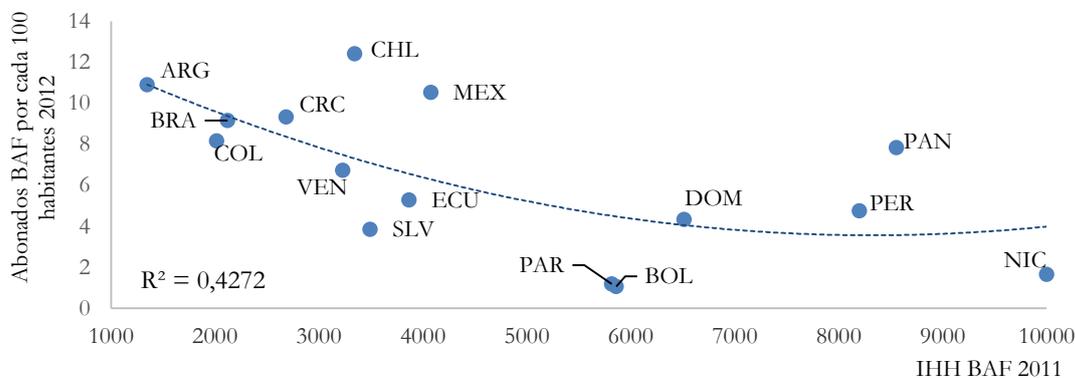
---

<sup>35</sup> Si bien Nicaragua presenta un IHH en este mercado mayor al Uruguayo (IHH=10.000), se incluye en el estudio ya que el único jugador corresponde a una empresa privada (Claro, de América Móvil) (Katz, 2012).

<sup>36</sup> Mediciones correspondientes al segundo cuatrimestre de 2012.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

**Gráfico 12:** Penetración BAF 2012 versus IHH BAF 2011



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Katz (2012) y UIT (2014).

## 5. Análisis del caso chileno

Como ya se mencionaba en el segundo apartado, en 1987 Chile fue el primer país de la región en privatizar y liberalizar el sector de las telecomunicaciones durante el gobierno del régimen militar. La ideología de turno se caracterizaba por su corte ultra liberal, donde la visión predominante era que cualquier intervención del Estado generaba ineficiencias. Lo anterior contribuyó a descartar por completo la idea de impulsar un operador nacional que se transformara en un operador global, en contraste con lo ocurrido –y señalado anteriormente– en México y España (Mariscal y Rivera, 2005).

En el proceso de privatización fueron barajadas tres opciones: fusionar las empresas de telefonía fija y larga distancia y venderlas como un monopolio global; separar el monopolio local nacional en monopolios regionales; y la de mantener la separación entre telefonía local y larga distancia. Finalmente se optó por esta última posibilidad. Lo paradójico de la situación es que la empresa llega a manos de un operador público (Telefónica España) que aparece, en ese entonces, como una de las empresas de telecomunicaciones más atrasadas de Europa. Sin embargo, en 1992 el grupo australiano Bond adquiere el paquete accionario mayoritario de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), marcando el desarrollo futuro de las telecomunicaciones en el país, garantizándose la existencia de dos operadores relevantes en la industria (Mariscal y Rivera, 2005).

Luego del fin de la dictadura, a partir 1990, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (amplio eje de partidos políticos de centro izquierda) pusieron un gran énfasis en el desarrollo de mercados competitivos y su respectiva regulación, donde el de las telecomunicaciones no fue la excepción. Existen diversas opiniones en cuanto a esta determinación, sobre todo considerado que los partidos que integraban la coalición de gobierno históricamente habían tenido fuertes inclinaciones a favor del intervencionismo estatal y el desarrollo de empresas nacionales. Entre ellas, destacan que si bien el nuevo Gobierno estaba muy legitimado del punto de vista

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

democrático, no lo estaba desde el punto de vista de su capacidad de gobierno, en particular en materias económicas. Asimismo existían otros problemas que demandaban una mayor urgencia, como la pobreza imperante que afectaba al 40% de la población en aquellos años (Mariscal y Rivera, 2005).

Durante los años de gobierno de la Concertación, Chile contó con diversos instrumentos de planificación en materia de TIC. La primera iniciativa surge en el Gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) con el “Libro Blanco” de las TIC, documento que posicionó la importancia de su rol en el desarrollo del país. Luego, en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) y con la participación de profesionales de todas las áreas se presentó la Agenda Digital (Chile 2004-2006 Agenda Digital te acerca al futuro), cuyo objetivo era contribuir al desarrollo de Chile mediante el empleo de las TIC para incrementar la competitividad, la igualdad de oportunidades, las libertades individuales, la calidad de vida y la eficiencia y transparencia del sector público. Posteriormente, durante el Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se creó un Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, que tuvo como objetivo terminar con la BD, generando la Estrategia Digital 2007-2012 cuyo énfasis fue aumentar la conectividad (Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, 2013).

Sin embargo, en 2010 gana las elecciones la centro derechista Alianza produciéndose un cambio en la coalición gobernante después de 20 años. En grandes aspectos el Programa de Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) apuntó a un fortalecimiento de la industria, legislándose a favor de una mayor competencia con acciones como: la portabilidad numérica; desbloqueo de equipos; la neutralidad de red<sup>37</sup>; la eliminación de barreras a la entrada de nuevos jugadores<sup>38</sup>; todo esto con el objetivo de empoderar a los consumidores para elegir libremente. Se elabora la Agenda Digital “Imagina Chile”, siendo ésta la estrategia de desarrollo 2013-2020 (Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, 2013).

Al mismo tiempo, en el año 2010 Chile pasa a ser el primer país latinoamericano miembro de la OECD, incorporando distintas recomendaciones emanadas desde este organismo internacional, suscribiendo la Declaración de Seúl para el Futuro de la Economía de Internet<sup>39</sup>. Este documento recoge la aspiración de los firmantes de promover la economía de Internet a través de la innovación y la inversión público-privada (Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, 2013).

En línea con lo anterior, en materia de conectividad se realizan diversas alianzas público-privadas, destacándose el proyecto “Todo Chile Comunicado”. Este proyecto, que cuenta con el apoyo financiero<sup>40</sup> del Gobierno de Chile, es ejecutado por la empresa Entel y su objetivo es llevar acceso de BAM a más de tres millones de personas en

---

<sup>37</sup> Aprobada en agosto de 2010, la ley de neutralidad se sustenta en tres grandes ejes: información detallada por parte de los proveedores de acceso a Internet (ISP en inglés); libertad de acceso por parte de los usuarios; e indicadores de calidad que deberán medir los ISP. Obtenido de <http://www.neutralidad.cl>.

<sup>38</sup> Como se comprobará más adelante, se pasó de “tres grandes empresas a ocho compañías” (Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, 2013: 8), ampliando considerablemente el número de jugadores.

<sup>39</sup> *The Seoul declaration for the future of the Internet economy, Korea*, junio de 2008.

<sup>40</sup> A través del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), fondo que sirve como política de fomento a las inversiones (cf. Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, 2013: 22) (cf. SUBTEL, 2011: 7).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

zonas rurales, permitiendo ampliar la conectividad del país al 90%<sup>41</sup> de la población. En la misma línea, en el año 2011 se implementa el proyecto “Conectividad para la Educación” que a fines de 2012 tiene a más de 8.800 colegios públicos y municipales subvencionados (o concertados) con acceso a banda ancha, los que representan el 96% de la matrícula escolar del país con 3,1 millones de estudiantes beneficiados. Su meta es tener en 2014 el 100% de los colegios conectados a Internet (cf. BID, 2012: 11) (cf. Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, 2013: 22) (cf. SUBTEL, 2011: 7).

En la actualidad, el Programa de Gobierno del segundo período de Michelle Bachelet (2014-2018) no dista mucho del enfoque de los últimos mandatos, haciendo énfasis en la reducción de la BD y en aumentar la conectividad con el fin de que los beneficios de la sociedad de la información estén a disposición de todos los chilenos. Asimismo, señala que los ejes centrales se enfocarán en “proteger al consumidor, generar mayor inclusión en el acceso a servicios de telecomunicaciones e impulsar la competencia en la industria” (Chile de todos, 2013: 143).

Una vez situados en contexto, a continuación se revisan las tendencias de los indicadores de BD y los niveles competitivos del mercado de telecomunicaciones chileno en los últimos años. En los análisis se excluye la dimensión económica debido al crecimiento estable y sostenido, sin grandes fluctuaciones del PNB *per cápita*<sup>42</sup>, arrojando entre 2000 y 2012 en promedio un 3,1% anual (World Bank, 2013).

### **Telefonía Móvil**

En este primer gráfico se correlaciona el IHH y la tasa anual de abonados por cada 100 habitantes en el mercado de la TM (gráfico 13). Se aprecia un aumento sostenido en el número de usuarios, donde destaca el repunte producido a partir de 2009. Una posible explicación es la irrupción de la red 3G en el país, tecnología que permite el intercambio de voz y datos a una mayor velocidad a través de los llamados *Smartphones*. Mientras que el primer *iPhone* de Apple arribó en agosto de 2008 (Emol, 2008), no tuvo competencia sino hasta octubre de 2009 cuando llega el primer *Smartphone* con sistema operativo Android de Google (Emol, 2009). Esto provocó que la gente, según mi opinión, renovara masivamente sus teléfonos móviles con el objeto de gozar de las bondades que ofrecía –y ofrece en la actualidad- dicha tecnología, coincidiendo además con explosivo aumento de usuarios de Redes Sociales como *Facebook* y *Twitter*<sup>43</sup> (cf. SUBTEL, 2011: 3-4).

Por otro lado, se observa que la competencia a tenido un aumento gradual y sostenido en la pasada década, lo que denota los esfuerzos por introducir una mayor competitividad por parte de los gobiernos<sup>44</sup>. La mayor variación se registró entre 2000 y

---

<sup>41</sup> En Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital (2013) se habla de un 98% de la población.

<sup>42</sup> Excepto el 2009, anotándose un retroceso de -1,97% a causa de la crisis financiera de 2008 (World Bank, 2013).

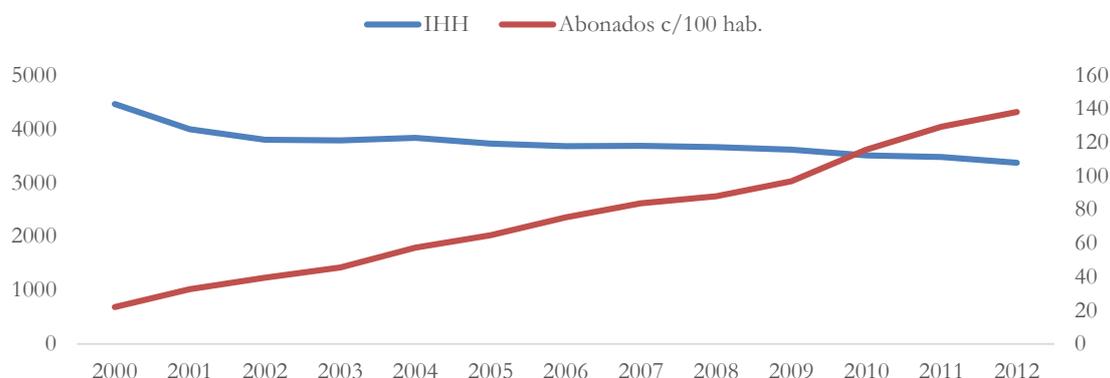
<sup>43</sup> Otro hecho a tener en cuenta es la puesta en marcha de la portabilidad numérica a partir de diciembre de 2010, proporcionando a los usuarios la posibilidad de cambiarse de compañía sin perder su número telefónico.

<sup>44</sup> Eso sí, hasta 2012 Chile aún no posee un mercado altamente competitivo en este sector, arrojando un IHH = 3.369.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

2001 (un 10% aproximadamente) debido a la irrupción de Claro (América Móvil), que a lo largo de los años ha ido aumentando su participación en el sector, formando poco a poco un triunvirato junto a Entel PCS y Movistar (de Telefónica España). Si bien a partir de 2008 han ido apareciendo nuevos jugadores, éstos no han logrado rebalancear de forma significativa las cuotas de mercado (SUBTEL, 2014).

**Gráfico 13.** Evolución de abonados a TM y el IHH de mercado en Chile entre 2000 y 2012



*Fuente:* SUBTEL(2014) y UIT(2014). Elaboración propia.

### ***Banda Ancha Móvil***

Chile presenta, a mediados de junio de 2013 y después de Brasil, la segunda mayor cantidad de abonados a BAM por cada 100 habitantes en la región. Tal como se aprecia en el siguiente gráfico, la penetración más radical se produjo entre diciembre de 2010 y diciembre 2012, registrándose un crecimiento de 8 a 28 abonados por c/100 hab. (gráfico 14). Esto último puede verse originado, al igual que en el caso anterior, por la fuerte irrupción de las redes 3G y el proyecto “Todo Chile Comunicado” descrito anteriormente, ampliando masivamente la conectividad del país.

Los períodos en los cuales se produjeron las mayores tasas de crecimiento estuvieron intrínsecamente ligadas con aumentos en la competitividad. A modo de ejemplo, el aumento de la tasa abonados entre junio y diciembre de 2012 fue de un 5,63%, coincidiendo con una disminución del IHH del 8,62%. Igualmente, entre los meses de junio y diciembre de 2013 la tasa de abonados creció en un 5,97% mientras el IHH disminuía en un 11,99%.

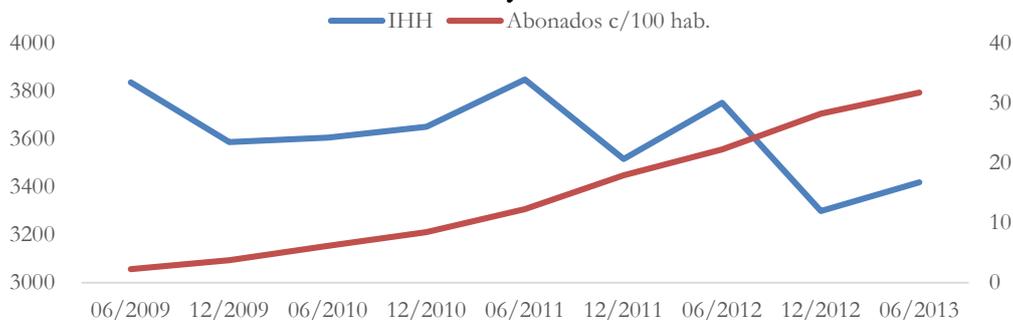
Otro período en el que la competitividad tuvo un aumento significativo ocurrió entre junio y diciembre de 2009, dado por una disminución del IHH en un 6,5% que no tuvo un impacto mayor en la tasa de abonados, siendo el crecimiento de ésta de solo un 1,51%. Aquí pueden influir dos factores: la aún incipiente incursión de los

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

*Smartphones*<sup>45</sup> y la caída del 1,97% que tuvo el PNB *per cápita* como consecuencia de la crisis financiera de 2008.

Por otro lado, la competencia del mercado a presentado diversas fluctuaciones al igual que en el resto de los países de la región, dando muestra de un constante proceso de evolución. Hasta 2011, y al igual que en la TM, se encontraba un mercado subyugado por Movistar, Claro y Entel PCS. Sin embargo, a partir de 2012 ingresan cuatro nuevos jugadores que poco a poco han ido penetrando en la industria, lográndose a fines del mismo año el menor IHH registrado, marcando un 3.299. Será objeto de interesantes análisis la evolución que presente el mercado en los próximos años a partir de la entrada de estos nuevos competidores.

**Gráfico 14.** Evolución de abonados a BAM y el IHH de mercado en Chile entre 06/2009 y 06/2013



*Fuente:* SUBTEL(2014). Elaboración propia.

### ***Banda Ancha Fija***

Chile es el segundo país (después de Uruguay) con mayor tasa de penetración de BAF en la región, registrando en junio de 2013 aproximadamente 13 abonados por cada 100 habitantes. Se aprecia un crecimiento lento y sostenido de usuarios, siendo la tasa promedio semestral entre mediados de 2007 y mediados 2013 de un 5,3%, bastante baja tomando como referencia los dos casos estudiados anteriormente (gráfico 15).

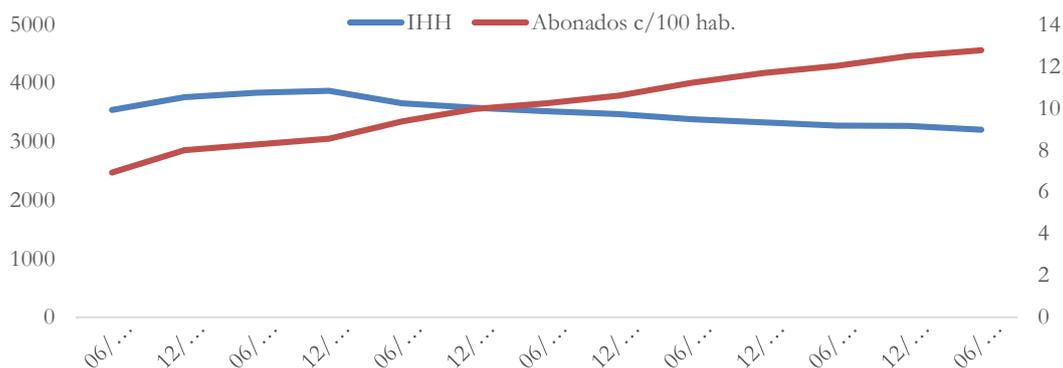
En cuanto a la competencia, ésta ha aumentado progresivamente desde fines de 2008 hasta la última medición. Se distinguen dos períodos en donde se registraron las mayores caídas del IHH: entre diciembre de 2008 y junio de 2009, un 5,5%; y entre diciembre de 2010 y junio de 2011, un 2,6%. A su vez, en dichos períodos se registraron importantes aumentos en la tasa de abonados, siendo éstas de un 9,7% y un 5,8% respectivamente. Sin embargo, la mayor tasa de crecimiento de abonados se produjo durante 2007 (15,2%), lo que coincidió con el mayor aumento del IHH registrado en la medición (6,2%). Una posible explicación puede residir en que, antes de la irrupción de las redes 3G en 2009, la única forma de acceso a banda ancha era mediante conexión fija, lo que podría sugerir una sustitución de dicho servicio con la irrupción de la BAM (*cf.* SUBTEL, 2011: 12).

<sup>45</sup> En 2011, Chile fue el segundo mercado en el mundo, después de China, en crecimiento de los dispositivos IOS y Android. China subió un 401% y Chile un 279% (La Tercera, 2012).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

Finalmente, se aprecia un mercado maduro, en donde no se han registrado ingresos de nuevos jugadores, siendo el rebalanceo de cuotas de mercado la explicación de la tendencia decreciente del IHH.

**Gráfico 15.** Evolución de abonados a BAF y el IHH de mercado en Chile entre 06/2007 y 06/2013



Fuente: elaboración propia a partir de SUBTEL(2014).

## 6. Conclusiones

A lo largo del presente ensayo se ha analizado con profundidad uno de los ejes transversales del DH: el sector de las TIC. Se estudia su importancia y relación con el desarrollo (prueba de ello es su inclusión en el Objetivo 8 de los ODM), siendo un actor relevante en la mejora de la calidad de vida de las personas dado su estrecho vínculo con el crecimiento económico.

Por distintos motivos estas tecnologías no logran llegar a todos los sectores, dando origen al término de Brecha Digital (BD). Se habla de la BD como un término y no un concepto al no existir una definición clara y formal, lo que deja una puerta abierta a diversas interpretaciones. No obstante, en la mayoría de los casos se entiende la BD con la diferencia en el acceso a las TIC de un determinado sector, asociándose particularmente con aspectos infraestructurales. De todas formas se plantea la necesidad de ampliar este término dada las competencias que son requeridas hoy en día para estar plenamente insertos en la llamada “Era del conocimiento”, dando lugar a un debate abierto y una gran oportunidad al mundo académico para que tome posición dentro de él.

De este modo se analiza la BD en el contexto latinoamericano a través de los indicadores más acordes a la actualidad, comparando los niveles de penetración de las TIC con respecto a los distintos PNB *per cápita*. En efecto se observa una correlación directa entre ambas variables, validando en gran medida lo mencionado anteriormente. Sin embargo, se dejan ver evidentes disparidades entre países de rentas similares, lo que invita a un análisis más profundo que permita dar explicación a tales casos.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones influye en una disminución de la brecha digital?**

Por lo tanto, y situándonos en el contexto de las liberalizaciones y privatizaciones ocurridas en AL a principios de los noventa, se analizan las estrategias que han ido adoptando los países en el sector de las telecomunicaciones. Se observa que prácticamente todos, en mayor o menor medida, han ido acogiendo un modelo de mercado en este sector<sup>46</sup>, donde el Estado adquiere un nuevo rol de regulador del buen funcionamiento de éste, además de intervenir en aquellos sectores que el mercado por sí sólo no logre abarcar.

En consecuencia, es necesario preguntarse si una mayor competencia en los mercados de telecomunicaciones redundaba positivamente en la cobertura del servicio, y por ende, en la reducción de la BD. Para ello se utiliza el Índice Herfindhal Hirschman (IHH) y se correlaciona con los distintos niveles de penetración, comprobándose una relación directa entre mayores niveles de competitividad y mejores índices de penetración. Desde luego la casuística es muy variada, pero en general se observa que tanto una elevada renta como un elevado nivel de competitividad repercuten positivamente en una reducción de la BD. En concreto se aprecia una mayor correlación en el mercado de la BAM con respecto al de BAF y TM, lo que puede deberse al ser un sector donde la brecha de mercado aún no ha sido cubierta, siendo los países que presentan mayores niveles de competitividad los que han avanzado más rápidamente en su consecución.

Ahora bien no deja de ser paradójico en este análisis el caso de Uruguay, puntualmente en el mercado de la BAF, donde la estatal Antel, con prácticamente el monopolio del mercado, presenta los mejores niveles de penetración de la región, dando muestra de los resultados que puede tener una planificación central si es elaborada de manera acertada.

Seguidamente se profundiza en el caso chileno, uno de los países mejor posicionado en el sector dentro de la región. Se destaca por haber sido la primera nación en privatizar y liberalizar la industria, siendo un verdadero experimento que posteriormente fue replicado de distintas maneras en otras latitudes de AL. Se observa en los últimos años un aumento progresivo en los niveles de competencia, que junto a un crecimiento sostenido del PNB, permiten explicar en parte los buenos resultados conseguidos. Desde luego la estabilidad en el marco institucional de Chile desde el retorno a la democracia ha contribuido e incentivado la inversión y la introducción de nuevos jugadores, comulgando y fortaleciendo el modelo de mercado en la industria.

Asimismo, y con el fin de ampliar la cobertura en el territorio nacional, se destacan diversas alianzas público-privadas siendo su icono el proyecto “Todo Chile Comunicado”, el cual otorgó aprox. a un 20% de la población del país acceso a BAM, siendo este un esfuerzo concreto en torno a la superación de la brecha de acceso verdadera.

Finalmente, si bien se concluye con la existencia de una directa relación entre el nivel de competitividad y la reducción de la BD, dicha competitividad por sí sola no asegura buenos resultados. Es por ello necesaria la creación de entes reguladores que incentiven la entrada de nuevos actores y promuevan la competencia creando un clima favorable a la inversión, pero que al mismo tiempo evite posibles abusos de poder por parte de la

---

<sup>46</sup> Con la excepción de Uruguay y Nicaragua en el mercado de la BAF (el primero con una participación mayoritaria de la estatal Antel y el segundo debido al monopolio de la empresa Claro).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

oferta. A su vez, es fundamental el rol del Estado detectando aquellos sectores que el mercado no logre comprender, interviniendo, por ejemplo, mediante alianzas público-privadas con el fin de asegurar una cobertura completa en el territorio nacional.

## **7. Bibliografía**

AHUMADA BARAJAS, R. (2012). "La necesidad de una alfabetización digital". *Congreso Iberoamericano de las Lenguas en la Educación y en la Cultura / IV Congreso Leer.es*. Salamanca. Obtenido de [http://www.oei.es/congresolenguas/experienciasPDF/Ahumada\\_Rafael.pdf](http://www.oei.es/congresolenguas/experienciasPDF/Ahumada_Rafael.pdf)

ALADI. (2003). *La Brecha Digital y sus repercusiones en los países miembros de la ALADI*. Asociación Latinoamericana de Integración, Secretaría General.

