

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones

Luis Verdesoto Custode (Coord.)

Francisco Carrión Mena

Almudena Cortés Maisonave

Francisco Rojas Aravena

José Antonio Sanahuja



FLACSO
ECUADOR

Seminario Internacional "La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones (2010 : mar. 3 y 4 : Quito)

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-340-9

COOPERACIÓN ECONÓMICA : AMÉRICA LATINA : PAÍSES ANDINOS : ESPAÑA :
AYUDA AL DESARROLLO : MIGRACIÓN : POLÍTICAS MIGRATORIAS : POLÍTICA
EXTERIOR : RELACIONES INTERNACIONALES.

337.1 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	30 de Mayo 2012
	10 \$
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Flacso

Nº	0047188
Nº	38995
BIBLIOTECA - FLACSO	

237.1
6535

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-340-9
Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imagen de portada: ©Jorge Peugachy, 2011
Serie Mujeres Andina
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: marzo de 2012

Índice

Presentación	7
Estudio introductorio: el Estado democrático en el centro de la cooperación	9
Luis Verdesoto Custode	
El diálogo político en época de cambio	53
Francisco Carrión Mena	
La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España	71
Almudena Cortés Maisonave	
Diálogo político entre España y América Latina	95
Francisco Rojas Aravena	
Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo: identidades, valores e intereses	107
José Antonio Sanahuja	
Epílogo	149
Luis Verdesoto Custode	

Presentación

Este libro recoge los resultados del trabajo desarrollado en el seminario internacional “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones”, realizado en Quito durante los días 3 y 4 de marzo de 2010 bajo los auspicios de la Embajada de España/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador y su Observatorio Andino de Política Exterior (OBANPEX).

Los temas que se abordan en los apartados de este libro son política migratoria, cooperación al desarrollo, diálogo político y una propuesta de agenda de las relaciones España y América Andina, analizados por investigadores con trayectoria académica.

Las aproximaciones parten de un énfasis empírico en el caso ecuatoriano para el tratamiento de las relaciones España-América Andina. Se pretende tender un puente entre las definiciones del Estado español en materia de cooperación (específicamente en materia de gobernabilidad); las definiciones de política de las instancias gubernamentales andinas y la pluralidad de vertientes económicas y sociales que configuran la realidad de los países y que estructuran la relación.

El libro que se pone a disposición de la comunidad académica y de las instancias de decisión técnica y política es una muestra adicional de las excelentes relaciones de cooperación de España con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Federico Torres Muro
Embajador de España en Quito

Adrián Bonilla Soria
Director de FLACSO-Sede Ecuador

Estudio introductorio: el Estado democrático en el centro de la cooperación

Luis Verdesoto Custode*

Nota previa

El presente texto forma parte de una serie de dos libros que recogen los resultados del trabajo desarrollado en el seminario internacional “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones”, realizado en Quito-Ecuador durante los días 3 y 4 de marzo de 2010, bajo los auspicios de la Embajada de España en Ecuador / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador / Observatorio Andino de la Política Exterior (OBANPEX), instancia que, bajo la coordinación del embajador Francisco Carrión Mena, aspira a proporcionar una plataforma de encuentro y debate sobre los desafíos de la integración y para los estudios de política exterior en los países andinos.

Este primer libro recoge, además de un estudio introductorio y un epílogo, las ponencias de corte más general, mientras que en el segundo libro se compilan las transcripciones de las intervenciones cuya referencia es más puntual y nacional.

La relatoría recogida en el segundo libro se ha organizado en seis partes: Unión Europea, planteamientos generales, casos nacionales, migraciones, comercio y cultura. La evidente heterogeneidad responde a la complejidad y amplitud temática de la cooperación analizada. Los textos recogidos son:

* luisverdesoto@yahoo.com

una “Introducción” (Luis Verdesoto), “La presidencia española de la Unión Europea: su visión hacia América Latina” (Ricardo Peidró Conde), “De la subsidiariedad emocional al diálogo entre pares” (Ana María Sanjuán), “La cooperación española en la Región Andina” (Gustavo Pedraza), “La década de oro de la cooperación internacional con España” (Grace Jaramillo), “Descolonizando las relaciones Bolivia-España. Continuidades y cambios en los procesos migratorios actuales” (Alfonso Hinojosa/Germán Guaygua), “De la apertura comercial y la liberalización de las inversiones a las nuevas formas de integración económica y productiva” (Víctor Álvarez), “El derecho a la movilidad espacial y la migración entre la Región Andina y España” (Luis Eduardo Guarnizo), “El comercio entre España y la Región Andina. Análisis gravitatorio” (Rodrigo Madrazo García de Lomana), “Desarrollo cultural” (Fernando Vicario), “Cultura y desarrollo: España y los países andinos” (Luis Guillermo Lumbreras) y “La co-producción cinematográfica como alternativa iberoamericana” (Sebastián Cordero).

El material utilizado en el “Epílogo” se recogió durante mi permanencia como profesor visitante en la Universidad Complutense de Madrid en abril y mayo de 2011. Debo agradecer especialmente por las entrevistas concedidas por Elena Flores, ex senadora de las Cortes Generales, José Antonio Sanahuja, profesor de Relaciones Internacionales, Almudena Cortés, profesora de Antropología, y María del Carmen Villarreal, investigadora junior de la Universidad Complutense. Igualmente, debo agradecer las sugerencias recibidas de los profesores Ludolfo Paramio, Heriberto Cairo y Esther del Campo. El embajador de España en Ecuador, Federico Torres, formuló comentarios al estudio introductorio que reconozco especialmente. Este volumen fue elaborado bajo la iniciativa, primero, de la profesora Grace Jaramillo y, posteriormente, de la profesora Beatriz Zepeda, coordinadoras del programa de Relaciones Internacionales de la FLACSO, sede Ecuador.

Itinerario del estudio

Este estudio articula su propuesta de interpretación de la cooperación Región Andina-España en tres hipótesis. Inicialmente, reconoce la dife-

rencia entre dos bloques de países andinos por opciones de desarrollo frente a la globalización, pero que tienen en común el haberse constituido en países de renta media, que han superado una necesidad o demanda de cooperación externa reducida solamente al apoyo de los ingresos de los bolsos más visibles de pobreza. A partir de allí, asume que la cooperación no puede concebirse exclusivamente como inversión y su gama de intereses, aunque reconoce que el incentivo de esas formas mercantiles asienta la consolidación democrática, meta central de los países de la región en este período. Finalmente, sostiene que el horizonte estratégico para la cooperación es el apoyo a la construcción de un Estado de calidad, condición básica de la consolidación democrática, al estar en esta esfera la posibilidad de verificación contemporánea de la identidad. A partir de estos planteamientos, el estudio se conduce hacia otros tres campos.

Propone un estado de la cooperación internacional para acercarse a la propuesta académica central. Esta consiste en que los países del grado de desarrollo de los andinos deben recuperar la capacidad hegemónica de sus Estados, esto es, de orientación de los comportamientos de los actores sociales y políticos. Para ello, la cooperación debe colaborar decisivamente en la ciudadanización de los actores, condición de la consolidación democrática.

Posteriormente, se busca, en una metodología de elaboración de agendas, las particularidades de una agenda de cooperación bilateral y regional, en que el componente bilateral (España) tiene un sustento supranacional, mientras que el componente regional (países andinos) no ha logrado la formulación de una problemática común, regional, ni una decisión supraestatal.

El estudio finaliza con un planteamiento de temas de trabajo acerca del Estado en los Andes, que hacen relación a la consolidación de la democracia y que pueden concretarse en áreas de cooperación de una reformulada agenda España-América Andina, asentada en una identidad histórica y de intereses actuales.

Algunas premisas

Sanahuja (2010a) utiliza tres conceptos que asientan a la política de cooperación de España. La identidad, los intereses y la solidaridad son las definiciones a través de las cuales el Estado español se relaciona internacionalmente en materia de cooperación. Cada tema satisface a una vertiente que conforma la vocación de ese Estado, soportada, a su vez, en el público de ese país. Estas nociones se concretan en partes del mundo donde se verifican necesidades españolas concretas. Así, la identidad es el vínculo preferente con América Latina; los intereses, con Europa; y la solidaridad, con África (especialmente subsahariana).

En la política de cooperación del Estado español confluyen burocracias (y políticas) en competencia, referidas a segmentos de su complejo institucional –y de representación de intereses– de los ministerios de Economía e Industrias, y Relaciones Exteriores¹. Refieren a posiciones que se privilegian según las opciones políticas vigentes en España. También, cabe destacar que se registran diferencias entre los aparatos españoles especializados en cooperación –con una visión dominante– y el Ministerio de Relaciones Exteriores –con una visión necesariamente más comprensiva–. Destacarlas permite comprender la cooperación y actuar frente a ella.

Siguiendo a Sanahuja (2010b), para entender los sistemas de relaciones y conflictos que se sobreponen, es preciso referirse a los instrumentos de la cooperación. Estos se privilegian en vínculo, por un lado, con opciones de política exterior asentada en intereses socio-políticos concretos internos representados por ella; y, por otro lado, con tendencias generales del proceso económico y de articulación externa de España, especialmente de la economía empresarial.

Las opciones políticas españolas vigentes también ajustan a las opciones de la cooperación (y su configuración como políticas de Estado), pues condicionan resoluciones que distorsionan las decisiones estratégicas del Estado o, en su defecto, asumen posiciones de difícil coherencia². La rela-

1 Similares articulaciones conflictivas están presentes en buena parte de los Estados desarrollados e incorporan a ritmos y visiones de la globalización.

2 Es muy importante reconocer el peso que tuvo, para la terminación de la coalición conservadora de gobierno, presidida por José María Aznar, el apoyo a las políticas norteamericanas en Irak, que se tradujeron en una preferente atención de la cooperación.

ción entre opciones políticas y rumbos generales de la cooperación es clara.

El lado privilegiado para el análisis de esta cooperación suele ser España, como donante. El lado de los receptores, generalmente, es analíticamente débil. La falta de conocimiento profundiza su incapacidad para discriminar, en la práctica, al sistema de conflictos de la cooperación española y sus jerarquías. La salida 'fácil' frente a esta debilidad ha sido leer a la cooperación (española) desde una 'economía política' y explicarla desde los intereses de expansión del capitalismo.

Este estudio introductorio adopta otra vía, más cercana a la comprensión de las diferencias de los 'segmentos' y 'actitudes' de la política externa y de cooperación española, y más distante de la forzosa homogeneización, que no permite actuar mucho. El presente trabajo tampoco quiere cerrarse sobre la apertrechada 'soberanía nacionalista' de algunos receptores, que no comprende a las interacciones funcionales de la soberanía moderna.

Nuestro principal planteamiento para entender y actuar en las relaciones de cooperación entre España y América Andina es explorar en la continuidad de la línea de aproximación hacia los países de renta media³, especificando el momento de su consolidación democrática. Desarrollémoslo: al margen de consideraciones éticas, en el proceso de consolidación democrática de América Latina destacan, por un lado, la 'larga' transición en convivencia con el autoritarismo, cuyo paradigma fue Chile, y que tanto le aproximó a España; y, por otro lado, aquellos países de reciente ingreso a la renta media del mundo y que, sin embargo, se encuentran en constante posibilidad de retroceder, tanto en el desarrollo como en la democracia. Los países andinos apenas están liberándose de las 'anclas' de la extrema pobreza, especialmente de la imposibilidad de lograr el crecimiento apoyándose en formas ciudadanas modernas⁴.

