

Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local

Mikel Zurbano
Xabier Gainza
Eduardo Bidaurratzaga



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACION INTERNACIONAL
NAJOARTEKO LANBIDEZTA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local

Autoría: Mikel Zurbano, Xabier Gainza y Eduardo Bidaurratzaga

Coordinación: Amaia del Río Martínez

ISBN: 978-84-89916-91-3

Marzo 2014

Hegoa



www.hegoa.ehu.es

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81
48015 Bilbao

Tel.: 94 601 70 91
Fax: 94 601 70 40
hegoa@ehu.es

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría
Elhuyar Plaza, 2
20018 Donostia-San Sebastián

Tel.: 943 01 74 64
Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava

Apartado 138
Nieves Cano, 33
01006 Vitoria-Gasteiz
Tel. / Fax: 945 01 42 87

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Financiado por:



Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local

Mikel Zurbano
Xabier Gainza
Eduardo Bidaurratzaga



eman la zabal kazte



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
INIZIETIKO LANIKETA ETA GARAPENARI BURUZKO KASKETA INSTITUTUA

Índice

| | |
|--|----|
| Listado de siglas | 7 |
| Introducción: la emergencia de lo local en la globalización | 9 |
| 1. Las economías locales en la globalización | 13 |
| 2. Desde la gobernanza global a la local | 21 |
| 2.1. Gobernanza global | 23 |
| 2.2. La gobernanza multinivel | 27 |
| 3. Sociedad civil global | 31 |
| 4. La relación entre las migraciones y el Desarrollo Humano Local | 37 |
| 4.1. Efectos sobre la población emigrante | 40 |
| 4.2. Contribuciones de las migraciones al desarrollo humano en origen | 41 |
| 4.3. Contribuciones de las migraciones al desarrollo humano en destino | 46 |
| 4.4. Políticas migratorias para el desarrollo humano local | 48 |
| 5. La relación entre la cooperación al desarrollo y el Desarrollo Humano Local | 51 |
| 5.1. Limitaciones, potencialidades y evolución de la cooperación para el desarrollo humano | 53 |
| 5.2. Últimas tendencias y propuestas transformadoras de cooperación | 56 |
| 6. Comercio e inversión extranjera directa | 59 |
| 6.1. Implicaciones sobre el desarrollo humano | 61 |
| 6.2. La regulación local del comercio y la Inversión Extranjera Directa | 65 |
| 7. Tecnología e innovación | 69 |
| Bibliografía | 77 |

Listado de siglas

| | |
|--------|--|
| BAOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| DH | Desarrollo Humano |
| DHL | Desarrollo Humano Local |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas |
| ETN | Empresas Transnacionales |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GATS | General Agreement on Trade in Services |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OICV | Organización Internacional de Comisiones de Valores |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| ONG | Organizaciones No Gubernamentales |
| ONGD | Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SCG | Sociedad Civil Global |
| SEGIB | Secretaría General Iberoamericana |
| TIC | Tecnologías de Información y Comunicación |
| TRIPS | Trade Related Intellectual Property Services |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| WIR | World Investment Reports |

La globalización, el proceso mediante el cual se reordenan los procesos sociales y crecen las interdependencias a escala mundial, es una referencia ineludible en los análisis sobre el desarrollo hoy en día. Se trata de un fenómeno complejo y dinámico que tiene incidencia sobre diferentes esferas de la actividad humana, desde la organización de la vida social y económica en cada entorno concreto, a las relaciones internacionales, la gobernanza, el comercio, las inversiones, las migraciones, las manifestaciones culturales o la relación entre el hombre y el medio natural. Desde la óptica del Desarrollo Humano (DH), la globalización pone de manifiesto la aceleración e intensificación de determinado tipo de dinámicas con efectos de diverso tipo en una amplia serie de aspectos de gran importancia para la organización de las sociedades en su objetivo de mejorar las condiciones de bienestar y libertad de elección por parte de las personas ante diferentes alternativas.

En este documento analizamos a nivel teórico las implicaciones de la globalización sobre los procesos de desarrollo humano local. La globalización genera un reordenamiento de la estructura espacial en la que se reconfiguran los procesos sociales y se despliegan de manera desigual sobre diferentes escalas geográficas. En este marco el espacio local aparece como la escala donde se manifiestan los efectos de la reconfiguración de los procesos a escala global, pero lo local también emerge como espacio potencial para la recreación de un proyecto comunitario de desarrollo humano. Es decir, la articulación global-local más reciente nos remite a una secuencia donde las interconexiones y los mercados globales subsumen en primera instancia a las economías locales. Sin embargo, el local también surge como el espacio para articular otras dinámicas que favorezcan los procesos de desarrollo humano. Los efectos adversos generados por la globalización están siendo enfrentados desde lo local con la pretensión de construir desde abajo y a partir de recursos propios y formas de organización económicas, políticas y sociales que den protagonismo, capacidad de decisión y de transformación de dichas circunstancias adversas a los actores locales. En este sentido, en el presente documento defendemos que la visión desde el desarrollo humano local posibilita el empoderamiento territorial, la emergencia de los sujetos comunitarios en la globalización y, en consecuencia, una construcción de la globalización de abajo arriba permeable a los procesos globales.

El documento aborda diferentes aspectos de la interrelación global-local con la intención de dar luz sobre algunas opciones de políticas a implementar desde una perspectiva de Desarrollo Humano Local (DHL). En el siguiente apartado se pone en contexto el debate global-local desde el marco teórico del desarrollo humano y desde una perspectiva *de abajo arriba*, lo que nos lleva a abordar cuestiones como la construcción

social del territorio, el capital social, la gobernanza y aportaciones recientes como la innovación social y la resiliencia. Posteriormente se analiza el marco de regulación y participación de los agentes sociales y económicos que se establece entre diferentes escalas espaciales, desde la gobernanza global hasta la local. En el tercer apartado se discute el papel de la sociedad civil global en un marco de gobernanza global en el que los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales de participación abierta operan más allá de los límites de los estados-nación. En el cuarto apartado se analiza la relación entre las migraciones y el DHL, poniendo de manifiesto la necesidad de romper estereotipos sobre esa relación, así como de explorar diferentes opciones para contribuir a la mejora del bienestar de las personas a partir de la realidad ineludible de los procesos migratorios. En el quinto, la relación entre la cooperación al desarrollo y el DHL, teniendo en cuenta las deficiencias más significativas, así como últimas tendencias y propuestas de transformación más recientes por parte de diferentes agentes de cooperación. En el sexto apartado se abordan las implicaciones de la liberalización del comercio y la inversión sobre el DHL, así como diferentes aspectos para que una regulación adecuada del comercio y la Inversión Extranjera Directa (IED) proporcionen unas condiciones favorables para el desarrollo humano. Finalmente, se discute la relación entre la tecnología y el desarrollo, destacando que los nuevos enfoques sobre innovación subrayan el potencial del espacio local, lo que a priori puede servir para establecer procesos de desarrollo en los que la tecnología contribuya a la expansión de capacidades individuales y colectivas.

1. Las economías locales en la globalización



El debate de las relaciones entre espacios económicos y, en particular, entre lo global y lo local tiene un recorrido académico significativo. Pero a menudo, los estudios territoriales y los diversos enfoques conceptuales sobre el desarrollo local han obviado el proceso de globalización reduciendo el marco de análisis de la economía local a una inevitable supeditación de la misma a los imperativos de la economía global. Paralelamente, se produce un cuestionamiento del propio concepto de desarrollo con un reconocimiento de que sus objetivos son más amplios que el mero crecimiento o la bonanza de ciertos indicadores económicos. Estos debates promueven una continua transformación del concepto de espacio económico y una reformulación de las escalas espaciales que vinculan a las economías locales y globales de manera multiescalar.

A lo largo de las tres últimas décadas asistimos a una creciente revalorización de los espacios locales y regionales tal y como lo reflejan las abundantes aportaciones teóricas que sobre las economías locales y regionales han sido desarrolladas durante este periodo. Puede parecer paradójico que este desarrollo teórico tenga lugar en un contexto de creciente globalización económica que privilegia los flujos globales y constriñe la distancia económica. Sin embargo, a lo largo de los últimos años muchos autores han destacado esta realidad espacial que conjuga la pujanza de la globalización con la emergencia de lo local¹. Precisamente el neologismo *glocalización* (Swyngedouw, 1997; Brenner, 2003) viene a enfatizar la unicidad de las dinámicas de globalización y de localización que lejos de ser observados como fenómenos contradictorios son analizados como las dos vertientes de un mismo proceso de reformulación territorial a escala mundial.

El encadenamiento desde lo global a lo local aboca a las economías locales a una exposición desmedida a las fuerzas y agentes globales y entraña una posibilidad de desarrollo dinámico para algunas de ellas en el mejor de los casos y un debilitamiento generalizado de la mayoría. Esta adaptación local al entorno global provoca una creciente competencia entre las economías regionales y locales y en esta carrera competitiva hay regiones que pierden y regiones que ganan (Benko y Lipietz, 2000). Por lo tanto, la globalización incorpora dinámicas de potencialidad local y regional para aquellas regiones bien posicionadas en las cadenas de producción globales y adaptadas a la economía del conocimiento. Pero, al mismo tiempo, genera procesos de exclusión de regiones y economías donde los sistemas locales de producción son destruidos o no consiguen incorporarse adecuadamente en la nueva división

¹ Entre otros, gran parte de los autores que se exponen en la bibliografía.

internacional del trabajo. El desempleo, la desestructuración productiva y social, el empobrecimiento son consustanciales a esos procesos. La crítica a la globalización que realizan algunas escuelas tiene más que ver con la marginación de ciertos territorios del proceso de globalización antes que con un rechazo a la exclusión social y al paradigma del desarrollo.

Esta formulación global-local de *arriba abajo* no es la única posible ni deseable a la hora de afrontar la dinámica global por parte de los territorios. En el marco del DH los pilares sobre los que se debe asentar el desarrollo local pone el acento en la construcción del mismo desde la cohesión y la iniciativa comunitaria local. Esta prioridad significa que las relaciones local-global se articulan de *abajo arriba*, sin perder la perspectiva de las interrelaciones y flujos que impactan desde la escala global. Esta perspectiva de desarrollo local no busca tanto la especialización productiva para la inserción en las cadenas globales de producción y en la división internacional del trabajo como generar un proyecto comunitario de desarrollo que busque la cohesión y el bienestar social y personal. Ahora bien, la potenciación de las capacidades y recursos locales y la adaptación dinámica de los procesos sociales, económicos e institucionales territoriales es algo dinámico y necesariamente supeditado a la realidad socioeconómica global en transformación.

El DHL pone el énfasis en las capacidades no sólo individuales sino también colectivas. Uno de los principales activos para el desarrollo de las capacidades colectivas es el capital social entendido como la cantidad y calidad de las relaciones sociales sobre un compromiso compartido de valores sociales (Staveren, 2001). Baerenholdt y Aarsaether (2002) incluyen dentro del capital social no sólo las conexiones entre personas y redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de ellas emergen, sino también aspectos más específicos como la innovación social y tecnológica y la pertenencia a comunidades con base territorial donde las relaciones de proximidad configuran las redes sociales más compactas. Así, las estrategias del territorio estarán conformadas también por el desarrollo y la acumulación del capital social entendida en sentido amplio. La difusión y transmisión de conocimiento tácito –y explícito– entre agentes económicos, sociales e institucionales locales a través de redes formales e informales locales generados desde la proximidad y la confianza mutua anima el desarrollo del capital social y de las capacidades colectivas. Estos procesos de transmisión local de conocimientos y el desarrollo de capital social y de densidad institucional local se refuerzan mutuamente y pueden dar lugar a la articulación de una gobernanza asociativa local de calidad (Gertler, 2002). La creación y recreación del capital social es así un factor básico para la construcción social del territorio en el contexto global porque establece los cimientos de un reconocimiento colectivo en un proyecto de desarrollo comunitario.

Desde otro prisma pero abundando en este sentido, Klein (1997) considera la capacidad de movilización social desde la base local como una pieza fundamental para que los territorios aspiren a ser agentes activos de los procesos globales. En este sentido, la lógica política de la reformulación espacial anima el empoderamiento territorial y

la constitución de un escenario de gobernanza local. El marco local es un escenario privilegiado para la concertación —explícita o implícita— y el partenariado entre los actores locales que crean interrelaciones sociales y económicas sobre la base de la confianza y la existencia de valores compartidos. Estos procesos, a su vez, son elementos que enriquecen el capital social local y configuran un marco de micro y mesoregulación particular con un mayor potencial de participación de los actores locales en los procesos socioeconómicos locales.

Avanzando algo en esta línea algunas corrientes de la innovación social (Moulaert, Ailenei, Nussbaumer...) han enfatizado la relación existente entre capital social y gobernanza local. Partiendo de una ontología comunitaria, estos autores ponen el énfasis en las transformaciones e innovación del capital social y la gobernanza como aspectos claves del desarrollo comunitario (Moulaert et al., 2005). La cooperación de diversos actores, la participación social, las redes de agentes sociales y económicos, los procesos de aprendizaje mutuo... son activos relacionales que tienen valor en sí mismos y constituyen un nuevo modelo de construcción comunitaria en torno a un proyecto compartido. La integración social en la comunidad es un aspecto que necesariamente acompaña a los procesos de innovación en las relaciones sociales. Los espacios locales socialmente innovadores y responsables ponen el acento, por lo tanto, en el desarrollo sostenido y efectivo de las capacidades colectivas en un contexto de fuerte cohesión social. Es la primacía de las innovaciones en el capital social e institucional la que permite la promoción de dinámicas de empoderamiento comunitario. De esta manera, los espacios locales *socialmente innovadores o responsables* empujan los procesos de articulación global-local desde abajo en la medida que privilegia la emergencia del sujeto territorial local.