ARRIETA, A., & MONTES, D. (2011). "Alfabetización digital: uso de las TIC's más allá de una formación instrumental y una buena infraestructura". (J. De La Ossa V., Ed.) *Revista Colombiana de la Ciencia Animal*, III(1), 180-197. Obtenido de [http://www.recia.edu.co/documentos-rcia/vol3num1/revisiones/REC\\_01\\_%20REV\\_02%20%20TICs.pdf](http://www.recia.edu.co/documentos-rcia/vol3num1/revisiones/REC_01_%20REV_02%20%20TICs.pdf)

BALBONI, M., CRISTANCHO, C., STOCKINS, P., & TACCARI, D. (2011). *Propuesta de indicadores complementarios para el monitoreo de los ODM: indicadores de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones*. CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial; División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/44791/LCL3386e.pdf>

BERRÍO ZAPATA, C. (2012). "Entre la alfabetización informacional y la brecha digital: Reflexiones para una reconceptualización de los fenómenos de exclusión digital". *Revista Interamericana de Bibliotecología*, XXXV(1), 39-53. Obtenido de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/RIB/article/viewFile/13333/11932>

BID (2012). *Construyendo puentes, Creando oportunidades: La Banda Ancha como catalizador del desarrollo económico y social en los países de América Latina y el Caribe. La visión de la industria*. Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington, D.C. Obtenido de <http://www.iadb.org>

CAF (2013). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*. Corporación Andina de Fomento. Bogotá: CAF. Obtenido de <http://publicaciones.caf.com>

CHILE DE TODOS (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Programa de Gobierno. Obtenido de <http://michellebachelet.cl/programa/>

CMSI (2004). Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. *Declaración de principios: Construir una sociedad de la información, un desafío global para el nuevo milenio*. Ginebra. Obtenido de [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf)

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

CRESPO MOLERA, E. (2008). *Guía para el análisis del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo humano*. Guía, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica de Telecomunicaciones, Madrid. Obtenido de [http://oa.upm.es/1045/1/PFC\\_ENRIQUE\\_CRESPO\\_MOLERA.pdf](http://oa.upm.es/1045/1/PFC_ENRIQUE_CRESPO_MOLERA.pdf)

EMOL (19 de Agosto de 2008). El Mercurio Online. "iPhone costará desde 159 mil pesos en Chile". Santiago, Región Metropolitana, Chile. Recuperado el 16 de marzo de 2014, de <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2008/08/19/318135/iphone-costara-desde-159-mil-pesos-en-chile.html>

EMOL (9 de Octubre de 2009). El Mercurio Online. "Llega oficialmente a Chile el primer celular que opera con Android de Google" (F. Álvarez, Ed.) Santiago, Región Metropolitana, Chile. Recuperado el 16 de marzo de 2014, de <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2009/10/09/379522/llega-oficialmente-a-chile-el-primer-celular-que-opera-con-android-de-google.html>

GALPERIN, H. (2012). *Precios y calidad de la banda ancha en América Latina: Benchmarking y tendencias*. Universidad de San Andrés, Centro de tecnología y sociedad, Buenos Aires. Obtenido de [http://www.udesa.edu.ar/files/AdmTecySociedad/12\\_galperin.pdf](http://www.udesa.edu.ar/files/AdmTecySociedad/12_galperin.pdf)

GSMA INTELLIGENCE. (2013). *Economía Móvil América Latina*. Obtenido de <http://www.gsmainelligence.com>

ISF (2005). *Tecnologías de la Información y la Comunicación para el Desarrollo: Retos y Perspectivas*. Ingeniería Sin Fronteras. Madrid: Artegraf.

KATZ, R. (2012). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Telecomunicaciones*. Corporación Andina de Fomento. Bogotá: CAF. Obtenido de <http://publicaciones.caf.com>

LA TERCERA (9 de septiembre de 2012). Diario La Tercera. "El mercado que disputan Apple y Samsung en Chile". (F. Gana, & V. Cofre, Edits.) Santiago, Región Metropolitana, Chile. Recuperado el 18 de marzo de 2014, de <http://diario.latercera.com/2012/09/09/01/contenido/negocios/27-117984-9-el-mercado-que-disputan-apple-y-samsung-en-chile.shtml>

MARISCAL, J., & RIVERA, E. (2005). *Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales*. CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/23904/LCL2423-P.pdf>

NNUU (2005). *Indicadores clave de las tecnologías de la información y de las comunicaciones*. Naciones Unidas. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/partnership/CoreICTIndicators\\_s.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/partnership/CoreICTIndicators_s.pdf)

NNUU (2013). *Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de desarrollo del milenio y más allá de 2015*. Recuperado el 07 de Febrero de 2014, de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/global.shtml>

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Las TIC en los países en vías de desarrollo de América Latina: ¿Una mayor  
competencia de proveedores de servicios de telecomunicaciones  
influye en una disminución de la brecha digital?**

PNUD (2001). *Informe sobre desarrollo humano 2001: Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. México, D. F.: Mundi-Prensa Libros, S. A.

PNUD (2014). Recuperado el 04 de Febrero de 2014, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.pnud.org>

RAZO, C., & ROJAS MEJÍA, F. (2007). *Del monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la regulación de telecomunicaciones en América Latina*. CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32434/Serie\\_DDPE\\_185.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32434/Serie_DDPE_185.pdf)

SECRETARÍA EJECUTIVA DE DESARROLLO DIGITAL. (2013). *Agenda Digital Imagina Chile: 2013-2020*. Santiago: Gobierno de Chile. Obtenido de <http://www.desarrollodigital.gob.cl>

SUBTEL (2011). *Informe Anual del Sector Telecomunicaciones*. Gobierno de Chile, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Santiago. Obtenido de [http://www.subtel.gob.cl/attachments/informacion\\_estadistica/informes\\_estadisticos\\_anuales/informe\\_estadistico\\_2011.pdf](http://www.subtel.gob.cl/attachments/informacion_estadistica/informes_estadisticos_anuales/informe_estadistico_2011.pdf)

SUBTEL (17 de Marzo de 2014). *Información Estadística*. Obtenido de Subsecretaría de Telecomunicaciones: <http://www.subtel.gob.cl/informacion-estadistica-actualizada-e-historica4/informacion-estadistica4>

UIT (2013). *Competencia y reglamentación en el mundo de la banda ancha y la convergencia*. Unión Internacional de Telecomunicaciones, Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones, Ginebra. Obtenido de <http://www.itu.int/broadband>

UIT (2014). *ITU's portal for key ICT data and statistics*. Recuperado el 26 de Febrero de 2014, de ICTEYE Key ICT Data & Statistics: <http://www.itu.int/net4/itu-d/icteye/Default.aspx>

UNITED NATIONS ICT TASK FORCE. (2003). *Tools for Development: Using Information and Communications Technology to Achieve the Millennium Development Goals*. Working Paper. Recuperado el 06 de Febrero de 2014, de <http://www.itu.int/wsis/stocktaking/docs/activities/1103056110/ICTMDGFinal.pdf>

VILLANUEVA, E. (Junio de 2006). "Brecha Digital: Descartando un Término Equívoco". *Razón y Palabra*(51). México. Recuperado el 09 de Febrero de 2014, de Razón y Palabra: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n51/evillanueva.html>

WALTER, J., & SENÉN GONZÁLEZ, C. (1999). *La privatización de las telecomunicaciones en América Latina*. Estudio comparativo, Universidad de San Andrés. Obtenido de [www.udes.edu.ar/files/img/Administracion/dtn09.pdf](http://www.udes.edu.ar/files/img/Administracion/dtn09.pdf)

WORLD BANK. (2013). *World DataBank*. Recuperado el 28 de Febrero de 2014, de World Bank: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

# Descentralización y Cooperación al Desarrollo en Argentina

## *Decentralization and Development Cooperation in Argentina*

*Daniel Germán Ippolito*

**Resumen:** Tras la crisis argentina del año 2001, desde el Estado argentino se buscaron nuevas fuentes y mecanismos para hacer frente a los retos de desarrollo y recuperación del país, optándose por una innovadora estrategia: promover la acción de las Provincias en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo. En este trabajo se sostiene que ello se realizó a partir de tres grandes lineamientos: una mayor presencia de la Cancillería en el interior del territorio nacional; intentos por hacer más permeable la formulación de la política exterior a las demandas y requerimientos provinciales; y un impulso a la cooperación descentralizada pública.

**Palabras clave:** Argentina, Descentralización, Cooperación, Desarrollo

**Abstract:** In the wake of the 2001 Argentine crisis, the Federal State sought new sources and mechanisms to face recovery and development challenges. In particular, the Ministry of Foreign Affairs opted for an innovative alternative: to promote the foreign relations of provincial governments in the field of development cooperation. This paper argues that this policy was conceived as an internationalization strategy based on three main axes: 1) an increased presence of the Ministry of Foreign Affairs in the interior of the national territory 2) new efforts to open the formulation process of national foreign policy to the demands of provincial states, and 3) the promotion of public decentralized cooperation.

**Key words:** Argentina, Decentralization, Cooperation, Development

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

## **1. Introducción**

Durante los años 90 Argentina se encontraba próxima a graduarse en la lista de receptores de cooperación internacional del Comité de Ayuda Oficial al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El Estado nacional institucionalizaba su papel como donante de Cooperación Sur-Sur (CSS) con la creación del hoy llamado Fondo Argentino de CSS y Triangular (FOAR) y aceleraba el proceso de descentralización económica, política y administrativa. Cuando en el año 2001 estalló la mayor crisis de la historia nacional, aquella proximidad a la graduación se desvaneció. Al mismo tiempo que el Estado y las Provincias vuelven a precisar de la ayuda internacional, re-emerge en la política exterior el discurso de la integración latinoamericana a partir de un regionalismo post-liberal, acentuándose la cooperación con el llamado Sur Global y alcanzando a las propias administraciones provinciales como ejecutoras de proyectos de CSS.

El presente ensayo tiene por objetivo examinar los mecanismos institucionales implementados por el Estado argentino que, acompañados por iniciativas de socios externos, facilitaron a las 24 Provincias (se incluye a la ciudad autónoma de Buenos Aires) acrecentar su actividad internacional, tanto en calidad de receptoras como de donantes de cooperación internacional al desarrollo (CID). Si bien el marco temporal se inicia con la Reforma de la Constitución Nacional Argentina (CN) de 1994, en la cual se reconocen facultades a las Provincias para celebrar convenios internacionales (art.124), se pone énfasis en el período post-2001, cuando se buscan nuevas alternativas y modalidades en la CID para hacer frente a los retos de desarrollo y recuperación del país.

Se plantea, a manera de hipótesis, que durante el período estudiado el Estado puso en marcha iniciativas de política pública orientadas a impulsar y acompañar el proceso de internacionalización o protagonismo externo de las Provincias en materia de cooperación al desarrollo, a partir de tres grandes lineamientos: 1) mayor alcance o presencia de la Cancillería en el interior del territorio nacional, 2) intentos por hacer más participativa o permeable la formulación de la política exterior y de la gestión de la CID a las demandas provinciales (proceso frecuentemente llamado federalización) y 3) impulso a la cooperación descentralizada pública (CDP).

El texto constituye una aproximación descriptiva que recoge un análisis parcial sobre las variables institucionales que influyeron sobre el accionar y protagonismo de las Provincias en intervenciones de CID, ya sea para favorecer sus propios procesos de desarrollo (siendo receptoras) como los de beneficiarios en el exterior (actuando como oferentes o ejecutoras). Se ha acudido a fuentes secundarias de información, tanto bibliográficas como estadísticas, habiéndose utilizando técnicas de análisis documental para interpretar la legislación nacional vigente, las formas de organización del Estado y las políticas de cooperación de los socios externos seleccionados.

La primera parte se centra en el papel del Estado en el proceso de descentralización y en sus diversas formas de apoyo al accionar de las Provincias en el ámbito de la CID. Se realiza un análisis del marco histórico-legal, de las políticas públicas implementadas y

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*

**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

de las diversas modalidades de la CDP en particular. La segunda parte está destinada a ilustrar, mediante ejemplos concretos, el protagonismo alcanzado por las Provincias, tanto en calidad de receptoras de cooperación Norte-Sur (CNS) como de oferentes de CSS. Para la CNS se realiza un análisis sobre su acceso y participación en determinados programas de la Unión Europea (UE) y en acciones promovidas con gobiernos descentralizados de Francia, España e Italia. La selección de casos se ha hecho en función de la posición que estos últimos ocupan como principales donantes de ayuda hacia la Argentina. Para la CSS, se estudia a las Provincias como instituciones ejecutoras de proyectos en el marco del FOAR.

Finalmente, se presentan las conclusiones y se ofrecen unas breves recomendaciones a partir de los principales hallazgos de la investigación.

## **2. La relación Estado-Provincias en la Gestión de la CID**

### ***2.1. El proceso de descentralización en Argentina: política exterior y cooperación al desarrollo***

Durante los años 90, especialmente a partir de la reforma constitucional de 1994, en Argentina se profundizó la descentralización política y administrativa del Estado paralelamente a la implementación de políticas neoliberales recomendadas por el Consenso de Washington. Históricamente el país manifestaba tendencias hacia el centralismo político (García Delgado, 1997; Finot, 2001), contraviniendo la Ley Suprema de la Nación de 1853 que establecía, por un lado, un sistema de gobierno federal, representativo y republicano, y por el otro, tres órdenes de gobierno: nacional, provincial y municipal. La disputa interna de poder entre los distintos órdenes gubernamentales se remonta a la época de la administración colonial, cuando Buenos Aires logra posicionarse como principal puerto comercial y como ciudad capital del Virreinato del Río de la Plata en 1776. Una vez declarada la independencia de España en 1816, prevaleció un largo período de desorden interno con enfrentamientos caudillistas hasta que el proyecto nacional se cimentó con la definitiva incorporación de la Provincia de Buenos Aires a lo que fuera el Gobierno de la Confederación (1854-1861).

Con todas las Provincias Unidas emergía una nueva organización nacional de signo federal:

“se estableció la misma organización que la federación norteamericana: Un Estado federal que importa la coexistencia de distintos órdenes estatales y gubernamentales, con una distribución de competencias que otorga al gobierno federal sólo las facultades delegadas en forma expresa o implícita, mientras que a las Provincias les corresponden las facultades residuales, además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, financiero y administrativo” (Hernández, 2004).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*

**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

En la práctica, los diferentes órdenes gubernamentales convivieron bajo la hegemonía de la capital federal (y de la Provincia de Buenos Aires) con la predominancia de los intereses oligárquicos de grandes terratenientes en un sistema político que excluía la participación popular (Ferrer, 2008). Las bases democráticas se amplían en 1912 con la sanción de la Ley Sáenz Peña<sup>1</sup> aunque el modelo productivo primario-exportador -que era funcional a la división internacional del trabajo- perpetuaba la concentración del poder económico en las clases políticas conservadoras<sup>2</sup>. Fue con el advenimiento del peronismo en 1946 cuando el régimen oligárquico finalmente se quiebra, aunque el país sufriría de tres interrupciones al orden constitucional mediante golpes de Estado en 1955, 1966 y 1976, hasta que en el año 1983 llega al país la “tercera ola re-democratizadora” –en palabras de Samuel Huntington (1991).

El proceso de descentralización del Estado se inició oficialmente durante el régimen autoritario que tomó el poder en 1976, continuó en el siguiente decenio y se profundizó en la década de 1990, cuando se agudizaron las políticas neoliberales tras la renegociación de la deuda externa. Según García Delgado (1997), “la descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste, así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas.” Sobre este asunto, sonaron voces muy críticas que denunciaban un trasfondo ideológico funcional al proyecto neoliberal, el cual se creía ponderaba lo económico frente a lo social y político, haciendo peligrar al propio Estado, favoreciendo la centralización capitalista e incrementado de manera excesiva el poder de influencia de las grandes empresas multinacionales. Frente al proyecto neoliberal existía otro de tipo “democratizante” (Coraggio, 1997) que enfatizaba la descentralización política hacia mayores niveles de participación en la esfera local. En teoría, éste surgía a la sombra del proyecto neoliberal, debiendo ganar espacio y credibilidad para amortiguar y limitar la excesiva fuerza del mercado.

En Argentina el proceso de descentralización se ha ido desarrollando de manera gradual, abordando sus diferentes facetas política, económica y administrativa. La *descentralización política* – entendida como el conjunto de fuerzas que emergen de abajo hacia arriba reclamando una redistribución territorial del poder político para la autonomía decisional (Boisier, 1985) – se materializó con una mayor democratización en los niveles subnacionales de gobierno y, más concretamente, en el orden municipal. En la nueva Carta Magna<sup>3</sup> de 1994 se estableció que cada Provincia dictaría para sí una Constitución en la cual se asegurase el régimen y autonomía municipal (art. 5 y 123). En cuanto a la *descentralización económica*, entendida como “la apertura al ámbito no estatal del proceso productivo que implica la provisión de bienes públicos” (Finot, 2000) o como la transferencia de decisiones sobre producción desde procesos políticos hacia procesos de mercado, se materializó con privatizaciones de empresas de transporte

---

<sup>1</sup> En su artículo 1 se establece que “son electores nacionales, los ciudadanos nativos y los naturalizados desde los diez y ocho años cumplidos de edad, siempre que estén inscriptos unos y otros en el padrón electoral.”

<sup>2</sup> Véase Rapoport, M. (2000). Historia Social, Política y Económica de la Argentina (1880-2000). Buenos Aires: Ediciones Macchi.

<sup>3</sup> El texto puede consultarse en: <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

público, telecomunicaciones, de energía eléctrica, gas y petróleo. Además, se desreguló la provisión de servicios financieros, bancarios y de seguridad social, entre otros.

La *descentralización administrativa* tiende a relacionarse con los problemas de eficiencia; es un concepto cuya definición ha sido resumida por Rondinelli y Nellis (1989) como la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, el gerenciamiento y la asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a otras unidades o niveles, autoridades públicas semiautónomas o corporaciones, autoridades regionales u ONG/organizaciones voluntarias<sup>4</sup>. Con la reforma de la CN de 1994 se ampliaron competencias y funciones administrativas a los gobiernos provinciales, como en los sectores de educación, salud pública y manejo de recursos naturales –otras continúan siendo exclusivas del Estado nacional y otras son de tipo concurrentes entre ambos órdenes gubernamentales.

En cuanto al gasto social, su administración fue alcanzada por el proceso de descentralización: “mientras que en 1980 el Gobierno nacional ejecutaba el 60% del gasto social y los gobiernos provinciales un 33%, en 2000 los porcentajes eran de 49% y 42% respectivamente” (UNICEF, 2006). Desafortunadamente, la crisis económica de 2001 afectó la capacidad de respuesta del Estado y Provincias para satisfacer las necesidades más básicas y urgentes de la población más vulnerable: “es en los momentos de crisis, en los cuales las capas relegadas de la sociedad precisan más de la ayuda estatal, justamente en los que el gasto social se ve reducido, limitando las respuestas del Estado” (UNICEF, 2006).

A los fines del presente trabajo, cabe destacar las competencias reconocidas a las Provincias sobre sus posibilidades de proyección internacional e instrumentos para la promoción del desarrollo humano, incluyendo la CID. Según el nuevo texto constitucional (1994), ellas

“podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también *celebrar convenios internacionales* en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.”

En relación a este último punto, cabe citar que en la década de 1990 y hasta el año 2001, se recibió de parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) una considerable asistencia financiera. Gran parte de ella fue dirigida a las Provincias a través de préstamos directos, préstamos subsidiarios de traspaso de fondos entre Nación y Provincias y préstamos a la Nación con desembolsos en estas últimas (Lucioni 2003). Para impulsar las reformas económicas neoliberales y apoyar la estrategia de desarrollo nacional, incluyendo el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales, se facilitó a las Provincias el acceso directo a financiamiento de los organismos internacionales de crédito con la garantía del Estado nacional. Sin

---

<sup>4</sup> Existen según ellos cinco formas de descentralización: 1) Privatización 2) Desregulación 3) Delegación 4) Devolución 5) Desconcentración.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

embargo, la crisis del 2001 junto al fin del Plan de Convertibilidad<sup>5</sup> y la cesación de pagos llevaron a limitar sustancialmente las capacidades crediticias de las Provincias mediante la puesta en vigor de un programa de financiamiento ordenado, sucedido por un nuevo régimen de responsabilidad fiscal<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista legal, siguiendo a Hernández (1997), los *convenios internacionales* suscriptos por las Provincias no deberían exceder en contenido sus propias competencias, pudiendo operar en temas propios o en los que poseen facultades concurrentes con la Nación, teniendo que además respetar el derecho federal, previo o posterior al convenio celebrado. En tal sentido, la CN aclara que “las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales” (art. 126).

La política exterior es conducida por el Poder Ejecutivo Nacional, quien “concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules” (art. 99 inc. 11). Además, el Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la CN (art. 27). Por lo tanto,

“existe un principio de reserva de competencias internacionales para el Estado nacional-federal. El denominado ‘núcleo duro’ de las relaciones internacionales queda reservado al Gobierno federal (*ius ad tractatum*, conducción de la política exterior (Arts. 75, 99, 116, 117, 128 CN), *ius legislationis*, representación del Estado como ente soberano en el exterior, responsabilidad internacional. Las relaciones internacionales de las provincias y otros entes subnacionales se dan en el marco del designado ‘núcleo blando’ de la política exterior (acuerdos y actividades exteriores que no implican ejercicio de la soberanía)” (de Clément, 2010).

El manejo de las relaciones exteriores por parte del Estado comprende también al “núcleo blando”, como ser la gestión de la CID, pero esta última no es de competencia exclusiva de aquél: las Provincias pueden celebrar tratados parciales con diversos fines (art.125) si no alteran la política exterior y el crédito público de la Nación con

---

<sup>5</sup> Mediante la sanción de la “Ley de Convertibilidad del Austral” (nº23.928) el 27 de marzo de 1991 se estableció un tipo de cambio fijo equivalente a razón de 1 dólar estadounidense por cada 10.000 australes, que luego serían reemplazados por el peso convertible, de valor fijo también a 1 dólar.

<sup>6</sup> A través del artículo 25 de la Ley Nacional 25.917 de 2004, se estableció que “los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones conforme a los principios de la presente ley.” En otras palabras, ello se realizó para efectivizar el cumplimiento del requisito constitucional de no afectar el crédito público de la Nación, evitando así potenciales complicaciones macroeconómicas a futuro nacidas desde el interior del país y más precisamente desde los gobiernos provinciales. Para mayor información sobre las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias, véase Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina, Subsecretaría de Relaciones con Provincias: [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/aspectos\\_relevantes.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/aspectos_relevantes.htm)

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*

**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

conocimiento del Congreso Nacional (art. 124). Como argumenta Cornago Prieto (2010a), tanto en Argentina como en Brasil, y debido a sus fuertes sistemas federales y las crecientes implicaciones subnacionales del Mercosur, los gobiernos descentralizados han comenzado a experimentar diferentes métodos de movilización internacional con el objetivo de promover, entre otros asuntos, la cooperación internacional para la inversión y el comercio, la infraestructura y la protección del medio ambiente. Una posición similar es la de Oddone (2010), quien sostiene que:

“la cooperación internacional ha aumentado la capacidad negociadora de las instituciones sub-nacionales modificando, aunque sea en forma parcial, el equilibrio de fuerzas entre los intereses considerados pro asociacionistas o pro-integracionistas y los rígidos intereses ‘nacionalistas’ de los países de América Latina.”

La CID administrada por el Estado argentino no se encuentra regulada por Ley y se gestiona desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), a través de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional<sup>7</sup>. De esta última depende la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), la cual tiene a cargo tres dependencias: una Dirección de Proyectos, una Dirección de Cooperación Bilateral y una Dirección de Cooperación Multilateral. Entre las responsabilidades primarias de la DGCIN sobresale “entender como punto focal nacional en la *coordinación*, en el *control de gestión y evaluación* de las acciones de cooperación internacional realizadas en el campo bilateral, multilateral y descentralizada a nivel nacional, provincial y municipal o ejecutadas por personas físicas o jurídicas u organizaciones no gubernamentales.”

Puede concluirse que, con la aceleración del proceso de descentralización administrativa del Estado durante los años 90 –en línea con la CN y el derecho federal– los representantes de las administraciones provinciales pueden asumir las funciones resumidas en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** Funciones en la acción internacional de las Provincias

A. Dialogar políticamente con otros actores del sistema internacional en los asuntos de desarrollo económico, social y cultural de su interés y competencia
B. Celebrar convenios internacionales que fomenten las relaciones culturales y comerciales, el turismo y las inversiones
C. Gestionar intervenciones de CID: en calidad de receptoras y/u oferentes

*Fuente: elaboración propia*

<sup>7</sup> Cabe aclarar que fuera de esta estructura, se gestionan también intervenciones de cooperación internacional desde los Ministerios de Economía, Educación, Desarrollo Social y Defensa.