3 Cabe destacar la estrategia "ODM plus", que reconoce en América Latina la mayor brecha pobres/ricos, e incide sobre el acuerdo fiscal y la política social, las políticas contracíclicas y las capacidades reguladoras del Estado, y el mejoramiento de la competitividad para el acceso al mercado internacional.

4 Excluimos de la discusión las hipótesis que asocian autoritarismo y desarrollo, y asumimos como única opción el logro del desarrollo económico en democracia.

América Andina tiene dificultades para superar el punto de equilibrio que permite la sustentabilidad del desarrollo y de la democracia. Sin embargo, esta ruta puede tomar la dirección equivocada de la informalización masiva (económica) y la transgresión aceptada (política). La cooperación española –a diferencia de otras– ha colaborado, y colabora, en las dos áreas, aunque sin la estabilidad ni diversificación necesarias, especialmente en temas de gobierno e institucionalidad, digamos, cultura política. Este estudio trata de mostrar que, además de los sistemas de conflictos (y las consiguientes disyuntivas), es preciso profundizar en el conocimiento/deliberación/intervención en un campo de extrema intangibilidad y susceptibilidad: el Estado y las políticas públicas. Para superar el punto de equilibrio antes referido, es preciso que los países de América Andina logren una mejor calidad estatal.

Ningún momento de las políticas domésticas de oferentes y demandantes de la cooperación es el ideal. La inteligencia pública consiste, justamente, en reconocerlos y así optimizar las intervenciones. Los ritmos de las transiciones española y latinoamericana tuvieron evidentes puntos de convergencia, que permitieron, incluso, que España adquiriera un carácter modélico para algunos países. Sin embargo, los Andes no entraron en ese intercambio, lo que no quiere decir que España haya dejado de tener una capacidad informativa e influencia en los procesos democráticos andinos. Este estudio pretende evidenciar un momento estatal en los Andes que puede ser materia de cooperación.

Los procesos democráticos andinos no deben ser mirados desde la ‘estética’ de la reivindicación étnica, ni desde la supuesta (porque en ningún caso es conceptual) cercanía de los procesos socialistas español y del siglo XXI andino. Los procesos históricos –como el democrático andino– implican una responsabilidad política de las instituciones internacionales y de la cooperación. Sin embargo, esta responsabilidad no debe confundirse con ciertas ‘tendencias reprimidas’ de la sicología colectiva frente a la discriminación y explotación étnica que ha habido en la historia. Estos complejos pueden apoyar a la ‘seducción’ de la opinión pública española, pero contrarían a la responsabilidad pública nacional e internacional en la consolidación de la democracia moderna.

Esta interrelación internacional y de cooperación inadecuada puede conducir hacia una lógica de ‘chantajes’. Entre España y Bolivia existió un intercambio clientelar de comportamientos empresariales inadecuados y ‘compensaciones’ materiales dispuestas al prebendalismo interno. El resultado final fue una nueva forma de dependencia: del oferente que entregó nuevas formas de ‘espejitos’ y ‘chucherías’ coloniales, y del demandante satisfecho que garantizó la renovación de la dependencia. Este ejemplo de articulación subterránea y perversa ilegítima la política de cooperación española ante su opinión pública y expulsó a la ciudadanía de la política de cooperación boliviana.

Hemos establecido un principio de diferenciación –sana y transparente– entre América Latina y América Andina, por el momento de su conformación democrática. Tratamos de concretarlo en el análisis de la reconformación estatal en el Área Andina. Se resume como un rediseño inteligente (y adecuado a las actuales circunstancias) de la cooperación con América Andina, que se especifique en una agenda de construcción compartida. La metodología de esta agenda no debe allanarse a la interestatalidad ni a la centralidad, sino que debe asumir sus aspectos de sociedad y descentralización, matices diferenciadores de la cooperación española⁵. De este modo, también se puede ‘localizar’ en la agenda tanto los intereses económicos como otros temas ‘duros’, sin que sean ajenos al desarrollo y a la democracia. Así, la agenda tampoco tiene como exclusiva referencia al donante, sino que debe evitar una actitud meramente reactiva del receptor⁶.

Los países de renta media de América –los andinos en especial, pese a su diferencia en dos bloques– prestan especiales condiciones para buscar armonías entre política exterior y política de cooperación; entre política de cooperación y política de inversiones; entre valores y pragmatismo comercial y de inversiones; y entre la coyuntura política y de inserción política/comercial, y las políticas de Estado. La línea de continuidad más

- 5 La cooperación descentralizada española, que muchas veces carece de coherencia en la oferta de las diversas comunidades, no debe confundirse con el apoyo a los procesos de descentralización y autonomía que, a su vez, precisan de un amplio conocimiento del ‘derecho autonómico’ en gestación.
- 6 En este estudio hemos optado por mostrar vías proactivas de replanteamiento conceptual y temático de la agenda España/Andes, evitando la reducción del desarrollo a la materialidad convencional.

aparente de la cooperación española parece definirse en torno a la democracia y a una preferencia latinoamericana⁷. Esta línea puede mantenerse –fundamentalmente, de actor coadyuvante de la democratización– al margen de la diversificación de intereses españoles y que es fuente de contradicciones e incoherencias de su política de cooperación.

Sanahuja (2010a: 13) recoge una matriz de planteamientos de AECID:

[...] mejora de las políticas públicas; fortalecimiento del poder judicial y acceso a la justicia como servicio a los ciudadanos; seguridad ciudadana, entendida como bien público, a través de políticas de prevención de la violencia y apoyo a instituciones para acabar con la impunidad; mejora de la administración, fomentando un servicio civil profesionalizado, la capacidad de planificación y elaboración de políticas públicas en el campo de la cohesión social, y el apoyo a las administraciones locales; y el apoyo a las instituciones democráticas, como los sistemas de partidos, la concertación y el diálogo social, los procesos constituyentes, los derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo, y el empoderamiento de las organizaciones sociales.

La visibilidad de los Estados burocrático-autoritarios de América Latina se perdió junto con la redemocratización. Sin embargo, las democracias latinoamericanas navegan sobre amplias inconsistencias en sus mecanismos de responsabilidad, el diseño de sus instituciones, culturas despóticas y ciudadanías incompletas, entre otras características. La opacidad de las dictaduras, pero también la visibilidad de las inconsistencias democráticas hacen necesarias nuevas formas de colaboración internacional. Quizás menos ‘heroicas’ que las demandas democráticas anti-dictatoriales (que se hicieron sin afectar los principios de no intervención), y más efectivas, entendiendo la ‘no intervención’, en su forma actual, como legítima colaboración con el funcionamiento democrático de los países receptores.

Este paso de la cooperación política ‘heroica’ a la ‘cotidiana’ solamente es posible desde la multidimensionalidad. Esto es, no se puede suponer

7 Este reconocimiento es de doble vía, lo que permitió a España desempeñar un papel relevante en el logro de la paz en Centroamérica.

que el paso siguiente en la redemocratización de América Latina/Andina se reduzca a la inversión económica, ni a la intervención en los bolsones de vulnerabilidad social. El carácter ‘interesado’ o ‘solidario’, en su caso, debe referir a una ‘política de intereses’ o a la ‘eticidad’ del Estado y la sociedad española que, en ningún caso, son ilegítimos. La transición democrática latinoamericana/andina se completa en una consolidación democrática autogobernada, que se produce solamente bajo el incentivo al desarrollo y al fortalecimiento del Estado (instituciones), la sociedad (identidades) y la economía (mercados).

Antes de formular una conclusión parcial, cabe hacer un paréntesis para destacar la importancia de la relación comercial que, como todo flujo de factores económicos y no económicos, permite afianzar y dar contenido a las relaciones entre partes. Es preciso hacerlo, más aun cuando sostenemos que solamente una relación sinérgica entre Estado, sociedad y mercado, fortalecida y fortalecidos los actores, asentará la consolidación democrática, línea de relacionamiento España/Región Andina, como la que sugerimos. Mientras más fluida sea la relación comercial –es decir con más capacidad de exportar valor agregado e importar calidad para satisfacer necesidades– asentará mayores beneficios, más allá de los económicos.

Es necesario sincerar a la política de cooperación como parte de la política de intereses de un Estado para concluir esta parte. La preferencia latinoamericana de España debe estar relacionada con los intereses estatales de las dos partes. Esto incluye, además, a la identidad cultural y sus manifestaciones en el plano de los intereses. Una política de cooperación española que no asuma los intereses, entre ellos la identidad, no podrá trabajar con sus ‘fantasmas’ coloniales. Estos espectros, al no ser reconocidos en el plano de los intereses actuales, impiden un tratamiento fluido de la cooperación y de sus cuestiones duras. De ello podría deducirse un interés español más claro en la modernización –económica y política– de América Andina –uno de los tres principales donantes de trabajadores migrantes a España–, más allá del exclusivo subsidio a la extrema pobreza, paliativo sin sustentabilidad.

Una 'cuestión dura': la migración

El conjunto de relaciones y fenómenos que surgen con las migraciones plantea la necesidad de políticas públicas innovadoras en los Estados de origen y destino, pero que fundamentalmente soporten nuevas legitimidades internacionales, difícilmente reconocidas en común por las partes. La gama de intereses que se despliega con las migraciones es tan grande como las susceptibilidades ideológicas que se tocan, lo que dificulta especialmente la ubicación de la corresponsabilidad. Los Estados del norte tienen una larga historia de emisores y receptores de migrantes internacionales, que dificulta una lectura transparente y constructiva. Y los Estados del sur, antes acostumbrados a migraciones internas, construyen también dificultosamente su demanda, como un proceso de iguales 'realistamente' ubicados en las relaciones globales de poder.

Las migraciones juegan un rol importante en la modernidad española; se construyen muchas acciones y reacciones ante los nuevos procesos desatados por las mismas, y fluyen actitudes contradictorias de política pública, que, sin embargo, están rodeadas, cada vez, de un 'mejor' conocimiento del hecho, originado en las dos partes. El fenómeno migratorio a España desde Latinoamérica tiene creciente importancia, por lo que su jerarquía temática en esas relaciones internacionales también incrementa su significación. Es un foco 'duro', de interés bilateral, por los costos (en la producción española y en la reproducción de los migrantes) y el impacto en el público, así como por la relevancia política en los países latinoamericanos, ya que se trata de un acontecimiento social ampliamente legítimo como cuestión pública y como factor de clientelismo político. Aun así, no se puede dejar de reconocer que crea dificultades en la concepción tradicional de la cooperación para el desarrollo. Así, soportada en el interés bilateral, la migración impacta en la agenda internacional, imponiendo una agenda de derechos (ciudadanía universal) y de garantías (en los Estados donantes y receptores de población).

Situados los tres factores, grados de legitimidad internacional e intereses de origen y destino, el tema es cómo asumir esta cuestión pública sin reducirla a las asimetrías del poder. Esto es, asumir el tema mediante la deliberación y el diálogo. Y, obviamente, en este punto el rol estatal es in-

soslayable. Esto es, el Estado fija dominios de soberanía política, pero asentada en una cada vez más amplia movilidad de factores económicos, incluyendo, además de la movilidad del trabajo, la movilidad de sus productos: las remesas⁸.