La reformulación del marco global-local que proponemos está sustentada en un proyecto comunitario con dos pilares que se retroalimentan y que lo hacen deseable y posible. Por una parte, un proyecto comunitario de desarrollo local como eje de actuación privilegiado en base al concepto de desarrollo humano. Este expresa la capacidad de una colectividad para definir y llevar adelante un proyecto común a partir de un proceso colectivo que permita la creación y desarrollo de dicha capacidad. Tal capacidad se torna particularmente necesaria en momentos de cambio y transformación, mediante su contribución a hacer frente a las resistencias al cambio, y reforzando la creatividad y la resiliencia. Por lo tanto, el desarrollo humano local contribuye al empoderamiento de la comunidad local que es, asimismo, un requisito esencial para la emergencia de los territorios como sujetos globales en una nueva división internacional del trabajo más justa.

Por otra parte, el marco global-local se apoya en un proyecto comunitario de desarrollo que permite la adaptación dinámica de los procesos sociales, económicos e institucionales territoriales a la realidad socioeconómica global en transformación en un contexto de crisis e inseguridad socioeconómica. Según Putnam (2000), el capital social se conforma desde una doble perspectiva. Una primera, corresponde a los lazos internos de la región (*bonding capital*) y la otra transita a través de las

interrelaciones con el exterior de la región (*bridging capital*). Ambas contribuyen a la producción y reproducción de las redes de cooperación, confianza y reciprocidad del territorio y, por lo tanto, al impulso de su desarrollo socioeconómico. Pero, mientras el primero, *bonding capital*, lo hace articulando dinámicas de inclusión (o exclusión) en las redes de proximidad a partir de las categorías de pertenencia e identidad, el segundo, *bridging capital*, contribuye a través del fenómeno de inclusión (o exclusión) en las redes de larga distancia a partir de la movilidad o flujos reales o virtuales. El grado y la calidad de la articulación entre ambos tipos de red partiendo desde la realidad local son fundamentales para el potencial de activación del desarrollo comunitario y para su construcción como actor socioeconómico relevante². En un contexto de globalización económica las comunidades locales también experimentan una creciente apertura externa y una intensificación en las interrelaciones socioeconómicas. Esta realidad coadyuva al DHL a la toma en consideración de estrategias de construcción de redes y relaciones de larga distancia o multiescalares que partiendo desde la capacitación colectiva de las comunidades locales vincule a estas de forma no subordinada con otras comunidades de diferentes escalas regionales, nacionales, continentales y/o globales.

Esta articulación local-global de *abajo arriba* puede ser el vehículo de otra globalización diversa, sostenible y de contenido social que universalice no solo el mercado sino también los derechos sociales. Sin embargo, los procesos de desarrollo local no pueden obviar que el marco global sigue siendo el espacio privilegiado de acumulación de capital y que en la transición hacia otro modelo de globalización las comunidades locales siguen siendo muy vulnerables a las dinámicas globales.

La realidad de creciente vulnerabilidad y falta de seguridad de las comunidades locales en el contexto de una globalización generadora de incertidumbre y disparidades enfrenta a los territorios locales a la necesidad de responder con rapidez, adecuación y flexibilidad a los renovados retos globales. La necesidad de responder a nuevos desafíos en situaciones cambiantes requiere que el territorio tenga una gran capacidad de resiliencia. Las regiones resilientes presentan resultados más satisfactorios en el largo plazo, dado que la capacidad de adaptación y respuesta adecuada a diferentes circunstancias adversas la muestran aquellas comunidades, colectivos o marcos locales-regionales que mantienen indicadores socioeconómicos de calidad de vida apropiados durante largos periodos de tiempo. Evidentemente, el diseño e implementación de unas u otras políticas, así como la creación y desarrollo de unas adecuadas estructuras de gobernanza, serían piezas centrales de este puzzle de la generación de resiliencia (Christopherson, Michie y Tyler, 2010).

En el contexto actual de una economía global generadora de creciente volatilidad y vulnerabilidad, la resiliencia sería una capacidad local-regional en la búsqueda de estrategias de adaptación y supervivencia para enfrentar la incertidumbre e inseguridad socioeconómica que todo ello genera (Christopherson, Michie y

² También otros autores como Lundvall (2002) coinciden en la necesidad de combinar en la escala mesoeconómica, una fuerte cohesión interna (*integración*) con la apertura al mundo exterior (*conexión*).

Tyler, 2010). Esta respuesta precisaría de una planificación y diseño de estrategias apropiados, de tal forma que permitiera desarrollar las capacidades necesarias para enfrentarse satisfactoriamente a diferentes adversidades hipotéticas futuras (Muller, 2010).

Esto enlaza de lleno con otros conceptos vinculados a otras áreas de conocimiento y/o corrientes de pensamiento, como el de seguridad humana o el desarrollo de capacidades individuales y colectivas. La aportación singular de la resiliencia es que su incorporación en este marco contribuya a limitar los efectos negativos de una amplia gama de adversidades potenciales en una economía global incierta en la senda de la construcción de procesos de apropiación, gobernanza y desarrollo endógeno necesarios para la promoción del desarrollo humano y el bienestar.

Por otra parte, la perspectiva desde la base de los procesos locales a los globales resulta interesante también para la construcción de otra globalización de dimensión social y enraizada vinculada a las capacidades colectivas. La globalización así entendida puede ser un vehículo para universalizar los valores y las singularidades sociales, económicas y políticas de carácter local y regional. Pero esta perspectiva desde el desarrollo humano también propone contraponer a la pretensión de universalidad del mercado libre y los flujos económicos globales otro objetivo, el de la universalidad de los derechos humanos, sociales y políticos, estableciendo las condiciones para su puesta en vigor. Estas condiciones no son exclusivamente locales si no que exigen la colaboración efectiva de organizaciones y fuerzas sociales e institucionales a diferentes escalas –nacional, continental y global– (Coraggio, 2000). En efecto, para que el desarrollo humano local sea una alternativa universal para otro desarrollo es precisa la transformación de las condiciones de regulación de los mercados y de la intervención pública en las escalas espaciales más amplias desde lo local hasta lo global.

En definitiva, partimos de la necesidad de una reformulación del marco global-local sustentada en un proyecto comunitario con dos pilares que se retroalimentan y que lo hacen deseable y posible. Por una parte, un proyecto comunitario de desarrollo local como eje de actuación privilegiado en base al concepto de desarrollo humano. Este expresa la capacidad de una colectividad para definir y llevar adelante un proyecto común a partir de un proceso colectivo que permita la creación y desarrollo de dicha capacidad. Tal capacidad se torna particularmente necesaria en momentos de cambio y transformación, mediante su contribución a hacer frente a las resistencias al cambio, y reforzando la creatividad y la resiliencia. Por lo tanto, el desarrollo humano local contribuye al empoderamiento de la comunidad local que es, asimismo, un requisito esencial para la emergencia de los territorios como sujetos globales en una nueva división internacional del trabajo más justa.

Por otra parte, el marco global-local se apoya en un proyecto comunitario de desarrollo que permite la adaptación dinámica de los procesos sociales, económicos e institucionales territoriales a la realidad socioeconómica global en transformación en

un contexto de crisis e inseguridad socioeconómica. Esta articulación local-global de *abajo arriba* puede ser el vehículo de otra globalización diversa, sostenible y de contenido social que universalice no solo el mercado sino también los derechos sociales. Sin embargo, los procesos de desarrollo local no pueden obviar que el marco global sigue siendo el espacio privilegiado de acumulación de capital y que en la transición hacia otra modelo de globalización las comunidades locales siguen siendo muy vulnerables a las dinámicas globales.

2. Desde la gobernanza global a la local



En este apartado intentamos entender el actual marco de regulación e intervención y participación de los agentes sociales y económicos que se establece entre diferentes escalas espaciales de gobernanza³, desde la gobernanza global hasta la local pasando por niveles intermedios donde se sitúa la gobernanza estatal-nacional que históricamente ha desempeñado un papel central en el marco de las economías nacionales coherentes y autocentradas. Puesto que este capítulo analiza las interacciones entre las escalas global y local, la vertiente espacial de la gobernanza multinivel es el foco de atención del análisis en este apartado. Pero hay que tener en cuenta que la gobernanza multinivel también se refiere a aspectos funcionales de la misma. Además, nuestro objetivo no pasa por el diagnóstico y el diseño de unas bases normativas para una gobernanza en consonancia con el DHL. Ambos elementos asociados a la gobernanza tienen su desarrollo en el capítulo que de manera específica trata sobre gobernanza y desarrollo humano local. En este apartado pretendemos, más bien, caracterizar la articulación entre las formas de gobernanza en diversos niveles entre la escala local y la global, y a partir de aquí ofrecer algunas claves para la construcción de una gobernanza multinivel que facilite el desarrollo de las capacidades colectivas y sistémicas de las comunidades locales.

2.1. Gobernanza global

Una de las principales fuentes de inestabilidad social y económica en el actual panorama social y económico mundial tiene que ver con la dicotomía entre el avance y profundización del proceso de globalización económica y su corolario de expansión de los agentes transnacionales y la debilidad de los mecanismos de gobernanza global. En el contexto global actual hay nuevos y renovados problemas cuyo principio de resolución requiere de una acción colectiva global, más aún en un contexto de crisis. Esto se incardina con una nueva conciencia compartida sobre los límites del actual modelo de acumulación y con una nueva visión sobre cómo enfrentar los problemas globales que pasa por el paradigma de la gobernanza a diferentes escalas incluida la global.

Sin embargo, el déficit en la construcción de la gobernanza global es una realidad ampliamente aceptada. Esta realidad dispar entre el elevado nivel de integración supranacional en el ámbito económico y el débil avance en la regulación y la política global genera no sólo fuertes impactos sociales, ecológicos y económicos a escala mundial sino

³ Nos referimos a la gobernanza en general pero el detalle del análisis está centrado, en particular, en la gobernanza económica aunque es fácilmente extensible a otros ámbitos cercanos desde el sociopolítico que envuelve al resto, hasta el ecológico, cultural, etc.

también disfuncionalidades en la gestión socioeconómica (los problemas derivados del contagio de la crisis financiera, las cuestiones de seguridad y riesgo globales, los paraísos fiscales o la competencia fiscal, entre otros) y de los bienes públicos globales.

La realidad de la economía global plantea el desafío de contrarrestar el poder global de los agentes transnacionales y sus intereses hegemónicos en una época en la que los estados han visto limitada su capacidad de intervención económica y política precisamente por la supremacía de los agentes y mercados globales y la falta de articulación de la sociedad civil. Sin embargo, la preeminencia de los Estados como sujetos políticos globales y la divergencia de intereses y proyectos entre los mismos, perjudican y limitan la construcción de una gobernanza global efectiva y equitativa. En estas últimas décadas de empuje globalizador son abundantes las muestras de que no estamos avanzando en esa dirección.

La gobernanza global tiene que ver con el sistema de normas e instituciones establecido por la comunidad internacional y los actores privados con el fin de gestionar los asuntos políticos, económicos y sociales a escala mundial. Una buena gobernanza en el ámbito global (así como en otros niveles), debería promover valores como la libertad, la seguridad humana, la diversidad, la equidad y la solidaridad en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Asimismo, debería garantizar el respeto de los derechos humanos, el imperio de la ley en el plano internacional, la democracia y la participación, la cooperación entre estados, fomentar actividades empresariales y respetar los principios de responsabilidad, eficacia y subsidiariedad (Comisión Mundial, 2004).

Muchos de estos principios y criterios coinciden con la salvaguarda y desarrollo de las capacidades colectivas y sistémicas del enfoque de DHL. Sin embargo la realidad actual de la gobernanza global no garantiza una base suficiente para la implementación de esos principios a escala global. Es necesario partir, pues, de una propuesta efectiva sobre la gobernanza global que asegure un sistema democrático multilateral y que sea garante de una adecuada provisión de los bienes públicos globales. Los criterios que debe satisfacer este renovado multilateralismo son, en primer lugar, la asunción de la existencia de varios niveles de gobierno, es decir, la gobernanza multinivel, para una gestión de la globalización ajustada a la realidad de las escalas espaciales de regulación –local, regional, nacional, continental y mundial– que hemos avanzado al inicio y que ofrezca respuestas desde la escala más próxima y más eficaz para la ciudadanía. Por otra parte, está la necesaria adecuación de nuevos espacios de participación y el reconocimiento de la existencia de distintas comunidades políticas superpuestas asentadas sobre ciudadanías múltiples que afectan al contenido de la paz y el desarrollo humano. En tercer lugar, en el contexto global es preciso el reconocimiento y de la adecuada canalización de los actores no estatales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la sociedad civil (Mesa, 2012).

El marco de la gobernanza global actual consiste en un haz de instituciones multilaterales, normas y acuerdos en general débiles y parciales heredados en parte del orden

formal establecido en la ONU y Bretton Woods. Desde la quiebra del orden de Bretton Woods se produjo un vacío en la gobernanza económica mundial que vino a ser ocupado por los mercados y las organizaciones transnacionales. La reorientación de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o Banco Mundial a partir del Consenso de Washington no ha soslayado la realidad de la decadencia de la gobernanza económica multilateral, ni siquiera el aporte más reciente de la Organización Mundial del Comercio (OMC) –sumida en una crisis institucional– ha contribuido a solventar la situación. Como alternativa a la debilidad del sistema multilateral, hay que destacar el desarrollo más reciente de una arquitectura de débil carácter institucional y menor consolidación relacionada con foros y redes más o menos formales como el G-20 (G-8, etc.), el foro de Davos, etc.

En general, el debate que se plantea actualmente en relación a la construcción efectiva de la gobernanza económica global refleja la tensión entre dos visiones sobre la modalidad de los acuerdos a desarrollar.