## **2.2. La implementación de programas federales por parte de la Cancillería**

Desde que las Provincias encuentran reconocimiento sobre su accionar externo en la nueva CN, se comienza a debatir sobre la federalización de la política exterior (Colacrai, 1994). Sin embargo, durante los años 90 se hicieron escasos intentos para afianzar las relaciones entre Estado y Provincias en materia de política exterior y gestión de la CID mediante la implementación de programas y proyectos específicos. La crisis del 2001 provocó que ambos vuelvan a precisar de la ayuda internacional, para lo cual se puso en marcha – con la asunción del nuevo Presidente Néstor Kirchner en 2003 – un proceso de acompañamiento del Estado para atraer nuevos flujos de cooperación hacia los demás órdenes gubernamentales. La DGCIN organizó, conjuntamente con la Dirección de Asuntos Federales (DAF), actividades como foros, redes, encuentros y capacitaciones con el propósito de generar vinculaciones entre los múltiples actores y niveles implicados en la CID. A través de mecanismos participativos, se dejaba influir a los gobiernos provinciales – al menos parcialmente – en la formulación de la política exterior y en la gestión nacional de la CID, sin perjuicio de las autonomías provinciales para desarrollar sus propias vinculaciones internacionales.

La DAF tiene entre sus objetivos lograr una eficaz vinculación entre Estado, Provincias y Municipios para posibilitar el mayor aprovechamiento de los recursos, servicios e instrumentos existentes. En cuanto a las Provincias, se busca apoyar la actividad internacional que éstas deben desarrollar en ejercicio de sus respectivas competencias. Se destacan entre las funciones de la DAF,

“asistir a los Poderes Provinciales, Municipales y agrupaciones regionales en aquellos temas vinculados a emprendimientos internacionales que sean relevantes; asesorar a los funcionarios provinciales y municipales, coordinadamente con la Consejería Legal, en todo lo referido a la negociación y firma de Acuerdos o Convenios Internacionales conforme lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional” (MRECIC, 2014).

Desde la DAF se han implementado 10 tipos de intervenciones llamadas “Programas Federales”, referidas a la vinculación Estado-Provincias en materia de relaciones externas y consistentes fundamentalmente en capacitaciones, asistencia técnica y legal, gestión de enlaces, redes y encuentros diplomáticos, alcanzando a la CID:

**Tabla 2. Programas Federales de la Cancillería Argentina**

<b>Programa</b>	<b>Acciones</b>
Cancillería en el Interior	Capacitación técnica sobre temas de interés de las Provincias
Interior: Prioridad para Exteriores	Capacitaciones técnicas para representantes provinciales ante dicho organismo y realización de enlaces con representaciones diplomáticas acreditadas en el país
Agenda de Encuentros	Coordinación de agendas de reuniones y entrevistas para

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

Internacionales	funcionarios extranjeros con autoridades provinciales y municipales, y para éstas con sus contrapartes en el exterior
El Exterior en el Interior	Organización de visitas de diplomáticos acreditados ante el Gobierno Nacional y de delegaciones extranjeras al interior del país, de manera coordinada con los Gobiernos provinciales
Hermanamientos	Asesoramiento técnico y legal
Comités de Frontera	Acompañamiento y asesoramiento de los funcionarios municipales y provinciales participantes de las reuniones de los “Comités de Frontera” con los países limítrofes
Promoción Integral	Asistencia a las Provincias y Municipios en la promoción del comercio exterior local, integración regional, planificación de misiones, reuniones y seminarios a nivel bilateral, regional e internacional y cooperación internacional
Difusión en el Exterior	Preparación y difusión en el exterior de reuniones y eventos organizados por las Provincias y Municipios para su proyección internacional
Encuentros con Nuestros Embajadores	En ciudades del interior con embajadores que se trasladan circunstancialmente al país para el intercambio de información y la elaboración de estrategias que sirvan a los objetivos nacionales y provinciales
Experiencias del Exterior para el Interior	Similar al anterior pero con la participación de funcionarios diplomáticos y consulares argentinos.

*Fuente: elaboración propia, en base a MRECIC, 2014.*

Por su parte, la DGCIN cuenta también con un Programa Federal de Cooperación nacido en 2003 con el propósito de optimizar el trabajo desarrollado conjuntamente con los gobiernos provinciales y municipales, las universidades nacionales y ONG del país (MRECIC, 2014). El organismo declara que

“de conformidad con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional de avanzar hacia el fortalecimiento de un país federal y de optimizar la articulación entre las políticas establecidas en los diferentes niveles gubernamentales, esta Dirección General decidió establecer un Programa que permita mantener un vínculo fluido con los actores mencionados, difundiendo las oportunidades de Cooperación Técnica Internacional y conociendo sus necesidades, a fin de poder asistirlos en la identificación y búsqueda de cooperación, para realizar proyectos que contribuyan a sus respectivos desarrollos” (MRECIC, 2014).

El programa ha estado enfocado en fortalecer las acciones y vínculos con socios tanto del Norte como del Sur y entre sus objetivos se destaca el

“garantizar una adecuada distribución federal de la cooperación recibida, transparentando las oportunidades existentes y priorizando el desarrollo de las economías regionales, con especial orientación hacia las áreas de menor desarrollo relativo del país; capacitación en cooperación técnica y formulación de

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

proyectos; contribuir a la elaboración de un *Mapa de la Cooperación Internacional*, a fin de conocer los proyectos ejecutados durante los últimos diez años; contribuir a elaborar un Catálogo de Capacidades; fortalecer el desarrollo de la cooperación descentralizada; participar activamente en Comités de Integración y Frontera”.

Para llevar adelante las acciones propuestas se creó una Red de Responsables de Cooperación Internacional en las Provincias y en la ciudad de Buenos Aires, compuestas por funcionarios designados por los Gobernadores provinciales, orientada a la cooperación internacional para el desarrollo local y la mejora de capacidades. Se sostiene desde el organismo que “esta nueva formulación se realiza especialmente frente a la Ayuda Oficial al Desarrollo, cuya tendencia es disminuir los recursos de la cooperación a nivel nacional para países de renta media como la Argentina.”<sup>8</sup> Teniendo presente las tendencias de la nueva arquitectura de la ayuda, se optó por impulsar, entre otras acciones, la cooperación descentralizada en los ámbitos provincial y municipal. Asimismo, se creó un Foro Virtual de Responsables de Cooperación Internacional, el cual teóricamente contaría con una Biblioteca para compartir documentación y calendario de actividades.

Por último, cabe citar dos intervenciones financiadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) orientadas a fortalecer la federalización de la política exterior argentina. Una de ellas ha sido el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MRECIC” ARG/05/023, entre cuyas metas se propone mejorar la eficiencia del organismo y maximizar la articulación externa del Estado y de los sectores nacionales, provinciales y municipales. Para promover la gobernabilidad democrática y profundizar la cooperación internacional se brindó asesoramiento técnico al Estado para el “desarrollo de talleres, seminarios y actividades de capacitación a nivel nacional, provincial, municipal, etc.” Con financiamiento del PNUD se publicó también, en colaboración con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, una importante investigación sobre el tema titulada “Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal”<sup>9</sup>.

La segunda intervención se dio con el proyecto PNUD ARG/06/022 sobre Fortalecimiento del MRECIC para la implementación de la política exterior de la República Argentina. En éste se incluyó como beneficiarios directos, entre otros, a los gobiernos Provinciales y se proponía ver “fortalecida la federalización de la política exterior de modo de acrecentar la participación de las unidades subnacionales”. Se buscó el “fortalecimiento de las acciones de relacionamiento político y de cooperación con otros Estados, bloques regionales, organismos internacionales y jurisdicciones subnacionales”, mencionándose como producto esperado que las “jurisdicciones provinciales y municipales sean incorporadas a la federalización de la política exterior.”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Vid. Sitio oficial del MRECIC: <https://www.mrecic.gov.ar/es/programa-federal-de-cooperación>

<sup>9</sup> El documento se encuentra disponible online en: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>

<sup>10</sup> Las actividades propuestas fueron: 1) Identificación de oportunidades en el ámbito internacional para municipios o gobiernos locales, 2) Apertura de canales de comunicación efectivos para el aprovechamiento de posibilidades de inserción en mercados, 3) Desarrollo de jornadas y seminarios sobre marketing y condicionalidades del comercio exterior en las jurisdicciones subnacionales, 4) Planificación y asistencia a viajes de autoridades provinciales y municipales al exterior.

### ***2.3. El impulso a la cooperación descentralizada pública***

Como parte de los esfuerzos realizados por el Gobierno central para profundizar las relaciones federales en materia de CID, se dio un renovado impulso a la CDP de las Provincias. Tal como sugiere De la Fuente (2011), en Argentina “la cooperación oficial descentralizada tiene una historia reciente, especialmente a partir de la crisis del 2001, cuando surgen muchas iniciativas de organización entre municipios para buscar alternativas de la crisis y generar estrategias de desarrollo local.” Según Hirst (2009), en América Latina en general “se observa una correlación positiva entre la expansión de la CDP y la mayor presencia de la gestión pública participativa en los ámbitos provinciales y municipales. Si por el lado del donante, la CDP es fruto de un creciente margen de autonomía política y económica de las administraciones regionales, por el del receptor, se encuentra una voz política y una capacidad de gestión administrativa de gobiernos locales conquistados gracias a la profundización de los procesos democráticos.”

Es preciso advertir que existen diferentes definiciones e interpretaciones sobre el concepto y fenómeno de la cooperación descentralizada. En la literatura aparecen “ambigüedades y confusiones en la utilización de los términos, y dificultades en la identificación y análisis de las prácticas de cooperación descentralizada” (Romero, 2004). Ella puede ser comprendida desde una mirada holística para incluir actores de la sociedad civil, como hace la UE, o desde una mirada restrictiva o focalizada, entendida como “todo el conjunto de acciones de cooperación para el desarrollo que son realizadas por los niveles locales y regionales de gobierno” (Rodríguez García, 2013).

Desde la perspectiva del donante, la CDP se podría definir como “la política pública concertada llevada a cabo por las autoridades subnacionales de gobierno (Autoridades Locales en la jerga europea) para la descentralización y el desarrollo regional/local (desarrollo territorial) en los países elegibles por el CAD” (Domínguez, 2012). Éstas acciones pueden ser clasificadas en directas e indirectas: las primeras se refieren a las que lleva adelante la propia administración donante ejecutando la intervención de cooperación; y las segundas a aquéllas cuya gestión es delegada fundamentalmente en actores de la sociedad civil (Rodríguez García, 2013). Sin embargo, la situación será distinta para las Provincias según desempeñen el papel de receptoras o donantes, para lo cual conviene realizar algunas aclaraciones conceptuales a continuación.

Cuando las Provincias reciben cooperación de manera directa, es decir como socias o contrapartes locales, los cooperantes o donantes pueden ser Estados y gobiernos descentralizados - tanto del Norte como del Sur - y Organizaciones Intergubernamentales Internacionales (OIG), multilaterales y/o regionales. Si se trata de AOD bilateral y multilateral o CSS provista al Estado argentino que se distribuye o canaliza hacia las Provincias, no se trata de CDP sino de distribución geográfica de la ayuda. En este caso no hay descentralización ya que el Estado nacional lidera o ejecuta las intervenciones. Si aquéllos destinan ayuda a las Provincias de manera directa, puede darse fundamentalmente bajo la forma de donaciones, ya que desde el año 2002 se comenzó a limitar desde el Estado nacional su capacidad de endeudamiento internacional mediante la entrada en vigor de un programa de financiamiento ordenado y un renovado régimen de responsabilidad fiscal.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

Del lado de los Estados donantes, la ayuda directa (AOD y CSS) proporcionada a las Provincias no podría considerarse cooperación descentralizada (enfoque restrictivo), ya que la ayuda no es provista por gobiernos descentralizados. Sin embargo, sí lo sería aquella provista por la UE, que se basa en un enfoque holístico de la CDP y cuenta además con programas horizontales que permiten el acceso directo a sus fondos por parte de gobiernos descentralizados de PED. Por citar también el caso de Mercosur, si bien los gobiernos descentralizados pueden solicitar financiamiento a los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM), los mecanismos de acceso se encuentran centralizados en decisiones políticas de alto nivel que se toman por consenso entre los Jefes de Estado. En este último caso, a diferencia de la UE, no hay descentralización.

“Del lado de la demanda, la cooperación descentralizada sería aquella que protagonizan las Autoridades Locales para el desarrollo de sus territorios con recursos provenientes de Estados o de Autoridades Locales de los países del CAD” (Domínguez, 2012). Es decir que si las Provincias actúan como socias o contrapartes de otros Estados, gobiernos descentralizados e incluso OIG, la ayuda sí podría ser considerada descentralizada por cuanto se entablan relaciones directas entre los socios, sin perjuicio de la coordinación o intermediación que efectúe el Estado argentino. En tal sentido, se ha mencionado que la DGCIN cuenta con competencias para coordinar, monitorear y evaluar intervenciones de CID en el plano provincial, además del nacional y municipal. Resulta llamativo que a tales fines no se haya creado una Dirección de Cooperación Descentralizada en el seno de la propia Cancillería Argentina.

Cuando las Provincias ofrecen o ejecutan intervenciones de CSS, pueden realizarlo con o sin intermediación del Estado. Cuando no hay intermediación, gozan de mayores márgenes de autonomía decisional, haciendo uso de sus facultades pero respetando los lineamientos de la política exterior y destinando fondos o recursos propios. Se trataría en tal caso de CDP directa, aunque al igual que la mayoría de los gobiernos descentralizados de naciones o Estados del Sur, en la práctica éstos no cuentan con un alto nivel de visibilidad en el escenario de la cooperación internacional. El Estado facilita diversos recursos a las Provincias para que éstas realicen intervenciones de cooperación. La modalidad más habitual ha sido su participación en el FOAR: la Cancillería coordina el proceso de comunicación entre los actores implicados y financia gran parte de los costos de las acciones que las Provincias ejecutan en terreno. En otras palabras, el Estado coordina y financia, mientras que aquéllas proveen la asistencia técnica a los receptores en el exterior.

En tal sentido, podría conjeturarse que el proceso de descentralización hacia las Provincias en materia de CID no ha logrado madurar completamente, por cuanto éstas, en lugar de actuar autónomamente haciendo uso de sus facultades y competencias, se amparan en la figura del Estado. Desde otra perspectiva más realista, puede presumirse la existencia de una relación colaborativa y necesaria, tanto para que el Estado pueda consolidarse como oferente de CSS, como para que las Provincias cuenten con respaldo financiero, técnico y legal para actuar a nivel internacional. Al respecto, desde UNSAM (2009) se sostiene que “teniendo en cuenta la diversidad de acciones y los múltiples niveles de gobierno que participan en acciones de CSS, es recomendable organizar un área interministerial y multinivel (nacional-provincial-municipal), coordinada desde la Cancillería Argentina” entre cuyas funciones se destaca el “propiciar una efectiva e institucionalizada coordinación y registro de las acciones de todos los actores de la

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

cooperación en los niveles nacionales, provinciales, municipales y de la sociedad civil organizada.” Sea como fuere, la Cancillería asume el papel de coordinador y financiador imprimiendo su propio sello.

Se observa que el protagonismo de las Provincias depende no solo de factores endógenos, tales como el marco legal-institucional, los recursos financieros provistos por el Estado y las capacidades técnicas disponibles, sino también del régimen internacional de la ayuda y de las políticas de los donantes. Por ejemplo, cuando se trata de fondos provenientes de la UE, las Provincias gozan de mayores márgenes de autonomía y protagonismo, logrando actuar como líderes, socias y/o colaboradoras de intervenciones de cooperación, al igual que cuando se trata de ayuda provista por otros gobiernos descentralizados del exterior. En estos casos, las Provincias se ven incentivadas por factores exógenos, es decir por iniciativas de actores internacionales y la descentralización en los países avanzados.

Se sostiene que a partir del año 2001 el Estado se convirtió en un fuerte impulsor y coordinador para las intervenciones de CDP como instrumento para la financiación del desarrollo en las Provincias, a la vez que limitó seriamente sus capacidades de endeudamiento internacional. En esa línea, la DGCIN ha destinado esfuerzos para acercar a múltiples actores, tanto representaciones diplomáticas y consulares acreditadas en el país, como gobiernos descentralizados del exterior y de la Argentina, proveyendo de asistencia técnica para la suscripción de convenios de cofinanciamiento y creando espacios de diálogo – tales como foros y encuentros internacionales.

### **3. La acción exterior de las provincias: algunos ejemplos**

#### ***3.1. Acceso y participación en programas de la Unión Europea***

El protagonismo provincial es, en este caso en particular, facilitado por factores exógenos: la UE ha favorecido el acceso y participación en fondos y programas horizontales de cooperación internacional a gobiernos subnacionales de países en desarrollo (enfoque holístico). Sin embargo, para que las Provincias puedan beneficiarse de ello, el Estado argentino cumple un papel fundamental, pues la UE elabora un documento de estrategia país (DEP) con cada socio receptor. En tal sentido, superada la fase más grave de la crisis argentina, se llevaron a cabo en noviembre de 2003 reuniones de trabajo en la Cancillería con el fin de evaluar las necesidades y prioridades del nuevo gobierno nacional. La UE y el gobierno argentino acordaron así la estructura básica del Acuerdo de Cooperación Bilateral para el período 2004-2006 (UE, 2004).

En el DEP 2000-2006, se mencionaba que el apoyo a la cooperación descentralizada se realizaría mediante las llamadas “líneas temáticas”. Con las nuevas prioridades establecidas en 2004, se incrementó sustancialmente la ayuda a los sectores de salud, educación y justicia, con énfasis en las Provincias (y regiones) donde las condiciones para el desarrollo humano se vieran mayormente afectadas. Se subrayaba en el documento revisado de 2004, la necesidad de prestar especial atención al fortalecimiento de las capacidades provinciales para la gestión de programas federales e

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

internacionales en los sectores mencionados<sup>11</sup>. Asimismo, se hacía alusión a que las Provincias del Norte presentaban importantes debilidades institucionales en un momento en el cual la federalización realizaba progresos en relación a la administración del gasto social. Se recomendó, a partir de la preocupación de múltiples donantes, que la EU destinase mayores esfuerzos al fortalecimiento de las débiles administraciones provinciales con el fin de garantizar la descentralización en el manejo de los programas sociales de la Argentina.

En esta sección se realiza un análisis descriptivo de la participación que han tenido las Provincias argentinas en el Programa URB-AL, ya sea como líderes, socias y/o colaboradoras en los diferentes proyectos y redes implementados en sus distintas fases, con una breve mención sobre otros instrumentos a los que aquéllas han podido acceder como contrapartes locales. En cuanto al programa URB-AL, apuntó a “desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano” y desempeñó “un papel preponderante en el refuerzo de las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países de América Latina favoreciendo el intercambio directo de experiencias entre concejales y técnicos territoriales de los dos continentes” (CE, 2012). La primera fase se desarrolló entre 1995 y 2000 con ocho redes temáticas<sup>12</sup> y 14 millones de euros, la segunda entre 2000 y 2007 con 4 redes temáticas<sup>13</sup> y 50 millones de euros, y la tercera entre 2009 y 2013 cuando desaparecen las redes y se reestructura el programa hacia 5 dimensiones, además de requerir elementos de *cofinanciación* para los 50 millones de euros aportados.

Durante las fases I y II se pusieron en marcha las llamadas redes temáticas, destinadas mayoritariamente a gobiernos municipales, en las cuales se destacó, sin embargo, la participación de algunas Provincias argentinas como socias y/o colaboradoras, como se muestra en el cuadro a continuación.

---

<sup>11</sup> Vid. DEP 2002-2006 revisado, pág. 29, consultado el 30/04/2014 en: [http://eeas.europa.eu/argentina/csp/00\\_06\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/argentina/csp/00_06_en.pdf)

<sup>12</sup> Ellas fueron: Droga y ciudad; Democracia en la ciudad; Medio ambiente urbano; Conservación de los contextos históricos urbanos; Políticas sociales urbanas; La ciudad como promotora del desarrollo económico; Gestión y control de la urbanización; Control de la movilidad urbana

<sup>13</sup> Financiación local y presupuesto participativo; Lucha contra la pobreza; Promoción de las mujeres en las instancias de decisión; Seguridad ciudadana

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

**Tabla 3.** Provincias de Argentina en Redes URB-AL (fases I y II)

<b>Red</b>	<b>Entidad participante</b>
Droga y Ciudad	Provincia de Entre Ríos Provincia de Santa Fe
Estrategias para la Transversalización de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas <sup>14</sup>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Políticas Sociales Urbanas	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ciudad y sociedad de la información	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales	Ciudad Autónoma de Buenos Aires Provincia de Mendoza
La ciudad como promotora del desarrollo económico	Provincia de Buenos Aires, Senado

*Fuente: elaboración propia sobre documentos UE y Centro de documentación URB-AL*

Durante la fase III del programa, cuyo objetivo general consistió en “contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades sub-nacionales y regionales en América Latina”<sup>15</sup>, resultó significativo el esfuerzo realizado por las autoridades locales en la cofinanciación de proyectos. El gobierno de la *Provincia de Santa Fe* asignó más de 700.000€ al proyecto que lideró: “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad”, concebido para fortalecer el Plan Estratégico Provincial” (Fernández de Losada, 2013). Cabe además señalar que en dicha Provincia se realizó un notable ejercicio de simulación de apoyo presupuestario directo de la UE (sin pasar por el gobierno central), en estrecha colaboración con el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-ALC (Fernández de Losada, 2013).

Por su parte, la *Provincia de San Juan* actuó como socia del proyecto COCAP-Cohesión Social a través del Fortalecimiento de las Cadenas Productivas, el cual apuntó a “estimular la agregación de cadenas productivas y el desarrollo territorial en tres áreas del MERCOSUR de diferente grado de desarrollo económico, mediante el intercambio de algunas experiencias exitosas de la Región Véneto<sup>16</sup>”.

La *Provincia de Buenos Aires* ha tenido presencia a través del proyecto PACEF- Pacto para la Capacitación y el Empleo Femenino, liderado por la región de Sicilia, Italia. A partir del mismo, los gobiernos del Departamento Central de Paraguay, la región boliviana de Cochabamba y la Provincia de Buenos Aires adaptaron la metodología utilizada (OCO URBAL III, 2011). También participó en el Proyecto EU-LA-WIN (European Union and Latin America for Welfare Integrated Policies), destinado a

“apoyar a los gobiernos subnacionales de América Latina para consolidar e innovar políticas de bienestar con el ánimo de reducir desigualdades económicas,

<sup>14</sup> Vid. Resumen de Informe, Evaluación de Impacto de la Red Urb-Al 12: [http://www.diba.cat/urbal12/Pdfs/II\\_Evaluacion\\_Impacto\\_Red\\_URBAL12.pdf](http://www.diba.cat/urbal12/Pdfs/II_Evaluacion_Impacto_Red_URBAL12.pdf)

<sup>15</sup> Su objetivo específico consistió en “consolidar o promover, apoyándose en partenariados e intercambio de experiencias, en un número limitado de ciudades y territorios de América Latina, procesos y políticas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos sub-nacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social” (UE, 2014).

<sup>16</sup> Vid. URBAL, Proyecto COCAP: <http://www.proyectococap.org/>

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

contribuir a la cohesión social e inclusión, fortalecer el rol de las comunidades locales y otras organizaciones de la sociedad civil incrementando por ello la competitividad de los territorios” (OCO URBAL III, 2011).

Asimismo, participó como socia en el Proyecto “La Basura Sirve”, destinado a difundir una cultura medioambiental y promover el reciclaje como instrumento transversal de cohesión social.

Por su parte, la *Provincia de Córdoba* accedió a través de la Comunidad Regional Punilla al proyecto “Gestión Urbana y Territorial Participativa: una llave para la cohesión social y territorial”, el cual apuntó a la elaboración de planes de gestión territorial participativa en 5 áreas locales de América Latina vinculados con procesos de planificación territorial. Se trató de un emprendimiento cofinanciado por la UE, liderado por la región italiana de Toscana y coordinado por la Asociación Co.Opera (Italia), contando con la Agencia Córdoba Turismo como entidad colaboradora. En este marco se puso en marcha el Plan de Gestión para el Desarrollo Turístico de la Región Punilla.