El Estado español emite signos de alguna apertura frente a un eventual alineamiento en políticas generales migratorias del mundo desarrollado que, en general, han seguido un patrón de uniformidad. Cortés (2010) nos muestra cómo el modelo migratorio español ha seguido una ruta sinuosa, la que probablemente exprese la necesidad misma de conciliación de intereses y posturas, incluyendo a los migrantes. Desde la óptica ecuatoriana –que es la más importante en el contexto andino–, no es difícil sostener que esta definición/indefinición debe haber impactado en la migración ecuatoriana hacia España, tanto como en la ‘sedentarización’ de esos migrantes; y, obviamente, en la necesidad de que la política exterior ecuatoriana en materia de migración reconozca dentro de su ámbito a las múltiples redes sociales y económicas creadas por los ecuatorianos migrantes a España, y no se reduzca solamente a la utilización de la nostalgia.

Aún quedan por despejarse muchas determinantes de la migración ecuatoriana hacia España, para seguir con este caso que es ejemplar. Ciertamente, Cortés (2010) muestra España con una especial disposición para recibir migración externa, lo que se concreta en hechos tales como haberse constituido, hacia 2009, en “el octavo país del mundo con mayor proporción de inmigrantes (legales), lo que representa un 14,1% de la población total del país” (Cortés, 2010: 42). Dentro de esta tercera ola de migración a España, desde la década de los noventa, protagonizada por latinoamericanos, Ecuador representa la comunidad más importante, con 442 114 personas, excluyendo a ilegales y a quienes recibieron la nacionalidad. Adicionalmente a la crisis bancaria que generó una corriente migratoria ecuatoriana, queda pendiente investigar, con mayor precisión, la orienta-

8 Las remesas representan un excedente de alta significación para Ecuador, pues constituyeron –con precios menores a los del petróleo– un ‘sustituto’ de la política social en sectores altamente vulnerables. En situaciones de constricción del mercado laboral, la migración internacional es una excepcional ‘válvula’, que, además de bajar la presión interna y facilitar la reproducción familiar, exonera temporalmente al Estado de obligaciones ante la caída súbita de ingresos. Esta visión suele sesgar, además, una medición de los costos de la expulsión de trabajadores migrantes con algún nivel de calificación, los que ‘cuestan’ a la sociedad ecuatoriana como conjunto.

ción hacia España, además de las ‘facilidades’ que representaron la falta de visa, el idioma, las posibilidades de regularización residencial y la demanda de trabajo poco calificado. Probablemente deban localizarse nuevos factores explicativos en este campo –el de la demanda española?.

Cabe señalar que los saldos migratorios de Ecuador han caído notablemente entre 2004 y 2008, en relación al período 2000-2003, y mucho más entre 2009 y 2010. Probablemente, debido a la crisis de los países del norte. En relación a España, el saldo se torna negativo en el primer semestre de 2009 (Cortés, 2010). Obviamente, este dato muestra un posible retorno de migrantes asociado a la crisis laboral española, que afecta especialmente a los extranjeros, cuya tasa de desempleo oscila en torno a una tercera parte. Estas cifras anuncian, a su vez, la necesidad de que los dos Estados, el español y el ecuatoriano, conozcan y atiendan, en profundidad, las características tanto de los nuevos flujos migratorios como de las redes creadas.

Tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo¹⁰

A continuación contextualizamos algunos temas de esta introducción, acudiendo a las tendencias más generales de la cooperación mundial para el desarrollo. Naciones Unidas ha propuesto innovaciones en tres áreas de la cooperación internacional: asistencia para el desarrollo, comercio internacional y seguridad (PNUD, 2006). Las cifras muestran que mientras aumenta sustantivamente el ingreso per cápita mundial, la ayuda per cápita disminuye. Esto significa que los beneficiarios de la globalización no comparten sus ganancias.

La asistencia para el desarrollo debe ser entendida como una inversión en desarrollo humano, que debe contener metas mensurables acordadas por el donante y el receptor, articuladas a un modelo de desarrollo que

9 Sin embargo, la composición de género por ciudad de los migrantes iniciales a España (Cortés, 2010) genera la necesidad de una explicación más compleja.

10 Estos párrafos se remiten a la investigación inédita de Luis Verdesoto (2007): *La cooperación internacional y el SNV en el Ecuador*.

combine adecuadamente la redistribución con el crecimiento. Los ‘déficit crónicos’ de cooperación deben ser comprendidos y tratados también desde esta perspectiva.

El intercambio económico internacional debe ser un estímulo importante al crecimiento, pues es un ‘catalizador’ de desarrollo humano. Las oportunidades mundiales y nacionales para la definición y redefinición de las condiciones de ese intercambio se han modificado sustantivamente. Sin embargo, la inclinación es hacia una creciente oposición a compartir los beneficios de las nuevas tendencias del comercio internacional. Los conflictos afectan a la base misma de la existencia individual y colectiva, y anulan los progresos en el desarrollo humano. La seguridad y las oportunidades están interconectadas.

Las corrientes actuales de la cooperación internacional tienen definiciones precisas. La asistencia debe proveerse en cantidades suficientes, debiendo ser proporcional al déficit de financiación. La entrega debe efectuarse sobre una base predecible, y tener un bajo costo de transacción y una adecuada relación entre calidad y precio. Una ayuda eficaz exige un ‘sentido de propiedad’ de parte del país (PNUD, 2006).

La relación entre calidad y precio está en cuestión. Además, es preciso que la cooperación deje de ser condicionada¹¹ y se funcionalice según las necesidades financieras de los países, esto es, según sus estrategias de lucha contra la pobreza¹². La asimetría de obligaciones entre donantes y receptores es extrema¹³. Los segundos tienen procedimientos, condiciones y metas que cumplir (de desarrollo y presupuestarias), mientras que los primeros no y, además, manejan arbitrariamente la calidad.

Naciones Unidas sugiere un menú de temas de reforma en la cooperación: establecer un programa de trabajo (y cumplirlo) para que la relación ayuda-INB sea de 0,7% (hasta el 2015); entregar financiación plurianual

- 11 “[...] atar la ayuda al suministro de insumos y servicios por parte del país donante en vez de permitir que los receptores de la ayuda los adquieran en el mercado abierto, este tipo de ayuda reduce el valor de lo que se paga” (PNUD, 2006: 9).
- 12 “La reticencia de los donantes ante el uso de sistemas nacionales incrementa los costos de transacción y debilita las capacidades del país receptor” (PNUD, 2006: 9).
- 13 “Como en cualquier alianza, ambas partes tienen responsabilidades y obligaciones. Los países en desarrollo tienen la responsabilidad de generar un ambiente donde la ayuda pueda rendir resultados óptimos y los países ricos tienen la obligación de cumplir sus compromisos” (PNUD, 2006: 8).

previsible que se implemente a través de programas gubernamentales; racionalizar la condicionalidad; y terminar con la ayuda condicionada. La reforma de la cooperación se ve impedida, no sólo por un flujo insuficiente, sino por la imprevisibilidad. Las ofertas se pierden más allá de la coyuntura que las justificó¹⁴.

La Declaración del Milenio es el nuevo acuerdo internacional de la cooperación para el desarrollo que, sin duda, es un avance en la fijación de metas concretas de desarrollo social¹⁵, y, consiguientemente, susceptibles de seguimiento. ¿Cómo modificar la estructura de los costos de transacción?¹⁶ ¿Cuál es la capacidad de los países en desarrollo para absorber un incremento de la cooperación al desarrollo? En el caso de este estudio, es evidente el crecimiento absoluto de la cooperación para el desarrollo y, al parecer, en los Andes han sido pocas las situaciones de incapacidad para absorber esta oferta.

La optimización de la cooperación implica simplificar la gestión y asegurar flujos constantes y previsibles, sin condiciones. Es preciso reevaluar los costos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y asegurar su cumplimiento a los receptores¹⁷.

Los nuevos modos de concebir la ayuda son económicamente viables y alcanzables. El punto de partida es que donantes y receptores se pongan de acuerdo respecto de una evaluación de necesidades financieras que identifique los requisitos de ayuda para cumplir los ODM. Por su parte, los donantes deben asegurar una financiación previsible y plurianual que satisfaga estos requisitos; los países en desarrollo, por su lado, deben instaurar las reformas que optimicen la rentabilidad de la ayuda, pues supe-

14 Ecuador y Perú son 'víctimas' evidentes de la 'sobreoferta' de cooperación que respaldaría el desarrollo de las zonas de frontera en el posconflicto entre estos dos países. La magnitud verificada de la ayuda evidencia el interés político que existía en lograr la terminación del conflicto antes que el desarrollo estable de las zonas más afectadas.

15 Ingresos, educación, género, enfermedades infecciosas, y agua limpia y saneamiento.

16 La complejidad de la gestión de la cooperación para el desarrollo genera volatilidad e imprevisibilidad.

17 Tema muy importante para los donantes a las multilaterales como España en este tema. En especial es necesario contar con indicadores comparativos de eficiencia de los canales de cooperación multilateral o bilateral en los ODM.

rar las restricciones en cuanto a capacidades en los países receptores es un asunto de importancia vital (PNUD, 2006: 85).

La calidad de la asistencia técnica es variable y tiene diferentes patrones de asignación financiera. Los recursos no fluyen directamente hacia las áreas prioritarias y su magnitud supera a las necesidades de financiación, inmediatas y visibles, para la consecución de cada ODM.

Por un período, el ‘ambiente normativo’ en el país receptor se convirtió en el paradigma de la cooperación. Así, un país calificaba para la recepción de cooperación solamente a condición de contar con un grado de liberalización y apertura económicas. Esta pretensión selectiva, y a la vez ‘premio’ a la reforma liberalizadora, fue contrarrestada con la evidencia de que la ayuda también era eficaz con “ambientes institucionales menos favorables” (PNUD, 2006: 102).

La conclusión es que la idea de un ‘ambiente normativo’ adecuado permanece, pero sin un contenido preciso relacionado al Consenso de Washington. Respecto de la cooperación, tiene sentido también formular una correlación entre instituciones y desarrollo, así como entre cooperación e instituciones ‘buenas’¹⁸ y ‘malas’; las primeras acercan al país a una eficiente utilización de la cooperación para el desarrollo, mientras que las segundas lo alejan¹⁹.

Existe una fuerte contradicción entre la pretendida y reconocida necesidad de que los países receptores cuenten con mayor control sobre el destino de la cooperación, por un lado, y, por otro lado, la condicionalidad a través de la influencia en las políticas públicas. La contradicción termina esterilizando los dos esfuerzos y, finalmente, reduce la eficacia de la cooperación.

La armonización de la cooperación no es sencilla, básicamente, por limitaciones de los donantes. Pero también por la incapacidad de los receptores para formular estrategias. Asimismo, la solidez del sistema de finanzas públicas de los receptores permite que los donantes puedan ubi-

18 Se refiere a instituciones de calidad.

19 De este modo, se vuelve crucial la evaluación de calidad de las instituciones de los países receptores. Deben aproximarse la capacidad institucional y la necesidades de financiamiento de la cooperación.

car fondos en apoyo al presupuesto nacional, si este se destina hacia objetivos precisos y contemplados en los objetivos de la cooperación. De este modo, se aumenta la previsibilidad.