Una visión que pone el énfasis en los acuerdos institucionales multilaterales formales en el marco legal internacional, en el que tienen cabida los citados sistemas de Naciones Unidas, el de las instituciones de Bretton Woods y la OMC. Sin pretender realizar un diagnóstico exhaustivo, un buen número de autores resaltan la inoperatividad e ineficacia de los organismos multilaterales antes citados por razones diversas. Las críticas van dirigidas hacia el desajuste de las funciones iniciales de esos organismos con la actual realidad de la globalización, al escaso desempeño en términos de resultados, o al déficit democrático y la opacidad en su funcionamiento. Es el caso del FMI o el Banco Mundial cuyas funciones iniciales de supervisores y garantes del orden monetario y financiero internacionales derivaron en la implantación de una vigilancia estricta de los principios monetaristas a través de los programas de ajuste estructural en algunos países con dificultades financieras y monetarias con el objeto de salvaguardar los intereses de determinados agentes económicos. O el de la OMC, heredera del legado del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), cuya institucionalización más fundamentada en el proceso de globalización no ha impedido su colapso debido a una gestión asimétrica del orden comercial global. Sin embargo, la pérdida de relevancia de las instituciones basadas en el consenso de Washington no se ha traducido en un mayor peso de los organismos de Naciones Unidas, que viven en un proceso de redefinición de sus funciones y de su papel en el escenario de la gobernanza global.

La deficiencia actual de este marco multilateral da lugar a otra perspectiva con una articulación informal de la gobernanza global. La construcción informal de la gobernanza global realza la importancia de los acuerdos y foros del tipo G-20 y otros formatos no institucionalizados y con mayor protagonismo directo de los estados. También se incluyen en este formato las redes transnacionales informales. Existen algunos embriones informales que pueden apuntar a generar un cuerpo político global y una comunidad transnacional en un futuro. Estas redes transnacionales extienden el alcance de los mecanismos de gobernanza formal y crean una retícula reguladora en diversos ámbitos. Las más visibles están relacionadas con los mercados financieros

donde la debilidad reguladora es una evidencia además de una fuente permanente de inseguridad. Así, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) reúne a los reguladores de valores a escala mundial y ofrece principios globales y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea tiene la misma función para el caso de los reguladores bancarios. Estas redes ejercen una influencia cierta a partir de los estándares y principios que establecen, hasta el punto de que a menudo son referencia para las autoridades nacionales, sin embargo no están sujetas al poder político ni al control de la sociedad civil. En efecto, este formato de construcción de la gobernanza global puede ser más ágil y eficaz para responder a desafíos globales cambiantes pero es un exponente de opacidad y asimetría en la participación de todos los estados y agentes potenciales, en particular la sociedad civil, con aspiraciones de participación real y efectiva en la gobernanza global.

La evolución de la dinámica globalizadora, más aún en el contexto de crisis es incierta y cuestionable. Pero, sin entrar en este debate, sí es interesante reflexionar sobre el posible impacto de la crisis en la dinámica de construcción de una gobernanza global. Por un lado, si algo ha evidenciado el impacto de la crisis es que ha fortalecido la tesis de la sociedad de riesgo global (Beck, 2002) y, por lo tanto, la necesidad de salvaguardar la seguridad y los bienes públicos globales y, en particular, el *bien público global* de precaución y seguridad financiera y estabilidad macroeconómica. Es en la provisión del mismo donde, por ejemplo, un renovado y reformado FMI podría cumplir su papel sobre otras bases más abiertas y equitativas. La falta de legitimidad reciente del FMI y su falta de recursos tienen que ver con su trayectoria reciente y un abandono del carácter multilateral en la intervención de los estados en el ámbito financiero. Pero la crisis pone en evidencia la necesidad de una re-regulación en las finanzas y de una revisión de las políticas ortodoxas implementadas hasta ahora. Un FMI democrático y con un objetivo social prioritario puede ser un símbolo de una construcción democrática de la gobernanza global que con la crisis vienen reclamando los agentes económicos y sociales más comprometidos con otro modelo de desarrollo. En todo caso, parte de las respuestas al déficit de gobernanza (económica) global apuntan en la dirección ya comentada de la delegación de poderes reguladores a una tecnocracia global autónoma y aislada del poder político (nacional) carente de legitimación social.

Sin embargo, desde una perspectiva de DH la gobernanza global necesita articular un *cuerpo político global*, sustentada en normas comunes, una comunidad política transnacional y nuevos mecanismos de responsabilidad adecuados al escenario global (Rodrik, 2011).

Y es que la gobernanza global necesita una legitimidad política y que rinda cuentas (*accountability*), de forma que la exigencia para la misma es trascender el carácter elitista y exclusivo de ciertos foros y redes de intervención global donde prima el interés particular. Desde la perspectiva normativa Rodrik (2011) plantea cuatro principios indispensables para un horizonte más democrático y socialmente deseable desde la perspectiva de la gobernanza de la globalización. En primer lugar,

frente a la supeditación actual de la política a la razón económica, es la democracia, y no los mercados, la que proporciona la disciplina para una gobernanza donde se atiende al interés general. En segundo lugar, es indispensable tener en cuenta que la gobernanza democrática y las comunidades políticas están organizadas en su mayoría en el marco de estados nacionales y así lo estarán en un futuro próximo. Además es preciso tener en cuenta la pluralidad de los medios para el bienestar o que no hay “una única vía” para el desarrollo. Por fin, el objetivo de los acuerdos económicos internacionales debe *compatibilizar* la mayor reducción de las barreras al comercio e inversión con el mantenimiento del espacio y diversidad de los acuerdos institucionales nacionales. En definitiva, pone en valor el papel de las instituciones y acuerdos nacionales así como la función de los estados-nacionales como garantes de los derechos sociales y civiles.

Ruggie (2004) afirma que una gobernanza *multilateral comprometida (embedded)* debe ir más allá del multilateralismo centrado en el estado hacia un multilateralismo que acepte activamente las potenciales contribuciones a la organización social global de la sociedad civil y los actores corporativos. La articulación de una sociedad civil global es un eje sustancial en esta construcción, por su capacidad de legitimación de la gobernanza global y debido a su potencial de hibridar dinámicas sociales a diferentes escalas espaciales impulsadas desde las comunidades locales. Por la significación y trascendencia de la sociedad civil *global* la analizamos en un apartado específico.

2.2. La gobernanza multinivel

Por otra parte, la construcción de la gobernanza global tiene una dimensión escalar insoslayable. La tensión entre las salidas más plausibles –frente a las deseables– de la gobernanza global (formal-multilateral vs. informal y anclada al estado o a redes tecnocráticas) está también atravesada por el carácter de la articulación global-local y las formas de gobernanza derivadas de la misma. Los diversos escenarios de integración regional y continental ofrecen un ámbito específico de gobernanza a mitad de camino entre la escala global y los marcos nacionales y locales. En un contexto de soberanías fragmentadas los estados mantienen un papel político de primera magnitud aunque están muy limitados en el ámbito económico. Estos siguen siendo los principales actores políticos de la globalización y algunos autores reivindican su papel central en la praxis de la regulación no solo nacional sino también global (Rodrik, Stiglitz, Acemoglu y Robinson,...). Los espacios nacionales han perdido o están perdiendo la centralidad como los ámbitos de coherencia económica que se traslada a la escala global (y continental), pero siguen siendo los que cristalizan y articulan la cohesión social a partir de normas, acuerdos, costumbres, leyes, valores, etc. que canalizan los conflictos e intereses diversos bajo la dirección del estado en torno a un proyecto colectivo integrado más o menos legitimado.

Por su parte los espacios locales recrean un entorno de proximidad relacional que posibilita marcos de mesoregulación a partir de la interacción entre clusters económicos, grupos de interés, instituciones y agentes sociales locales tal y como lo hemos

avanzado al inicio. Los procesos de descentralización institucional y administrativa constituye un aspecto añadido que refuerza la gobernanza local al dotarla de una dimensión política que contribuye al reconocimiento de la identidad comunitaria y a su capacidad autoorganizadora.

El carácter multinivel de la gobernanza obliga a reconocer la realidad entrelazada de la regulación a múltiples escalas y a entenderla en contextos diversos y particulares. La construcción de la gobernanza global debe adecuarse también a los diversos intereses y procedimientos de las fuerzas sociales y económicas que actúan en distintos niveles territoriales. Sostenemos que esta posibilidad estará más cerca de materializarse cuanto mayor sea el empoderamiento y la fortaleza de las comunidades locales vinculadas con un proyecto de desarrollo humano y una mejora de las capacidades colectivas y en particular del capital social.

El proceso de construcción de una gobernanza multinivel efectiva, democrática e inclusiva puede dotar a la gobernanza local de una mayor capacidad de resiliencia y adaptación al contexto global siempre que las comunidades locales sean sujetos reales en este proceso. Es decir, la articulación multinivel de la gobernanza global ha de estar cimentada en una gobernanza local empoderada y con una participación activa y real de los agentes sociales y económicos. A través de esta articulación desde la base se potencian las capacidades sistémicas adscritas a la gobernanza multinivel. Hay dos instrumentos que aparecen de manera significativa en este proceso. Por un lado, el desarrollo y acumulación de capital social *bridging* –responsable de generar vínculos sociales de larga distancia– es un aspecto clave en la articulación de la gobernanza multinivel de base local. Tal y como adelantamos, este capital pone el énfasis en las interrelaciones entre múltiples agentes situados en territorios diversos. El desarrollo del conocimiento y articulación de redes basadas en la confianza y el conocimiento permite una mayor fluidez en la articulación de redes institucionales y sociales intercomunitarias.

El otro instrumento que suscribe la prioridad de la acción local es el principio de subsidiariedad. La consideración de este principio es otro aspecto clave para este modelo de gobernanza multinivel *de abajo arriba*. El concepto de subsidiariedad remite a la asunción preferente de la gobernanza por los niveles territoriales más cercanos, de manera que las instancias institucionales superiores deben actuar *sólo* en aquellas tareas que no puedan realizarse en un nivel espacial inferior. Esto no significa que la escala inferior es la mejor solución para todos los problemas, pero la subsidiariedad interpela a la acción preferente desde el nivel territorial básico (Kazepov, 2010). Tanto los procesos de descentralización administrativa en curso como la creciente importancia de los actores no gubernamentales contribuyen a la operatividad de este concepto. La relación entre el reajuste de la escala territorial y la difusión de nuevas formas de gobernanza se puede observar, asimismo, en la implicación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión justificada en la necesidad de la participación y cercanía y proximidad ciudadana en los mismos. La difusión del concepto de subsidiariedad sirve como base legítima tanto para incrementar la efectividad como para impulsar un

mayor empoderamiento de los agentes locales implicados en los procesos de gobernanza multinivel.

La gobernanza como nueva formulación de la gestión de lo público genera un escenario más heterárquico y reticular donde previamente existía una formulación más centralizada y vertical, por lo tanto son los poderes públicos quienes deben afianzar y dotar de legitimidad social y política al sistema. Esta legitimación se debe asegurar mediante una mayor rendición de cuentas (*accountability*), transparencia, democracia y reparto de competencias en un contexto multinivel. En este marco son los territorios y comunidades locales los mejores garantes de la soberanía y del interés común.

Es preciso partir de la consideración ya anticipada del papel crucial de la sociedad civil global en la articulación de una gobernanza multinivel construida desde los cimientos locales y con una legitimación, democracia, transparencia y rendición de cuentas donde prevalezca el interés común. La gobernanza ha incorporado nuevos actores, además del estado que pierde su centralidad tradicional, en el modelo de gestión de los asuntos públicos. Son los grandes actores privados quienes emergiendo con fuerza se han posicionado de manera más prominente en las nuevas redes y órganos de gestión paralelos a los gobiernos. La sociedad civil, por otra parte, viene a ser quien dota de legitimación democrática a la gobernanza.

En el marco de la gobernanza global la incorporación de actores no estatales en las redes transnacionales formales e informales de gobernanza ha estado vinculado en buena medida a aquellas entidades, empresas u organismos con intereses privados y con una gran vinculación a los entornos de poder gubernamental. En cambio, la sociedad civil no goza de una proyección global consolidada. La coherencia y el papel de la sociedad civil en el marco territorial local y nacional están cambiando por un modelo de organización donde priman la comunidad de intereses, valores e identidades que cristalizan a escala global.

Las organizaciones de la sociedad civil se activan de manera creciente para responder a problemas globales y son actores cada vez más decisivos para los objetivos de DH y la lucha contra la pobreza y la exclusión, el cambio climático y otros problemas derivados de la falta de seguridad global. Exponemos a continuación algunos de los argumentos para justificar el carácter emergente de esta sociedad civil a escala mundial a sabiendas que su apuntalamiento y consolidación futuras son el eje vertebral para la construcción de una gobernanza multinivel de abajo arriba democrática y transparente y de que la misma es objeto de una controversia no resuelta.

Los embriones de la participación y activación de la Sociedad Civil Global (SCG) se pueden encontrar en el mismo sistema de las Naciones Unidas con su Consejo Económico y Social (ECOSOC) quien con el mandato de realizar consultas mantiene actualmente una red de 2100 Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) para implementarlas. En la Primera Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 al calor de la aprobación de la Agenda 21 la ONU realizó un cambio en su modelo de toma de decisiones reconociendo la necesidad de incorporar a la sociedad civil como parte esencial del objetivo de desarrollo sostenible. Con posterioridad, la consideración de la sociedad civil en el sistema de Naciones Unidas derivó en una participación de organizaciones de la sociedad civil en diferentes foros y cumbres

organizadas por NNUU: por ejemplo, la Conferencia por el Desarrollo Sostenible y la Conferencia Mundial de las Mujeres. Esta interacción de agentes de la sociedad civil con instancias multilaterales vinculadas a las Naciones Unidas podría configurar una nueva concepción en la gobernanza global, ya que permite una primera visualización de la SCG como actor decisivo en la política y gobernanza mundiales. La nueva concepción de la gobernanza global infiere un mayor contenido democrático y una mayor legitimidad de la misma, además de una creciente conciencia que podría acarrear transformaciones en el modo en que la política y las instituciones tradicionales responden y operan en el contexto global.