Además de URB-AL, la UE cuenta con otros programas horizontales, como ser la iniciativa “Actores No Estatales y Autoridades Locales”, entrado en vigor en 2007. Éste cuenta con tres objetivos, uno de los cuales se dirige específicamente a PED con un presupuesto de €583 millones (83% del total). En el caso de Argentina, en el marco de la programación 2007-2013, la Delegación dispuso de un presupuesto anual de 700.000 de euros para la convocatoria local de propuestas para Actores No Estatales y de 300.000 para Autoridades Locales. A enero de 2012 se encontraban en ejecución “9 proyectos bajo las convocatorias locales y globales ejecutadas hasta 2011, por un monto total de 3.7 millones de euros.” (Delegación UE, 2012) y las Provincias que han actuado como contrapartes (c) o socias (s) son:

(c) *Salta*: con un proyecto sobre Recuperación del Centro Cultural América, a través de su Ministerio de Turismo y Cultura

(s) *Santa Fe*: en un proyecto sobre Infancia y Adolescencia, liderado por la Municipalidad de Rosario, a través de su Ministerio de Desarrollo Social

(c) *Corrientes*: con un proyecto para fortalecer las capacidades municipales y provincial para la integración de servicios sociales mediante la “Red Integrar”, a través de la Secretaría General de Gobernación.

En el Programa Temático sobre Medio Ambiente de la UE iniciado en 2006, la *Provincia de Río Negro* ejecutó un proyecto sobre ordenamiento y protección de los recursos naturales de la Costa Atlántica. En cuanto al Instrumento de Financiación para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos en el Mundo (2007-2013), la Comisión Provincial por la Memoria (*Buenos Aires*) participó en un proyecto liderado por el Centro de Estudios Legales y Sociales denominado “Hacia la visibilización y prevención de la tortura: una asignatura pendiente y acuciante de la democracia argentina”.

### ***3.2. La cooperación con gobiernos descentralizados de Francia, España e Italia***

En esta sección se revisan algunas de las principales iniciativas de CDP impulsadas por donantes del Norte hacia las Provincias argentinas desde el año 2001 en adelante. En los casos seleccionados, se observa que el accionar de estas últimas se produce en esquemas institucionales distintos, destacándose las vinculaciones con gobiernos descentralizados de Francia, gracias a la implicación del Estado francés y de un organismo descentralizado argentino: el Consejo Federal de Inversiones<sup>17</sup> (CFI). Esta estrategia ha permitido el cofinanciamiento de proyectos en el marco de Foro Franco-Argentino de Cooperación Descentralizada, lanzado en 2008, organizado y coordinado por la DGCIN y la Cancillería Francesa. En el resto de los casos estudiados, las Provincias argentinas y gobiernos descentralizados de España e Italia carecen, en conjunto, de acuerdos bilaterales específicos propiciados por sus respectivos Estados para impulsar la CDP y una *diplomacia multinivel o paradiplomacia* para acercar a actores de la cooperación de diferente naturaleza.

Como ya mencionado, el protagonismo de las Provincias depende no sólo de factores endógenos, sino también de la coyuntura que atraviesa el propio régimen internacional de la ayuda y de los recursos y políticas de los donantes, tanto Estados como gobiernos descentralizados. Debe además tenerse presente que, en el momento que la CID vuelve a cumplir un papel importante para favorecer la recuperación y desarrollo de la Argentina tras la crisis de 2001, América Latina y el Caribe (ALC) en su conjunto perdía relevancia en el marco de las estrategias de los Objetivos del Milenio (ODM) al tratarse mayoritariamente de países de renta media. Como argumenta Tezanos Vázquez (2010),

“el nuevo trazado del *mapamundi* de la ayuda atempera la importancia de América Latina y el Caribe y otorga mayor atención a los países más alejados del cumplimiento de las metas (especialmente en África subsahariana y Asia occidental), de tal manera que en el septenio posterior a la aprobación de los ODM los países de ALC recibieron una cantidad agregada de AOD ligeramente inferior a la recibida anteriormente, como consecuencia de la paulatina retirada de algunos donantes bilaterales.”

Los esfuerzos realizados por el Gobierno argentino para hacer frente a los efectos sociales de la crisis, entre ellos el impulso a la CDP de las Provincias, se encontraban con este desalentador panorama. Al mismo tiempo, en el seno de la OCDE comenzaban los debates sobre la eficacia de la ayuda, en la cual tendría incidencia también la CDP de los donantes CAD. Aquella modalidad se había intensificado durante los años 90, con la desintegración del bloque soviético y el avance de la globalización, recibiendo una creciente atención y reconocimiento en la agenda global de desarrollo (Martínez y Sanahuja, 2012).

---

<sup>17</sup> El CFI es un organismo descentralizado cuyo objetivo fundacional es promover el desarrollo armónico e integral de las provincias y regiones argentinas, orientando las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional. Nace el 29 de agosto de 1959 por un acuerdo de las Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

A partir de la puesta en marcha de los ODM re-emerge el debate sobre el papel de la CDP: por un lado, es criticada por considerarse que contribuye a la proliferación de actores, a la fragmentación y a mayores costes de transacción (Martínez y Sanahuja, 2012); por el otro, aparecen posturas que argumentan a favor de su contribución a los “principios de la eficacia de la ayuda, tanto desde el punto de vista de la apropiación democrática, la responsabilidad y la mutua rendición de cuentas, como desde la doble óptica de países socios, donantes y receptores de la ayuda” (Coll y Badia, 2013). Domínguez (2012), por su parte, entiende que la CDP fue impactada por la *agenda sofisticada de la ayuda*<sup>18</sup> (eficacia + eficiencia) como “fórmula para compensar la fatiga de la ayuda por parte de los Estados miembro.”

Sea como fuere, se constata que los gobiernos descentralizados de Francia, España e Italia intensificaron sus acciones de cooperación con las Provincias argentinas en los años sucesivos a la crisis de 2001. El notable incremento de la cooperación descentralizada francesa pareció originarse no solo con la referida crisis sino también en su consolidación interna como política de Estado. De hecho, aquel gobierno cuenta con una oficina de coordinación denominada “Delegación para la Acción Exterior de las Colectividades Territoriales” (Délégation pour l’action extérieure des collectivités territoriales), la cual ha creado el Programa de Apoyo a la Cooperación Temática de las Colectividades Territoriales (PACT2) con el fin de relanzar el papel de las autoridades locales en la cooperación internacional francesa. Hacia 2006 se estableció la Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada (CNCD) como instrumento de diálogo y coordinación entre el Estado y los entes regionales y locales (Langa Herrero, 2011). Desde allí se ha elaborado con un Atlas de la Cooperación Descentralizada, disponible en internet.

Las actividades de cooperación con los gobiernos descentralizados de Argentina han sido muy intensas, especialmente desde el año 2008, cuando se celebra el citado primer Foro Franco-Argentino de Cooperación Descentralizada en las ciudades de Buenos Aires y La Plata, Argentina. Se encuentra vigente desde el año 2009 un convenio bilateral firmado entre la Embajada francesa en Argentina y el CFI para el cofinanciamiento de intervenciones de cooperación al desarrollo en gobiernos locales y provinciales. En 2012 se celebra el segundo foro bilateral y a enero de 2014, tras 4 convocatorias anuales, se han aprobado un total de 29 proyectos, de los cuales 10 han ido a las Provincias de: *Buenos Aires, Salta, Corrientes, Jujuy, Córdoba, Misiones y Chubut*. Se ha elaborado un Mapa de la Cooperación descentralizada (Mapa 1) y se cuenta con un Banco de Proyectos Abierto a las Provincias.

Se evidencia así un interesante instrumento de financiamiento compartido para el desarrollo económico local, el turismo sustentable, la promoción cultural, la conservación del patrimonio histórico y el cuidado del medio ambiente, entre otros. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia financia hasta un 25% del total, otro 25% la contraparte subnacional francesa y el restante 50% las propias autoridades de Argentina. Mediante este mecanismo de apoyo jurídico (firma de convenios marco) y de cofinanciamiento parecería contribuirse a superar el problema de las relaciones asimétricas – en palabras de De la Fuente (2008) – hacia un trabajo en red y con mayor horizontalidad entre los actores implicados. Por otra parte, con la celebración de Foros

---

<sup>18</sup> Nacida como resultado de la Declaración de París de 2005 y el Código de Conducta relativo a la división del trabajo de 2007.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

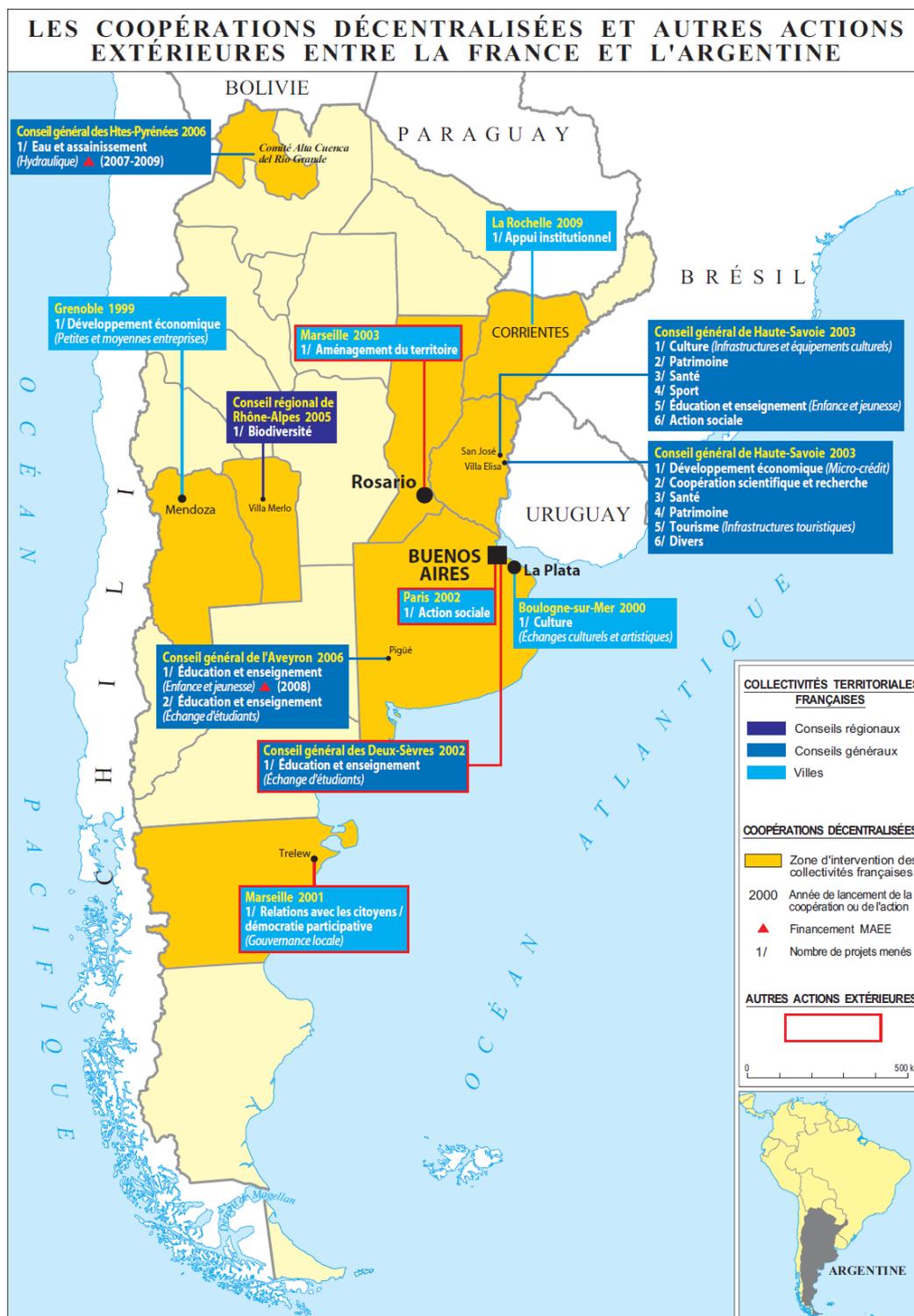
participativos franco-argentinos, se estaría dando cumplimiento a las recomendaciones del Consejo de la UE sobre las consultas que deben realizar la Comisión de la UE y los Estados miembros a las autoridades locales de los países en desarrollo durante las fases de programación de los instrumentos de la ayuda al desarrollo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Autoridades locales: agentes del desarrollo” (Consejo UE 2008), (consultado el 30/4/2014) en:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:ES:PDF>

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

**Mapa 1. La Cooperación Descentralizada Franco-Argentina**



*Fuente: Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada de Francia.*

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*

**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

En respuesta a la crisis de 2001, las Provincias y el Estado argentino también recibieron atención por parte de los gobiernos descentralizados españoles. En su conjunto, la AOD española fue la de mayor volumen hacia la Argentina para todo el período acumulado 2001-2012, luego de la UE y aportó el 14% del total recibido<sup>20</sup> por el país. Se estima que el volumen aproximado de AOD descentralizada (directa e indirecta<sup>21</sup>) desembolsada por las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Entes Locales (EE.LL.) entre 2001 y 2012 fue de 30.25 millones de euros, lo cual supone alrededor de un 12% del total de la ayuda neta española destinada a la Argentina. Se evidencian importantes acciones de solidaridad y cooperación desde la puesta en marcha de los programas de la Cancillería Argentina, habiendo participado activamente en las reuniones organizadas en el marco del Programa Federal de Cooperación Internacional (Cafiero, 2008). Un dato importante a tener presente es que en la Argentina reside un elevado número de ciudadanos españoles que, “según datos de los responsables de la OTC, ascenderían a alrededor de trescientos mil censados, la mayoría de Galicia y el resto de las Comunidades Autónomas del norte de España” (De la Fuente, 2011).

En el encuentro organizado por la DGCIN en 2005 participó la Xunta de Galicia y en el 2007 también asistieron representantes de la Comunidad de Andalucía. Desde Andalucía se generaron vinculaciones con las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Formosa, San Juan, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en temas salud. En relación al medio ambiente se trabajó también con la Provincia de Formosa. Las CC.AA. con mayor presencia en el país son, además de la Xunta de Galicia, la Generalitat de Cataluña, la Generalitat Valenciana y el Gobierno Vasco. “Tanto la Xunta, como el Gobierno Vasco tienen una oficina pero no son oficinas de las Agencias de Cooperación, sino que tienen objetivos más amplios.” (De la Fuente, 2011).

En cuanto a Cataluña, cabe subrayar que el 3 de marzo de 2010 se firmó un Memorándum de Entendimiento con el Gobierno Argentino con la finalidad de fortalecer las acciones de cooperación en múltiples niveles. Se abrió una oficina de representación en Buenos Aires, tratándose de la primera delegación abierta por el Gobierno Catalán en América Latina, la cual tuvo una muy corta duración al haber sido cerrada en el mes de diciembre de 2013, aparentemente por razones de índole política. A pesar del alentador panorama de ayuda descentralizada durante estos años, desde el 2008 “con la crisis económica y financiera como telón de fondo, la cooperación descentralizada española, y también la catalana, vienen sufriendo en los últimos años importantes retrocesos, manifestados especialmente por los drásticos recortes en los presupuestos de AOD en la mayoría de comunidades autónomas y gobiernos locales” (Coll et al, 2010). Por su parte, Domínguez (2012) sostiene que debido a la falta de respaldo a la cooperación de las CC.AA. y EE.LL., parece necesario ganar en eficiencia y comenzar a pensar en un Fondo de Cooperación Descentralizada y de Consorcios entre la cooperación autonómica y la Administración General del Estado. En este sentido, la cooperación de los gobiernos descentralizados españoles padece desventajas

---

<sup>20</sup> Cálculo realizado a partir de base de datos de la OCDE, 2014, se refiere a AOD neta.

<sup>21</sup> Dirigida a cualquier tipo de actor subnacional, no únicamente las provincias argentinas, pudiendo incluir ayuda a universidades, ONGs., etc. Se trata de donaciones o cooperación no reembolsable. Se tomaron datos de la bases de datos online del MAE y se filtró la información por CC.AA. y EE.LL. hacia la Argentina.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

frente a los avances producidos por sus homólogos franceses, quienes han desarrollado innovadores mecanismos institucionales y financieros en el marco de la agenda de la eficacia + eficiencia.

Otro de los problemas que se presenta en relación a la CDP española es la falta de homogeneidad de criterios en las clasificaciones de las bases de datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Para numerosas intervenciones, no existe información precisa o completa sobre su localización geográfica en el país de destino, lo cual impide extraer conclusiones significativas sobre las acciones de cooperación entre los gobiernos descentralizados de ambos países. De cualquier manera, se observa que las Provincias argentinas que mayor protagonismo han alcanzado son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Neuquén y Salta.

En cuanto a Italia, las relaciones entre sus gobiernos descentralizados y los de Argentina han estado enérgicamente influidas por los lazos históricos y culturales. Ha sido notable la cantidad de emigrados italianos hacia la Argentina entre fines de siglo XIX y la primera mitad del siglo XX: el gran número de familias y sus descendientes han contribuido a que la Argentina cuente en el año 2009, según datos oficiales del Instituto de Estadísticas Italiano (ISTAT), con casi seiscientos mil italianos residentes.

Luego de la importante ayuda neta (bilateral, multilateral y descentralizada) proporcionada por Italia a la Argentina a principios de los 90, con significativos picos de AOD en 1991 y 1993 (OCDE, 2014), se produce una substancial merma durante los años sucesivos. Las acciones concretas de CDP entre gobiernos descentralizados de ambos países cobran un renovado impulso a partir del año 2005 gracias al trabajo de la DGCIN. Durante el Primer Encuentro, titulado “Encontrándonos con la Cooperación Descentralizada”, se hicieron presentes representantes de las siguientes entidades territoriales: Regiones de Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto y las Provincias de Bolzano y Trento. En el segundo encuentro de 2008 participaron las Regiones de Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbría y Veneto.

Como un ejemplo de los resultados obtenidos se destacan las relaciones entre la Provincia de Misiones en Argentina y la Región Friuli-Venezia-Giulia. Se acordó hacia el año 2006 la implementación de un programa de fortalecimiento institucional de la Provincia de Misiones, el cual se comenzó a ejecutar al año siguiente. Se originó la iniciativa de avanzar en tres aspectos: 1) Intercambio entre las Bibliotecas del Friuli y de Misiones, 2) Promoción en Friuli de productos, servicios turísticos y comercialización de artesanías misioneras y guaraníes y 3) Implementación del Programa de Agroturismo (Cafiero, 2008).

Otros ejemplos ha sido las relaciones de la Provincia de Buenos Aires con la Región Puglia: se puso en marcha un proyecto de Corredor Productivo Turístico y Cultural con el propósito de valorizar la experiencia de los italianos y argentinos (Puglia-Buenos Aires) en el campo institucional, económico, turístico, cultural y social. También se creó una red como canal de oportunidades para la formulación de una estrategia de internacionalización orientada hacia el desarrollo local de ambos territorios (Cafiero, 2008). Por su parte, la Provincia de Chaco - una de las más pobres de la Argentina - implementó el “Programa Trento” junto a la Provincia Autónoma de Trento con

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*

**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

acciones destinadas a la asistencia a ancianos, a la educación, agricultura, apoyo a pequeñas cooperativas de trabajo, producción y desarrollo económico local (Rhi-Sausi, 2008).

Por último, merece mencionarse una iniciativa multi-país denominada “Fronteras Abiertas” y destinado a crear una Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana 2007-2010. La misma fue cofinanciada por la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCS) del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, las regiones Lombardía, Piamonte, Toscana y la Provincia Autónoma de Bolzano, junto a las instituciones nacionales participantes (con aportes en estructuras, logística y recursos humanos). En el caso de Argentina, se trabajó en el área de la triple frontera compartida con Paraguay y Brasil, habiendo participado gobiernos locales de frontera y los citados gobiernos descentralizados italianos. A partir de la experiencia se realizó un estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur.

### ***3.3. Las Provincias como ejecutoras de proyectos del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular***

El protagonismo de las Provincias no sólo se ha evidenciado en su condición de receptoras sino también de oferentes de cooperación. Sorprende, en tal sentido, que la estrategia del Estado para buscar fuentes alternativas de financiamiento para las Provincias a posteriori de la crisis, se haya complementado con su inclusión como *instituciones ejecutoras* de proyectos del FOAR. La CSS cobró gran auge desde este organismo y “si bien ha estado siempre presente, no ocupa un lugar destacado hasta el Gobierno de Néstor Kirchner” (Surasky, 2010): es gracias al cambio de gobierno en 2003 que el Estado prioriza la integración con países de América Latina –en lo que Sanahuja (2010) llama regionalismo post-liberal– y la cooperación con otros países del llamado Sur Global. Así, las Provincias se han sumado a estos esfuerzos nacionales proveyendo de cooperación técnica a beneficiarios de países latinoamericanos.

La Argentina ha participado históricamente en la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, especialmente desde que acogiera en 1978 a los suscriptores del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA). En 1992 se crea el citado FOAR pero durante aquellos años “el multilateralismo del Sur fue considerado inapropiado e irrelevante en los nuevos escenarios de posguerra fría” (Lechini, 2009). Dicho instrumento servirá sobre todo para favorecer el alineamiento del país con las grandes potencias del sistema internacional; al ofrecer cooperación el país parecía avanzar en su proceso de graduación en la lista de receptores de ayuda del CAD.

Según el FOAR, desde su establecimiento al presente se han recibido más de 6000 solicitudes para la realización de proyectos conjuntos de cooperación técnica. Se opera en tres grandes ejes: administración y gobernabilidad, derechos humanos y desarrollo sustentable; y se financian tres modalidades de intervención: envío de expertos argentinos, recepción de profesionales extranjeros y apoyo a seminarios. No solo se ofrece cooperación sino que se realizan proyectos conjuntos con otros actores mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo. Es decir, actores públicos y

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*

**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

privados del propio país pueden ser también destinatarios o beneficiarios de las intervenciones de CSS y Triangular que facilite el FO-AR.

Además de financiar el desplazamiento de técnicos, pagando pasajes, viáticos y seguro médico, o compartir dichos costos con las contrapartes extranjeras, el FOAR funciona como intermediario entre las entidades solicitantes del exterior y las *instituciones ejecutoras* argentinas, entre las cuales se hallan las Provincias.

**Figura 1.** Procedimientos para solicitud de financiamiento del FOAR



*Fuente: FOAR, MRECIC, 2014.*

Un importante número de Provincias participa activamente en intervenciones de CSS, aunque su protagonismo parezca opacarse por el papel asumido por el Estado central, quien provee de financiación y otros recursos de enlace para que las intervenciones puedan llevarse a cabo. La Cancillería cuenta con una publicación periódica sobre sus actuaciones de CSS y Triangular<sup>22</sup> de cuyos números se puede concluir que las Provincias de Córdoba, Buenos Aires, Tucumán, Chubut y Misiones, además de BA, han tenido gran presencia como oferentes o ejecutoras de proyectos. A continuación se citan algunas experiencias.

La Provincia de Córdoba, a través de su Ministerio de Ciencia y Tecnología y su Agencia Córdoba Ciencia (ACC), se ha desempeñado como cooperante con el Colegio del Poder Judicial de *Costa Rica* mediante un proyecto sobre “implantación de sistemas de educación a distancia en organizaciones públicas y privadas.” Asimismo, la ACC ha cooperado con el gobierno de *El Salvador* en dos proyectos: control de vertidos industriales descargados a su alcantarillado sanitario, y actualización de criterios técnicos para tratamiento de aguas residuales e industriales. También ha desarrollado en *Nicaragua* tres proyectos con la Alcaldía de Managua: a) desarrollo y gestión de monitoreo de cooperación internacional; b) implementación del sistema de gestión ambiental, inventario de bienes y servicios, evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales; y c) lineamientos para un plan maestro de drenaje urbano. En el caso de *Panamá*, la ACC ha desarrollado una actividad denominada “implantación y

<sup>22</sup> Véase: <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/publicaciones.php?active=2>

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

desarrollo de sistemas de gestión de la calidad ISO 9001:2000 en organizaciones que diseñan y administran políticas de ciencia, tecnología e innovación.” En el caso de *Paraguay*, se ha desarrollado un proyecto sobre “implantación, desarrollo y evaluación de sistemas de gestión de la calidad en laboratorios según la norma internacional ISO/IEC 17025”. Finalmente, el Tribunal de Familia del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba ha brindado cooperación técnica al Ministerio de Relaciones Exteriores del *Perú* sobre “los efectos civiles de la sustracción internacional de menores Convención de La Haya”.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha realizado colaboraciones a través de su Honorable Cámara de Senadores con la organización de un seminario internacional en 2008 sobre el Estado y la transformación social, cuyos beneficiarios han sido funcionarios del *Ecuador*, *Paraguay* y *Bolivia*. En cuanto a la ciudad de Buenos Aires, se han realizado las siguientes acciones de colaboración entre 2004 y 2005. Con *Cuba*, un intercambio de experiencias en materia de gestión de Centros Históricos, el cual contó con el aporte de especialistas de la Dirección de Casco Histórico del Gobierno de la Ciudad, a solicitud de la Oficina del Historiador de La Habana. Con *Bolivia*, se realizó una capacitación del personal técnico del teatro de la Casa de la Cultura de Tarija y con *Nicaragua* una capacitación sobre finanzas públicas para la Asamblea Nacional de la República, así como una intervención sobre “Transporte Colectivo de Superficie”, en colaboración con el Instituto Regulador del Transporte Municipal de Managua. En el caso de *El Salvador*, se llevaron a cabo tres colaboraciones: 1) un “Plan de Ordenamiento Territorial Turístico de la Zona Norte de Morazán”, 2) un curso sobre Técnicas de Enseñanza Artística a Personas Sordas y 3) una capacitación técnica para la creación de una escuela taller de formación artesanal. En el caso de *Honduras*, se realizaron talleres de teatro para maestros de educación primaria y, finalmente, con la Intendencia Municipal de Salto en *Uruguay* se colaboró en la “Instrumentación del Programa de Cultura Ciudadana”.