Sin embargo, este puede no ser el único mecanismo. Si existe un acuerdo internacional para el cumplimiento de los ODM y se pueden hacer esfuerzos para orientar la planificación hacia ellos, es necesario que los donantes correspondan con previsión en los flujos de fondos, montos correspondientes y condicionalidades concordantes con los objetivos asumidos por el receptor. Los donantes deben aceptar que el compromiso con los objetivos (los ODM, por ejemplo) implica la modificación de procedimientos. Entre ellos, los más importantes son formular financiamientos de mediano y largo plazo, y flujos reales de fondos que no sean solamente manejos contables.

Finalmente, Naciones Unidas propone que, para mejorar la calidad de la cooperación, es necesario un alineamiento de los flujos de ayuda con las prioridades nacionales; apoyo presupuestario; reducción de la cantidad de misiones; utilización de los sistemas de adquisición y gestión financiera pública de los países; previsibilidad y estabilidad; y transparencia.

La cooperación en los Andes

Entre los países andinos, durante la primera mitad de este siglo, Bolivia recibió el mayor volumen absoluto y relativo de cooperación para el desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En la actualidad, Bolivia mantiene el primer lugar como receptor de la cooperación dentro de los países andinos, pero disputa esta ubicación con Nicaragua.

Frente a lo anterior, a excepción de Venezuela, Ecuador se encuentra entre los receptores de cooperación de la OCDE detrás de Bolivia, Perú y Colombia, en el primer quinquenio del siglo. Ecuador figuró entre los diez receptores de ayuda de la OCDE (en 2004 estuvo en el puesto diez), siempre detrás de Bolivia y Perú, y desde 2005 también de Colombia. La decreciente importancia de Ecuador como receptor de esta cooperación se debe a una caída significativa del volumen total de cooperación entre 2002 y 2004.

Lo anterior nos permite afirmar que Ecuador pierde importancia relativa y absoluta como receptor de cooperación en América Latina. En general, Nicaragua, Bolivia, Colombia y Honduras crecen en los volúmenes de cooperación recibida; mientras que es menor la caída de Perú, Guatemala y El Salvador, y es significativa en los casos de Brasil y Ecuador. Se puede colegir que esto se da por el peso que tienen las particulares coyunturas políticas de los países y, en el caso de Ecuador, también por la menor espectacularidad de su crisis nacional, siendo, a la vez, mayor la expectativa que representa la coyuntura económica de crecimiento por la que atraviesa. Ecuador recibe apenas el 2,34% de la cooperación de la OCDE de América Latina.

Los lineamientos generales se resumen en una propuesta del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), que plantea que los conceptos claves de la Cumbre ODM+5 son la apropiación (de parte de los países y organismos firmantes de esta declaración); la armonización (de las políticas e instrumentos de los mismos donantes); la alineación (orientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD– hacia las políticas, estrategias y prioridades de desarrollo, así como hacia los sistemas de los mismos países que reciben la cooperación); los resultados (orientación más estricta de la AOD hacia impactos verificables); y la mutua responsabilidad (entre los países cooperantes y los países que reciben la cooperación).

La cooperación tiene como organizador principal de su intervención al cumplimiento de los ODM. Los instrumentos nacionales más importantes a lograr son estrategias de desarrollo consistentes y operativas, que alineen a la cooperación y establezcan los alcances de la responsabilidad compartida. Para ello, se debe redoblar las capacidades de los aparatos de planificación en todos los niveles de gobierno de los países. Parte de las estrategias de desarrollo debe consistir en el incremento de las capacidades institucionales para la planificación y el manejo de la cooperación.

A su vez, las medidas deberán racionalizar la cooperación, logrando, inicialmente, la eliminación de esfuerzos duplicados y los compromisos de los países y de la cooperación para acciones precisas. La fijación de indicadores de desempeño, transparencia y responsabilidad, mutuamente acordados, tiene un alto valor, así como la definición de compromisos de gestión de las finanzas públicas.

Los compromisos de la Declaración de París, en su esencia, impulsan el liderazgo del receptor en los temas del desarrollo, el mismo que se expresa, por un lado, en la operatividad de las propuestas (especialmente a través de los presupuestos); y, por otro lado, en la construcción colectiva de la propuesta de desarrollo y cooperación.

El liderazgo debe verificarse como alineación de la cooperación al desarrollo. Por una parte, la definición de “estrategias de país”, que es un orden para los instrumentos de la cooperación. A su vez, la cooperación supone un apoyo para las estrategias de desarrollo y para las condiciones de su verificación. Y por otra parte, la cooperación debe finalmente tener un marco único de condiciones que vinculan al financiamiento.

Mientras el receptor genera capacidades diagnósticas y de evaluación fiable y aceptable, los donantes deben aceptar los sistemas nacionales para la cooperación, evitando toda posible inflación de procedimientos y aparatos.

Los compromisos público-privados son centrales para la inversión y la movilización de recursos nacionales e internacionales. La conformación de sistemas transparentes de gestión de las finanzas públicas implica que el apoyo a las finanzas nacionales sea visible en la ejecución presupuestaria.

Finalmente, es muy importante el reforzamiento institucional de la democracia, en especial del papel de los parlamentos en la asignación presupuestaria y en la evaluación de la calidad del gasto. A su vez, es imprescindible reforzar todas las cualidades gubernamentales de todos los niveles de gobierno. La condición es que la cooperación para el desarrollo actúe mediante parámetros predecibles y desligados.

Algunas reflexiones sobre estas tendencias

La cooperación internacional se ubica, a través de sus diferentes modalidades, en rubros muy diversos. La inversión social de la cooperación internacional suele ser muy importante. Un Estado que ‘descarga’ la inversión social en la cooperación internacional muestra la pérdida de una responsabilidad pública fundamental, esto es, ordenar los procesos nacionales en función de las necesidades de su población. La cooperación exter-

na debe tener lugares precisos en la política pública. Insistimos en que en este estudio introductorio asumimos que ese lugar estratégico es la cooperación en torno al fortalecimiento del Estado y la política pública como condición de la consolidación democrática.

La capacidad de un país receptor de cooperación puede ser medida en términos económicos, pero, y fundamentalmente, debe calcularse desde la administración de las consecuencias políticas de esa capacidad o incapacidad económica. Es decir, la disponibilidad de excedente y otros elementos del desarrollo verifica la soberanía, en especial, la posibilidad de orientar los comportamientos de la población a través de la política pública, y de mostrar ante la ciudadanía el esfuerzo público para responder a las demandas, junto con la capacidad estatal de ordenar el desarrollo. Como se puede ver, la propuesta con que se inicia esta introducción es la de reivindicar la necesidad de fortalecer a un 'Estado democrático' en los Andes, como verificación del ejercicio soberano de recepción de cooperación.

Así, la capacidad de un país es el equivalente a la capacidad pública para organizar su funcionamiento grupal y dirigirlo hacia los objetivos estratégicos que determine el colectivo. Esta disposición hegemónica –de orientación de comportamientos colectivos– sustenta la disponibilidad que tiene cada sociedad para definir de modo pacífico y sustentable la orientación de su desarrollo. Si un Estado pierde o cede la responsabilidad del gasto –por ejemplo social– pierde, a su vez, la capacidad hegemónica de orientación de la sociedad. Esta pérdida deviene en incapacidad de producción de legitimidad y debilitamiento de la autoridad. De este modo, sustentamos que la cooperación externa española no puede reducirse a las subvenciones sociales, sino que, por la actual situación de la consolidación democrática, debe dirigirse hacia el fortalecimiento estatal.

Dicho desde otro ángulo, un país con capacidad para tener una visión acerca de sus horizontes es capaz de demandar democracia interna e internacional. La posibilidad de demandar democracia internacional puede significar, entre otros elementos, una cooperación internacional alineada a los objetivos de desarrollo, entendiéndolo en su amplia acepción, económica, social e institucional.

La 'capacidad hegemónica' de un país, en materia de cooperación, implica sustentar, desde el plano interno y desde consensos sólidos, su arti-

culación internacional como despliegue de iniciativas y búsqueda igualitaria de oportunidades internacionales. La conciencia pública a través de un Estado sólido permitirá conformar una visión de país desde la organización de su demanda y desde los horizontes estratégicos que está dispuesto y capacitado para desplegar.

Existen varios niveles de responsabilidad: corresponsabilidad internacional en el desarrollo; responsabilidad nacional en formulación y ejecución de la política pública; y corresponsabilidad nacional e internacional en la institucionalidad de lucha contra la pobreza. En consecuencia, los grados de responsabilidad y corresponsabilidad nacional e internacional se ejercen desde las capacidades públicas de orientación de los acuerdos acerca del desarrollo y de la posibilidad de presentarlos como demanda de alineación de la cooperación internacional. La demanda de cooperación internacional –reembolsable y no reembolsable– implica distintas articulaciones internas de responsabilidades de desarrollo. El supuesto de este análisis es que el desarrollo del país es una responsabilidad fundamentalmente nacional, específicamente, de las decisiones sobre política pública. Pero, también es una corresponsabilidad internacional, por las articulaciones globales que han conducido a la situación presente, desde una larga historia de dependencia y de transferencia de excedentes.

Sin embargo, es preciso, por un lado, que se discrimine la evaluación de la incidencia de cada tipo de cooperación en el desarrollo nacional; y, por otro lado, que se determinen los logros y limitaciones del desarrollo social ecuatoriano, que es imputable a cada tipo de cooperación, especialmente en el caso del desarrollo social. Obviamente, debe ser un análisis dinámico del país frente a la evolución internacional y nacional.

Asimismo, es importante que el análisis comprenda un modelo causal respecto de los resultados del desarrollo. Por una parte, se trata de establecer consecuencias positivas y negativas de la inserción nacional en los procesos desatados por la globalización y, ulteriormente, las consecuencias nacionales de los procesos internacionales. Por otra parte, es importante aislar, en la medida de lo posible, la incidencia de las políticas nocivas de origen nacional e internacional en los resultados en el desarrollo nacional. De esta manera, podrá evitarse un análisis maniqueo que se reduzca a las vulnerabilidades externas (y la necesidad de condi-

ciones de protección frente a la deuda y a las exportaciones, por ejemplo), y la necesidad de calificar, desde juicios de valor, la articulación internacional como premura.

La cooperación internacional debe entrar en la redefinición de la visión de país, desde la orilla de la articulación internacional. El tipo de país (según tamaño, densidad, composición, fortalezas, vulnerabilidades, etc.) debe, además, contemplar la articulación internacional que representa la cooperación como demanda y como diseño del mismo. Obviamente, la cooperación internacional se remite al conjunto de actores del desarrollo que, articulados, forman una estructura de país. La totalidad de los actores políticos, sociales, territoriales, públicos y privados son interlocutores activos de la visión de país que se persigue y, consiguientemente, de la demanda de cooperación. Esto implica una innovación metodológica en las estrategias de cooperación, que no solamente actúan sobre los actores vulnerables, sino también sobre el conjunto articulado de responsables del desarrollo.

En el pasado, la cooperación, especialmente la destinada hacia los más pobres, actuó con base en una matriz: la defensa de los actores sociales vulnerables ante el mercado, mediante la instalación de barreras económicas o facilitando procesos de articulación. En todo caso, la tendencia actual es 'reconocer' la pertinencia del mercado en el sostenimiento de esos actores económicos, para los cuales se busca una articulación sin desventaja y/o la necesidad de formas de protección social a los actores más afectados por los procesos de apertura y liberalización, para evitar la pauperización extrema. Esto representa un importante paso, que es entender el mercado y los mercados como 'piso' del funcionamiento de la democracia, en el sentido que garantizan 'flujos' de los factores económicos y de los soportes sociales de la democracia.