En cualquier caso la frágil consistencia académica del propio concepto de SCG nos obliga a acotarlo para luego contextualizar el debate sobre su coherencia y su significación en el actual contexto global y en el marco del DHL. El propio concepto de sociedad civil ha conocido diferentes acepciones a lo largo de la historia. Desde los orígenes liberales, hegelianos, marxistas y gramscianos del concepto hasta el concepto más actual que caracteriza a la sociedad civil por su autonomía en relación al estado y al mercado. En esta visión actual la sociedad civil no pretende el control o la conquista del poder político sino establecer una esfera propia para influenciar y condicionar el marco de decisiones públicas y privadas. De alguna forma la sociedad civil se mira en el espejo del Estado aun siendo autónomo en relación al mismo. Es así que la sociedad civil ha estado históricamente encasillada al modelo territorial del Estado-nación y se ha constituido en el mismo.

En el contexto de la globalización la consideración de un cuerpo de sociedad civil se enfrenta, por lo tanto, a la debilidad de la arquitectura política global y la fragilidad institucional multilateral que pueda dotar de coherencia a la sociedad internacional. Por lo tanto, los diversos estudios sobre la SCG interpelan en primer lugar a la transformación y pérdida de soberanía de los estados y otorgan la responsabilidad de la emergencia de la SCG a diferentes aspectos que no son incompatibles. Es el caso de la sociedad red que según Castells (2006) es el soporte tanto de los estados como de la SCG. De esta manera, la SCG se configura con el soporte de las redes generadas en torno a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y los sistemas de información, además de las movilizaciones simbólicas. Para Kaldor (2003) la novedad en la construcción de la sociedad civil es la globalización y a partir de aquí propone cinco versiones distintas en el uso del concepto de sociedad civil en el contexto de la globalización⁴. Lo más significativo de esta visión es que las versiones contemporáneas de sociedad civil en la globalización tienen objetivos normativos (neoliberal: beneficios de la sociedad occidental; posmoderna: descomposición del estado-nación; activista: emancipación política). La autora realza la idea de la universalización de la democracia como consecuencia de la globalización.

Pero, sin embargo entiende que los movimientos que forman parte de la SCG no tienen por qué compartir un ideario común, ni siquiera en relación a la propia globalización.

⁴ Dos son variaciones de conceptos anteriores –sociedad burguesa y *societas civilis*– y además incorpora tres derivaciones contemporáneas –versión activista, neoliberal y posmoderna–.

En definitiva, la SCG comprende a movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales de participación abierta que operan más allá de los límites de los estados-nación y son autónomas en relación a los estados y organismos multilaterales y corporaciones transnacionales con fines de lucro. La influencia de la sociedad civil global se ejerce de varias formas. Las organizaciones de la sociedad civil presionan a los gobiernos en las conferencias nacionales e internacionales. Participan de manera activa en la defensa y la movilización de la opinión pública. Fomentan la transparencia y la responsabilidad democrática mediante la crítica y el control del cumplimiento de los compromisos internacionales. No obstante, su influencia está limitada a estos canales indirectos. Salvo pocas excepciones, no poseen representación formal en las organizaciones internacionales y las conferencias mundiales. Sin embargo, su aparición ha enriquecido el proceso de gobernanza global, al aportar una amplia variedad de opiniones e intereses. También han ayudado a que aumente la equidad de la gobernanza global, mediante sus esfuerzos por garantizar un trato mejor para los pobres y excluidos.

Estos actores interactúan de manera intensa formando redes asociativas que son el germen de nuevas normas y valores globales. Un factor que ha impulsado el desarrollo de nuevas formas de acción social global es la expansión de las TIC, con el aprovechamiento de las redes sociales, que se han convertido en un potente mecanismo de acción y socialización política. Las redes sociales han modificado de manera sustancial la forma en la que se construyen las relaciones entre individuos y colectivos sociales. La red social no genera transformación social por sí misma, pero favorecen la creación de un sentido colectivo sobre las acciones sociales y políticas. En definitiva, las TIC a través de las redes sociales contribuyen a generar una conciencia ciudadana global germen de la sociedad civil global.

De esta forma, en la medida en que apuntalan una arquitectura civil global los movimientos y organizaciones sociales contribuyen también a la renovación y consolidación de la gobernanza global dotándola de un mayor contenido democrático y social. Esta contribución tiene que ver con los objetivos últimos de los agentes de la SCG: su propósito de influir y alterar el poder global, y no tanto de conquistarlo, extendiendo este objetivo más allá del Estado a los organismos y corporaciones transnacionales y a las instituciones multilaterales. En este sentido, es preciso subrayar la realidad efectiva de contrapoder que la SCG genera en la gobernanza global que la dota de un sentido democrático y participativo⁵. En cualquier caso su papel en la gobernanza global sigue siendo débil, subsidiario y no central. Además, las redes que confluyen en la SCG son dinámicas y cambiantes, flexibles e inestables. Uno de los principales retos de la SCG es conseguir reinventarse de forma permanente y sostenida para aspirar a jugar un papel determinante en la gobernanza global.

Es cierto que la emergente SCG se constituye fundamentalmente *de abajo arriba* bajo el postulado de pensar globalmente y actuar localmente, donde los actores y

⁵ Sousa Santos habla de *cosmopolitismo insurgente* para referirse a la resistencia organizada de forma transnacional contra los intercambios desiguales producidos o intensificados por los localismos globalizados o los globalismos localizados (Santos, 2010).

movimientos sociales se organizan en torno a una agenda local y global simultáneamente. Este accionar desde la comunidad local refuerza, por un lado, el perfil autónomo de su acción social y política más allá de las instituciones y del marco de regulación y, por el otro, enriquece la construcción de las redes sociales globales dotándolas de mayor diversidad y riqueza institucional y cultural. La construcción de redes sociales globales desde la base contribuye, así, al desarrollo efectivo del capital social (en particular en su vertiente de larga distancia) de las comunidades locales. Y esta acumulación de capital social local posibilita, asimismo, un mayor empoderamiento de los sujetos y de la comunidad local. De manera recíproca, esta acumulación de capital social en la base y el mayor empoderamiento local son una garantía de continuidad y proyección de las frágiles redes y movimientos sociales que se construyen globalmente. Es preciso, pues, destacar la importancia de la retroalimentación entre la sociedad civil local y la SCG como fundamento de perdurabilidad y potenciación de la SCG ante la inseguridad e inestabilidad del entorno global cambiante.

Los flujos migratorios, así como los diferentes efectos que éstos provocan tanto sobre las zonas emisoras como sobre las receptoras en términos de desarrollo, han generado una amplia literatura caracterizada por el uso generalizado de estereotipos, ideas preconcebidas y por una amplia controversia. Los diferentes posicionamientos en el debate sobre la relación entre las migraciones y el desarrollo quedan fuertemente contaminados por los citados estereotipos, con frecuencia alejados de la realidad, y por la percepción subjetiva de los efectos que las diferentes políticas (expansivas o restrictivas) en materia migratoria tendrían sobre los diferentes colectivos afectados, y, en general, sobre las sociedades de origen y destino de los flujos migratorios. De este modo, desafortunadamente, el debate sobre la migración se halla mucho más focalizado en cuestiones emocionales, percepciones subjetivas y opiniones sobre las diferentes opciones en políticas migratorias que en los hechos y en la evidencia empírica (OIM, 2011).

Al igual que en el caso de los otros grandes mercados, los debates se centran aquí en el mayor o menor recurso al uso de medidas regulatorias frente a la alternativa liberal, ciertamente muy minoritaria, de permitir la libre movilidad de personas (en su mayoría no cualificadas y de bajo nivel de renta) a nivel internacional. Muy al contrario que en el caso de los mercados de bienes y servicios, así como de capitales, la tendencia mayoritaria en los países de destino de los flujos migratorios aboga por restringirlos y establecer un amplio abanico de mecanismos regulatorios que impidan la libre movilidad. No obstante, en los países de origen se ve mayormente con buenos ojos la adopción de medidas de apertura de mercados que faciliten los flujos migratorios y las posibilidades de empleo o generación de renta en otros países (PNUD, 2009; Sutcliffe, 2010, 1998; Alonso, 2006, 2004).

En términos generales, tradicionalmente se ha entendido que la población de las áreas geográficas económicamente más deprimidas o con menos actividad, no han tenido otra opción que recurrir a la migración para intentar mejorar sus condiciones de vida en alguna otra parte (flujo rural-urbano en el interior del país o migración internacional a países vecinos o a otros continentes). Si bien se entiende que dicha salida implica con frecuencia una mejora en las condiciones de vida para las personas que optan por ella, desde una perspectiva local, esta situación se ha interpretado con frecuencia de forma negativa en términos de descapitalización, pérdida de actividades económicas potenciales y merma de recursos humanos, muy en particular, en referencia a los cualificados. No obstante, pese a la abundante literatura que interpreta las migraciones como un problema en sí mismo, cada vez se halla más extendida en el mundo académico y en diferentes organismos internacionales la idea de la existencia de una relación mayormente positiva entre la migración y el desarrollo (PNUD, 2009; ONU, 2006).

Desde un enfoque del DHL, pretendemos analizar los efectos de las migraciones⁶, o de las restricciones para impedirlos, sobre algunos de los elementos fundamentales vinculados a ese concepto: el bienestar, la libertad de elección entre diversas opciones, y la creación de capacidades individuales y colectivas. Para ello comenzamos nuestro análisis, por orden de importancia, con los efectos sobre la población emigrante para pasar a continuación a sus posibles consecuencias sobre las sociedades de origen y destino.

4.1. Efectos sobre la población emigrante

Más allá de concepciones próximas a interpretar las migraciones como anomalías o incluso patologías sociales, desde una lógica próxima a la del desarrollo humano en la cual no son los países sino las personas las que “se desarrollan”, un número creciente de autores/as e instituciones interpretan que las migraciones mejoran con frecuencia las condiciones de vida individuales de las personas emigrantes por la vía del acceso a la mejora de oportunidades, mayores niveles de renta y bienes o servicios básicos (educativos o sanitarios), así como de experiencia laboral, capacitación, etc. Así, puede afirmarse que los emigrantes obtienen por lo general beneficios considerables, que se traducen en amplias diferencias en el índice de Desarrollo Humano (IDH) respecto a los no-emigrantes, realidad que se produce también entre los desplazados internos y que se agudiza en el caso de flujos migratorios internacionales a países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Ortega, 2009; PNUD, 2009).

No obstante, la migración no siempre se traduce en efectos positivos en términos de bienestar, dado que muy diversos riesgos y un alto grado de incertidumbre pueden ir también de la mano de la acción de emigrar, en función de diferentes circunstancias. De hecho, cuando el citado amplio tipo de mejoras derivadas de la migración no se produce de forma clara, o la experiencia migratoria se convierte en desafortunada por diferentes motivos, ello suele estar más relacionado con la introducción de diversas políticas restrictivas a la libre movilidad, con el status de irregularidad de las personas que emigran, y con la consiguiente vulnerabilidad durante el traslado y desprotección en términos de derechos en los países de destino, que con el hecho de emigrar en sí mismo.

Ejemplos claros de esto serían los altos costes e inseguridad de las redes de tráfico de personas, de las que acaban siendo víctimas muchas personas que intentan cruzar fronteras de forma irregular, o las bajas remuneraciones y pésimas condiciones laborales de los “sin papeles” que acceden a trabajos informales en los países de destino (PNUD, 2009).

Tampoco debe olvidarse que, frente a la percepción común de elementos de coerción vinculados al acto de emigrar, éste, por el contrario, supone, al menos, un cierto grado

⁶ Nos referiremos aquí a los movimientos migratorios comúnmente clasificados como económicos frente a los políticos, es decir, los no vinculados a migraciones “forzadas” provocadas por situaciones de conflictos armados, persecución o violencia política, cuyas víctimas adquieren el status de refugiados, en lugar de emigrantes comunes.

de voluntariedad, ante la expectativa de ir a lugares donde haya más oportunidades que permitan la obtención de diversos beneficios que compensen los costes y sacrificios inherentes al acto de emigrar (Sutcliffe, 1998). En este sentido, la migración se debe concebir mayormente como expresión de la libertad humana de moverse o de la capacidad de escoger un lugar donde vivir, idea muy directamente relacionada con el concepto de desarrollo humano como “expansión de la libertad de las personas para llevar la vida que ellas mismas elijan” (PNUD, 2009). Paradójicamente, pese a que poder salir de tu propio país es considerado un derecho humano básico de la persona que emigra, ésta queda privada del derecho a decidir a qué país entrar, condiciones de admisión y trato que quedan enteramente en manos de las autoridades en el país de destino. Ello generaría un limbo jurídico en la Declaración Universal de Derechos Humanos entre el derecho a salir de un país y la ausencia del derecho a entrar en otro, respecto al cual el propio Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mantiene una posición incoherente (Sutcliffe, 2010).