Otros ejemplos a destacar son la Provincia de Misiones, la cual lleva adelante un interesante proyecto de Piscicultura e Integración Fronteriza con una red de actores del Departamento de Itapúa en el *Paraguay*. Se ha brindado capacitación técnica en materia de seguimiento, talleres para los productores y asesoramiento técnico para la construcción, manejo y mantenimiento de 78 estanques; en el año 2010 participaron 400 personas en el proyectos, 150 de los cuales son productores locales. Finalmente, cabe mencionar que el Gobierno de la Provincia de Chubut, a través de su Escuela de Luthería, ha desarrollado en *Chile* un asesoramiento sobre mantenimiento de instrumentos con personal especializado (Luthiers) para Orquestas Sinfónicas Juveniles e Infantiles. Asimismo, en el citado país el Gobierno de la Provincia de Tucumán ha brindado una capacitación sobre conservación del patrimonio arqueológico para la restauración y conservación de esculturas y estructuras prehispánicas.

#### **4. Conclusiones**

Las políticas de descentralización en Argentina durante los años 90– sobre todo a partir de la reforma de la CN– alcanzaron a la gestión de la CID mediante el reconocimiento a las Provincias sobre sus posibilidades de firmar convenios internacionales. Ello forma

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

parte del llamado núcleo blando de relaciones internacionales, frente al núcleo duro de la política exterior que es conducida exclusivamente por el Gobierno nacional.

El presente ensayo se centró en estudiar de qué manera el Estado, para hacer frente a la crisis de 2001, acompañó el protagonismo externo de las Provincias en materia de CID – ya sea en calidad de receptoras como de donantes – y para ello se contempló la influencia de factores exógenos. La crisis generó que, tras una década de políticas neoliberales destinadas a consolidar el desarrollo y permitir la “graduación” del país en la lista del CAD, la Argentina vuelva a precisar de la ayuda internacional para atender a los sectores más vulnerables de la población, especialmente en los sectores de salud y educación pública.

Con la asunción de un nuevo gobierno en 2003, desde el Estado se realizaron importantes esfuerzos en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo de las Provincias, apoyando su protagonismo internacional mediante la implementación de acciones y programas específicos. Se pusieron en marcha iniciativas que se diferenciaron de la década de los 90, cuando el país mostraba un perfil primermundista y se avalaba el acceso de las Provincias a créditos directos del BM y del BID. En cambio, a partir del año 2002, tras la restricción para su endeudamiento internacional de las Provincias, la financiación del desarrollo se buscó por vía de la cooperación no-reembolsable, aunque también se crearon esquemas de cofinanciamiento para revitalizar la CDP que fueron coordinados por el propio Estado, como es el caso ejemplar de Francia.

Esta política de búsqueda de financiamiento coincidió con una coyuntura de crisis de identidad del régimen internacional de la cooperación y con la agenda sofisticada (eficacia + eficiencia), diseñada esta última con motivo del cumplimiento de los ODM hacia el año 2015. A pesar de la menor atención recibida por ALC en general, las políticas de los donantes estudiados (UE y gobiernos descentralizados de Francia, España e Italia) fueron receptivas a los llamados del Estado y Provincias argentinas para contribuir a superar la crisis y a hacer frente a los retos del desarrollo. De los casos estudiados, Francia y sus gobiernos descentralizados han sido los más innovadores en cuanto al diseño de estrategias, lo que permitió que la CDP se desarrolle de una forma más ordenada y adecuada a la coyuntura del régimen, a las posibilidades de los donantes y a las características de los receptores.

En cuanto la CSS, con el giro hacia la heterodoxia en materia de política económica por parte del gobierno kirchnerista, se acentuó la integración regional con países vecinos a través de la UNASUR y se fortalecieron las acciones por medio del FOAR. En ellas cobraron un importante protagonismo las Provincias, seis de las cuales ejecutaron intervenciones de CID en 11 países de ALC (en su mayoría centroamericanos), con Gobiernos centrales, descentralizados y actores de la sociedad civil como beneficiarios.

En relación con la hipótesis planteada y sobre los tres grandes lineamientos que catalizaron el papel del Estado, se concluye lo siguiente. Primero, si bien se produjo una mayor presencia de la Cancillería y de sus dependencias en el interior del territorio, la promoción de la CID no fue institucionalizada mediante prácticas de “desconcentración”, es decir con la apertura de representaciones u oficinas permanentes en las provincias. Segundo, se pusieron en marcha iniciativas para federalizar la política exterior y la CID gestionada por el Estado que fueron apoyadas técnica y

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

financieramente por el PNUD. Tercero, se impulsó la CDP de las Provincias a través de una importante coordinación del Estado, alimentada por la receptividad de los donantes estudiados hacia los problemas de desarrollo local. Sin embargo, la CDP no ha sido aún institucionalizada como política de Estado, ya sea mediante la sanción de una Ley Nacional y/o la creación de una repartición específica.

Exceptuando la UE, que cuenta con programas horizontales, sería deseable que el Estado argentino centre su atención en la posibilidad de formalizar acuerdos bilaterales con miembros del CAD – como lo realizado con Francia – con el fin de diseñar estrategias para acrecentar el protagonismo y la experiencia de las Provincias en materia de CID. Adicionalmente, para que la CDP se convierta en una política de Estado, sería conveniente la creación de un área específica con representantes permanentes de los gobiernos descentralizados (Provincias y Municipios), en lo que podría ser un Consejo Federal de Cooperación Internacional. Ello facilitaría que los gobiernos subnacionales puedan coordinar sus “voces” ante el Estado nacional y otros actores del sistema internacional de cooperación, además de compartir el uso de buenas prácticas ofreciendo asistencia técnica a las Provincias más desventajadas y menores capacidades técnicas.

## **5. Bibliografía**

BOISIER, S. (1985). “Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional”, *El Trimestre Económico*, vol. 52, n. 205(1), pp. 195-224

CAFIERO, A. (2007). “La Cooperación Descentralizada en Argentina”, *Anuario del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Programa URBAL*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.

CAIRO CAROU H. y BRINGEL B. (2010). “Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica” *Geopolítica(s)*, vol. 1, n. 1, pp. 41-63.

COLACRAI, M. (1994). “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?” *Cuadernos de Política Exterior*, n. 52, UNR, Rosario.

COLL C. y F. BADIA (2013). “Presentación”, *La Cooperación Descentralizada a Debate. La Eficacia de la Ayuda y el Post-2015*, CIDOB y ART-PNUD, Barcelona.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2004). Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Ley 25.917. Recuperado el 8 de mayo de 2014 de InfoLEG: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/norma.htm>

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (2010). “Los Convenios Internacionales de la Provincia de Entre Ríos Período 1994-2010”, *Sistematización y publicación on-line de los Convenios Internacionales celebrados por*

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

*las provincias argentinas*, disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-entrieros.pdf>

CONVENCIÓN REFORMADORA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994). *Constitución de la Nación Argentina*, recuperado el 20 de marzo de 2014 de Honorable Congreso de la Nación: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/Constitucion%20sola.pdf>

CORAGGIO, J. L. (1997). “Descentralización: el día después...” *Cuadernos de postgrado, cursos y Conferencias*, Universidad de Buenos Aires.

CORNAGO PRIETO, N. (2010a). “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, n 5, pp. 11-36

CORNAGO PRIETO, N. (2010b). “La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción” en Maira L. *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, pp. 107-134, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

CORNAGO PRIETO, N. (2001). “Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs” AA.VV. *Foreign Relations of Constituent Units; Forum of Federations/Forum des Fédérations*, Ottawa

DE LA FUENTE R. y FERNÁNDEZ J. (2011). *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo: retos de su coordinación en terreno*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.

DE CLÉMENT, Z. D (2010). “Aspectos internacionales de la participación de los poderes locales en los procesos de integración”, en Martín López y Oddone, *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, UIM, Granada.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2012). “Últimas noticias sobre eficacia de la ayuda” en Domínguez Martín et al., *La Eficacia de la Ayuda para el Agua y Saneamiento: un análisis de la cooperación descentralizada*, pp. 41-47, Alianza por el Agua, Zaragoza.

FERNÁNDEZ DE LOSADA A. (2013). Estudio sobre la capitalización de las experiencias europeas de cooperación descentralizada, B&S Europe, abril de 2013, Recuperado el 12 de Abril de 2014 de Civil Society Helpdesk: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/5/5d/CD\\_final\\_report\\_ES\\_april\\_2013.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/5/5d/CD_final_report_ES_april_2013.pdf)

FERRER, A. (2008). *La Economía Argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA y Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.

GARESCHÉ, E. Z. (2007). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina*. Barcelona. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

HERNÁNDEZ, A. M. (2005). “La descentralización del poder en el Estado Argentino” en Hernández A. M. *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires.

HERNÁNDEZ, A. M. (2004). Documento de Trabajo para el Observatorio de la Evolución de las Instituciones, Proyecto Sostres, Estudio Comparado sobre los Techos Competenciales. Recuperado el 5 de abril de 2014 de:  
[http://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/doc\\_sostres\\_ar\\_en.pdf](http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_ar_en.pdf)

HIRST M. y ANTONINI B. (2009). “Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo” *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, Ministerio de Relaciones Exteriores, C. Internacional y Culto de la República Argentina, Buenos Aires.

HOCKING, B. (1993). “Introduction” *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press, London

HUNTINGTON, S. (1991). “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy* vol.2. n. 2, pp. 12-34.

IGLESIAS, E., IGLESIAS, V., y ZUBELZÚ., G. (2008). *Las Provincias Argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal*, PNUD – CARI, Buenos Aires.

LANGA HERRERO A. (2011). *La cooperación al desarrollo y la acción humanitaria descentralizada en la Unión Europea: estudio de la experiencia en Alemania, Bélgica, Francia e Italia*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid.

LECHINI, G. (2009). “La Cooperación Sur Sur y la Búsqueda de Autonomía en América Latina: ¿Mito o Realidad?” *Revista de Relaciones Internacionales*, UAM, Octubre, Madrid.

LUCIONI, L. (2003). *Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias*, CEPAL-ONU Oficina Buenos Aires.

MARTÍNEZ I. y SANAHUJA J.A. (2012). “La Cooperación Descentralizada Española y la Eficacia de la Ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo”, en Martínez I. y Sanahuja J.A. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*, CEIPAZ, Madrid.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, C. I. y C. (2008). InfoLEG. Recuperado el 20 de abril de 2014, de Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141162/norma.htm>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, C. I. y C. (2008). “Fondo Argentino de Cooperación Horizontal”, Revista nº9, Edición Especial 15 años del FOAR. Recuperado el 18 de febrero de 2014 de FOAR:  
<http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/revista-foar-2008b.pdf>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, C. I. y C. (2009). *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, Dirección General de Cooperación Internacional y Fondo Argentino de Cooperación Horizontal. Recuperado el 18 de febrero de 2014, de

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

FOAR:

[http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/2\\_d.t.\\_documentos\\_de\\_trabajo\\_sobre\\_cooperacion\\_sur\\_sur.pdf](http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/2_d.t._documentos_de_trabajo_sobre_cooperacion_sur_sur.pdf)

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, C. I. y C. (2010). “Fondo Argentino de Cooperación Horizontal”, Revista n°10, Edición Especial Bicentenario de la Patria, recuperado el 18 de febrero de 2014 de FOAR: <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/revistafoar2010es.pdf>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, C. I. y C. (2013). Fondo Argentino de Cooperación Horizontal, Cooperación Sur-Sur República Argentina: Catálogo de Proyectos. Recuperado el 18 de febrero de 2014 de FOAR: <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/revistafoar2010es.pdf>

ODDONE, N. (2013). “Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s)” en Zeraoui Z. *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Tecnológico de Monterrey, Montiel & Soriano, Puebla.

OFICINA DE COORDINACIÓN Y ORIENTACIÓN, Programa URB-AL III (2011). *Primer informe: La construcción y avance del Programa URB-AL III*, Barcelona.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008a). ARG/05/023 Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MRECIC. Buenos Aires.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008b). ARG/06/022. Fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para la implementación de la política exterior de la República Argentina. Buenos Aires.

RAPOPORT, M. (2000). *Historia Social, Política y Económica de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.

RHI-SAUSI, J. L. y CONATO D. (2008). *Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y desarrollo económico local*, Diputació de Barcelona.

RODRÍGUEZ GARCÍA M. (2013). “Acción directa: hermanamientos, proyectos y otros instrumentos” en Agost Felip *et al.* *Cooperación descentralizada pública Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*, Universitat Jaume I, Castelló de la Plana.

ROMERO, M. del H. (2004). “Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada” en Godínez Zuñiga y Romero, *Tejiendo Lazos entre Territorios*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina, Valparaíso.

RONDINELLI, D. (1989). “Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities” *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, n. 14, pp.77-98

SANAHUJA J.A (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal” en Cienfuegos, M y Sanahuja, J.A *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Descentralización y cooperación al desarrollo en Argentina: El papel del estado y el protagonismo de las provincias tras la crisis de 2001**

SANAHUJA J.A. (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR” en Serbín, et al *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, CRIES, Buenos Aires.

SURASKY, J (2010). “Argentina y la Cooperación Sur-Sur”, en Ayllón, B. y Surasky, J. *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad*, Catarata, Madrid.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006). “Respuestas del Estado ante los Efectos de la Crisis en Argentina”, recuperado el 20 de abril de 2014 de UNICEF Oficina de Argentina: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/UNICEF-Cepal-respuestas\\_ante\\_la\\_crisis.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/UNICEF-Cepal-respuestas_ante_la_crisis.pdf)

UNIÓN EUROPEA (2004). *Documento Estrategia País con Argentina 2000-2006*, Revisión de 2004, recuperado el 25 de abril de 2014, de Delegación de la UE en Argentina: [http://eeas.europa.eu/argentina/csp/00\\_06\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/argentina/csp/00_06_en.pdf)

UNSAM (UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN) (2009). “Escenarios y Desafíos de la Cooperación Sur-Sur, a 30 Años de la Declaración de Buenos Aires”, *Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo CICI+D*, Buenos Aires.

# Construcción de Paz, una apuesta por el Desarrollo Humano en Colombia

*Peacebuilding, a commitment to  
Human Development in Colombia*

*Miriam Martínez Ortega*

**Resumen:** En un país con un conflicto armado interno histórico, los excluidos, los grupos vulnerables y las víctimas nos muestran que las dos Colombias; la que crece económicamente y la que es azotada por la violencia han confluído en la historia del país, revelando así las dos caras de la violencia. Por un lado, la del dolor y sufrimiento y, por el otro, la de la resistencia, dignidad, memoria y acción no violenta que es la que fortalece el tejido social colombiano, la que robustece el desarrollo humano y la que merece nuestra atención. Los procesos exitosos de construcción de paz desde lo comunitario confirman que la sociedad civil está apostando por un desarrollo humano que emerge de estrategias de resistencia no violenta. Este tipo de proyectos comunitarios no sólo refuerzan las relaciones comunitarias, construyen proyectos políticos propios y generan mecanismos de mitigación del conflicto, sino que también se convierten en motor mismo del desarrollo.

**Palabras clave:** Colombia, Construcción de Paz, Desarrollo Humano, Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos.

**Abstract:** In a country with a historical internal armed conflict, the excluded, the vulnerable groups and the victims show us that the two Colombias; the one that grows economically and the one which is plagued by violence have converged in the country's history, revealing the two faces of violence. On the one hand, the pain and suffering and, on the other hand, the resistance, dignity, memory and nonviolent action which is that strengthens the colombian social fabric, which fortifies human development and it deserves our attention. Successful peacebuilding processes from the community confirmed that civil society is betting on emerging human development strategies of nonviolent resistance. This type of community projects not only strengthen community relationships, build own political projects and generate conflict mitigation mechanisms, but also become an engine of development.

**Key words:** Colombia, Peacebuilding, Human Development, Democratic Gobernability, Human Rights.

## **1. Introducción**

De acuerdo al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, la construcción de paz es el conjunto de acciones, en el corto, medio y largo plazo, que permiten a una sociedad prevenir, gestionar y resolver el conflicto - a través de sus propias capacidades - sin recurrir al uso de la violencia (IECAH, 2011).

Es decir, la construcción de paz surge desde los conocimientos propios comunitarios y desde ahí se expande un cómo mecanismo de afrontamiento en medio de un conflicto armado. Es un factor decisivo para propiciar el desarrollo humano, que es a su vez, la vía por la cual se debe transitar hacia la transformación del conflicto (PNUD, 2006), negando la violencia cómo una opción válida de consecución de fines.

Los procesos exitosos bajo este enfoque confirman la apuesta por un desarrollo humano desde estrategias de resistencia no violentas, que además de reforzar las relaciones comunitarias, construir proyectos políticos propios y generar mecanismos de mitigación del conflicto, también se convierten en motor mismo del desarrollo.

Se presenta así como una opción a los problemas de seguridad desde lo comunitario frente a las respuestas nacionales de carácter militar. El planteamiento es que no hay un desarrollo posible si no existe paz, pero el medio para conseguirla no se da a través de la liquidación del adversario sino del propio desarrollo humano como mecanismo para “desactivar” el ciclo vicioso de la violencia, pues es la falta de oportunidades para una vida digna la principal generadora de violencia.

Se propone así la restitución de derechos y libertades a la población para que ésta pueda ejercer todas sus capacidades, pues es el conflicto armado el que merma la capacidad y libertad de elección y de oportunidades.

La complejidad del caso colombiano con un régimen político democrático desde épocas tempranas, en coexistencia con un conflicto armado interno, nos lleva a reflexionar sobre el papel de la cooperación internacional en una democracia procedimental en la que se han producido más de 6 millones de víctimas a lo largo de la historia.

Colombia ha demostrado, en el marco de la Declaración de Paris, notables avances con respecto al principio de apropiación<sup>1</sup> dejando claro que cuenta con capacidades suficientes, como país socio, para liderar sus políticas de desarrollo y para coordinar los esfuerzos de los actores de la cooperación que actúan dentro del país.

La Cooperación Internacional en Colombia se enmarca, a partir del 2003, en el proceso Londres-Cartagena-Bogotá, que es un proceso nacional tripartito entre las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Cuerpo Diplomático y el Gobierno y cuyos objetivos básicos son la concertación, la priorización y la coordinación de la cooperación internacional en el país.

Sin embargo, mientras el marco jurídico avanza, la cooperación internacional sigue sin integrar sus aportes en los marcos presupuestarios y en los sistemas nacionales<sup>2</sup>, debido

---

<sup>1</sup> Cuenta con la “Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014” enmarcada en el “Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos 2010-2014”.

<sup>2</sup> Sólo el 18% de la AOD que recibe Colombia es programática (OCDE, 2014).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

a una percepción internacional de que los esfuerzos del gobierno no están centrados en la construcción de paz sino en la consolidación de las políticas de seguridad de carácter militar (Churruca y Mertens, 2010).

Es por esta razón que en Colombia el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la vida política ha sido contundente. Al tener reconocimiento internacional como interlocutores válidos en los temas relacionados con el desarrollo, se les ha permitido fortalecerse mucho más que en otros países Latinoamericanos y la historia violenta del país les ha llevado a la búsqueda de mecanismos alternativos que les permitan continuar trabajando y viviendo en medio del conflicto.

Las iniciativas de diversas organizaciones sociales, comunidades de base y movimientos sociales a partir del enfoque de construcción de paz son ejemplo de las posibilidades reales de superación y mitigación del conflicto a partir de la transformación de las relaciones internas de poder, éstas promueven la democracia a escala comunitaria y local.

En este contexto encontramos actores clave para analizar el desarrollo humano, actores que intentan desde lo cotidiano superar o mitigar el conflicto a partir de estrategias de resistencia no violentas, como sujetos transformadores y con esfuerzos de construcción de paz desde lo comunitario.

Hablamos de distintos grupos: comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, mestizas, organizaciones de jóvenes, de mujeres de ancianos etc., totalmente heterogéneas en composición, culturalmente diversas y con proyectos de vida muy distintos, pero con un eje en común, la construcción de paz como estrategia de resistencia frente al conflicto armado.

Aunque la cobertura de estas experiencias sea reducida, su impacto en términos de bienestar es sumamente valioso, pues están encaminadas a solucionar problemas puntuales de una comunidad determinada en contextos complejos a partir de estrategias que pueden ser replicables en otras comunidades, pues se refieren a modos de vida propios que se niegan a alimentar la espiral de violencia y que pueden ser representados a partir de un sin número de herramientas.

Este ensayo pretende analizar algunas de estas experiencias de construcción de paz y defensa de los derechos humanos en Colombia y explicar cuál ha sido su papel como motor de desarrollo humano.

Para ello en el primer epígrafe estudiaremos la dimensión política del desarrollo humano, a partir de un análisis conceptual. Comenzaremos con el estudio de la relación entre Paz, Desarrollo y Democracia; posteriormente, haremos un recorrido histórico-conceptual del término de Gobernabilidad Democrática y cerraremos el apartado con la dicotomía entre Seguridad Nacional y Seguridad Humana como conceptos clave para la comprensión de los conflictos armados y las respuestas planteadas desde la comunidad internacional y nacional.

En la segunda parte abordaremos el caso concreto de Colombia. Para ello estudiaremos el contexto político actual y compararemos, a partir de algunos indicadores de gobernabilidad democrática, la posición de Colombia frente al resto de Latinoamérica. Analizaremos también los impactos directos e indirectos que ha tenido el conflicto armado interno en el desarrollo humano, a partir de cifras y casos concretos. Después

ahondaremos en las políticas de seguridad del Estado implantadas en los últimos gobiernos y finalmente analizaremos algunas de las experiencias comunitarias de construcción de paz y explicaremos cuál ha sido su aporte en el desarrollo humano y en la transformación del conflicto colombiano.

## **2. Dimensión Política del Desarrollo Humano**

El desarrollo humano debe ser concebido no sólo como una cuestión social y económica, sino también como una cuestión política, pues tal como alerta el PNUD “resulta ingenuo creer que es posible avanzar en temas críticos como construcción de paz, tenencia de la tierra, superación de la pobreza y la protección de los derechos humanos sin considerar las variables políticas” (2011a: 5).

En este epígrafe realizaremos un análisis conceptual de dicha dimensión a partir de la vinculación de los términos de Paz, Desarrollo y Democracia (primer apartado) como conceptos que se retroalimentan entre sí, y que necesitan para su promoción y fortalecimiento un contexto de Gobernabilidad Democrática (segundo apartado) en el que la diferenciación entre los conceptos de Seguridad Nacional y Seguridad Humana (tercer apartado) son determinantes para la comprensión de los conflictos armados y por ende para las respuestas que se dan desde las esferas locales, nacionales e internacionales.

### **2.1. Paz, Desarrollo y Democracia**

El desarrollo, la democracia y la paz son objetivos interdependientes, que deben alcanzarse de manera articulada mediante estrategias conjuntas y simultáneas (Alcántara e Ibeas, 2001). La paz es un valor intrínseco y a la vez el camino para alcanzar el desarrollo. La democracia, por otro lado, es el único régimen compatible con el desarrollo humano en su sentido más amplio (PNUD, 2002).

No podemos desconocer el hecho de que los conflictos armados bloquean el desarrollo. En América Latina, los conflictos se vinculan a la ausencia o debilidad de mecanismos institucionales de prevención, frente a la creciente violencia asociada, a la inseguridad y a la creciente polarización política (OEA, 2007).

Un conflicto armado revela más que la desigualdad social, “es una negación tajante del desarrollo humano” (PNUD, 2003: 110). La violencia mata, trunca la opción por una vida prolongada y saludable, excluye la opción del conocimiento, impide el diálogo y niega la opción de participar en los asuntos colectivos.