En los dos casos (lograr una articulación exitosa con el mercado o una protección eficiente de la extrema vulnerabilidad), la cuestión pendiente es: ¿hasta dónde la conformación del sujeto social –meta perseguida por algunas versiones del desarrollo y por la cooperación– es una forma trunca e insostenible? Dicho de otra forma, mientras no se consiga que los sujetos sociales meta se conformen como sujetos de la democracia, es decir, como ciudadanos, seguramente se habrá logrado sostener un actor

social frente al mercado, pero no se habrá desatado un proceso sostenible cuya base sea la conformación ciudadana de los sujetos sociales.

Proteger a los sujetos ante el mercado o apoyarlos a una articulación exitosa es una opción que robustece ('engorda')²⁰ a los actores pero 'evita', o al menos no culmina, su inserción en los procesos más vastos, esto es, la ciudadanización del quehacer social y la inserción en la agenda más amplia del desarrollo. El tema central es cómo los actores subalternos pasan de 'actores del mercado' a 'ciudadanos'. Es decir, sujetos de derechos y operadores o usuarios de acuerdos institucionales.

Evidentemente, optar por la línea de la ciudadanización de los receptores de la cooperación y el desarrollo implica, a su vez, buscar una nueva relación de la cooperación y el desarrollo con la equidad. Tratar el tema de la desigualdad, en un país de persistente desigualdad de ingresos, implica también buscar las formas alternativas de desestructuración de la misma. Existen vías abiertas, como el género, la etnia o la edad, y la posibilidad de abrir otras vías relativas a la garantía pública de los derechos con base en la aceptación de un acuerdo de gobernabilidad y de fortalecimiento estatal²¹. Solamente preservar a los actores de las lógicas del mercado puede convertirse en una forma de perpetuación de los comportamientos corporativos y, por esta vía, de recurrencia en el largo plazo de las crisis.

La reconfiguración súbita de la composición de la pobreza en el presente siglo nos condujo a reinterpretar la cooperación desde el ámbito de la calidad y desde el de la gestión. Y, obviamente, debe plantearse la preocupación de que estas nuevas situaciones se expresen en la política, afectando a la misma estabilidad democrática.

Por un lado, es preciso que los 'retrocesos' o 'interrupciones' en el tratamiento de la pobreza induzcan a los actores a la re-corporativización o al refugio en solamente estrategias de sobrevivencia, ilegitimizando aun más a las instituciones. De allí, surge la necesidad de trabajar sobre la calidad

20 Esta categoría la he utilizado antes en la evaluación externa de CIPCA (Verdesoto, 2005).

21 El tema de los Estados y las constituciones andinas 'garantistas', tan invocados en la segunda mitad de esta década, especialmente en Bolivia y Ecuador, debe ser analizado con precaución, pues se puede deslizar hacia una nueva forma de 'fetichismo institucional' basada en la necesidad de blindar los derechos sociales con instituciones constitucionales inmóviles e inmodificables que pueden llegar a vulnerar la soberanía popular.

del Estado y de la cooperación internacional, para afianzar procesos de sostenimiento institucional, como hemos propuesto reiteradamente en esta introducción. Por otro lado, conviene preguntarse sobre la relación entre las formas de gestión, especialmente territoriales, y el tratamiento de la pobreza y la ciudadanía. La cuestión más específica se refiere a la descentralización que, en sus diferentes vertientes, puede colaborar con objetivos de desarrollo, como la reducción de la pobreza y/o el tratamiento de la calidad del desarrollo social. Pese a que la calidad del gasto público tiende a desaparecer de los horizontes de la política pública de los Estados más pobres, junto con la cobertura y la reforma institucional, son condiciones para mantener a las sociedades en el camino de la ciudadanía.

Un Estado débil no podrá acometer seriamente ninguna política pública. La productividad y la protección social no pueden atenderse con un Estado que no tenga como horizonte el bien público, no esté alejado de los intereses particulares y no sea visionario acerca de los intereses estratégicos. Para que se logre reconformar un Estado con esas capacidades, esta voluntad deberá estar en todos y cada uno de los agentes sociales y políticos, especialmente en los vinculados a la gestión pública, en todos los niveles de gobierno.

La respuesta a un Estado débil e incapaz de afrontar el desarrollo no es un Estado interventor y omnipresente en la lógica del mercado. El desarrollo está asociado a un Estado eficiente, honesto, consciente, con políticas públicas precisas y coordinadas, como encarnación del bien público, que decide, en nombre de todos los ciudadanos, el destino de los recursos de la nación. Por ello, el Estado aspirado y necesario es uno que dialoga con una sociedad que delibera, y juntos construyen los consensos que precisa el desarrollo. Por ello, una prioridad general de la cooperación es la gobernabilidad con base en el diálogo.

Agenda para la cooperación

Carrión (2010) hace un amplio recorrido por las relaciones internacionales, desde la global hacia la española y las andinas, tanto como se focaliza en las políticas exteriores, para concluir sobre recomendaciones de temas

de agenda y de diálogo político. Sus premisas son la globalización en los Andes, la vigencia de instituciones supranacionales andinas, la transnacionalización de la sociedad civil andina y el contexto de multipolaridad. Igualmente, examina la “securitización” de la agenda internacional y los pesos de las visiones internas en el relacionamiento externo, para plantear la actual situación de América Andina: por un lado, los países andinos alineados con el socialismo del siglo XXI y su opción deliberada por una economía “semi-cerrada”, en búsqueda de nuevos socios anti-norteamericanos, y ubicándose fuera de la órbita financiera multilateral convencional; y por otro lado, los países andinos de planteamientos “aperturistas”, de libre comercio, pero de alta concentración económica.

Además, Carrión (2010) examina España desde varias dimensiones. Pone en situación el desarrollo político español que, a partir de sus extremos económicos de expansión (“milagro”) y de crisis (ajuste), ha logrado una consolidación democrática plural. Sin embargo, critica la política exterior de ese país, por falta de claridad, efectividad y continuidad, lo que se mostraría en sus tres orientaciones básicas: europeísta, latinoamericana y mediterránea. Estas orientaciones, basadas en una lealtad básica con Europa y una menor injerencia de los países mediterráneos en la Unión, finalmente, ubicarían la mirada latinoamericana en la ambigüedad. Desde allí, la cooperación para el desarrollo parece estar desvinculada de su política exterior. La cooperación, al proponer su Plan África y su Plan Asia, generaría una incoherencia y mostraría el rebasamiento de los intereses españoles por sobre sus prioridades en América Latina.

El mismo autor sostiene, entonces, dos dificultades adicionales en este planteamiento de cooperación. Por un lado, la ausencia de consideraciones regionales y bilaterales de la cooperación española, así como de una reflexión desde la Región Andina y los países individualmente considerados hacia España. Y por otro lado, el problema que tiene la cooperación española para plantear una política de cooperación diferenciada con cada uno de los sub-bloques de los países andinos, más aun en un contexto de acelerados cambios en las partes.

En el plano del relacionamiento de intereses entre las partes, el corolario del análisis que invocamos es que España no habría reconocido que llevar la ‘representación’ de América Latina/Andina en el seno de la Unión

Europea es una carta que potencia sus intereses (y que Ecuador debe reconocer la conveniencia de un acercamiento al país europeo). España ha planteado que la Comunidad Andina de Naciones es su interlocutor ‘único’ en América Andina. Desde este supuesto, la pregunta que deja abierta el texto y que invita a una posición constructiva de las partes es: “¿Bajo qué condiciones y con qué mecanismos se puede implementar el diálogo político, hacerlo viable, útil y mutuamente beneficioso?” (Carrión, 2010: 125).

Las mayores dificultades surgieron junto con la emergencia del tema migratorio, como cuestión dura de las relaciones, y con la adecuación a los temas de la Declaración de París. Los mayores retos, concretamente en el caso ecuatoriano, consisten en asentar una agenda de cooperación que pondere más adecuadamente a la migración y, a la vez, que el Estado ecuatoriano asuma la versatilidad de mecanismos de cooperación, que no se reducen a la ‘recentralización’ que actualmente opera.

La amplitud temática de la cooperación para el desarrollo está relacionada, por un lado, con la demanda interna (de los países individualmente considerados y de los bloques andino y latinoamericano), dependiendo de sus agendas de planificación y de sus ciclos económicos, sociales y políticos, que plantean finalmente un rango de aproximación a la relación de cooperación internacional. Y por otro lado, con las ‘disponibilidades’ políticas y supranacionales con que la cooperación europea asume sus asuntos duros –como la migración– y la apertura política para con las fases de la política exterior del interlocutor latinoamericano/andino. Esta adecuación difícil y de niveles de complejidad (ligada al grado de desarrollo del interlocutor) es la preocupación de los siguientes párrafos.

Algunas nociones básicas

Conceptualmente, una agenda (de política pública, de desarrollo, de cooperación) debe proporcionar un conjunto de temas ordenados, que recojan a la diversidad de los actores involucrados, y orientarse hacia una decisión. Así, las posiciones y los intereses de los actores son, en principio, no coincidentes, y la decisión buscada puede, finalmente, asentarse en grados diferentes de consenso y concreción.

En el tema general de esta introducción —la cooperación internacional para el desarrollo—, el ordenamiento temático de los problemas nacionales y regionales que buscarían entrar a la agenda desde la perspectiva latinoamericana/andina no se apoya en una decisión supraestatal de ningún nivel. Mientras que, desde el caso europeo, la aproximación, justamente, se asienta en la situación contraria, lo que condiciona la naturaleza de la agenda buscada. Acá, solamente, analizamos los problemas metodológicos de construcción de la agenda de cooperación, exclusivamente desde la perspectiva latinoamericana/andina.

La construcción de una agenda de cooperación América Latina/Andina-España debe reconocerse, primero, en un orden surgido de su diversidad y, luego, de sus problemáticas comunes, pero que buscan alcanzar una racionalidad/orden destinada a la adopción de decisiones dentro de una muy amplia gama de políticas exteriores. Las decisiones sugeridas de cooperación internacional deben contemplar, por un lado, la viabilidad objetiva de esa cooperación; y por otro, la disponibilidad subjetiva, de los actores nacionales e internacionales, para aceptarla.

Por la problemática de la agenda (cooperación para el desarrollo), los temas son múltiples. La agenda perseguida debe relacionar desarrollo interno con relacionamiento externo (aspectos del desarrollo que demandan cooperación aceptada y políticas exteriores), lo que implica a factores domésticos, intermésticos e internacionales, fundamentalmente del ámbito institucional. Por ejemplo, las complejidades no asumidas del pasado colonial y de la migración actual forman un piso para la agenda de cooperación, que tiene que ser filtrado por metas de modernidad, en el sentido de alcanzar la modernización desde una perspectiva de equidad.

Este conjunto de temas y factores se sostiene, adicionalmente, en la identificación de intereses y demandas de los países, y los actores nacionales y transnacionales. Los intereses y las demandas deben ser asumidos en una propuesta de agenda de cooperación, entendida como una forma colectiva de crear una voluntad política de relacionamiento 'bilateral/ regional'. Esto implica que existirían, actual o potencialmente, intereses comunes y/o interregionales compatibles, que deben expresarse como decisiones compartidas, aunque no necesariamente supraestatales, basadas en el proceso de construcción de una voluntad política regional de los receptores y, además,

de intereses objetivos del donante. Evidentemente, la realidad nos muestra deficiencias en la identificación de estos intereses nacionales/regionales y en la construcción de la voluntad política regional de soporte.