4.2. Contribuciones de las migraciones al desarrollo humano en origen

Las *remesas* económicas enviadas a los lugares de origen, directamente a las personas beneficiarias, son con frecuencia estadísticamente subestimadas y ampliamente superiores a los ingresos que la persona emigrante habría podido obtener en su país de origen. Éstas contribuyen a la diversificación de los ingresos familiares, hacen mejorar las condiciones de vida de sus miembros y otras personas cercanas, con el consiguiente efecto positivo sobre los niveles de renta y acceso a recursos (alimentación, vestido...) o servicios básicos no gratuitos (educativo o sanitario) (PNUD, 2009; Özden y Schiff, 2006; Sutcliffe, 1998), llegando a crear una especie de “mini estados de bienestar” como forma de compensar las deficiencias de los sectores públicos correspondientes en la oferta de esos servicios (Oya, 2006). Este efecto provocado por las remesas ya no sería sólo individual, sino también de carácter colectivo en lo que respecta a las personas beneficiadas por las remesas (familia extensa), con frecuencia participes también de la “decisión colectiva” de emigrar. El carácter local de estos beneficios generados es por lo general claro, dado que más allá del ámbito micro de las familias, el acceso a recursos adicionales contribuye al aumento del consumo o de la inversión, con el consiguiente efecto multiplicador de la demanda sobre la generación de nuevas rentas.

A pesar de los factores expuestos, se ha argumentado también frecuentemente que no todo es positivo cuando nos referimos a los efectos de las remesas, aludiendo al incremento de las desigualdades en las comunidades de origen entre los que tienen y no tienen familiares en el extranjero, así como al incremento del consumo de bienes superfluos o de lujo, normalmente importados, y con escaso efecto sobre la inversión o la reactivación de la economía local (Alonso, 2006; Stocchiero, 2005). Pero no deja de ser llamativo que esos bienes de consumo considerados superfluos en el contexto de los países emisores de emigrantes, serían considerados necesarios por una gran mayoría de la población de los países del Norte receptores de flujos migratorios, cuyos salarios van también destinados en proporciones similares al consumo frente a la inversión (Sutcliffe, 1998).

Asimismo, el estudio de diversos casos confirma una relación mayor de lo habitualmente presentada en parte de la literatura sobre el tema entre las remesas y las inversiones (construcción de viviendas, pequeños negocios...), todo ello dependiente, entre otros factores, de la mayor o menor cuantía de las remesas. Cuando se trata de migraciones no permanentes, además, se observa una relación directa entre el retorno al lugar de origen y la posibilidad de inversión (Groizard, 2006; Sutcliffe, 1998). Y en cualquier caso, la evidencia empírica parece sugerir una relación directa entre el incremento de las remesas (sean para consumo o inversión) y la reducción de los niveles de pobreza, como consecuencia de la mejora en su capacidad para afrontar diferentes situaciones de riesgo y vulnerabilidad (Alonso, 2006, 2004). De hecho, para muchas personas receptoras y gestoras de remesas, mayormente mujeres, estos recursos se acaban convirtiendo en un verdadero sustituto de diversas formas de protección social que sus Estados no proveen, canalizando la mayor parte de ellas a la satisfacción de necesidades básicas del núcleo de personas beneficiarias de dichas remesas. Cuando la cuantía de los recursos lo permite, las remesas se convierten también en fuente de financiación para pequeñas actividades emprendedoras de las mujeres, por lo general, con mayores dificultades para acceder a los sistemas habituales de crédito (Pérez, Paiewonsky y García, 2008).

Como ya mencionábamos previamente, estos beneficios de carácter individual y colectivo son además sustancialmente mayores a medida que mejoran las condiciones de regularidad o legalidad de esos movimientos migratorios, es decir, cuanto menores son las restricciones establecidas para limitar la libre movilidad. Todo ello amplía, en primer lugar, la capacidad de elección sobre la migración como una alternativa más a la mejora de las condiciones de vida de los/as migrantes, así como de su entorno familiar/social más cercano. Asimismo, reduce sustancialmente el riesgo físico y el coste del viaje de las personas que intentan cruzar una frontera en condiciones de irregularidad. La facilitación de los movimientos migratorios mejora sin duda también las condiciones laborales y salariales de las personas migrantes y ayuda a la transferencia de recursos a sus países de origen (PNUD, 2009; Sutcliffe, 1998).

Las diversas entradas y salida del país de destino para visitar familia, amigos/as, etc., en un contexto de libertad de movimiento contribuye también significativamente a nuevas transferencias de recursos (remesas tanto monetarias como en especie), así como a la transferencia por la vía de las denominadas “remesas sociales” o “intangibles”, es decir, la transferencia del conocimiento, ideas, hábitos, habilidades de relación u organización y experiencia adquiridos gracias a la migración, capacidades individuales, en definitiva, que se traducen en un alto potencial para la generación de capacidades colectivas y transformación social (PNUD, 2009; Alonso, 2006).

En el caso particular de las remesas, uno de los debates más interesantes desde una visión de DHL es el que plantea la dicotomía sobre su carácter individual o colectivo. La gran mayoría de las remesas obedecen a una lógica individual de hombres y mujeres que de forma atomizada intentan mejorar las condiciones de vida de sus seres queridos en su lugar de origen. No obstante, aunque menos extendidas, también existen

planteamientos colectivos de remesas mediante diferentes redes sociales o asociaciones de emigrantes. Más allá de obedecer a lógicas muy diferentes, el efecto de un tipo de remesa u otra sobre la mejora de las condiciones de desarrollo en las comunidades de origen es también por lo general sustancialmente diferente. Mientras que las remesas individuales se destinan mayormente a sufragar gastos educativos, sanitarios o de alimentos, vestido, u otros bienes de consumo, en el caso de las remesas colectivas, se suelen utilizar para la financiación de diferentes infraestructuras básicas. Ello a su vez, como iniciativa en sí misma, tiene un gran valor a la hora de conectar las comunidades emigrantes con sus respectivas comunidades de origen, a las que les asignan el rol activo de identificación y ejecución de los proyectos colectivos, contribuyendo a la mejora de sus capacidades y a una mayor apropiación de su agenda de desarrollo (Araya y Godás, 2008). Iniciativas del tipo “3 por 1” (por cada 3 dólares enviados mediante asociaciones de emigrantes mejicanos el gobierno federal y las autoridades locales aportan otro dólar) del gobierno mexicano, modelo extendido luego a otros países, harían a su vez de efecto multiplicador sobre este formato de envío colectivo de remesas (García, 2007). La canalización de remesas por cauces oficiales contribuiría también a mejorar la recaudación impositiva en los países de origen, poniendo en manos del Estado unos recursos añadidos que puedan contribuir a la oferta de más servicios e infraestructuras básicas (económicas y sociales) en los países de origen.

En otro orden de cosas, la pérdida de la escasa mano de obra cualificada en un determinado ámbito local es considerado uno de los mayores hándicaps generados en las zonas de origen de las migraciones, entendidos en términos de empobrecimiento de capacidades para el colectivo que no emigra y permanece en los lugares de origen (Klugman y Pereira, 2009; Alonso, 2006). Las expresiones de corte dramático, vinculadas a estas situaciones son comunes: *fuga de cerebros*, drenaje o hemorragia de talentos... (*brain drain* en inglés), dando a entender mediante ellas en sí mismas que nos referimos a algo muy perjudicial para la generación de condiciones favorables para el desarrollo en los países emisores de emigrantes.

Entre los costes vinculados a la mano de obra cualificada saliendo de sus países de origen se suelen nombrar los siguientes: la falta de amortización por parte del conjunto de la sociedad de una inversión en educación, con frecuencia subsidiada; pérdidas fiscales de esa mano de obra trabajadora potencial o el alto coste de la mano de obra del personal expatriado que pasaría a sustituirles, con frecuencia de países del Norte y otros del Sur (Alonso, 2006; Doquier y Marfouk, 2004). Al mismo tiempo, se argumenta que con frecuencia los puestos de trabajo a los que acceden las personas emigrantes en los países de destino, y en particular las altamente cualificadas, se encuentran con frecuencia por debajo de su formación y cualificación, concretándose en una infrutilización de capacidades conocida en la literatura como *brain waste* (Mattoo, Neagu y Özden, 2008).

Esta misma idea ha sido ampliada no sólo al ámbito de la escasa mano de obra en sectores como el sanitario o el educativo en algunos países en desarrollo, sino también al ámbito de los cuidados en los casos en los que son mayoritariamente mujeres

(madres y/o cuidadoras) las que protagonizan los flujos migratorios (Ehrenreich y Hochschild, 2003). Con todo, el proceso de creciente feminización de las migraciones también puede ser interpretado en términos de mayor empoderamiento de las mujeres, que buscan fuentes alternativas de ingreso y quieren incrementar sus opciones, capacidades y control sobre sus propias vidas, frente a estereotipos previos de mujeres como meras acompañantes y sujetos pasivos de flujos migratorios protagonizados por hombres en procesos de agrupamiento familiar.

Las transformaciones provocadas en las sociedades de origen como consecuencia de los flujos migratorios protagonizados por mujeres pueden asimismo convertirse en un aliciente para el necesario cambio progresivo de los roles tradicionales de hombres y mujeres (Araya y Godás, 2008). En cualquier caso, este tipo de cambios con frecuencia no llegan a concretarse en el corto plazo, recayendo dichos trabajos sobre otras mujeres de su entorno próximo (familiares, amigas, vecinas...), y reforzando así los desequilibrios de género preexistentes en esa sociedad (Pérez, Paiewonsky y García, 2008).

Paradójicamente, en la literatura sobre la materia encontramos también argumentaciones en sentido contrario, apuntando que serían los flujos migratorios tradicionales protagonizados por hombres los que permitirían determinadas ventajas a las mujeres que permanecen en los países de origen, en términos de mayor participación en la fuerza laboral o mayor empoderamiento en la toma de decisiones en los hogares en ausencia del “cabeza de familia” (PNUD, 2009).

Por último, otro ámbito de ampliación de la literatura crítica vinculada a la fuga de cerebros correspondería al caso de activistas, líderes/lideresas comunitarios, etc., con un amplio potencial para la organización y la reivindicación de mejoras sociales en diferentes aspectos de la vida de la comunidad. Si bien en primera instancia la percepción habitual va en la línea de pérdida del capital humano de esas personas, el proceso migratorio puede suponer también aspectos positivos de cara a mejorar su formación y capacitación. El hecho de que todo ello revierta en la comunidad de origen de diferentes formas dependerá del mayor o menor grado de implicación y compromiso con ella, factor que puede mantenerse activo e intenso cuando éste sea alto, a pesar de la distancia física.

No obstante, los efectos vinculados a la emigración de mano de obra cualificada acostumbra a ser menos perjudiciales de lo que a menudo se interpreta. Los efectos positivos de la permanencia de esas personas se darán en tanto en cuanto existan puestos de trabajo disponibles y su productividad y motivación sean altas. Pero ello dependerá, entre otros factores, de las condiciones salariales y laborales existentes en el país de origen, con frecuencia poco satisfactorias. Pero incluso si todos estos perjuicios se produjeran, hacer recaer la responsabilidad de dichas consecuencias negativas sobre las personas que emigran, en lugar de intentar ir a la raíz de los problemas estructurales de sus economías e implementar políticas adecuadas para revertirlos, sería errar completamente la perspectiva de análisis. Las personas cualificadas emigran ante la falta de oportunidades en sus países de origen, y no dejarán de hacerlo en tanto

en cuanto no cambien las causas estructurales que provocan dicha situación (PNUD, 2009; Sutcliffe, 1998).

Algunas interpretaciones sobre la relación entre migración y desarrollo han llevado a diversos gobiernos de países receptores de flujos migratorios a vincular la cooperación al desarrollo con las estrategias para la gestión de los movimientos migratorios, con el fin de mejorar las condiciones de desarrollo de los países de origen, dentro de lo que en la literatura se ha venido a denominar *codesarrollo* (Malgesini, 2007, 2001). A este respecto, es necesario empezar por dejar a un lado las políticas de muchos países receptores de emigrantes en términos estrictos de condicionar sus fondos de cooperación al control restrictivo de los flujos migratorios en origen por parte de los gobiernos de los respectivos países emisores, o de favorecer el objetivo fundamental del retorno de los emigrantes a sus países de origen, sin duda indeseables desde una perspectiva genuina de la concepción de la cooperación (Martínez, et al., 2010; Gómez, 2005). Así, desde enfoques próximos a la idea del desarrollo humano, la libertad de elección y la creación de capacidades, caben otro tipo de enfoques más genuinos con la idea original de vincular la cooperación al desarrollo con las migraciones.

Así, las propuestas que adoptan la mejora de las condiciones de vida y oportunidades en los países de origen como referencia son diversas. Éstas van desde la promoción de los emigrantes en el rol de agente de desarrollo en sus países de origen de la mano de las políticas de cooperación de los donantes, hasta la puesta en marcha de políticas de desarrollo por medio de los fondos de cooperación, de tal forma que aumenten las opciones para los/as potenciales migrantes, y diferentes iniciativas para la mejora del desarrollo humano en su entorno local se conviertan en una alternativa más libremente elegida y dignamente vivida ante la emigración (Alonso, 2006, 2004; Arias 2002). Pese a ello, una revisión crítica de algunas de esas iniciativas, por ejemplo en el caso de la cooperación española, interpreta que el espacio para una mayor coherencia, articulación, equidad de género, fortalecimiento de la economía formal y de la generación de capacidades locales es todavía muy significativo (Rodríguez, 2010) y que una apuesta por un codesarrollo auténtico precisa de una estrategia estable y coherente a largo plazo, y de voluntad política para trabajar a favor de la promoción del desarrollo en origen y destino desde una perspectiva transversal de derechos, alejada del objetivo prioritario de conseguir a toda costa el retorno de los emigrantes a sus lugares de origen (Martínez, et al., 2010; Gómez, 2005).

No debe olvidarse, en cualquier caso, que esas iniciativas de desarrollo propuestas de la mano de la cooperación, pueden hacer aumentar el acceso a la renta necesaria para financiar el proceso migratorio, al igual que reducir la distancia psicológica entre donantes y receptores, con el resultado posible de estimular la corriente migratoria en el corto plazo (Alonso, 2006, 2004; Arias 2002).