Las lógicas de degradación de los conflictos armados inciden sobre el desarrollo humano de dos modos principales (PNUD, 2005): truncando directamente las opciones de las personas que padecen el conflicto, o afectando el contexto económico, social, político e internacional para el desarrollo.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

La pobreza, la desigualdad y la concentración de la propiedad son motores de la violencia, la alimentan y suponen a la vez una pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones. Para potenciar capacidades que permitan superar violencias estructurales, se hace necesario incluir los principios de: inclusión, participación, transparencia y liderazgo que implican un ejercicio de legitimidad y por ende de gobernabilidad.

Así mismo, los conflictos violentos reflejan el fallo de los Estados en prevenir, contener y resolver conflictos entre grupos. La gestión no violenta de los conflictos debería ser un elemento característico de la democracia. Esta gestión de los conflictos “requiere la formulación, de estrategias de mediano y largo plazo, que aborden no sólo las causas coyunturales sino también las causas estructurales de los conflictos” (Churruca, 2008: 238), es decir las estrategias deberían ser mucho más preventivas que reactivas.

Cuando la respuesta estatal frente al conflicto armado es intentar destruir al adversario, se deja de lado el problema de desarrollo que suscita la mayoría de los conflictos violentos. Si las estrategias de resolución de conflictos son reactivas serán de carácter militar, si son preventivas podrán el foco en cuestiones sociales que permitan y fomenten el desarrollo humano (PNUD, 2013b).

La paz es un factor decisivo para propiciar el desarrollo humano y a la vez es el desarrollo humano la vía para construcción de paz (IECAH, 2011). No hay desarrollo sin paz y no hay paz sin respeto a los derechos humanos (García, 2009). Todos son conceptos que en la teoría dependen y generan los unos a los otros y en la realidad, deberían ser condiciones intrínsecas a la hora de hablar de desarrollo humano. El desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectivo (NNUU, 2004).

Al hablar de un verdadero proceso nacional de construcción de paz, deben transformarse las relaciones injustas que excluyen a la población, pues es la exclusión social, a su vez generadora de violencia, por lo que al apostar por políticas y proyectos integrales de inclusión estamos apostando también por la construcción de paz.

De acuerdo a Aung San (PNUD, 2002: 52) “el apoyo material no es suficiente para encaminarles hacia la paz, debe realizarse su potencial de desarrollo humano y respetarse su dignidad humana, para que puedan obtener los conocimientos y la confianza que les haga capaces de construir un mundo fuerte y próspero”.

Luego de años de debates conceptuales que identificaban al desarrollo únicamente desde la perspectiva del crecimiento económico, poco a poco se han incorporado nuevas dimensiones, que tanto desde la Academia como desde los organismos internacionales y los gobiernos nacionales se han reconocido como determinantes para poder hablar de un verdadero desarrollo.

El término desarrollo humano nació como resultado de las críticas al enfoque que se tenía a finales de los años ochenta sobre desarrollo. Amartya Sen (1999a) lo definió como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos, reconoció al crecimiento del Producto Nacional Bruto como un medio para expandir las libertades, pero insistió en que éstas también dependen de otros determinantes como las instituciones sociales y económicas, así como los derechos políticos y humanos.

Si lo que promueve el desarrollo es la libertad, afirma Sen, existen poderosos argumentos para concentrar los esfuerzos en ese objetivo y no en el crecimiento

económico. La concepción de desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios.

De acuerdo a este argumento de Sen, las libertades fundamentales (políticas) se encuentran entre los componentes constitutivos del desarrollo. Para Sen las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo sino que se encuentran además entre sus principales medios, reconoce así mismo cinco tipos distintos de libertad, las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora, que pueden reforzarse mutuamente

Actualmente hablamos de desarrollo humano como ampliación de capacidades (Sen, 1999b). El objetivo del desarrollo se trasladó, al menos teóricamente, del crecimiento económico a la realización de las personas.

Cuando la libertad y la participación política se convirtieron en objetivos y medios del desarrollo humano, la democracia se consolidó como el régimen político internacionalmente aceptado, sus valores se convirtieron en compromisos (casi) universales y su importancia constitutiva, instrumental y constructiva para la ampliación de capacidades (Sen 1999b) resultó prácticamente inobjetable. A partir de los 90 se fue aceptando crecientemente la democratización como un objetivo legítimo de desarrollo.

La paz, el desarrollo y la democracia son tres conceptos que se interrelacionan y en muchas ocasiones se condicionan o fomentan entre sí. La paz debe ser entendida como causa y efecto de desarrollo, no sólo como ausencia de violencia, sino como representación de una sociedad justa en la que las diferencias no son asimiladas sino que son recogidas para la generación de mecanismos más representativos (CEIPAZ, 2006). Estos mecanismos sólo pueden ser efectivos en democracias, por lo que ésta se convierte en el sistema político idóneo para poder hablar de un desarrollo libre de violencia.

Actualmente, en contextos como el latinoamericano, con democracias de muy desigual calidad (Domínguez *et al.*, 2010) o institucionalmente huecas y frágiles (O'Donnell, 1994), donde las expectativas generadas por los procesos de democratización no se han materializado en el desarrollo humano, nos preguntamos ¿cuál es la contribución específica de la democracia en el desarrollo?

Si bien es cierto que la democracia es el único régimen político compatible con el desarrollo humano en su sentido más amplio (PNUD, 2002), los vínculos entre democracia y desarrollo no se dan de manera automática, es necesario fortalecerlos y consolidarlos a partir de una democracia de calidad, que trascienda los términos procedimentales y que refleje una verdadera gobernabilidad democrática.

## **2.2. Gobernabilidad Democrática**

Si la democracia puede coexistir con la pobreza y la desigualdad, la propuesta teórica y la puesta en marcha de políticas de desarrollo debería ir, y de hecho va, mucho más allá de la democratización procedimental de los Estados. Existen numerosas razones (Tabla 1) para profundizar en el estudio de la gobernabilidad democrática, su importancia

radica en la utilidad que tiene, como sistema político contexto idóneo para generar desarrollo humano.

**Tabla 1.** Gobernabilidad Democrática ¿para qué?

<ul style="list-style-type: none"><li>- Se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, permitiéndoles vivir con dignidad.</li><li>- Las personas participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas.</li><li>- Se pueda exigir responsabilidad a los encargados de la toma de decisiones.</li><li>- Las relaciones sociales se vean regidas por programas, instituciones y prácticas globales justas.</li><li>- Exista igualdad entre hombres y mujeres en las esferas privada y pública.</li><li>- No exista discriminación por motivos de raza, origen étnico, clase, género o cualquier otro atributo.</li><li>- Las necesidades de las generaciones futuras se reflejen en las políticas actuales.</li><li>- Las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y aspiraciones de los</li></ul>
---

*Fuente: Tomado de PNUD (2002: 51)*

La noción de gobernabilidad democrática<sup>3</sup> transitó conceptualmente desde la capacidad de asegurar mayorías parlamentarias al ejecutivo para que pudiera gobernar hasta una concepción de gobierno en la cual tanto las instituciones como la sociedad civil se ven fortalecidas y representadas en el accionar político de los gobernantes.

Actualmente hay 2 elementos clave para la configuración del concepto de gobernabilidad: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad puede ser entendida desde su sentido weberiano (Weber, 1996) como acto de poder y dominación, siempre partiendo del reconocimiento que él otro otorga al gobernante y por ende le obedece, esto puede deberse al hábito o a cualidades específicas de los gobernantes, es decir; la legitimidad puede ser carismática, tradicional o racional, es ésta última la que se vincula con la eficacia. Habermas (1973) por otro lado vincula ambos términos al definir la legitimidad como el reconocimiento a un orden político determinado basándose en la eficacia, es decir si un sistema político es eficaz será legítimo.

Se define entonces a la gobernabilidad democrática como la capacidad de gobernar de manera legítima, gracias a la eficacia de las políticas públicas y el accionar del gobierno (Alcántara, 1995).

Se habla de gobernabilidad democrática no sólo por establecerse en un régimen político democrático, sino también en el sentido de una gobernabilidad participativa, con instituciones eficaces y legítimas y una sociedad civil empoderada que refleje una democracia de ciudadanía (CEPAL, 2014).

Por lo tanto, el proceso electoral es una condición necesaria pero no suficiente (Prats, 2001) para hablar de gobernabilidad democrática, pues ésta debe tener “procedimientos

---

<sup>3</sup> El concepto de gobernabilidad ha transitado por distintas corrientes explicativas desde una idea neoconservadora de equilibrio sistémico, en el que la estabilidad política y la ausencia de violencia y protesta civil son determinantes y la sobrecarga de las demandas hacia el Estado es lo que definiría el grado de ingobernabilidad en un país (Huntington, 1975) hasta una visión neomarxista que nos habla de una crisis estructural generada por las contradicciones del capitalismo avanzado (Habermas, 1973).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

claros para que los ciudadanos puedan incidir en las decisiones políticas y exigir responsabilidad a sus gobernantes” (PNUD 2011a: 4).

En relación con los problemas de desarrollo, la gobernabilidad democrática trasciende la acción del gobierno y nos lleva a replantearnos la capacidad social para empujar los objetivos del desarrollo humano. Para el PNUD (2002) se requiere fortalecimiento del capital social para que la relación entre desarrollo y democracia sea directamente proporcional, es decir, la sociedad civil se convierte en un elemento determinante de esta relación, a partir de su capacidad de participación y asociación por un lado y de su capacidad de regulación del Estado por el otro.

Se genera así un círculo virtuoso en el que la participación ciudadana no sólo es un mecanismo de control de las acciones gubernamentales sino que le da legitimidad a sus instituciones y a la vez es quien empuja muchas de las políticas públicas de carácter más “progresista”. Considerando que “las instituciones ineficaces suelen ser más nocivas para los grupos más vulnerables” (PNUD, 2002: 69), el fortalecerlas y hacerlas accesibles para toda la población podría contribuir al empoderamiento de los sectores históricamente excluidos del proceso de desarrollo.

Pero no sólo los resultados eficaces y equitativos, sino también los procesos justos (PNUD, 2002), son lo que le dan a la gobernabilidad verdadera sustancia y forma democrática. El acceso a la justicia es una de las llaves para la gobernabilidad democrática (OEA, 2007) pues ayuda a determinar la calidad de las democracias (PNUD, 2004). Los sistemas judiciales deberían, por lo tanto, otorgar garantías procesales a todos los ciudadanos.

No resulta extraño que sea en el contexto de Naciones Unidas en Latinoamérica donde más se desarrolle este concepto, pues la necesidad imperante de generar instituciones que hagan más legítimos y eficaces a los gobiernos y de recobrar la confianza de la sociedad civil en el aparato estatal nos lleva a replantearnos desde la academia conceptos y desde la práctica la priorización de políticas públicas.

La gobernabilidad democrática es un término mucho más cualitativo que cuantitativo, por lo que resulta complejo medirla. Sin embargo existen ya varios índices de gobernabilidad como son, Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial (WGI, 2012), el Rule of Law Index del World Justice Project (WJP, 2014), el Índice de Desarrollo Democrático generado por Polilat (IDD LAT, 2013) y el Polity Project (PITF, 2011).

Para que la democracia y el desarrollo se retroalimenten es necesario ir más allá de la concepción de democracia liberal y plantearnos una gobernabilidad democrática en la que, tanto las instituciones y políticas sociales estatales, cómo la participación de la sociedad civil y su consecuente empoderamiento, se conviertan en los ejes fundamentales del gobierno.

Hemos hablado ya de la importancia de la paz y de la relación que tiene con el desarrollo humano, hemos explicado a la gobernabilidad democrática como idónea para la promoción de desarrollo humano y ahora debemos abordar una de las principales dimensiones del desarrollo y en esencia el eje que le articula con la paz: el concepto de seguridad.

### **2.3. Seguridad Nacional y Seguridad Humana**

Al finalizar la guerra fría se evidenció que la seguridad de los ciudadanos no depende estricta y exclusivamente del mantenimiento de la seguridad del Estado. Que un estado sea seguro, no significa que su pueblo esté seguro. La multitud de amenazas y de graves tendencias globales que han aparecido o han aumentado en los últimos tiempos, han puesto de manifiesto que la seguridad tiene un carácter multidimensional (Granada, 2014).

La seguridad nacional y la seguridad humana son dos conceptos paradigmáticos, que se confrontan en cuestiones importantes y cuya adopción tiene repercusiones divergentes en el enfoque de políticas públicas (Magallón, 2007). Ambos conceptos tienen una larga y profunda trayectoria de estudios; no obstante, para propósitos de esta investigación analizaremos cada uno a partir del punto en el cual concentran su accionar.

El enfoque de seguridad nacional se concentra en la consolidación del control del territorio (Campos *et al.*, 2010). Tiene su origen en la guerra fría, con la existencia de los dos bloques y después del 11S ha sido redefinida en el marco de la guerra hegemónica contra el terrorismo (Sanahuja, 2011), dejando atrás los escuetos avances que se habían producido en la posguerra fría en materia de paz y resolución de conflictos. La seguridad nacional es un concepto con un recorrido teórico mucho más largo

La seguridad humana, por otra parte, es relativamente reciente, entre sus aportes encontramos que se centra en la persona y no en el Estado como sujeto de seguridad, vinculándolo así al desarrollo humano y a los derechos humanos (Pérez, 2004). El enfoque de seguridad humana se concentra en convertir a la población en un actor social y político (Churrua, 2010).

Existen dos enfoques para hablar de la seguridad humana (Pérez, 2004): enfoque amplio y enfoque restringido. El primero se centra en la libertad frente a la necesidad, esto es, en la satisfacción del desarrollo humano y de un mínimo bienestar (seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, etc.). Es la formulación inicial de la seguridad humana realizada por el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994. Por su parte, el enfoque restringido se centra en la libertad frente al temor, esto es, en la protección ante la violencia física en contextos de conflicto. Su gestación y expansión ha venido de la mano en gran medida de la Red de Seguridad Humana, promovida por Canadá e integrada por varios Estados.

El origen del concepto subyace en que se hace imposible proteger la libertad y el bienestar de los individuos desde el paradigma de la seguridad nacional. Defiende que la seguridad del ser humano tiene otros elementos como la seguridad económica, alimenticia, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. La seguridad humana es una precondition para el desarrollo social, político y económico. Supone por tanto una crítica a la concepción estatocéntrica de la seguridad y propone que el referente de la seguridad es el individuo (Granada, 2014).

Sin embargo, pese a su potencialidad transformadora, la seguridad humana continúa más como un concepto en discusión, que como un elemento a consideración dentro de las políticas públicas de los gobiernos en materia de seguridad. A pesar de que desarrollo debería ser la principal estrategia de seguridad (NNUU, 2004), en la realidad las políticas siguen encaminadas a la respuesta militar frente a los conflictos sociales.

Al descuidar los problemas del desarrollo y en general, las variables económicas y sociales, los estudios de seguridad no han tenido la capacidad de analizar las causas estructurales. Si se analizaran las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social como generadoras de conflictos violentos las respuestas deberían ser mucho más complejas que la simple presencia militar.

Cuando la seguridad se convierte en el objetivo mismo y no en el medio a través del cual alcanzar los fines del desarrollo, se corre el riesgo de atentar contra el estado de derecho y la democracia (NNUU, 2004), pasando los derechos humanos a segundo término, restringiéndoseles siempre a cambio de un fin mayor, la seguridad. Estas restricciones a las libertades democráticas tienen una muy importante implicación, pues cuando la relación entre desarrollo humano y seguridad se mide en un plano militar se pierde perspectiva sobre la definición misma de desarrollo.

Después del 11-S, la reconfiguración de la agenda internacional ha sido determinante. El proceso de securitización de las políticas de ayuda y cooperación se ha convertido en una nueva estrategia desarrollada a través de varias dinámicas (Tabla 2).

El impacto de la securitización de la ayuda se refleja a través de la respuesta militar a problemas político-sociales (Sanahuja, 2008). De acuerdo a la USAID (2010), la ayuda tiene que contribuir a la seguridad y a las estrategias antiterroristas. Las nuevas condicionalidades de la ayuda son ahora en materia de seguridad y lucha antiterrorista. Un ejemplo son las reformas del sector seguridad, planteadas y llevadas a cabo en los países andinos que casi en su totalidad se destinan para realizar actividades antidrogas.

La paz es una condición necesaria para poder hablar de un verdadero desarrollo humano, por lo que la importancia de la seguridad garantizada por los Estados es primordial. Sin embargo el mecanismo para lograr la paz debe ser el desarrollo humano y no la lucha armada.

El sistema político favorable para el desarrollo humano es la democracia, sin embargo los términos procedimentales no son suficientes para garantizarlo, por lo que se hace necesario hablar de gobernabilidad democrática y así tener en cuenta a los dos actores claves del desarrollo, el Estado como generador de políticas públicas e impulsor del fortalecimiento de los ciudadanos y la Sociedad Civil como impulsora de cambios y supervisora de políticas.

En un mundo en el que los conflictos internacionales han dejado de ser los más frecuentes y los conflictos internos han cobrado fuerza, el vuelco hacia la lucha contra el terrorismo y su sobre justificada implementación a partir de la militarización de las sociedades han debilitado el vínculo democracia-desarrollo. Cuando la lucha contra el terrorismo se convierte en un objetivo explícito de la cooperación al desarrollo y el dilema seguridad contra libertad se convierte en el centro de atención se pone en riesgo los derechos humanos de la población.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

**Tabla 2.** Proceso e implicaciones de la securitización de la ayuda.

<p>Retorno de la seguridad nacional como justificación de la ayuda externa.</p>	<p>Se presenta la disyuntiva entre dos tipos de estrategias:</p> <p>HALCONES que entienden a la ayuda como un herramienta contra-insurgente, para estabilización a corto plazo en lugar de desarrollo a largo plazo, para la construcción del Estado y políticas de seguridad nacional</p> <p>PALOMAS que entienden a la ayuda y desarrollo como una herramienta para prevenir el terrorismo. Entienden a la pobreza, desigualdad y falta de expectativas como fuente de agravios y "caldo de cultivo" del radicalismo religioso, el terrorismo y los conflictos violentos.</p>
<p>Redefinición de conceptos en el marco de prevención y lucha contra el terrorismo</p>	<p>La redefinición de todos los conceptos, entre ellos la construcción de paz y la seguridad humana se da ahora en el marco antiterrorista.</p> <p>En el caso de Colombia: "conflicto armado interno con crímenes de guerra en un país no democrático e injusto", reetiquetado como "una democracia que funciona bien atacada por terroristas".</p> <p>Redefinición en clave securitizada de las agendas del desarrollo (pobreza, drogas, salud, migraciones, cuestiones alimentarias, medio ambiente...).</p> <p>La securitización no solo supone un proceso de priorización de agendas y temáticas. También redefine las cuestiones o problemas en clave de amenaza.</p>
<p>Movilización de recursos extraordinarios.</p>	<p>Al elevar la seguridad a un grado de urgencia se legitima el incremento de la ayuda en esta área y por lo tanto el aumento del gasto militar.</p>
<p>Cambios en las prioridades geográficas.</p>	<p>Los países relevantes en la "Guerra contra el Terror" reciben los mayores aumentos de la ayuda económica y el alivio de la deuda, además de obtener concesiones comerciales y de otra índole, tanto de Estados Unidos como de la UE y de otros donantes.</p>
<p>Arrinconamiento de la agenda</p>	<p>El 11-S ha vuelto a plantear el dilema "libertad versus seguridad", dando paso a restricciones a las libertades democráticas. La democratización, los derechos humanos y el "buen gobierno" pasan a segundo término. Aparece así una "nueva condicionalidad" vinculada a objetivos como el antiterrorismo o el control migratorio "en origen", poco o nada relacionados con el desarrollo.</p>
<p>Control y merma de autonomía para las organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>La securitización de la ayuda, en clave antiterrorista, también ha supuesto serias trabas para las organizaciones sociales y las ONG de desarrollo que trabajan en situaciones de conflicto. El estrechamiento del campo perceptivo, a través del dilema "amigo-enemigo" asociado al discurso de la "Guerra Global contra el Terror" ha reducido los márgenes de actuación independiente de estos actores.</p>

*Fuente: Elaboración propia con base en los documentos en Sanahuja y Schünemann (2011)*

### 3. Conflicto armado interno en Colombia

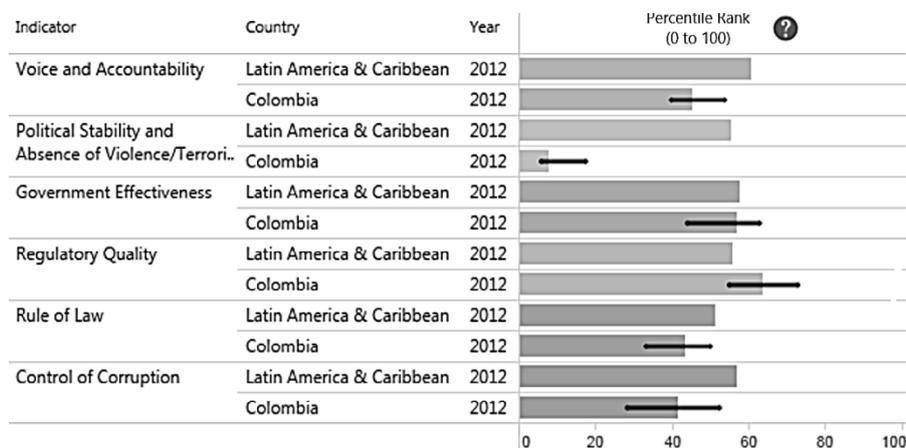
El régimen político colombiano, democrático desde épocas tempranas, ha estado caracterizado por gobiernos civiles electos, un sistema de separación de poderes y partidos políticos históricos que han coexistido con un conflicto armado interno que ha provocado más de seis millones de víctimas.

En este epígrafe analizaremos el contexto político colombiano actual, dada la importancia que tiene el reconocimiento oficial de la existencia de un conflicto armado interno en el país, estudiaremos algunos indicadores gobernabilidad democrática y analizaremos cuál es la posición de Colombia frente a Latinoamérica, así como cuáles son los sectores en los que se encuentra mejor y peor puntuado. Profundizaremos en los impactos directos e indirectos que ha tenido el conflicto armado interno en el desarrollo humano, a partir de cifras del Estado Colombiano y de Naciones Unidas. Continuaremos con el análisis de las políticas de seguridad del Estado implantadas en los últimos gobiernos a partir de los Planes de Seguridad Nacional y, finalmente, analizaremos algunas de las experiencias comunitarias de construcción de paz y explicaremos cuál ha sido su aporte en el desarrollo humano y en la transformación del conflicto colombiano.

#### 3.1. Contexto político

Las condiciones de violencia que coexisten con el crecimiento económico experimentado por el país, se ven reflejadas (Gráfico 1) en el indicador de estabilidad política y ausencia de violencia del índice de gobernabilidad del Banco Mundial, como podemos observar en la gráfica, Colombia se sitúa muy por debajo del promedio Latinoamericano a este respecto.

**Gráfico 1. Indicadores de Gobernabilidad**

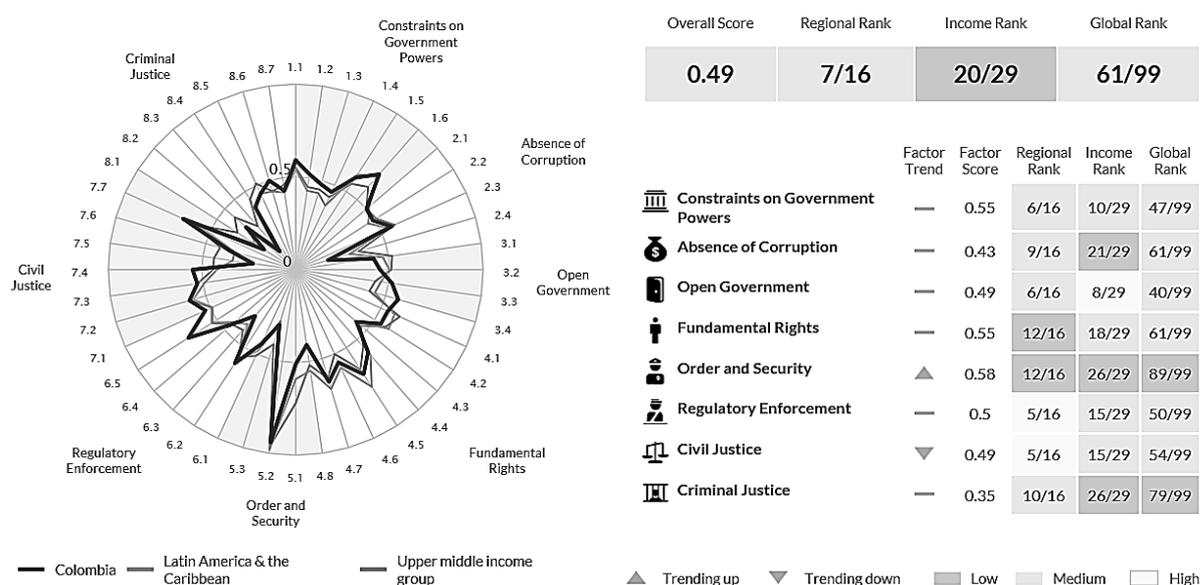


*Fuente: WGI (2012)*

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

El índice de estado de derecho (Gráfico 2) elaborado a partir de un minucioso estudio a 99 países (WJP 2014), sitúa a Colombia en el puesto 61, con los peores puntajes en orden, seguridad y justicia penal, mientras que los principios de la democracia procedimental, se encuentran mejor situados, es decir; restricciones del poder y apertura de gobierno.