Las condiciones de una agenda

La voluntad política nacional y regional se refleja en una agenda que debe estar asentada en la 'disponibilidad exterior' de los actores estatales y sociales concernidos. Esta disponibilidad, básicamente, consiste en entender sus intereses y problemáticas internas e internacionales, desde y con soluciones nacionales e internacionales probables. Pero, además, en desplegar una voluntad política para encontrar soluciones en la cooperación internacional y en los países implicados dentro de una problemática regional, por lo que debe existir un grado de permisividad interna, que viabilice la solución de origen internacional. En nuestro caso, la dificultad central consiste en los significados nacionales que se le otorga a la cooperación para el desarrollo, considerando la posición del donante como una variable dependiente.

La disponibilidad exterior y la permisividad interior en un país/región pueden no corresponderse. Por ejemplo, a una alta disponibilidad exterior de un gobierno puede no corresponder una actitud de los actores internos, indispuestos a encontrar salidas en la cooperación internacional. Estas situaciones de desarticulación entre política interna y política internacional son frecuentes en América Latina/Andina y Europa.

Supongamos, como ejercicio para este texto, que es posible la formulación de una agenda regional de cooperación que concurra a formar parte de una agenda bilateral/regional de cooperación América Latina/Andina-España. Una agenda regional se mueve entre dos posibilidades. Por un lado, la objetiva existencia de problemas comunes entre los países. Y por otro, la objetiva existencia de una problemática regional, que va más allá de la coincidencia de problemas entre los países concernidos.

En el primer caso, podemos comparar los problemas y encontrar similitudes y diferencias. Las soluciones que se propongan tendrán una aplicación similar y específica, pero, referida a cada país. En el segundo caso,

la problemática regional supone tanto las implicaciones internacionales de problemáticas internas cuanto las relaciones propiamente interestatales e intersociales, que derivan en una problemática regional. Las soluciones que se propongan deben basarse en la concertación política de una voluntad, que se refleje en la aplicación surgida desde una instancia multilateral. Esta aplicación se podrá referir a un país, a un grupo de países de la región, o a la región como conjunto.

Hemos diferenciado “problemas comunes” y “problemática regional” para enfatizar en la dificultad de plantear la existencia de una problemática latinoamericana/andina de cooperación, pese a la presencia de problemas comunes de cooperación. La problemática regional de cooperación supondría un entrelazamiento específico, que no es visible y consiguientemente tratable por una política pública supranacional.

Ahora bien, para que se pueda avanzar en la sustentación de ‘soluciones regionales’, es preciso que los países y los actores perciban los problemas comunes y las problemáticas regionales. En los dos casos, de estas percepciones puede surgir una voluntad política regional que permita a las instancias correspondientes intervenir en cada uno. La voluntad política regional —que fomenta la propuesta de soluciones— puede tener dos ‘texturas’. En un lado, la posibilidad mínima son acuerdos originados en demandas nacionales (comunes) muy heterogéneas; mientras que, en el otro lado, la posibilidad máxima son posiciones regionales (comunitarias).

La voluntad política regional basada en posiciones regionales puede reflejar tanto una alta identificación con los problemas compartidos por los diferentes países de una región, cuanto la identificación con una problemática regional asumida por los países.

La orientación de una agenda

Como se ha mencionado, una agenda es una propuesta de cooperación internacional para afrontar una problemática común a varios países o una problemática regional. El punto de emisión (demanda u oferta) de la cooperación puede ser un organismo o una instancia multilateral, los que pueden tener una naturaleza más amplia que la región concernida o coincidir con ella.

Una propuesta de agenda de cooperación para el desarrollo Latinoamérica/Región Andina-España se refiere a la española con otras 'áreas' (Norte de África, países emergentes), dentro de una amplia gama de intereses asentados, además, en otras instancias multilaterales. Por otro lado, en el caso de una propuesta de cooperación de/con la Región Andina, debe contarse con acuerdos de los factores formales y reales de poder concernidos en los problemas comunes, y con los instrumentos de gobierno supranacional en el caso de que se detecten problemáticas regionales²². Si existe una propuesta de cooperación de la región con la región, debe contarse con el acuerdo de los países andinos y con los instrumentos internacionales para hacerlo.

La posibilidad también depende de la estrategia. Esto es, la adecuación entre la naturaleza de los problemas detectados, los tiempos que se disponga, la finalidad de la cooperación internacional y los medios/instrumentos más adecuados, disponibles y viables. Los problemas andinos del desarrollo suponen niveles y temas específicos de cooperación internacional. Esto es, parte de la agenda comprende diagnosticar la viabilidad de un organismo o instancia multilateral de gobierno supranacional para intervenir acertadamente en la región, dependiendo de las características de la coyuntura.

La naturaleza de los problemas tratados en los textos que introducimos nos habla de que los temas urgentes y coyunturales, abordables en el corto plazo, y los temas permanentes y estructurales, abordables en el mediano plazo, tienden a encontrarse. La evolución de la Región Andina ha determinado que los temas estén íntimamente relacionados y que se combinen el carácter urgente y el permanente. Esta relación estrecha no implica que los temas se fundan o confundan. Cada área conserva su especificidad.

Desde esta perspectiva metodológica, retomemos algunos contenidos conceptuales que inspira la formulación de una agenda en torno a la nueva calidad del Estado democrático andino.

22 La reciente experiencia de negociación comercial entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones, además de evidenciar la prevalencia de factores endógenos en una significativa parte de América Andina, planteó que la inserción internacional de los dos grupos de países es incentivada por políticas públicas radicalmente diferentes, indispuestas al diálogo y al intercambio. Es evidente la distancia que media para la formación de una problemática regional en materia comercial, objetivos que por analogía pueden extenderse hacia la cooperación para el desarrollo.

El Estado²³

Rojas (2010) ubica su trabajo en la multidimensionalidad de la cooperación política internacional entre España y América Latina. Asume –sin explicitarlo– que en las relaciones internacionales es legítima la cooperación para el desarrollo en materia de instituciones políticas, respaldada en las políticas exteriores correspondientes. Obviamente, esta postura rebasa a la mera cooperación para el desarrollo, limitada a la decisión e intereses de los receptores o de los donantes. Implica una mirada más amplia hacia los procesos regionales en curso, especialmente a la transición democrática y a la situación poscrisis. Esto es que, sin contrariar los intereses de corto plazo, debe asumir la necesidad estratégica, además del Estado –en el sentido fuerte del término–, de la sociedad –en su capacidad de dotarse de órdenes.

La cooperación española –tanto del gobierno nacional como de las comunidades autónomas– se presenta fuertemente descentralizada. Varios analistas la califican como falta de orientación estratégica en los dos sentidos. Bajo estos supuestos, ¿cómo construir intereses compartidos?, se pregunta el secretario general de la FLACSO. Un primer alejamiento es el diagnóstico de América Latina frente a la modernidad occidental, distanciado en la visión española y excluyente en la latinoamericana. Un primer acercamiento es la democracia y el multilateralismo. La forma en que América Latina ha compartido la lengua es una manera positiva de superación de la relación colonial y de crear un lugar para la cultura en la cooperación. La migración es una forma de influencia mutua.

El autor que reseñamos (Rojas, 2010) señala cuatro ámbitos de interés compartido: la democracia, el multilateralismo, la cooperación para afianzar los anteriores valores y la cohesión social. Los instrumentos de concreción del interés nos remiten al rol del Estado en el desarrollo interno y en las relaciones internacionales, cuyas visiones se modifican en América Latina y en España. Igualmente, se trata a los gobiernos subnacionales.

Una fuerte hipótesis es que se debe robustecer al Estado y a la sociedad a través de las políticas públicas. Esto es: “[...] más políticas de

23 Estos párrafos se remiten al artículo de Verdesoto y Ardaya (2010).

Estado y más políticas societales [...] deberían estatizarse más las relaciones, incorporar de mejor manera a los parlamentos, a las instituciones de la justicia” (Rojas, 2010: 55). Un valor importante del trabajo es introducir, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, legítimamente, los conceptos de Estado, gobiernos subnacionales, sociedad civil, opinión pública, cohesión social y democracia, temas que operan en las relaciones internacionales, muchas veces desde la opacidad.

El texto mencionado (Rojas, 2010) da pie a un comentario más amplio. Se debe abrir campos de indagación en torno al Estado y las políticas públicas, que fertilicen la cooperación internacional y la reflexión misma sobre América Latina/Andina, que debe sustentarla. Sin ánimo polémico, podemos afirmar que, en la mayoría de situaciones nacionales de la región, se ha terminado la fase de transición a la democracia, lo que no reemplaza a los temas de la consolidación y profundización democrática, sino que impone problemáticas nuevas en torno a la articulación de democracia, Estado, sociedad y mercado. En especial, se trata de recuperar la entidad estatal como objeto específico, buscar las formas de la sociedad como identidad y autogobierno, y (re)conocer en el(los) mercado(s) una forma de circulación y flujos necesarios regulables y controlables. Esto, obviamente, en un contexto de globalización, que no excluye decisiones nacionales de ponerle barreras o de asumir oportunidades.

Revisemos algunos antecedentes de estos campos emergentes de cooperación en torno al Estado. La formación de los Estados nacionales en Latinoamérica estuvo asociada a procesos políticos despóticos y ‘totalitarios’, en todo caso, distantes de los derechos civiles básicos. Esto impidió la formación de las bases de una forma política estatal liberal y republicana, que ha dificultado la construcción de regímenes democráticos y de Estados democráticos. Además, la vocación del Estado nacional en gestación fue la centralidad y el control, modalidad que obstaculizó la formación (autónoma) de los soportes sociales de la democracia, y el desarrollo de una cultura institucional.

El anhelo de un Estado nacional ‘utópico’ ha regenerado, periódicamente, una agenda de refundación del Estado nacional, que reinstala la noción clásica de soberanía nacional antepuesta y sobrepuesta a la de soberanía popular. Para ello se ha forzado la prevalencia de una agenda de nacionalis-

mo 'básico' por sobre la democracia y su calidad, y se ha asimilado el bienestar público con el crecimiento de la materialidad e inversión estatales. Frente a ello, es preciso sostener que el Estado democrático es una necesidad de la modernización, que debe edificarse más allá de las bases despóticas que heredamos, precondition de la equidad y el desarrollo. La cooperación internacional, especialmente la española, está forzada a reconocer este momento y este contexto de la evolución de las instituciones estatales de la región.

La democracia y el Estado son conceptual y empíricamente irreductibles. Puede existir Estado sin democracia. La democracia moderna precisa soportarse en un Estado eficiente, al que pueda modificar. Sin embargo, en varios países de América Latina, los déficits de funcionamiento estatal y democrático se condicionan mutuamente. En un sentido, el mal funcionamiento estatal ha contribuido al deterioro de la política y a su desplazamiento fuera del espacio público. A su vez, una política endeblemente estructurada en la democracia debilita los cimientos públicos del Estado. Por ello, es imprescindible volver a dotar de una relación orgánica al binomio poder y política, ahora separados.