Por otro lado, debe recordarse que, con frecuencia, la importancia de los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) asignados por parte de la comunidad donante a los países en desarrollo de mayor presión migratoria, es significativamente inferior a las cantidades recibidas desde el exterior en concepto de remesas económicas

(OIM, 2011). Para muchos países en desarrollo las remesas son la principal fuente de financiación de sus economías, si bien los grandes beneficiarios de esos flujos son mayormente economías de renta media. Todo ello hace que para muchos de éstos países la AOD por sí sola no suponga una alternativa efectiva en términos de captación de fondos exteriores, de tal forma que atenúe algunos de los motivos de la emigración, cuya causalidad, en cualquier caso, es de gran complejidad y dista de aproximarse al estereotipo simple que establece su origen en la pobreza (Marín, 2004, Sutcliffe, 2005, 1998). Este argumento cobra aún mayor fuerza en el contexto del descenso de los flujos de ayuda por parte de muchos países donantes, como consecuencia de los fuertes recortes presupuestarios a que están sometiendo sus economías para hacer frente a la crisis, y de la creciente migración hacia economías emergentes asiáticas y latinoamericanas.

4.3. Contribuciones de las migraciones al desarrollo humano en destino

Los efectos de las migraciones en las sociedades de destino de los flujos migratorios generan habitualmente debates aún más polémicos que los anteriores, donde los estereotipos e imaginarios colectivos se alejan con frecuencia de lo que la realidad empírica parece mostrar. No deja de ser llamativo, en este sentido, que tal controversia respecto a los efectos sobre las sociedades de destino de los movimientos migratorios, subrayando mayormente los aspectos negativos, haya acaparado la atención de una gran parte de la literatura sobre la materia.

Entre los argumentos más comunes a la hora de enfatizar los perjuicios sobre las condiciones de desarrollo de las sociedades receptoras de flujos migratorios y presionar para la toma de medidas restrictivas al libre movimiento internacional de personas, se encuentran, entre otros, los siguientes: aumento de las tasas de desempleo, reducción de los salarios, sobrecarga de servicios públicos básicos, incremento del gasto público social, escasa contribución de ingresos a las arcas públicas, aumento de la criminalidad e intensificación de las tensiones sociales por problemas de adaptación. En contra de esta percepción extendida en la literatura crítica, en general, puede afirmarse que también sobre las sociedades de destino se generan beneficios, si bien su distribución puede ser muy desigual entre el conjunto de la población afectada.

Por lo que respecta a los efectos sobre la renta generada en la economía, se estima que las migraciones, por medio del aumento de la población, y de sus efectos sobre el consumo y la inversión, pueden incrementar el empleo y el crecimiento económico, así como el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita a corto plazo (PNUD, 2009). Los beneficios sobre las sociedades de destino se pueden observar también en el ámbito de las mejoras en materia de innovación, incrementos de productividad, particularmente en el caso de población migrante cualificada (Hunt y Gauthier-Loiselle, 2008). De hecho, la evidencia de estos beneficios se traduce en muchos países en la puesta en marcha de programas específicos para la atracción de mano de obra cualificada.

En cuanto a los efectos de la migración sobre los salarios, pese a la creencia popular en sentido contrario, la evidencia empírica parece demostrar que tal efecto puede simplemente no existir, o en caso de darse, ser ciertamente insignificante (Tapinos y De Rugby, 1994; Ottaviano y Peri, 2008). No obstante, esta conclusión general no necesariamente implica la ausencia de impacto sobre los salarios de algunos sectores del mercado de laboral. Ello dependerá de la especialización de los trabajadores locales frente a los emigrantes, de tal forma que la complementariedad entre ellos hará disminuir el potencial para la generación de efectos negativos, y la competencia entre ellos, normalmente en empleos de baja cualificación, supondrá una tendencia en sentido contrario. Respecto al impacto sobre el empleo, la situación sería similar a la descrita para el caso de los salarios, de tal modo que en términos generales la mano de obra inmigrante no tendría un efecto significativo en el empleo de los habitantes locales. No obstante, la segmentación propia del mercado de trabajo haría que una parte importante de la mano de obra no se vea afectada, mientras que puestos de trabajo de poca cualificación quedarían sujetos a cierta competencia con los/as trabajadores emigrantes pudiendo contribuir al aumento del desempleo entre la mano de obra local (Sutcliffe, 1998; PNUD, 2009).

Y en cualquier caso, los posibles efectos negativos sobre el mercado de trabajo local serán potencialmente mayores en tanto en cuanto la situación de regularización de los emigrantes sea más dificultosa y restrictiva, quedando éstos desprotegidos de los derechos existentes en los mercados de trabajo de los países de destino, y permitiendo diferentes formas de “competencia desleal” sobre los/as trabajadores locales. Así pues, todo ello no sería un efecto directo de la migración en sí misma, sino de los obstáculos para regularizarla, o de diferentes tendencias de carácter estructural en los mercados de trabajo de muchos países receptores de flujos migratorios, en términos de desregulación, recorte de derechos laborales, subcontratación, creación de empresas de trabajo temporal, abaratamiento del despido, etc.

Otro tema que genera amplia controversia en las sociedades de destino de los movimientos migratorios es el balance fiscal, es decir, su efecto sobre los gastos e ingresos públicos y, consiguientemente, sobre su saldo final deficitario o superavitario. Se halla ampliamente extendida en los países de destino la creencia de que los emigrantes reciben más de lo que aportan, es decir, hacen incurrir a los servicios públicos en un gasto que no queda compensado por su contribución a los ingresos públicos. Paradójicamente, los estudios empíricos que encontramos en la literatura sobre la materia no parecen llegar a conclusiones claras ni definitivas al respecto (Sutcliffe, 1998).

Al enfrentar este debate, debe tomarse como punto de partida la enorme variedad existente en cuanto a los servicios públicos y sociales disponibles para los emigrantes en unos países de destino y otros, con su consiguiente efecto en términos de gasto público para unos y otros. No nos referimos aquí sólo a las diferencias entre países del Norte y del Sur, sino también dentro de ambas categorías (EEUU frente a algunos países europeos con altos niveles de protección social, por ejemplo), si bien, estos debates cobran menos importancia en muchos países en desarrollo donde tales

beneficios sociales no existen. Pero en términos generales, y aceptando dicha variada casuística, sean negativos o positivos los efectos fiscales netos de la migración para los países de destino, no parece descabellado afirmar que éstos no son realmente muy importantes⁷, y que, por tanto, no debería ser un factor relevante a la hora de diseñar políticas migratorias (PNUD, 2009).

Más allá de todo esto, el debate parece fuertemente contaminado por posicionamientos apriorísticos: los que quieren limitar o eliminar los movimientos migratorios defienden que el balance fiscal es negativo, mientras que los que quieren favorecerlos argumentan que el balance fiscal es positivo. Ello implica la aceptación por ambas partes del debate de una lógica coste-beneficio, donde los emigrantes serán bienvenidos si mejoran la situación de los locales, y rechazados en caso contrario, lógica cuya aplicación sería impensable para el caso de cualquier persona o grupo local cuyo balance fiscal fuera negativo (personas discapacitadas, desempleadas, de la tercera edad, etc.). Pero si se acepta la lógica coste-beneficio habría que tener en cuenta que los emigrantes también contribuyen a las arcas públicas por la vía impositiva (incluso los emigrantes irregulares por medio de impuestos indirectos), y que por el lado del gasto habría que incorporar también los altos costes de las políticas migratorias restrictivas en términos administrativos y policiales, entre otros. (Sutcliffe, 1998).

Otro de los efectos recogidos en la literatura crítica sobre la relación entre migración y desarrollo es el del fuerte aumento del proceso de urbanización como consecuencia tanto de movimientos migratorios en el interior de un país como a nivel internacional. En el caso de muchos países en desarrollo todo ello se traduce con frecuencia en crecimiento descontrolado de grandes barrios marginales a las afueras de las ciudades, con escasos servicios básicos, altos niveles de desempleo y criminalidad. No obstante, muchas de esas deficiencias, ahora intensificadas, normalmente ya existían antes.

Asimismo, en muchos otros casos la aceleración del proceso de urbanización se realiza de forma más controlada y sobre la base de una adecuada planificación y administración de los recursos, o mejores oportunidades laborales, generando habitualmente sinergias positivas y beneficios diversos, tanto para los habitantes locales como para los emigrantes. Todo ello pone de manifiesto la importancia de la gobernanza urbana en un amplia abanico de medidas desde el ámbito de la fiscalidad y la transparencia en la gestión de recursos públicos hasta la oferta de servicios básicos (PNUD, 2009).

4.4. Políticas migratorias para el Desarrollo Humano Local

Desde la óptica del DHL, tal y como señalábamos inicialmente, al analizar los efectos de las migraciones se hace fundamental atender a aspectos como la libertad de elección de las personas sobre diferentes opciones para la mejora de sus condiciones de vida, y la generación de capacidades individuales y colectivas. En ese sentido, un

⁷ Para el caso de las economías avanzadas, aquellas en las que los altos niveles la mayor parte de las estimaciones sobre el efecto fiscal neto hacen referencia a porcentajes mínimos del tamaño de sus economías, en valores positivos o negativos en torno al 1% del PIB (Rowthorn, 2008).

marco de regulación que asuma la migración como un fenómeno natural (no como problema o anomalía social), representativo de un ejercicio de libertad ante diferentes alternativas posibles, sería coherente con el enfoque del DHL.

Puede afirmarse desde esta perspectiva, por tanto, que la movilidad humana, nacional o internacional, tiene un gran potencial para la mejora del desarrollo humano de las personas que emigran y de la mayoría de las personas afectadas, tanto en las sociedades de origen como de destino. No obstante, para los casos en que tales potenciales beneficios no se producen de forma clara, la aplicación de determinadas políticas puede ayudar significativamente a la minimización de los posibles efectos negativos.

Puesto que son mayormente los gobiernos nacionales quienes establecen la normativa que afecta más directamente a las mayores o menores dificultades para los movimientos migratorios, así como al trato e integración de los/as emigrantes, las principales políticas para mejorar sus efectos sobre todas las personas afectadas, directa o indirectamente, deben establecerse a nivel nacional en los países de destino. Estas formarían un amplio abanico de medidas, entre las que cabría citar las siguientes: facilitación de los movimientos migratorios, simplificación de los trámites y reducción de costes de transacción; defensa de los derechos básicos de los emigrantes y enfrentamiento a la xenofobia; mejora de acceso al empleo y a servicios básicos, y adecuada planificación y provisión de recursos para financiar a las instituciones locales u organizaciones encargadas de su provisión (PNUD, 2009).

Como consecuencia de todo ello, las migraciones pueden aumentar el potencial de generación de capacidades individuales y colectivas de hombres y mujeres protagonistas de esos flujos migratorios, así como de otras personas cercanas a ellas. Esto es particularmente destacable en el caso de las familias extensas de los/as emigrantes en los países de origen por medio de las remesas económicas y sociales (tanto individuales como colectivas). Estos efectos positivos sobre los países de origen de las migraciones permitirán reducir la vulnerabilidad externa de determinados territorios, así como crear capacidad de adaptación resiliente a las diferentes circunstancias cambiantes del entorno global y local. Todo ello puede adquirir formas diversas (desde iniciativas productivas hasta proyectos conjuntos para hacer frente a las necesidades básicas de diverso tipo de la comunidad), y pueden ser impulsadas por los/as líderes/as comunitarios/as, representantes políticos locales, o diferentes colectivos organizados (asociaciones de mujeres, productores, etc.) y apoyados por diferentes comunidades de emigrantes en la diáspora (vía ONGD o instituciones locales en los países de destino) con las que se establezca una relación estable. Por un lado, ello contribuirá a ampliar las posibilidades de generar condiciones de vida digna y capacidades en la comunidad, sin que la emigración se convierta en una especie de condena, a partir de una percepción de la misma como única alternativa (Araya y Godás, 2008; Gómez, 2005). Pero del mismo modo, el conocimiento y los recursos generados por los miembros de la comunidad que emigraron pueden ser aprovechados también para la puesta en marcha de diferente tipo de iniciativas que contribuyan a generar nuevas capacidades individuales y colectivas.

Con esta visión positiva de la relación entre migraciones y desarrollo humano local no pretendemos ocultar los candentes debates y actitudes enfrentadas que la realidad nos muestra en muchos países. Estos debates sobre los efectos positivos y negativos de los flujos migratorios sobre las sociedades de origen y destino son reflejo de las tensiones que con frecuencia se producen en muchas sociedades vinculadas a este tema, y de las reacciones por parte de las autoridades en términos de políticas migratorias más o menos restrictivas en función de diversas circunstancias. El potencial para el conflicto y para la emergencia de posiciones radicales parece aumentar además en el contexto de recesión económica, que por un lado puede hacer incrementar los flujos migratorios y, por otro, puede provocar el surgimiento de posicionamientos xenófobos. No obstante, lo que hemos pretendido enfatizar con este análisis es que existe un exceso de estereotipos negativos sobre la relación entre la migración y el desarrollo, que el potencial para la generación de beneficios mutuos para la mayoría de personas afectadas directa o indirectamente por los movimientos migratorios es grande, y que el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones implicadas, así como la puesta en marcha de unas políticas apropiadas puede contribuir a minimizar significativamente los posibles efectos adversos derivados de los movimientos migratorios.

5. La relación entre la cooperación al desarrollo y el Desarrollo Humano Local



Los debates sobre la influencia de la ayuda internacional en la mejora de las condiciones de desarrollo en los países del Sur datan ya de varias décadas atrás, tras el surgimiento de la cooperación al desarrollo propiamente dicha después de la II Guerra Mundial. Hoy en día, varias décadas después, paradójicamente, la controversia sobre la pertinencia de la cooperación como instrumento para la mejora de las condiciones de desarrollo y sobre si los flujos de AOD son eficaces para el logro de tal fin en las economías más desfavorecidas, sigue muy vigente. En particular en las últimas décadas, esta polémica ha sido protagonizada por instituciones como el Banco Mundial⁸ o el PNUD, así como por diferentes académicos como Easterly (2008, 2003) y Sachs (2005a, b), entre otros.