**Gráfico 2. Índice de Estado de Derecho**



*Fuente: WJP (2014)*

Existe un alto grado de impunidad persistente en el país, superior al 90 por ciento y sólo 20 de cada 100 delitos se denuncian de los cuales 14 prescriben (Procuraduría General de La Nación 2013). Si la democracia se midiera por la extensión efectiva de la ciudadanía y por la calidad de los derechos universales que garantiza, resultaría obvio “que una sociedad con los niveles de exclusión económica y social de Colombia está muy lejos de ser una democracia” (PNUD, 2003: 111).

De acuerdo con la encuesta nacional, Colombia Opina 2012, la imagen positiva que los colombianos tenían del presidente Juan Manuel Santos a inicios del 2012, era cercana al 60% y más de la mitad de los encuestados pensaban que el país marchaba por buen camino. Sin embargo la popularidad de Santos cayó considerablemente y a finales de 2012 pasó al 45%.

Esto no resulta extraño si consideramos que los tres pilares (IDD-LAT, 2013) en los que el presidente Santos basó su gobierno; la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, las cinco locomotoras del desarrollo y la Unidad Nacional; pasaron de un éxito mediático, a un fracaso de carácter procedimental.

La aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dotaba a Colombia de un marco legal sin precedentes, adoptando medidas efectivas a favor de las personas que

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

habían sufrido las consecuencias del conflicto armado (Ministerio de Interior, 2011), reconocía la legitimidad y los derechos de las víctimas, sin embargo, la complejidad de su institucionalización y sobre todo de su aplicabilidad, generó diversas dudas y críticas desde organizaciones nacionales (CCAJAR, 2005) y organismos internacionales (OACNUDH, 2013).

El segundo pilar fueron las cinco locomotoras de desarrollo (DNP, 2010): infraestructura, vivienda, agro, minería e innovación. Estas locomotoras, con el paso del tiempo perdieron potencia o no lograron despegar al ritmo esperado, el caso específico de la minería es paradigmático, pues mientras numerosas consultas de los pueblos seguían negándose a abandonar sus territorios ancestrales para la entrada de la mega minería, el gobierno continuaba otorgando concesiones (PBI, 2011), incluso en zonas protegidas.

El tercer pilar fue la Unidad Nacional, una coalición de varios partidos políticos, por la que Santos llegó a la presidencia y la que le dio, al menos por un tiempo, una coalición mayoritaria en las Cámaras como aliada incondicional, con el pasar de los meses se fracturó, dejándolo sin apoyo en la Cámara de Representantes y el Senado, obstaculizando en muchas ocasiones, las propuestas del ejecutivo.

Todo esto, aunado a las polémicas negociaciones de paz anunciadas públicamente en 2012, polarizó la opinión de los ciudadanos con respecto a su gobierno. Hubo, por un lado, quienes aplaudieron la propuesta de una salida negociada al conflicto y por el otro quienes calificaron estas acciones como retrocesos en materia de seguridad.

### ***3.2. Violencia como obstáculo para el desarrollo***

De acuerdo al PNUD (2013), el índice de Desarrollo Humano de Colombia es de 0,719, sin embargo, sus niveles de desigualdad son superados sólo por Haití, Honduras y Bolivia en la región, por lo que al ajustarlo por desigualdad pasa a 0,519 haciéndole caer 11 sitios desde el puesto 91, situándose ya en el bloque de desarrollo humano medio.

El contexto colombiano es muy particular dentro de Latinoamérica y, si bien estos índices tan altos de desigualdad reflejan la amplia exclusión social característica de toda la región, también reflejan la historia de un conflicto armado interno de larga duración que ha permeado en la sociedad y en las instituciones colombianas.

En mayo de 2011 el presidente Juan Manuel Santos reconoció públicamente que en Colombia existía un conflicto armado interno, dando un giro a la postura oficial de su antecesor en la presidencia, Álvaro Uribe Vélez, quien afirmaba que en Colombia no había un conflicto armado sino una amenaza terrorista contra una democracia.

Este reconocimiento público es sin lugar a dudas un paso para la superación de un conflicto que polariza política, económica y socialmente a la población colombiana y que profundiza las brechas, no sólo económicas sino sociales, identitarias y de reconciliación entre esas dos Colombias, la una, con privilegios sociales y políticos y la otra, inmersa en la violencia y la exclusión.

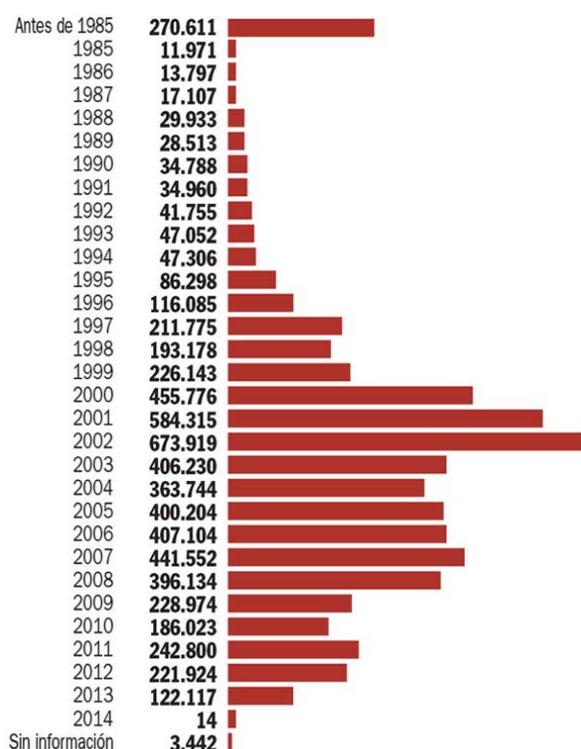
*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

La violencia tiene un impacto negativo en el logro de una vida larga y saludable (PNUD 2011b), pues vulnera, impide y obstaculiza el desarrollo. En Colombia la violencia ha sido de alta frecuencia y baja intensidad (PNUD, 2003), caracterizándose por desapariciones forzadas y asesinatos selectivos en zonas rurales lo que ha llevado a que poco trascienda en el plano nacional, pero tenga un alto impacto en el ámbito local, invadiendo de manera duradera la cotidianidad de las víctimas. Es decir, la violencia vivida en las regiones ha sido escasamente visible en el plano nacional.

La violencia prolongada durante más de 70 años y su progresiva degradación han generado impactos y daños devastadores y complejos, de diverso orden, magnitud y naturaleza. Los impactos psicológicos deterioraron las relaciones interpersonales y la salud física; las pérdidas económicas generaron inestabilidad emocional; los impactos colectivos y el daño a las redes sociales y comunitarias afectaron las capacidades y posibilidades individuales (PNUD, 2003).

De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>4</sup>, al 21 de enero de 2014 había al menos 6.073.453 víctimas registradas (Gráfico 3) y cerca del 12% de la población colombiana había sufrido de manera directa o indirecta el conflicto armado interno.

**Gráfico 3.** Víctimas del Conflicto Armado Colombiano.



Fuente: Semana (2014) <sup>5</sup>

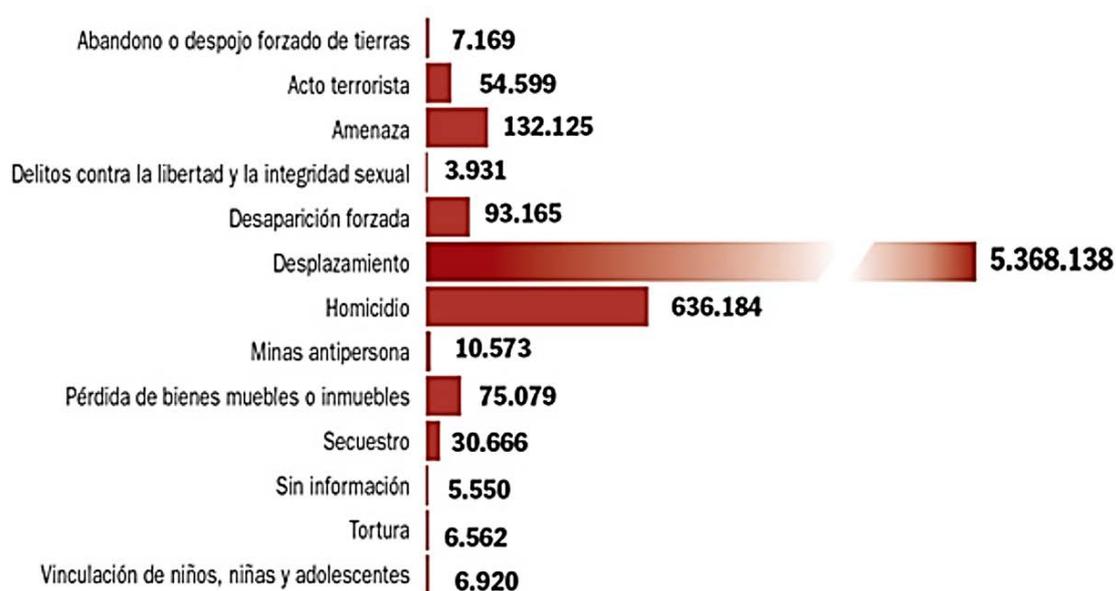
<sup>4</sup> Institución creada en enero de 2012, con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448) aprobada por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos en 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

<sup>5</sup> La Revista Semana comenzó con un centro de documentación desde mediados del 2013, que se alimenta con diversas bases de datos entre las que destacan la Unidad de Víctimas, el Observatorio de Derechos

Este conflicto ha reproducido la deshumanización, la falta de aceptación de responsabilidad, la negación u ocultamiento de la realidad, así como la invisibilización y el silenciamiento de las víctimas (GMH, 2013).

Las dimensiones de la violencia, de carácter letal<sup>6</sup> o no letal<sup>7</sup> (Gráfico 4) muestran que el conflicto armado colombiano es uno de los más sangrientos de la historia contemporánea de Latinoamérica.

**Gráfico 4.** Dimensiones de la violencia en Colombia.



Fuente: Semana (2014).

Estos datos convierten a Colombia en el segundo país, después de Afganistán, con mayor número de víctimas de minas antipersona y el primero, a nivel mundial, en cantidad de desplazados internos.

La crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado interno sigue siendo uno de los retos más grandes para Colombia. “El corazón de la violencia colombiana es la lucha por despojar a los campesinos de la tierra” (Reyes, 2009:27). Las personas

---

Humanos de la Vicepresidencia, el Registro único de Población Desplazada y Medicina Legal y que se ha consolidado como una fuente con estricto rigor metodológico.

<sup>6</sup> Se ha causado la muerte de más de 600.000 personas entre el 1 de enero de 1958 y el 31 de diciembre de 2013, se han registrado 2.087 masacres entre 1983 y 2011 y más de 3.000 ejecuciones extrajudiciales desde el año 2000.

<sup>7</sup> Al 31 de marzo del 2013, el registro único de víctimas reportó 93.007 desaparecidos, 6.500 casos de tortura, 3.754 víctimas de violencia sexual, 6.421 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados, y 5.744.046 personas desplazadas. Se reportan 27.023 secuestros asociados con el conflicto armado entre 1970 y 2010, mientras que el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonal reporta 10.189 víctimas de minas entre 1982 y 2012.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

desplazadas, de origen rural en su mayoría, son el grupo mayor de víctimas en el país. Colombia tiene uno de los niveles más altos de desigualdad en la tenencia de la tierra rural, y aproximadamente el 10% de la población del país ha sido desplazada por la violencia (Luna, 2013).

Según el PNUD (2010), Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario pues construyó un modelo de desarrollo que llevó al fracaso del mundo rural. La incapacidad para hacer una reforma agraria ha afectado de manera directa las condiciones de vida de la población por lo que se invita a volver al mundo rural para modernizar y democratizar al país desde ahí (PNUD, 2011b).

La superación del conflicto armado y la reforma rural transformadora no son opciones dicotómicas sino complementarias y simultáneas en el tiempo (PNUD, 2011b). Superar el conflicto y transformar el sector rural son dos condiciones y medios para alcanzar el desarrollo humano.

En 2011, el Informe de Desarrollo Humano de Colombia incorporó un IDH ajustado por violencia y concentración de la tierra. Este indicador reunió, para los datos del 2000 al 2008 la tasa de homicidios y la intensidad de desplazamiento, con esto, las cifras de IDH se trasladaron de 0,849 a 0,77.

**Tabla 3.** Índice de Desarrollo Humano ajustado por violencia y concentración.

<b>Año</b>	<b>Índice de Educación</b>	<b>Índice de Concentración</b>	<b>Nivel de Vida Digno</b>	<b>Índice de intensidad de homicidios</b>	<b>Índice de intensidad de desplazamientos</b>	<b>Vida larga y saludable</b>	<b>Índice de Desarrollo Humano ajustado</b>
2000	0.84	0.14	0.53	0.07	0.09	0.83	0.73
2001	0.83	0.13	0.52	0.07	0.12	0.83	0.73
2002	0.83	0.14	0.53	0.07	0.14	0.83	0.73
2003	0.84	0.14	0.54	0.06	0.08	0.84	0.74
2004	0.84	0.14	0.55	0.05	0.07	0.85	0.75
2005	0.85	0.14	0.55	0.04	0.08	0.85	0.75
2006	0.86	0.13	0.53	0.04	0.08	0.85	0.75
2007	0.88	0.13	0.54	0.04	0.09	0.86	0.76
2008	0.9	0.13	0.55	0.04	0.08	0.86	0.77

*Fuente: PNUD(2011b)*

Reconociendo que las dimensiones de la violencia en Colombia van mucho más allá del número de asesinatos, estos ajustes reflejan la clara preocupación que existe por determinar el impacto de la violencia en el desarrollo humano de Colombia. Además del daño directo sobre el IDH, el conflicto ha tenido un grave impacto sobre el crecimiento económico, la democracia política y las relaciones exteriores de Colombia. Todo esto aunado a los extensamente mencionados, daños culturales, sociales y psicológicos en la población colombiana y los estragos de la violencia en la vida cotidiana y sobre todo el miedo que impera en las zonas rurales las cuales continúan en medio de la guerra.

### **3.3. Militarización**

Frente a la violencia en Colombia, la respuesta ha sido históricamente de carácter militar, por lo que resulta necesario hacer una breve descripción de las políticas de seguridad implementadas en los últimos años.

La política de Defensa y Seguridad Democrática impulsada desde 2003, por la administración del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez se propuso recuperar el control territorial por parte del Estado, proteger a la población y eliminar el negocio de las drogas ilícitas (Ministerio de Defensa, 2003), para ello se pedía a la población cooperar para la seguridad de todos.

Es decir, se propuso un papel más activo de la sociedad colombiana en la lucha del Estado frente a los grupos insurgentes. Entre las propuestas se incluyó la creación de redes de cooperantes, el ofrecimiento de recompensas a informantes, la estimulación de las deserciones dentro de los grupos armados ilegales, la creación de unidades de soldados campesinos, y el aumento del presupuesto asignado a la defensa nacional (Ministerio de Defensa, 2005).

Sin embargo, convertir a los civiles en informantes (Congote, 2010) les expone a un mayor grado de vulnerabilidad frente a los actores armados y fomenta la conformación del paramilitarismo como estrategia contrainsurgente. De acuerdo a datos publicados por la Universidad Nacional (García, 2010) ninguno de los indicadores universalmente aceptados sobre violencia política (número de muertos y número de acciones bélicas), permite inferir que la seguridad democrática haya logrado cifras mejores que las registradas durante otros años.

Por su parte, el actual presidente Juan Manuel Santos, instauró la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (Ministerio de Defensa, 2011), dejando claro que no estaba abandonando la Política de Seguridad Democrática, sino que la estaba adaptando a las circunstancias. Sus objetivos son: la seguridad a las 5 locomotoras de desarrollo, la derrota de los grupos armados al margen de la ley, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la defensa nacional y la modernización del sector defensa y seguridad.

Con respecto al gasto militar, de acuerdo a cifras del Banco Mundial, Colombia alcanza un 3.3% de su PIB en este rubro, situándose muy por encima del promedio en Latinoamérica. Pero los grandes gastos en esta área no son sólo de carácter nacional, la ayuda militar que históricamente ha recibido Colombia supera y por mucho, a la ayuda destinada al desarrollo, Estados Unidos es el principal inversor en esta área. Según el centro de estudios WOLA (2012) la cooperación estadounidense alcanza los 400 millones de dólares al año y dos tercios van destinados a las fuerzas militares y policiales.

El Plan Colombia<sup>8</sup> por ejemplo, se consolidó a partir del año 2000 con el envío de fondos de ayuda Estadounidense. Para su ejecución se realizaron inversiones totales por

---

<sup>8</sup> Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, tuvo su inicio oficial el 7 de enero de 1999. Básicamente es un acuerdo basado en el principio de responsabilidad compartida

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

US\$10.732 millones, de las cuales el 65.8% provino de Colombia y el 35.2% de Estados Unidos (DNP, 2006). El Plan tiene tres grandes partidas: la primera para programas antinarcóticos, la segunda para programas de desarrollo y fortalecimiento institucional y la tercera para financiamiento militar extranjero.

El gobierno ha hablado de numerosos resultados del Plan, sobre todo con respecto a erradicación de cultivos de coca, sin embargo, estos resultados “son engañosos” (PNUD, 2003), pues están sometidos a dos efectos: el efecto globo, esto es el desplazamiento de la siembra de cultivos a otras regiones del país, y al efecto de ampliación del paraguas de ilegalidad, es decir, la criminalización de los pequeños cultivadores de la hoja de coca (de menos de tres hectáreas), borrando las diferencias entre grandes y pequeños cultivadores.

Muchas fueron las polémicas en torno al plan (WOLA, 2006): su modo de aplicación, su militarización, la injerencia de los Estados Unidos en Colombia, problemas de desplazamientos, la lucha contra la erradicación de cultivos, leyes declaradas anticonstitucionales, etc. Aún así, en enero de este año el senado de Estados Unidos (Caracol, 2014) aprobó el ciclo fiscal que otorga alrededor de US\$ 320 millones<sup>9</sup> para financiar el Plan Colombia, de los cuales sólo US\$ 140 son para programas de desarrollo.

En este contexto, en el que la lucha contra el terrorismo se ha convertido en la prioridad nacional, se invisibiliza a las víctimas y se invita a la impunidad siempre y cuando represente un asunto de seguridad nacional. De acuerdo al índice de Desarrollo Democrático realizado desde hace 13 años por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat (Tabla 3) Colombia ha empeorado su “puntaje” con respecto al condicionamiento de libertades a cambio de seguridad.

**Tabla 4.** Índice de Desarrollo Democrático

País	Derechos Civiles y Libertades Políticas	Calidad Institucional y Eficiencia Política	Desarrollo Social y Humano	Desarrollo Económico	IDD-LAT 2013
Argentina	6,401	1,689	2,557	0,307	5,355
Bolivia	5,501	3,945	0,32	-1,580	3,663
Brasil	4,924	4,149	0,678	0,587	5,053
Chile	8,883	7,118	1,168	0,320	9,039
Colombia	4,429	4,037	-1,126	0,168	3,744
Costa Rica	8,081	8,537	2,117	1,323	9,288
Ecuador	4,294	2,431	0,216	0,142	3,251
El Salvador	4,235	6,224	0,470	0,813	4,485

(DNP, 2007), según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas.”

<sup>9</sup> Este apoyo se divide en US\$ 142 millones para programas antinarcóticos, US\$ 28. 5 bajo la cuenta Financiamiento Militar Extranjero (cantidad que recibe directamente el ejército) y US\$ 140 para programas de desarrollo y fortalecimiento institucional. Así mismo otros US\$3.5 millones, se usarán para programas de desminado y migración y US\$ 1.6 millones para entrenamiento militar (El Mundo 2014).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

Guatemala	3,476	3,975	-1,345	0,548	2,717
Honduras	3,223	4,644	0,412	0,971	3,169
México	5,025	4,58	0,403	1,083	5,056
Nicaragua	4,993	4,829	-1,180	-1,459	3,511
Panamá	5,669	5,014	0,211	0,255	5,243
Paraguay	4,472	2,493	-1,080	0,217	2,771
Perú	5,100	5,310	0,109	0,737	5,502
R. Dominicana	4,932	3,663	-1,448	0,774	3,115
Uruguay	7,536	9,375	2,349	1,119	10,000
Venezuela	4,337	1,563	0,717	0,238	2,649

*Fuente: IDD-LAT (2013)*

Cuando la lucha contra el terrorismo se convierte en un objetivo explícito de la cooperación al desarrollo, se debilita el vínculo democracia-desarrollo y el dilema seguridad contra libertad se convierte en el centro de atención.

Los derechos humanos se ven impedidos para avanzar en los países en los que los militares no estén obligados a rendir cuentas democráticamente (PNUD, 2013b). La importancia de una democratización de la seguridad para prevenir conflictos y consolidar la paz, no sólo permite la generación de medios no violentos de resolución de conflictos, sino que permite construir mecanismos de control de las fuerzas públicas que las limite en cuanto a actuaciones permitidas, la seguridad no debe alcanzarse a cualquier costo. No hay una paz pública verdadera si no hay un control democrático de las fuerzas de seguridad<sup>10</sup>.

En un Estado democrático (OACNUDH, 2013) en el que impere el estado de derecho los tribunales militares deberían tener un alcance restrictivo y excepcional, vinculado con las funciones legítimas asignadas por ley a las fuerzas militares. El sistema de justicia militar debería utilizarse únicamente para juzgar crímenes o delitos que por su propia naturaleza atenten contra los intereses jurídicos relacionados directamente con los militares.

A pesar de esto, en 2013 el gobierno colombiano aprobó la ampliación del fuero penal militar. Ampliar la reforma de los tribunales militares vulnera la separación básica entre los poderes necesaria para la independencia del poder judicial, la experiencia internacional (HRW, 2014) y la jurisprudencia se inclinan a favor de limitar, no de ampliar, el alcance de la jurisdicción militar. Ese mismo año la Corte declaró inconstitucional la aprobación del fuero militar, sin embargo, el presidente ha afirmado que volverá a presentar la propuesta.

Lo que el 11-S y la lucha contra el terrorismo ha supuesto para la construcción de paz, ha sido un intento por reconceptualizarla en el marco de la pacificación y la

---

<sup>10</sup> La democratización de las fuerzas de seguridad puede traducirse en (NNUU 2004): La transformación de las instituciones de seguridad debe garantizar la formación de profesionales, para ello debe generar un mecanismo de incentivos, por ejemplo buenos sueldos y prestaciones, facilidad de formación continua, etc. Debe haber una separación de policía y militares, los militares no deberían estar encargados de la seguridad ciudadana. Debe ir de la mano de sistemas de administración de justicia eficientes. Debe reconocer respetuosamente el conflicto y apoyar su desenlace positivo (pacífico).

estabilización, dándole un sentido de orden y tranquilidad más que de bienestar, bajo esta premisa se otorga total predominio a la guerra global contra el terror bajo la expresión de la militarización.

La pacificación por encima de cualquier medio invisibiliza y deslegitima las experiencias comunitarias de resistencia no violenta, las tacha de subversivas por no cooperar (funcionar como informantes por ejemplo) y las inserta en la lógica de amigo-enemigo, poniéndolas en riesgo.

### ***3.4. Constructores de Paz***

Para la superación del conflicto es necesario una acción integral: instituciones fuertes, una estrategia y voluntad política. No es la liquidación de los conflictos sino el apoyo a su solución por métodos no violentos lo que garantiza una paz duradera.

Defender y proteger los derechos humanos en la era de la guerra contra el terrorismo no es tarea fácil. De acuerdo a la Federación Internacional de Derechos Humanos, Colombia es el país más peligroso del mundo para ejercer la labor de defensor de derechos humanos. Se continúan documentando (OACNUDH, 2014) casos de amenazas, vigilancia, robos de información, violencia sexual y homicidios contra defensores. La mayoría de los casos observados son atribuibles a los grupos surgidos tras la desmovilización de las organizaciones paramilitares en 2006<sup>11</sup>.