La coherencia estatal y la orientación estratégica de esa complejidad son síntomas de la conformación moderna del Estado, que debemos buscar en la cooperación intergubernamental nacional e internacional. Igualmente, la forma en que las instituciones del régimen democrático fueron y son eficientes en la modernización estatal. Es una búsqueda, finalmente, de la sinergia o el divorcio entre Estado, sociedad y mercado, tanto como de la concurrencia del régimen democrático en la modernización del Estado y en la estructuración de la política.

El Estado es una entidad permanente, sujeta a un proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción; es una realidad perenne, de carácter civilizacional, estratégicamente adherida a la modernidad, cuya conformación y relaciones no son lineales ni progresivas. La sociedad es coproductora (junto con otros procesos) del Estado tanto como, en la dimensión empírica más profunda, en el capitalismo tardío. El Estado es coproductor (al amparo de y junto con el mercado) de la sociedad, de sus actores y de sus dinámicas, a través de las instituciones. La puerta de entrada más concreta es el conocimiento y la colaboración en la gestación y la gestión de la política pública, en áreas y procesos acordados, cuya sen-

sibilidad y eficiencia fuere óptima. Además, en el diseño institucional y sus referencias en la cultura política.

Precisiones conceptuales

Siguiendo a O'Donnell (2007; 2008), podemos asumir la funcionalidad estatal como eficacia de las políticas públicas en su especificidad y de su personal burocrático; efectividad de la norma y del acatamiento ciudadano a la legalidad; legitimidad/identidad para organizar la verificación del bien común; y decodificación del mandato popular como interés general.

El foco de identidad colectiva crea el 'nosotros' que se ubica por sobre los conflictos y los clivajes sociales. Organiza "el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales" y garantiza "la continuidad histórica de la unidad territorial". Se mide por la credibilidad del Estado como su "representante y factor del bien público" (O'Donnell, 2008: 5).

La construcción de la legitimidad del Estado, aceptación de la pertenencia a esa forma pública y acatamiento de su autoridad y disposiciones es una construcción histórica muy difícil, que en el capitalismo tardío se relaciona con la masiva pobreza y se transforma, a través de la ciudadanía insuficiente, en ilegitimidad de las instituciones. A su vez, la legitimidad del Estado se relaciona con todos los factores de operación (elementos integrantes) de la nación. La legitimidad del Estado (y de la política) pasa a través de la nación y, consiguientemente, de las relaciones entre naciones. La cooperación internacional supone una relación de legitimidades, cuya construcción también es un área aceptable y aceptada de participación, que no lastima ninguna forma soberana ni de 'no intervención'.

La nación es el 'piso' (en el sentido psicológico) sobre el que opera el Estado. Es su factor de continuidad, al que no se apela sino en situaciones de excepción (la agresión externa, el conflicto irregular). Sobre la nación se levanta la materialidad estatal. En otro sentido, la nación opera como el espíritu del Estado. La soberanía popular que construye la modernidad de las instituciones se ve, muchas veces, retrotraída a la soberanía nacional que dio lugar al Estado. El concepto de nación es interior (co-constitutivo) al

de Estado, es su politicidad y la forma de existencia de la comunidad como productora de legitimidad. La nación es el 'ámbito', no sólo territorial, del Estado. Es su identidad, con las connotaciones de pertenencia.

Uno de los conceptos fértiles en la academia europea es la cohesión social, cuya reflexión, desde el horizonte epistemológico y político latinoamericano, recién empieza. El concepto de cohesión social se refiere, básicamente, a asentar y dar sustentabilidad a la disminución de las diversas brechas sociales y económicas en el desarrollo de identidades que fortalezcan la orientación estratégica de la comunidad. Son nociones cercanas al capital social (creación y desarrollo de confianzas que puedan ser transmitidas a las instituciones, donde se funden propósitos de estabilidad público-estatal e interacciones sociales en torno a las representaciones), la integración social (participación del nivel mínimo de bienestar desde una perspectiva de colaboración con los objetivos colectivos), y la ética social (dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales) (CEPAL, 2007). Consecuentemente, también es un campo abierto de relacionamiento internacional y de cooperación inter-estatal e inter-social.

La relación entre demanda social y capacidades públicas consiste en la administración y autorregulación de los derechos que permiten la convivencia pacífica y la gobernabilidad. Históricamente, las sociedades buscan y pactan un límite en las 'dimensiones' de los derechos y el rol estatal de las garantías, frontera que no excluye a la aceptación ciudadana. La sinergia positiva de estas dimensiones permite al Estado jugar el rol de articulador de relaciones económicas y sociales, operar la 'buena' política y pro-cesar la acción colectiva.

Las tipologías estatales y de la democracia son importantes para analizar las entradas, las presencias y ausencias, y las fortalezas o debilidades. Sirven, además, para ver por qué surgen los regímenes políticos, entre ellos el autoritarismo, la presencia estatal en el territorio, las dinámicas de exclusión/inclusión, de trasgresión y respeto, y las zonas grises de conformación de lo público. Asumiendo lo anterior, debe entenderse que entre el Estado y la sociedad están las instituciones, que bajo la forma de régimen democrático son, por sí mismas, insuficientemente explicativas de la democracia, forma superior de articulación social, estatal e institucional.

Las definiciones de Estado y, especialmente, de democracia no tienen un sentido único. Nuestro interés, al traer el tema en este estudio introductorio, radica en poner en la agenda las relaciones entre Estado y democracia. Esto es, observar la construcción estatal y el proceso de consolidación de la democracia y sus interrelaciones, necesidades e ‘interferencias’ mutuas. La construcción del Estado y la consolidación de la democracia son procesos de largo aliento, en los que intervienen la sociedad y el mercado.

Hasta la actualidad, el sistema político no ha logrado la centralidad²⁴ necesaria para articular al Estado, el mercado y la sociedad. El Estado democrático es una aspiración, más que un horizonte definido de verificación inmediata. La debilidad del régimen democrático impide la (re)conformación de lo público y la transformación ciudadana de dominantes y/o subalternos, dentro de la institucionalidad y de una mínima programación política para el acceso a la modernidad.

Se han observado –con sus consecuencias prácticas– los dos paradigmas de desarrollo que sucesivamente prevalecieron en América Latina a partir de la segunda mitad del siglo XX: el “paradigma de la CEPAL” y aquel expresado en el “Consenso de Washington”. Los dos suponen papeles asignados al Estado, pero con impactos diferentes, atenuados o retrasados, de relación entre los países de la región²⁵.

Una vez que los fundamentalismos se han derrumbado, una tarea central del Estado es regular los mercados. Sin embargo, el Estado no encarna las ‘soluciones’ a los problemas sociales y, menos aun, a los problemas generados por el vaciamiento de la política y sus consecuencias en el deterioro de la democracia.

Una nueva relación Estado-mercado es una simplificación (Gudynas, 2009). No están en el mismo plano ni son categorías análogas. La solución no es solamente más Estado frente a menos mercado, tarea fácil y de pobres resultados. Es preciso ‘mirar’ y actuar a partir del abordaje de la

24 Por “centralidad” nos referimos a la capacidad articuladora, orientadora, coordinadora y conductora que debe tener el régimen democrático en el Estado y sus pilares básicos, el mercado y la sociedad, y nos referimos a la “centralización” como la condición con la que se conformó el Estado nacional, y que, en su maduración, se convierte en bloqueo de la democracia.

25 El esquema definido en el marco del llamado socialismo del siglo XXI no da cuenta de un paradigma diferente, sino de actualizaciones instrumentales cosméticas con la invocación al ‘nacionalismo revolucionario’.

transformación –y complejidades– del capitalismo y, dentro de este, el papel tanto del Estado y del mercado como de la sociedad. Dentro de las complejidades, también es preciso considerar que el mercado capitalista ha llevado a invisibilizar y ocultar otros mercados no capitalistas basados en principios distintos. Este énfasis pretende poner en evidencia que no existe una única clase de mercado, sino que los diferentes tipos articulados influyen, cada uno a su manera, en los comportamientos sociales, económicos y políticos.

La democracia –mejor la inicial instalación de procedimientos democráticos luego de la transición– impuso, al ya configurado modo estatal previo, una relación de responsabilidad interfuncional (dentro de funciones del Estado), mediada por una responsabilidad política (con los electores que funcionan como mandantes en la representación), que sumadas forman un sistema de control social y político de las responsabilidades públicas. En la perspectiva ideal de construir un sistema ciudadano, esto es de ejercicio de los derechos de responsabilización –derecho a la corresponsabilidad y a la rendición de cuentas–, produjo, en algunos casos, una reversión de resultados perversos. La rendición de cuentas, confundida con la democracia plebiscitaria, ha producido unos ‘grotescos institucionales’ que, a cada paso, socavan la democracia como institucionalidad histórica.

En varios casos de la región, la democracia se instaló sobre el corpus estatal (la concreta disposición de los aparatos institucionales cuyas relaciones determinan, a su vez, la forma concreta del modelo estatal) ya determinado, en lo fundamental, en relación al desarrollo, por ejemplo, las fórmulas burocrático-autoritarias. Los aparatos públicos ligados al desarrollo no se modificaron sustancialmente con la democracia, convirtiéndose esta en una fortaleza –por la continuidad–, y en una debilidad –las fórmulas de desarrollo transitan por una vía distinta a la incidencia social–. Las relaciones centrales del desarrollo caminaron por una ‘doble vía’, una de las cuales incidió sobre los temas estructurales, y que no son visibles para la sociedad, mientras que la otra vía creó legitimidades superficiales sin asiento en esa realidad estructural. Así, los procedimientos democráticos tendieron a ser legitimadores formales antes que procesadores de decisiones ciudadanas.

En la democracia, los desajustes se centran en las áreas estratégicas, la propiedad pública y las capacidades de intervención, inicialmente, y lue-

go se desplazan hacia las capacidades mercantiles del sector financiero, las potencialidades del capital local y regional, y los límites de la regulación. Los desajustes Estado-mercado impidieron mirar a la sociedad, sin que se modifique sustancialmente esa limitada agenda estatal. La anterior afirmación nos sirve para presentarla como especificidad de la democracia –las dimensiones estatales de la democracia–, y también como una configuración determinada de la política que no puede actuar decisivamente en la dirección de profundizar la modernidad estatal.

Es importante conducir esta reflexión sobre el Estado y acerca de sus formas institucionales hacia dimensiones más directamente referidas a los procesos en curso en América Andina, por ejemplo, en relación a las instituciones de los territorios.

¿Qué buscamos como Estado democrático y moderno?

La última crisis internacional y las crisis regionales/nacionales precedentes nos muestran ingenierías institucionales territoriales de eficacia limitada y, en general, cuestionadas por la ciudadanía. La crisis de representación, que con variados matices atraviesa a los Andes, afectó a los acuerdos territoriales y los procesos de reforma estatal o de descentralización, según sea el caso. A su vez, los procesos de reforma económica y territorial no contaron con el tiempo político que permitiese asentarse a las nuevas instituciones ni ser eficientes a los procesos económicos. Finalmente, en el contexto de la crisis internacional, en varios casos, se ha transferido los costos hacia los territorios.