Y es que desde su surgimiento hasta nuestros días los objetivos, estrategias y políticas de cooperación se han ido transformando en función de la propia redefinición y evolución del concepto de desarrollo (Dubois y Yoldi, 2001). Así, inicialmente las teorizaciones sobre el desarrollo estuvieron muy próximas al crecimiento económico, o variables relacionadas con la producción y la renta, las infraestructuras o la industrialización, para finalmente aproximarse a una visión menos reduccionista y economicista, vinculada a la lógica de las necesidades básicas, las capacidades y el desarrollo humano sostenible (Unceta, 2009; Unceta y Yoldi, 2000; Sutcliffe, 1995). En esta última línea, el nuevo milenio ha traído un enfoque diferente, centrado en el establecimiento del marco concreto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sus respectivas metas con la pretensión de alcanzarlos para el año 2015, si bien plantea diversas limitaciones (Alonso, 2009, 2005). Y a su vez, paralelamente a todo ello, en los últimos años se produce la emergencia de otro tipo de teorizaciones, que intenta ir más allá de las restricciones del marco de los ODM en torno a conceptos como el de bienestar, buen vivir, *Sumak Kamsay*, *Sumak Qamaña*, etc. (León, 2010; Gudinas, 2009, 2002; Acosta y Martínez, 2009). La adaptación de las estrategias y políticas de cooperación a estas nuevas conceptualizaciones y a sus lógicas correspondientes supone sin duda un gran reto para los diferentes actores de la cooperación internacional.

5.1. Limitaciones, potencialidades y evolución de la cooperación para el desarrollo humano

Más allá de las readaptaciones de la cooperación al desarrollo en función de las diferentes redefiniciones del objetivo del desarrollo, y con mayor o menor nivel de coherencia al respecto, la historia de la cooperación ha estado también marcada por

⁸ Especial mención merece a este respecto el trabajo de David Dollar y Lant Pritchett (1998) bajo el título: *Assessing Aid: What Works. What Doesn't and Why*, donde se plantean diferentes críticas ante los escasos resultados de la ayuda y las razones de su falta de eficacia.

los desequilibrios de poder entre diversas instituciones y gobiernos, por diferentes coyunturas económicas y políticas, por prácticas poco deseables, y por los debates sobre la eficacia de su labor, así como, finalmente, sobre la legitimidad o aceptación de la propia razón de ser de la cooperación como instrumento de desarrollo.

En este sentido, no han sido pocas las críticas realizadas durante todo este tiempo a la cooperación al desarrollo, en general, o a diferentes actores, en particular, en función de su poco adecuada aproximación a la definición del objetivo del desarrollo, el escaso cumplimiento de los compromisos adquiridos (en términos cuantitativos y/o cualitativos), sus políticas inapropiadas para hacer frente a la compleja problemática de los países en desarrollo, la escasa eficacia de sus acciones, la distorsión provocada por la prevalencia de sus intereses económicos o geoestratégicos, o la incoherencia de las políticas de cooperación de los países donantes con respecto a otras políticas (comerciales, de inversiones, migratorias, crediticias...) a la hora de mejorar las condiciones de desarrollo de los países del Sur. A este respecto, los datos decepcionantes que durante décadas han exhibido la mayoría de los gobiernos donantes respecto a la meta del 0,7% del PIB como referencia cuantitativa de la AOD sería un elemento a destacar. La asignación de ayuda en función de criterios de política exterior o geoestrategia durante el periodo de Guerra Fría o el recurso a la ayuda ligada para favorecer la venta de productos de empresas del país donante con cargo a fondos de cooperación suelen destacarse también en la literatura crítica. La desproporción de los fondos de ayuda bilateral frente a la multilateral, así como las políticas comerciales, o de promoción de inversiones, desfavorables a los intereses de los países cuyo desarrollo se dice apoyar, entre otras, constituirían también una pequeña muestra de prácticas ampliamente criticadas desde una perspectiva genuina de la cooperación como política pública internacional para la mejora de las condiciones de vida en los países en desarrollo (PNUD, 2005).

Algunas de éstas críticas ya fueron puestas de manifiesto en el primer ejercicio de evaluación de dos décadas de políticas de cooperación al desarrollo de la mano del conocido como Informe Pearson en 1969. La escasa atención prestada a la discriminación de género, a la falta de participación, y a temas medioambientales, así como a aspectos sociales y a la situación de los más vulnerables durante los años de condicionalidad macroeconómica y apoyo a las políticas de ajuste estructural, se fueron incorporando posteriormente. El descenso de los flujos de ayuda durante los años 90 en la lógica de la denominada “fatiga de la cooperación” y la vuelta a la securitización de la agenda de la cooperación después del 11 de Septiembre de 2001, han sido también objeto de amplia crítica en las dos últimas décadas, por no corresponderse con el supuesto objetivo del desarrollo humano o con los instrumentos más apropiados para su logro (Alonso, 2009; Sanahuja, 2007; Unceta, 2003; Unceta y Yoldi, 2000).

Durante las primeras décadas la hegemonía de la cooperación bilateral frente a la multilateral se tradujo en un alto nivel de arbitrariedad por parte de los gobiernos de los respectivos países donantes en el diseño e implementación de sus políticas y estrategias en función de muy diversos criterios. Posteriormente, superando la dicotomía

inicial entre la cooperación bilateral y multilateral, una tercera opción, mucho más pequeña en términos de volumen de ayuda conocida como cooperación descentralizada, surgió con el fin de agrupar a las políticas de cooperación realizadas por diferentes instituciones de la administración subestatal (a nivel regional, provincial o municipal). Esta forma de cooperación cobró especial fuerza durante la década de los 90 como alternativa al carácter centralista y de connotaciones más políticas o geoestratégicas de la cooperación bilateral por parte de los respectivos gobiernos donantes, y acabó convirtiéndose en seña de identidad de la cooperación de algunos países donantes, como en el caso de España.

Entre las bondades de la cooperación descentralizada se incluyen su mayor cercanía y capacidad de control por parte de la ciudadanía de las políticas implementadas, su mayor interés por los enfoques participativos y menor vinculación con intereses de política exterior o económicos, así como sus altos porcentajes de fondos gestionados por las ONGD, tanto de los países donantes como de los países socios. En general, desde la cooperación descentralizada se considera que es fundamental fomentar un papel activo por parte de los agentes locales de los países del Sur en sus propios procesos de desarrollo. Ello va desde diversos agentes de la sociedad civil de los países en desarrollo con capacidad para llevar adelante diferentes acciones de transformación social (ONGD, movimientos sociales, sindicatos, pequeñas empresas, cooperativas, universidades, asociaciones de campesinos/as, de mujeres, o de defensa de los derechos humanos, etc.) hasta las propias administraciones públicas descentralizadas de esos países. En su versión menos oficial y más inclusiva, la cooperación descentralizada no se asume simplemente como otro instrumento más, a sumar a los ya existentes, sino como un enfoque diferente basado en el desarrollo participativo de la mano de un amplio número de agentes locales del Norte y el Sur, y de las instituciones descentralizadas. Para hacer frente a una de las críticas más comunes que la cooperación descentralizada ha recibido, la del exceso de atomización de agentes y dispersión de recursos, en particular a nivel municipal, se ha tendido a crear fondos comunes para coordinar los diferentes actores y mejorar la eficiencia de la gestión así como el impacto de sus acciones (Alberdi, 2011; Viadero y Alberdi, 2011; Camilleri y Zurita, 2011; Gómez, 2001; Dubois, 2000).

Las estrategias y acciones de las ONGD han sufrido también muy diferentes transformaciones durante las últimas décadas, vinculadas a los cambios producidos en el mundo de la cooperación en general, pero también como consecuencia de sus propias características y formas de funcionamiento en particular. Respecto a estas últimas cabría citar su carácter no gubernamental, que les sitúa en relación directa con las poblaciones objetivo de sus acciones, por lo general, los sectores más desfavorecidos, pero que les lleva con frecuencia también a sustituir a los respectivos Estados de estos países en labores de oferta de servicios básicos que éstos deberían asumir. Paradójicamente, puesto que la mayoría de estas organizaciones tienen altos niveles de dependencia respecto a los fondos de diversos organismos gubernamentales, tanto de la administración central como de la descentralizada, sus acciones pueden quedar fuertemente condicionadas también por las estrategias y objetivos de sus financiadores

públicos (Gómez, 2004; Murgialday y Valencia, 2000). Asimismo, la atomización de la cooperación realizada mediante estas organizaciones se traduce a menudo en actividades vinculadas a pequeños proyectos, impacto limitado, altos costes de transacción y proliferación de diferentes agendas (Martínez, I., 2011a; PNUD, 2005; Gómez, 2004).

Si bien la diversidad en el mundo de las ONGD es ciertamente amplia, en términos generales, se pueden establecer ciertos cambios de tendencia y transformaciones en las últimas décadas en respuesta a algunas de sus limitaciones, pasando así: del trabajo individual a las redes y consorcios de diferentes organizaciones, de la naturaleza no gubernamental a trabajar con el Estado, de la casi exclusividad a la competencia y/o colaboración con otros agentes (universidades, movimientos sociales, centros educativos, hospitales...) (Plataforma 2015 y más, 2011; Sogge, 2011; Unceta, 2006; Murgialday y Valencia, 2000).

5.2. Últimas tendencias y propuestas transformadoras de cooperación

Recientemente, las políticas de cooperación al desarrollo han estado sujetas a diferentes transformaciones sustanciales en el ámbito discursivo, y en menor medida de la práctica, en función de los principios básicos de la Declaración de París (2005), el Programa de Acción de Accra (2008), o la Alianza para el Desarrollo de Busán (2011), con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda. Esta nueva agenda, ahora en el contexto de la severa recesión económica actual, está afectando de diversas formas a los muy diferentes actores de la cooperación ahora mencionados. Las propuestas de cambio apuestan por la previsibilidad de los fondos, la reducción de los costes de transacción y de la atomización de los diferentes agentes (fragmentación de la ayuda), la eliminación de prácticas no deseables como la ayuda ligada, la rendición mutua de cuentas, la mejora de la coordinación entre los diferentes actores externos y del alineamiento con los de los países socios (gobierno, y de manera creciente la amplia gama de organizaciones de la sociedad civil), convenientemente apropiados estos últimos de su agenda de desarrollo.

El creciente énfasis de la nueva agenda de la cooperación en la apropiación por parte de los diferentes agentes de desarrollo de los países socios, en la subordinación del rol de los donantes al de los socios y en la minimización de las diferentes formas de condicionalidad de las décadas anteriores van, sin duda, muy vinculados a la idea de la libertad humana y de la mejora de la capacidad de elección entre diferentes alternativas, así como a la creación de capacidades (individuales y colectivas) en dichos países, ideas todas ellas inherentes al concepto de desarrollo humano local. Una concepción de la cooperación como estrategia de acompañamiento estable y previsible de los procesos de desarrollo de las sociedades del Sur y sus actores más relevantes, sería también coherente con las reflexiones y propuestas de transformación más recientes en diversos foros internacionales.

El tema de la coherencia de las políticas de cooperación en relación con otros ámbitos de políticas exteriores (comerciales, de inversiones, alivio de la deuda, defensa de la

democracia y los derechos humanos, gobernanza, etc.) forma también parte fundamental de los debates sobre la capacidad de la cooperación internacional para incidir positivamente sobre el desarrollo humano (Millán, et al., 2012; Olivie y Sorroza, 2006; PNUD, 2005). Todo ello pone de manifiesto la importancia creciente, no tanto de los debates sobre la eficacia de la cooperación propiamente dicha, sino sobre la eficacia de las políticas de desarrollo (Oxfam, 2012).

La atención prestada en los últimos años al papel de los gobiernos y otros actores, tanto de los países emergentes como de otros países del Sur con amplia tradición al respecto, ha sido creciente también, dentro del amplio espectro de lo que ha venido a denominarse cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2012; Morales, 2012). A su vez, esta tendencia coincide más recientemente con el descenso de los fondos de ayuda por parte de muchos de los donantes tradicionales, como consecuencia de los recortes presupuestarios producidos en muchos de estos países tras la crisis financiera internacional de 2008, y su posterior episodio de grave recesión económica, aún sin fecha de finalización.

En términos generales, todo ello parece abrir nuevas opciones para muchos países del Sur, con frecuencia en un contexto de menor condicionalidad exterior y, por tanto, mayor margen de maniobra por parte de sus diferentes agentes (gobierno, movimientos sociales, ONGD, empresas, sindicatos, etc.) para negociar e intentar impulsar el modelo de desarrollo que consideren más adecuado a sus circunstancias. El tema de la apropiación por parte de los diferentes agentes de desarrollo de los países socios y de la ampliación de la libertad de elección entre diferentes opciones cobra aquí de nuevo un papel fundamental.

Por lo que respecta al mundo de las ONGD, en los últimos años son cada vez más las voces que apuestan por hacer una revisión de su labor y romper con la dinámica de alejamiento progresivo de muchas de ellas de su naturaleza fundacional en términos de tecnificación, despolitización, y pérdida de legitimidad, así como de capacidad de movilización y de desempeño de su rol originario de instrumento de transformación social y agente de desarrollo. Ello implica revertir la extendida tendencia de muchas ONGD a convertirse en poco más que agencias de implementación de proyectos, dando paso a lo que ha venido a denominarse la “ongización” de la sociedad civil. Es para ello importante fortalecer las labores de investigación, incidencia política y sensibilización, así como construir y/o fortalecer espacios de colaboración con otros agentes como movimientos y organizaciones sociales o colectivos diversos que trabajan en la defensa de grupos desfavorecidos y vulnerables (Plataforma 2015 y más, 2011; Martínez, P., 2011; Gómez, 2004).