En el 2013, 366 defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales de 185 organizaciones sociales fueron víctimas de agresiones (Somos Defensores, 2014), hubo 78 defensores asesinados, en su gran mayoría personas humildes, de zonas apartadas del país.

El respeto a los derechos humanos está en el centro de lo que significa ser una democracia (PNUD, 2000), es deber de los Estados democráticos garantizarlos y protegerlos. Sin embargo, todos los países necesitan fortalecer sus mecanismos sociales para garantizar las libertades humanas, con normas, instituciones, marcos jurídicos y una atmósfera económica propicia, no basta simplemente con la legislación. Sin el imperio de la ley y una administración imparcial de justicia, las leyes relativas a los derechos humanos sólo quedan en el papel (PNUD, 2000).

Es decir; la firma y ratificación de tratados internacionales, así como la incorporación de éstos en las constituciones o la emisión de leyes específicas nacionales, es sin duda una condición necesaria, pero no suficiente para poder hablar de derechos humanos. Hay que generar marcos propicios que permitan su funcionamiento y no sólo su exigibilidad.

Colombia tiene una larga historia de violencia, sin embargo, con ella confluye una renovada capacidad de resistencia (GMH, 2013). En este contexto han surgido experiencias novedosas que muestran que la sociedad civil tiene la capacidad de

---

<sup>11</sup> El gobierno las llama Bandas Criminales (BACRIM) por considerarles delincuencia común, sin embargo los términos de grupos post-desmovilización, neoparamilitares y paramilitares utilizados por Naciones Unidas, las organizaciones nacionales y diversos académicos refleja la dimensión política de estos grupos.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

convertirse en un actor activo para crear mecanismos de autoprotección que mitiguen el conflicto y promuevan esquemas de desarrollo alternativos al oficial.

La Guardia Indígena del Norte del Cauca (Departamento ubicado en el suroccidente colombiano), por ejemplo, es una propuesta del Pueblo Nasa por intentar defender su territorio, que tradicionalmente ha tenido presencia de grupos guerrilleros y de narcotráfico, con una constante pretensión de vincular a las comunidades en el conflicto armado, ya sea mediante el reclutamiento forzado o a través de su victimización.

Frente a esta situación, los pueblos indígenas del Norte del Cauca, desarrollaron diferentes acciones de protección y defensa de la vida. Una de estas acciones ha sido el fortalecimiento de la Guardia Indígena, que tradicional e históricamente constituye un mecanismo de control en el proceso organizativo de las comunidades en el contexto de su autonomía y gobierno propio. De este modo, la Guardia Indígena se convierte en una expresión organizativa mediante la cual se lucha y trabaja por la realización efectiva de sus derechos, se defiende su autonomía y se ejerce control social y comunitario sobre su territorio a través de sus tradiciones (Sandoval, 2008).

Este tipo de proyectos comunitarios refuerzan las relaciones, previniendo el desplazamiento forzado, posibilitando los retornos o disminuyendo la intensidad o impacto del conflicto armado, generando una cultura de paz y contribuyendo así a la profundización de la democracia en escenarios locales.

En la zona del Urabá (noroccidente colombiano), algunas comunidades desplazadas por la violencia que actualmente se encuentran en proceso de retorno, han creado Zonas Humanitarias, es decir; han bordeado territorios colectivos para delimitar espacios de vida digna en medio del conflicto armado interno, negando el acceso a cualquier actor armado. Las Zonas Humanitarias y las Zonas de Biodiversidad son un proceso de empoderamiento de la población desplazada para la concreción de los derechos humanos, la protección de la vida humana y del medioambiente. Son lugares perfectamente visibilizados y habitados por un grupo humano que afirma sus derechos como población civil y cuyos miembros comparten libremente un proyecto de vida para defenderse de la militarización y de la confrontación armada (Bouley y Rueda, 2008).

El rechazo pacífico de las comunidades a las dinámicas del conflicto, las campañas de educación sobre el fenómeno del desplazamiento intraurbano (CODHES, 2013) y la sensibilización con respecto a la construcción de soluciones duraderas, contribuyen a formar una perspectiva de derechos para la superación de la violencia sistemática y masiva en las regiones (Casas, 2008).

En este sentido existen diversas organizaciones colombianas de base, que realizan un trabajo de carácter formativo hacia las comunidades, dando talleres, acompañamiento psicosocial y atención a víctimas. Un ejemplo es la Corporación Social para la Asesoría y Capacitación Comunitaria, COSPACC, quienes trabajan en la zona de los llanos orientales colombianos, zona con una importante extracción petrolera, ayudando a las comunidades a organizar escuelas regionales de derechos humanos, fortaleciendo las capacidades locales y brindando asesoría sobre cuestiones jurídicas, las comunidades no cuentan con acceso a salud, ni educación además de ser azotadas por la violencia (CINEP, 2009).

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

Al reconocer a los movimientos sociales como motor de progreso para los temas esenciales de desarrollo humano (no sólo en la construcción de paz) se consolida la construcción de paz desde la esfera de lo comunitario.

La Asociación de Campesinos del Carare (nororiente Colombiano) optó por apartarse de la confrontación armada que azotaba su comunidad y a finales de los 80 tomó la decisión de negarse a colaborar con cualquiera de los actores armados, durante años se habían encontrado en medio del fuego cruzado, acusados por el ejército de ser colaboradores de la guerrilla y obligados por ésta a brindarles comida y agua. Declaran así, la no violencia activa, como su principio fundador y sin descalificar a ningún actor se niegan a tomar partido, intentando reconstruir el tejido social que ha sido inmensamente fracturado por la violencia (Valenzuela, 2008).

La transformación de la realidad, a la par de la construcción de proyectos políticos propios y participativos permite fortalecer a organizaciones sociales de base, sobre todo si se comprometen a no alimentar la espiral de la violencia.

La Comunidad de Paz de San José Apartadó es otro ejemplo. Se estableció en 1997 y sus miembros se han comprometido a no participar en el conflicto, se niegan a empuñar armas o a proporcionar información o apoyo logístico a cualquiera de las partes enfrentadas. A cambio, les piden que no entren en sus comunidades y que respeten su decisión de no participar ni colaborar con ninguna de ellas.

La comunidad ha sufrido un sinnúmero de agresiones por parte de los grupos paramilitares y militares principalmente. Históricamente azotados por la violencia, decidieron crear un proyecto de desarrollo alternativo, la confianza en el Estado colombiano ha sido minada, no sólo por las agresiones militares sino también por las difamaciones que se han hecho en su contra desde el antiguo presidente quien los calificó de guerrilleros, así que la comunidad ha decidido “cortar” relaciones con el Estado defendiendo una autonomía comunitaria (Anrup, 2011).

Estos procesos de construcción de paz tienen una potencialidad transformadora inmensa, algunos han logrado institucionalizar sus demandas a través de la elaboración de políticas públicas. La Asociación de Víctimas de Detenidos y Desaparecidos en Colombia, ASFADDES es un ejemplo de lo que se puede alcanzar a través de la movilización social. Esta organización histórica que orienta y asesora en la denuncia y búsqueda a las familias de las víctimas, se convirtió en impulsora de Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, que se creó desde el gobierno en el año 2000 y en la que ASFADDES participa activamente (PBI, 2010).

El empoderamiento de la sociedad civil nos hace ver que, a la par de la violencia, Colombia se está desarrollando, no sólo económicamente a través de la apertura de las brechas de desigualdad, sino también desde la recuperación de la memoria histórica y el fortalecimiento de capital social.

Los procesos de construcción de paz desde las bases nos muestran que “otro” tipo de respuestas al conflicto armado colombiano son, no sólo posibles, sino necesarias para poder hablar de desarrollo humano. Son, a la vez, generadoras de desarrollo a partir del empoderamiento de la sociedad civil que las defiende y fruto de una sociedad, que aún víctima del conflicto, apuesta por estrategias no violentas.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

Una lectura del conflicto en clave política mantiene las puertas abiertas para su transformación y eventual superación, lo mismo que para reconocer, reparar y dignificar a las víctimas resultantes de la confrontación armada.

Hay que destacar, que además de los avances comunitarios por apostarle a la construcción de paz, también se observan importantes signos positivos para conseguir la paz, tanto desde los grupos armados como desde el gobierno. El reconocimiento público de la existencia de un conflicto armado, la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el inicio de los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC y el acercamiento para el dialogo con el ELN son motivos para creer que la paz en Colombia puede ser posible.

Sin embargo el camino por recorrer aún es largo y debe ser muy bien pensado. Con la expedición en junio de 2011 de la Ley de Víctimas, el país tiene una oportunidad histórica para contribuir a reparar el daño generado a las víctimas, el principal problema de esta ley es que deja fuera de toda posibilidad de reparación a las víctimas recientes del conflicto, por considerarlas víctimas de Bandas Criminales, es decir delincuencia común, lo cual desconoce que en los últimos dos años se han producido más de 300.000 víctimas.

Su aplicación en medio del conflicto genera importantes desafíos para asegurar que mientras se avance hacia la reparación y la restitución, se adopten medidas adecuadas para prevenir el desplazamiento y atender a las personas desplazadas (OACNUDH, 2013).

La restitución de tierras y la reparación de las víctimas se convierten en los pasos más importantes que el gobierno ha dado para la solución del conflicto. El proceso de restitución de tierras se inició el 1 de enero 2012, sin embargo, no ha contado con garantías de protección para los retornados, lo cual ha significado aumentar su vulnerabilidad y ponerlos en riesgo al situarlos nuevamente en medio de un conflicto por las tierras, ahora con grandes empresarios y transnacionales.

La Alta Comisionada reitera que la reparación no debe limitarse a una indemnización económica. Los planes de reparación individual deben permitir la reconstrucción de una vida digna y los colectivos deben orientarse a la recuperación del tejido social de las comunidades afectadas. Se deben buscar mecanismos no sólo de reparación sino de garantía de no repetición. La ley es solo uno de los aspectos cruciales en el proceso de transformación social profunda.

Siguiendo en esta línea, el actual proceso de paz tiene el potencial de transformar a Colombia, siempre y cuando se haga de una manera incluyente y se le dé voz a la sociedad civil, que finalmente ha sido la más afectada en este conflicto. El proceso de paz debe producir una transformación significativa en la vida cotidiana de las víctimas y estar diseñado (OACNUDH, 2014) para minimizar el riesgo a largo plazo de que los miembros de las FARC vuelvan a involucrarse en actividades armadas o a unirse a grupos post-desmovilización.

Deben restablecerse los derechos y la dignidad de las víctimas a fin de propiciar un momento catalizador de transformación y evitar a la sociedad años de cicatrices y enfrentamientos continuos.

## **4. Conclusiones**

La paz, el desarrollo y la democracia son tres conceptos que se interrelacionan y en muchas ocasiones se retroalimentan. La paz debe ser entendida como causa y efecto de desarrollo, no sólo como ausencia de violencia, sino como representación de una sociedad justa en la que las diferencias no son asimiladas sino que son recogidas para la generación de mecanismos más representativos de poder. Estos mecanismos sólo pueden ser efectivos en democracias, por lo que ésta se convierte en el sistema político idóneo para poder hablar de un desarrollo libre de violencia.

Para que la democracia y el desarrollo tengan una relación directa, es necesario ir más allá de la concepción de democracia liberal y plantearnos una gobernabilidad democrática, pues es imprescindible fortalecer no sólo a las instituciones estatales sino a la sociedad civil para empoderarla y hacerla partícipe en su propio desarrollo, contribuyendo, así, a la profundización de la democracia desde los escenarios locales.

El conflicto armado interno colombiano ha generado o acentuado algunas de las deficiencias de la democracia en Colombia por lo que se debe restaurar la confianza pública en las estructuras representativas y se debe reducir la concentración del poder político para que el Estado se convierta en un verdadero promotor de desarrollo.

En el contexto del conflicto se han cometido -y se siguen cometiendo- violaciones de derechos humanos que afectan de manera desproporcionada a sectores de la población más vulnerables o aislados geográficamente. El conflicto armado ha golpeado más duramente a la población rural, por lo que una reforma rural transformadora ayudaría a acortar las brechas económicas en Colombia.

El desarrollo, por lo tanto, debería ser la principal línea para hablar de seguridad. Más apoyo militar no necesariamente se traduce en apostar por la paz y no siempre es la respuesta más adecuada a los problemas sociales.

Cuando la lucha contra el terrorismo se convierte en un objetivo explícito de la cooperación al desarrollo, las políticas de seguridad democrática se traducen en la guerra global contra el terror, y las políticas de pacificación y estabilización predominan sobre las de construcción de paz, convirtiendo en hostil el camino para todos aquellos que han decidido desvincularse de la violencia.

Las respuestas institucionales para la superación del conflicto deben estar basadas en el derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Es necesario la desarticulación de las estructuras armadas y la terminación de economías ilegales como el narcotráfico, además de una reforma de las fuerzas militares, una desmovilización y, finalmente, la creación de un espacio político para la reconciliación, la participación de la sociedad civil en las negociaciones para garantizar la consolidación de la paz.

Antes de intervenir en escenarios de conflicto, la cooperación internacional debería establecer diagnósticos detallados sobre aspectos como los cambios en la estructura de tenencia de la tierra por razón del conflicto, la presencia de poderes emergentes provenientes del narcotráfico, paramilitarismo u otro actor armado y la situación de las organizaciones legítimas y reconocidas de la comunidad.

Los procesos exitosos de construcción de paz desde lo comunitario confirman que la sociedad civil está apostando por un desarrollo humano que emerge de estrategias de

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

resistencia no violenta. Este tipo de proyectos comunitarios no sólo refuerzan las relaciones comunitarias, construyen proyectos políticos propios y generan mecanismos de mitigación del conflicto, sino que también se convierten en motor mismo del desarrollo.

La recuperación de la memoria histórica es uno de los ejes fundamentales de su accionar, pues al reconocer el conflicto armado interno, a sus víctimas y sus consecuencias, la población enfrenta la violencia, asume sus pérdidas, exige castigo para los responsables e intenta, desde lo cotidiano, construir formas de vida no violentas; es, en definitiva, el modo en el que ellos deciden construir su propio desarrollo.

En un país con un conflicto armado interno histórico, los excluidos, los grupos vulnerables y las víctimas nos muestran que las dos Colombias; la que crece económicamente, y la que es azotada por la violencia han confluído en la historia colombiana. Esta última, azotada por la violencia, tiene también dos caras, la del dolor y sufrimiento, por un lado, y la de la resistencia, dignidad, memoria y acción no violenta, por el otro. Es esta última la que fortalece el tejido social colombiano, la que robustece el desarrollo humano y la que merece más atención de la que se le ha prestado.

## **5. Bibliografía.**

ALCÁNTARA, J. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio, elementos para el estudio de los sistemas de gobernabilidad de los sistemas políticos en tiempos de crisis y cambios*. Fondo de Cultura Económica. Chile.

ALCÁNTARA, M. y IBEAS, J. (2001): *Colombia ante los retos del siglo XXI. Desarrollo, democracia y paz*. Ediciones Universidad de Salamanca. España.

ANRUP, R. (2011): *Una Comunidad de Paz en conflicto con la soberanía y el aparato judicial del Estado*. Sweeden University. Estocolmo.

BOULEY, C. y RUEDA, D. (2008): *Zonas Humanitarias y Zonas de Biodiversidad: espacios de dignidad para la población desplazada en Colombia*. Bogotá.

CARACOL (2014): “EEUU aprobó 320 millones de dólares en nueva ayuda para Colombia” <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/eeuu-aprobo-320-millones-de-dolares-en-nueva-ayuda-para-colombia/20140117/nota/2056903.aspx>  
Acceso 2 de marzo de 2014.

CASAS, A. (2008): “¿Cambiando mentes? la educación para la paz en perspectiva analítica”. En Salamanca M. (coord.). *Las prácticas de la resolución de conflictos en América Latina*. Deusto Publicaciones. Bilbao, pp. 83-118.

CCAJAR (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo) (2005): *El plan Colombia ¿sigue vigente?* <http://www.colectivodeabogados.org/El-Plan-Colombia-Sigue-vigente>  
Acceso 20 de febrero de 2014.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

CHURRUCA, C. y MEERTENS, D. (2010): *Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar. Cooperación Internacional e Iniciativas locales*. La Carreta Editores. Bogotá.

CHURRUCA, C. (2008): “A modo de conclusión: conflictos y prácticas de resolución de conflictos en América Latina”. En Salamanca M. (coord.). *Las prácticas de la resolución de conflictos en América Latina*. Deusto Publicaciones. Bilbao, pp. 237-243.

CEIPAZ (Centro de Educación e Investigación para la Paz) (2006): *Informe: el reto de la Democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*. Valencia.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014): *Las tendencias Mundiales y el futuro de América Latina*. Chile.

CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) (2009): *Exhumando el genocidio*. Editorial Noche y Niebla. Bogotá

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) (2013): *Desplazamiento Forzado Intraurbano y soluciones duraderas*. Bogotá.

CONGOTE, B. (2012): *Falacia y espejismo de la seguridad democrática* <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1214-falacia-y-espejismo-de-la-seguridad-democratica-.html>. Acceso 2 de marzo de 2014.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2006): *Balance Plan Colombia 1999 – 2005*. Dirección de Justicia y Seguridad. <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>. Acceso 1 de marzo de 2014.

- (2010): *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos* <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx> .Acceso 1 de marzo de 2014.

DOMINGUEZ, R., GUIJARRO, M. y TRUEBA, C. (2010): “Recuperando la dimensión política del desarrollo humano”. En Domínguez, R. y Tezanos S. (Eds.). *Sistema 220*. Cooperación Internacional y Desarrollo. pp. 11-31.

EL TIEMPO (2014): “El Congreso de Colombia aprueba un plan de desarrollo por 316.000 millones de dólares” <http://www.elmundo.es/america/2011/04/28/colombia/1304002397.html>. Acceso 2 de marzo de 2014.

GARCÍA, M. (2010): “Colombia: conflicto armado, procesos de negociación y retos de paz. En Grupo de Investigación de Seguridad y Defensa. Colombia, *Escenarios posibles de guerra y paz*. Editorial Universidad Nacional. Bogotá. pp. 254,255.

GMH (Grupo de la Memoria Histórica) (2013): *Basta Ya: memorias de dignidad*. Bogotá.

GRANADA (2014): <http://desarrollohumanogranada.blogspot.com.es/p/discapacidad-problemas-de.html> . Acceso 1 de marzo de 2014.

GUZMÁN, G., FALS BORDA y UMAÑA, E. (2010): *La violencia en Colombia*. Prisa Ediciones. Colombia.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

HABERMAS, J. (1975): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu. Buenos Aires.

HRW (Human Rights Watch) (2014): *World Report*. <http://www.hrw.org/world-report/2014>. Acceso 20 de febrero de 2014.

HUNTINGTON, S. (1975): *La Crisis de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.

IDD-LAT (2013): *Índice de Desarrollo Democrático en Latinoamérica*. <http://www.idd-lat.org/2013/> . Acceso 5 de marzo de 2014.

IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) (2011): *Sensibilidad al conflicto y su incorporación por parte de las ONG en el ámbito español*. AECID. Madrid.

IEPEALA (Instituto de Estudios Políticos para América Latina) (2003): *Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo*. Global USA. México.

LUNA, E. (2013): *Desencuentros acerca del problema de la tierra en Colombia en un escenario de justicia transicional*. Universidad de Antioquia. Medellín.

MAGALLÓN, C. (2007): *Seguridad humana y lucha antiterrorista: el impacto sobre el desarrollo. Los retos para el desarrollo humano*. Congreso Bilbao.

MINISTERIO DE DEFENSA (2003): *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Colombia <http://www.resdal.org/Archivo/d00001f6.htm> . Acceso 1 de marzo de 2014.

- (2011): *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* [www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/.../pispd.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/.../pispd.pdf) . Acceso 2 de marzo de 2014.

MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA (2011): *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [www.unidadvictimas.gov.co/normatividad/LEY+DE+VICTIMAS.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/normatividad/LEY+DE+VICTIMAS.pdf) . Acceso 1 de marzo de 2014.

NNUU (2004): *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. New York.

OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2013): *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Bogotá.

- (2014): *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Bogotá.

O'DONELL G (1994). "Democracia delegativa". *Journal of Democracy*.

OEA (Organización de Estados Americanos) (2007): *Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática*. Washington.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

PBI (2011): Minería, ¿a qué precio? [www.peacebrigades.org/.../colomPBIa/111122\\_boletin\\_final\\_web.pdf](http://www.peacebrigades.org/.../colomPBIa/111122_boletin_final_web.pdf) .Acceso 20 de febrero de 2014.

- (2010): Asociación de Familiares de detenidos-desaparecidos. Bogotá [www.pbi-colombia.org/fileadmin/user.../100619pkASFADDES.pdf](http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user.../100619pkASFADDES.pdf) .Acceso 20 de febrero de 2014.

PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- (1990): *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

- (2000): *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos*. New York.

- (2002): *Informe sobre desarrollo humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid.

- (2003): *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003. El conflicto: callejón con salida*. Bogotá.

- (2004): *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. México.

- (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada*. Madrid. pp. 171.212.

- (2006): “Colombia: la sociedad civil para poder trabajar por la paz”. Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. Boletín 25. Septiembre. [www.revistadesarrollohumano.org](http://www.revistadesarrollohumano.org)

- (2010): *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. New York.

- (2011a): *Construyendo la democracia con sus participantes, sistematización del proyecto de fortalecimiento democrático. Colección Gobernabilidad democrática*. Medellín.

- (2011b): *Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2011: Colombia rural, razones para la esperanza*. Bogotá

- (2013a): *Informe sobre desarrollo humano 2013: el ascenso del sur*. New York.

- (2013b): *Regional Human Development. Citizen security with a human face: evidence and proposals for Latin America*. New York.

PEREZ, K. (2007): “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”. Revista CIDOB. Barcelona

PITF (Political Instability Task Force) (2011): *Polity Project*. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> Acceso 20 de abril de 2014.

PRATS, J. (2001): “Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano: marco conceptual”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, n. 10, oct. 2001. <http://www.iigov.org/revista/re10/> Acceso 3 de febrero de 2014.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2013): *Informe de Apoyo a las Víctimas del conflicto armado* <http://www.procuraduria.gov.co/portal/> Acceso 29 abril de 2014.

REYES, P. (2009): *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Norma. Bogotá.

*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*  
**Construcción de Paz, una apuesta por el desarrollo humano en Colombia**

- SANAHUJA, J. (2006): “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S”. *Documentación Social*. Madrid
- (2008): *Más ayuda o mejor ayuda. La cooperación para el desarrollo en la encrucijada*. Instituto Complutense. Madrid
- y Schuneman, J. (2011): “El nexa seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda”. En Sanahuja J. (coord). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores*. Editorial Complutense. Madrid. pp.17-70.
- SANDOVAL, E. (2008): *La guardia indígena nasa y el arte de la resistencia pacífica*. Editorial Códice. Medellín.
- SEMANA (2014): “Seis millones de víctimas deja este conflicto”. <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3> Acceso 20 de febrero de 2014.
- SEN, A. (1999a): *Desarrollo como libertad*. Editorial Planeta. México.
- (1999b): Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy* 10.3. pp. 3-17.
- SOMOS DEFENSORES (2014): *Informe Anual: D de defensores*. Bogotá.
- USAID (United States Agency for International Development) (2010): Agency Sustainability Plan. <http://www.usaid.gov/sustainability/2010-agency-plan> .Acceso 2 de marzo de 2014.
- VALENZUELA, P. (2008): “Construcción de paz desde la base: la experiencia de los trabajadores Campesinos del Cararé”. En Salamanca M. (coord.). *Las prácticas de la resolución de conflictos en América Latina*. Deusto Publicaciones. Bilbao, pp. 119-136.
- WEBER, M. (1996): *El político y el científico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- WJP (WorldJusticeProject) (2014): *Rule of Law Indicators*. <http://data.worldjusticeproject.org/#/index/COL> . Acceso 5 de marzo de 2014.
- WOLA (Washington Office on Latinoamerica) (2006): *Informe Anual*. Washington. <http://www.wola.org/es/node/1575> . Acceso 2 de marzo de 2014.
- (2011). *Informe Anual*. Washington. [http://www.wola.org/es/wola\\_publications](http://www.wola.org/es/wola_publications) Acceso 2 de marzo de 2014.



## Cátedra de **Cooperación Internacional y con Iberoamérica**



*Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 9*

Octubre 2014

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica

Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander (España)

Tel. (+34) 942 20 22 47