El Estado rentista²⁶ –caracterización que se refiere básicamente a un segmento de América Andina– se asienta en un cúmulo de insatisfacciones sociales, en una distribución –bajo distintas formas de discrecionalidad– de la renta en función de sectores y territorios, en la creación de actores socio-económicos dependientes de la política pública, y en el dete-

26 El Estado rentista comprende el desarrollo como transferencia del excedente público (renta=excedente no producido), que desplaza el cambio social y productivo y el emprendimiento privado. La consecuencia política es una sociedad que se convierte solamente en demanda corporativa de recursos al Estado (Laserna et al., 2006).

rioro de la política que, generalmente, deviene en formas de clientelismo. Así, mientras la escena pública acumula expectativas políticas, la sociedad acumula informalidad. La política se regionaliza y emergen muchas formas de clientelismo territorial. Las instituciones se desconectan de la sociedad y el sistema político, y la democracia pierde referencia en los procesos ciudadanos.

Las ‘grandes crisis’ de América Andina en las últimas décadas (“caracazo” en Venezuela, “bancaria” en Ecuador, y “octubre” en Bolivia) generaron recomposiciones abruptas de los sistemas representativos y desajustes súbitos en los sistemas sociales. Luego, se recompusieron los ejes de los conflictos, especialmente mediante la emergencia de un clivaje territorial. El contexto fue de ‘salidas neopopulistas’, con especiales urgencias: la refundación constitucional del país, en algún caso, ha supuesto el abandono de la ‘república’ como invocación principal de la organización de la soberanía popular.

Más allá de los intentos refundacionales, estos procesos devinieron de críticos, en lo sustantivo, en recomposiciones de la clase política y diseños institucionales sin rumbo. Las formas de hacer política que los acompañan, muchas veces invocadas como renovación plebiscitaria de la política, suponen el desplazamiento/reemplazo de la delegación política por la expresión callejera y la abrumadora consulta electoral, aupada en la eficacia político-electoral de una polarización clasista o étnica.

Otros instrumentos son los presupuestos participativos, la gestión, los gabinetes itinerantes y, en general, la sobre-utilización de la comunicación para buscar vínculos directos con la población. A su vez, dentro del contexto de una política pública errática, se ha incrementado el gasto público, correspondiente al aumento del precio del petróleo o de los minerales, respaldado en un gran vacío: la responsabilidad.

En general, los procesos de descentralización en América Andina fueron desiguales en eficacia –vista desde los servicios públicos– y en eficiencia institucional –examinada desde el gasto y la administración–. La calidad del gasto subnacional ha sido un tema especialmente débil. Ante las diferencias intergubernamentales, la hegemonía es impuesta por los gobiernos nacionales, lo que no necesariamente implica la prevalencia de la nación.

Sin embargo, esos procesos de descentralización, en medio de sus fallencias, significaron empoderamientos. Ecuador es un ejemplo económico de ‘sustitución’ de los vacíos institucionales y capacidad pública nacional por parte de los territorios, y de recreación de procesos económicos; y Bolivia es un ejemplo en el campo político, donde el proceso de descentralización (participación popular) reconformó la configuración territorial del poder y potenció las capacidades de los grupos sociales subordinados. Sin embargo, en estos mismos países, el tema de las responsabilidades de las instituciones territoriales frente a la agenda social aún es poco claro.

Los desafíos emergentes para la gestión pública territorial en los Andes tienen relación con las condiciones del diseño institucional. Esto es, la relación entre estructura demográfica y espacial, y los diseños institucionales, la urbanización, la población rural, la dispersión de los asentamientos humanos y las ciudades intermedias. Como hemos sostenido, la descentralización y la autonomía implican mayor poder de decisión y de gestión subnacional. No obstante, en estos países aún no se resuelve el tema de cómo se negocia la inserción nacional. ¿Puede sostenerse indefinidamente como una ‘cuestión’ posterior/derivada/accesoria? Evidentemente, se trata, además de diseños normativos, de rediseños políticos (elecciones), administrativos (capacidades de gestión) y fiscales (recursos locales, transferencias).

Un ejemplo altamente demostrativo y actual son las legislaciones orgánicas de autonomías en Bolivia y Ecuador, que pretenden ser omnicomprensivas y refundacionales desde la lógica territorial, de las nuevas formas de la competencia por el excedente y por el poder político. Por un lado, producen modalidades de recentralización en varios planos, fundamentalmente de control territorial a través de la gestión, modelo que, por otro lado, en la política no responde ni representa a las nuevas coaliciones territoriales/locales que, como es obvio, no reproducen las correlaciones nacionales. Así, en la recreación territorial de un nacionalismo asentando en el polo gubernamental central, tendrá como consecuencia el debilitamiento de la democracia territorial.

Han surgido varios temas difíciles en medio de la reconformación del poder y las instituciones territoriales en que, indudablemente, las partes hacen una lectura del proceso autonómico español. Las dificultades más

importantes se relacionan, por ejemplo, con las competencias cuyo tratamiento inadecuado puede llevar a la ‘suspensión’ del proceso; la fiscalidad subnacional, que habiéndose debilitado al clientelismo de las preasignaciones, pasó hacia un debilitamiento del pacto fiscal (sin que existan fórmulas justas de redistribución del excedente público), y que pretende resolverse como surgimiento de un clientelismo centralizado basado en la discrecionalidad presidencial; los roles y responsabilidades de la administración territorial, sus funciones y jurisdicciones; las reglas electorales que pueden deformar las instituciones nacionales y territoriales; entre otros temas difíciles.

En último análisis, la forma estatal en el territorio nos remite hacia la ‘vieja problemática’ de los objetivos y funciones de los niveles de gobierno: ¿Quién hace qué? (no todos pueden/deben hacer todo) ¿Qué debe hacer el nivel intermedio? ¿Qué se dispone que haga el nivel local? ¿Cómo se asignan competencias? (el ‘dilema’ de la democracia y la técnica) ¿Capacidades institucionales y visión estratégica de los territorios? (recursos y capacidades para la ‘cesión’ de poder y la ‘ganancia’ del mismo).

Los desafíos de la gestión territorial pueden resumirse en la emergencia de nuevos bloques sociales: el futuro estratégico del Estado y la sociedad; la informalización, la ‘buena’ gestión y la construcción del socialismo; nuevas instituciones territoriales (por ejemplo, regiones y circunscripciones indígenas); la racionalidad histórica que devuelva el debate a los cauces estratégicos del cambio. ¿El debate de descentralización y autonomías reemplazará al centralismo y federalismo?

Una pregunta que nos formulamos, en consecuencia, es: ¿Qué rasgos (disposiciones) de los aparatos públicos hacen que el Estado no permita asentarse en los procedimientos democráticos, desarrollarse a una buena política e instalarse a un sistema político? Esta indagación acerca del ‘mal’ Estado (la conformación institucional pública que excluye los mecanismos de responsabilidad, esto es, de evaluación de su eficacia y de relacionamiento estructural de la sociedad en las decisiones públicas) que impide funcionar a la ‘buena’ política (Crick, 2003) (procesamiento pacífico de los conflictos y estímulo a la racionalidad redistributiva –justa– en las decisiones públicas), y viceversa. Se corresponde a otra pregunta: ¿Cómo los procedimientos de la democracia (sistema político), en especial la particular

configuración de la política, condicionan la conformación estatal? En general, la ‘mala’ política corresponde y profundiza en las características del ‘mal’ Estado en que se asienta la democracia y su sistema político²⁷.

La ‘mala’ política impide que los esfuerzos de reforma estatal alcancen sostenibilidad y alineamiento con el tránsito del Estado (agenda estatal) hacia la modernidad. La exclusión de la sociedad y la falta de eficacia en la consecución de metas del desarrollo ilegitiman al Estado (instituciones del Estado), sin que la política pueda operar en la construcción ciudadana. Esto es, el derecho al procesamiento concertado del progreso económico y social. La ‘mala’ política debilita a la eficacia estatal, tanto como la ausencia de responsabilidad estatal debilita a la democracia. En una síntesis inexacta puede señalarse que el ‘mal’ Estado impide la conformación de la ‘buena’ política, tanto como la ‘mala’ política impide la conformación del ‘buen’ Estado²⁸.

¿Qué buscamos como Estado democrático y moderno? Sin el radicalismo que implica el tipo ideal de Estado democrático, la pregunta podría reformularse en lenguaje de O’Donnell (2007). ¿Qué buscamos como Estado que aloje un régimen democrático? Probablemente buscamos una forma orgánica y armónica de relación del Estado con la economía –con las tendencias del desarrollo–, con la sociedad –una relación adecuada y ponderada históricamente de los derechos dentro de un sistema de gobernabilidad–, y con la política –una legitimación estructural de la concertación como vigencia de la tolerancia y las relaciones pacíficas orientadas hacia el cambio.

Lo construido como esfera pública, esto es, los límites de (entre) lo público y lo privado, se refleja en las debilidades y fortalezas del Estado y la economía. La configuración de la esfera pública se transfigura en instituciones que cristalizan una correlación entre las burocracias públicas y los actores económicos.

27 Una vía de exploración muy importante es indagar hasta dónde el sistema político pudo y debió “independizarse” del Estado, paralela a otra –con mirada más aplicada–: si la reforma de la política (y del sistema) está asentada primariamente en la posibilidad de reconformación del “buen Estado”.

28 La virtuosidad con la que debe romperse el círculo perverso parece no corresponder a la reforma de la política en el mediano plazo, sino a la conformación del Estado en el largo plazo. Pero este es otro tema, quizás de la esfera de la reforma estructural de la política.

En suma, la construcción de un tipo de Estado en una formación social determinada está vinculada con el proceso de modernización que ha observado y con la construcción estratégica de la democracia. Las correlaciones entre Estado, sociedad y mercado están vinculadas con la forma en que se construyen los procedimientos democráticos (régimen democrático) en la perspectiva estratégica de la democracia (categoría de igual perennidad que el Estado). De este modo, la relación entre Estado y democracia se encuentra mediada, históricamente, por las correlaciones entre 'estatalidad' (atribuciones y funciones estatales), 'sociabilidad' (interacciones individuales y comunitarias en la producción y reproducción), y 'mercantiles' (difusión de mecanismos para la libre circulación de los factores).

Bibliografía

- Carrión, Francisco (2010). "La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones, el diálogo político en época de cambio". Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Cortés, Almudena (2010). "La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España". Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- Crick, Bernard (2003). *En defensa de la política*. Madrid: Tusquets.
- Gudynas, Eduardo (2009). "Estado y mercado en América Latina: una pareja dispareja". *Revista Nueva Sociedad* N° 221: 54-65.
- Laserna, Roberto et al. (2006). *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.
- O'Donnell, Guillermo (2007). "Notas sobre el Estado y la democracia". Ponencia presentada en el Seminario sobre Democracia en América Latina. Buenos Aires, Argentina.

- (2008). “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2006). *Informe de Desarrollo Humano 2005*. México DF: Mundi-Prensa México.
- Rojas Aravena, Francisco (2010). “España y América Latina: diálogo político en época de cambio”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- Sanahuja, José (2010a). “Iberoamérica y los países andinos en la cooperación al desarrollo española: identidades, valores e intereses”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- (2010b). “Identidades, valores e intereses: los determinantes de la cooperación al desarrollo española con América Latina”. Toronto. CALCS. 2010
- Verdesoto, Luis (2005). *Evaluación externa -- CIPCA*. La Paz (inédito).
- (2007). *La cooperación internacional y el SNV en el Ecuador*. Quito: SNV (inédito).
- Verdesoto, Luis y Gloria Ardaya (2010). *La estatalidad de la democracia y la democratización del estado en el Ecuador*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.