Por otro lado, la perspectiva de lo local y territorial precisaría de mecanismos de descentralización administrativa y política, así como de mayor participación de la sociedad civil local, por el lado de los países socios, y un mayor impulso de los actores de la cooperación descentralizada (comunidades autónomas, provincias, ayuntamientos, ONGD...), por parte de los países donantes. Asimismo, una política de cooperación coherente con el logro del desarrollo humano desde la óptica de lo

local podría aglutinar muchos de los aprendizajes y tendencias de los últimos tiempos para la mejora de las políticas de desarrollo a partir de actores no centrales del Norte y del Sur (Alberdi, 2011).

Con todo, es importante, que al contrario de lo que ha sido más habitual, la cooperación descentralizada sea capaz de poner en marcha estrategias e instrumentos que aglutinen de forma conjunta diferentes visiones (regional, municipal, comunitaria, de apoyo a la sociedad civil...), así como diferentes dimensiones (institucional, económica, social, medioambiental...) con frecuencia separadas, con el fin de poder establecer un “diálogo entre territorios”, del Norte y del Sur, para acometer problemas sobre temáticas de interés común (Camillieri y Zurita, 2011).

Más allá de las referencias específicas a diferentes agentes o aspectos sectoriales de las políticas de cooperación al desarrollo, nos encontramos en un momento en el que las circunstancias actuales de caída de fondos y la revisión crítica de las políticas de cooperación de décadas anteriores nos deben llevar a repensar a partir de nuevos parámetros cómo construir una estrategia genuina de solidaridad internacional que sea consecuente con las últimas redefiniciones del objetivo final del desarrollo (Dubois, 2010).

6. Comercio e inversión extranjera directa



Los flujos comerciales internacionales y la IED condicionan de manera extraordinaria la dinámica de desarrollo local. La globalización de las últimas décadas ha hecho que las economías locales deben hacer frente a un escenario en el que cada vez existen menos trabas para el comercio y la movilidad de capitales. Este escenario dibuja un panorama incierto para el desarrollo humano local, ya que mientras la liberalización del comercio y la inversión facilitan el acceso a bienes e inversión, también dificulta el desarrollo de aquellos territorios que, en inferioridad de condiciones, se ven abocados a una creciente competencia global. En este apartado abordamos las relaciones entre el comercio y la inversión extranjera directa y el desarrollo humano local, destacando que sus implicaciones no se pueden generalizar, sino que dependen de los condicionantes particulares y la capacidad de cada economía local para hacer frente a estos flujos.

6.1. Implicaciones sobre el desarrollo humano

La discusión sobre los efectos del comercio sobre el desarrollo cuenta con una larga trayectoria desde la teoría ricardiana de las ventajas comparativas. Los partidarios del libre comercio sostienen que el comercio favorece el crecimiento, y el crecimiento reduce la pobreza (Bhagwati y Srinivasan, 2002). El argumento se deriva de que el libre comercio favorece la especialización de los territorios en los sectores en los que disponen de *ventajas comparativas* (recursos naturales, mano de obra abundante, etc.) y/o *ventajas competitivas* (aquellas asociadas con la competitividad de las economías, como la dotación de capital humano, un marco institucional favorable a la competencia, un sistema de ciencia y tecnología que estimula la innovación), y la especialización favorece el crecimiento. La razón es que la especialización y el intercambio permiten producir más, por lo que si la tarta es mayor, el pedazo para cada territorio también será mayor. Estas reglas de juego dan como resultado una división internacional del trabajo en la que algunos países usan su ventaja comparativa para exportar bienes intensivos en mano de obra o productos primarios (agrícolas o extractivos), mientras otros aprovechan sus ventajas competitivas para especializarse en la producción de bienes de mayor valor añadido. Según los partidarios del libre comercio, esta división del trabajo es beneficiosa para los países pobres puesto que favorece su crecimiento, y además favorece particularmente a los trabajadores menos cualificados, ya que la exportación de bienes intensivos en mano de obra eleva sus salarios reales (Bhagwati y Srinivasan, 2002).

La idea de que el libre comercio es beneficioso para el desarrollo está presente en las principales instituciones reguladoras (particularmente, en la OMC) y ha servido para justificar la liberalización comercial en numerosos países. Sin embargo, la experiencia muestra que los efectos de la liberalización han sido desiguales entre países, por lo que no parece haber evidencia de que favorezca la reducción de la pobreza⁹. Es más, una relectura de las experiencias de los países que a menudo son citados para ilustrar las ventajas del libre comercio (Sudeste Asiático) muestra que en aquellos países donde comercio y desarrollo han ido aparejados, la liberalización del comercio fue selectiva y gradual, y además estuvo acompañada de otras intervenciones (reformas institucionales, políticas activas de inversión, políticas tecnológicas, educativas y sociales).

Desde la perspectiva del desarrollo humano los efectos del comercio sobre el proceso de expansión de capacidades son, si cabe, menos evidentes. Algunos sostienen que hay una relación positiva entre mejoras de bienestar y apertura comercial. El argumento se deriva de que el comercio incrementa los ingresos, lo que mejora las oportunidades económicas y además repercute sobre otras dimensiones del desarrollo humano, particularmente la salud y la educación. La razón es que al aumentar los ingresos se puede mejorar el sistema educativo, el sistema sanitario, los servicios sociales, etc. Además, el comercio favorece el acceso a conocimientos y nuevos tratamientos médicos, a nuevos productos culturales, etc. De este modo, los beneficios de la liberalización comercial no se derivan tan sólo del hecho de que proporcione acceso a una mayor cantidad de bienes, sino a nuevos bienes y servicios (culturales, educativos, relacionados con la salud) y a una fertilización trans-cultural (Davies y Quinlivan, 2006).

No obstante, los mecanismos de este proceso no están claros y se pueden encontrar argumentos tanto para justificar la apertura comercial como para restringirla. Y es que las exportaciones pueden traducirse en un importante fuente de ingresos y empleo, pero la liberalización comercial también puede destruir empleo local en sectores poco competitivos y limitar la posibilidad de participar en la producción en sectores con alto valor añadido; la liberalización permite importar bienes de capital a un menor coste pero al mismo tiempo desplaza la tecnología local; las exportaciones pueden generar recursos financieros pero lo hacen a expensas de ganadores y perdedores (UNDP, 2005).

Un caso particular que ilustra esta relación entre comercio y desarrollo humano es el de la salud. A priori, la liberalización del comercio de medicinas podría mejorar el acceso a la salud y favorecer la investigación médica para determinadas enfermedades, en la medida en que un aumento del número potencial de demandantes de estos tratamientos podría *ampliar el mercado*. Sin embargo, la liberalización per se no es garantía de un mejor acceso. Al contrario, existen importantes barreras que limitan el acceso a las medicinas y además con los acuerdos promovidos por la OMC (General Agreement on Trade in Services [GATS] y Trade Related Intellectual Property Ser-

⁹ Ver Rodríguez y Rodrik, 2001 para una discusión.

vices [TRIPS] fundamentalmente) los gobiernos están perdiendo soberanía en materia de políticas de salud pública y en servicios de salud (Shaffer, Waitzkin, Brenner y Jasso-Aguilar, 2005). En el GATS los servicios de salud y otros que afectan a la salud pública, como el acceso a agua potable o la protección medioambiental, son tratados como mercancías y por lo tanto están sujetos a las reglas comerciales. Eso significa que actuaciones gubernamentales en materia de salud pública, como controles sanitarios o frente a amenazas medioambientales pueden verse amenazadas por los acuerdos comerciales, en la medida que representa una “barrera al comercio”. El acuerdo TRIPS protege las patentes y los derechos de propiedad a nivel internacional. Bajo el argumento de que la protección de los derechos de propiedad intelectual representa un incentivo para la investigación, el TRIPS está dificultando el acceso a tratamientos y medicinas en países de bajos ingresos. Ello no sólo porque representa un mayor coste de acceso a determinados medicamentos, también por las dificultades para desarrollar medicamentos genéricos cuando existen medicinas patentadas, ya que las compañías tienen la capacidad de demandar si ven sus derechos de propiedad amenazados.

Al igual que ocurre con el comercio, tampoco existe consenso sobre el papel de la IED y las empresas transnacionales en el desarrollo. Para algunos autores la IED resulta beneficiosa para los países receptores porque repercute sobre el crecimiento económico, el empleo, el aumento de las rentas salariales y los ingresos fiscales del Estado. Además, favorece la formación de capital humano, la competitividad y la transferencia de tecnología al sistema productivo local (Blomström y Sjöholm, 1999; Borensztein, De Gregorio y Lee, 1998; Harrison, 1994). Por el contrario, otros autores señalan que no hay evidencia concluyente de los efectos positivos, e incluso puede resultar perjudicial para la población al incrementar las desigualdades (Pan-Long, 1995). En cuanto a los efectos sobre el tejido productivo, si bien en determinadas circunstancias puede favorecer la transferencia de conocimientos y la competitividad, también supone una amenaza al expulsar del mercado a las empresas locales que no son suficientemente competitivas (Agosin y Machado, 2005). Así mismo, los ingresos fiscales del Estado se ven a menudo mermados por la fuga de recursos financieros. Además, algunos Estados renuncian a establecer condiciones sobre el desempeño de IED y, al contrario, otorgan facilidades para la implantación de empresas extranjeras. Esto les lleva a protagonizar una “competencia a la baja” por ofrecer condiciones favorables a la IED, lo que reduce el margen de maniobra de los Estados y supone asumir de facto que la presencia de inversión extranjera directa es buena para generar condiciones de desarrollo¹⁰.

¹⁰ Ver Cuadro 1 para un resumen y Sumner (2005) para una revisión de diferentes trabajos.

| Cuadro 1. IED y desarrollo humano: aspectos positivos y negativos | | |
|---|---|--|
| | Elementos positivos | Elementos negativos |
| Recursos | Proporciona recursos: capital de largo plazo, tecnología, acceso al mercado, conocimientos y know how (WIR, 99). | Fuga de recursos financieros: repatriación de beneficios. |
| Empleo | Genera empleo (WIR, 94). | Puede reducir el empleo al provocar reestructuraciones y al introducir formas de trabajo más eficientes (WIR, 94; WIR, 00). Los empleos son inestables debido al carácter inestable (<i>footloose</i>) de algunas inversiones. |
| Exportaciones | Favorece las capacidades de exportación (WIR, 02). | Puede incrementar las importaciones más que las exportaciones (p.e. si las empresas transnacionales requieren inputs intermedios) (WIR, 02; WIR, 11). |
| Tecnología y capacitación | Transferencia de conocimientos y diseminación de la tecnología. | Puede que no se disemine la tecnología o que se produzca a un alto coste (por la presencia de patentes, licencias, etc.) (WIR, 11). Se puede frenar el desarrollo tecnológico local. La transferencia de conocimientos puede ser limitada por el tipo de trabajos creados (si son intensivos en mano de obra). |
| Fiscalidad | Genera ingresos fiscales. | Los beneficios fiscales pueden ser limitados debido a la evasión fiscal o debido a facilidades de antemano (por la oferta de exenciones fiscales). |
| Estructura productiva | Favorece la diversificación y la productividad, incluida la agrícola (WIR, 09). | La diversificación se destina hacia sectores y fases productivos de bajo valor añadido. |
| Infraestructuras | Genera capacidades productivas e infraestructuras (WIR, 08). | Las empresas extranjeras desarrollan las infraestructuras, a expensas de las locales. |
| Desarrollo local | Contribuye al desarrollo de las empresas locales a través de los enlaces a proveedores y las cadenas de valor globales. | Desplaza inversiones domésticas y empresas locales (WIR, 97). |

Fuente: UNCTAD, 2012: *Investment policy framework for sustainable development*.

6.2 La regulación local del comercio y la Inversión Extranjera Directa

Estas discrepancias ponen de manifiesto que no hay soluciones universales por las que una mayor liberalización del comercio y la IED favorezca el desarrollo. Es más, la cuestión depende de las características del país (su estructura económica, el sistema de ciencia y tecnología, las instituciones, los mecanismos de gobernanza) y las condiciones en que el comercio y la IED penetran en el país de destino, particularmente, en relación a dos cuestiones. En primer lugar, la capacidad del tejido productivo local para insertarse en redes comerciales que permitan a los territorios articular una estrategia coherente para el desarrollo humano. Esto depende de los recursos y capacidades de la economía local, pero para que la inserción de las economías locales en los mercados mundiales sea real y efectiva, también se deberían dar cambios institucionales no sólo en el ámbito doméstico, también en las reglas de juego del comercio mundial. Los mercados globales se imponen de manera creciente para la realización mercantil de las economías locales, de manera que las pautas y modelos productivos y las redes de comercialización están supeditados a las grandes cadenas de valor y compañías transnacionales que establecen sus condiciones, en muchos casos monopolísticas. En este contexto el debate que se plantea es si los territorios pueden tener un margen de maniobra a través de iniciativas de intervención para la diversificación productiva local. Otra línea de actuación consiste en aprovechar las potencialidades de mercados paralelos emergentes, como es el caso del comercio justo, aunque este ámbito es aún cuantitativamente débil y, además, el centro de gravedad del debate tampoco se alejaría mucho del de los mercados convencionales.

La segunda cuestión importante es en relación al régimen regulatorio y las políticas comerciales y de inversión del país. Parece evidente que la liberalización y desregulación no son soluciones suficientes para que se den unas condiciones que alienten el desarrollo humano, sino más bien al contrario, en determinadas condiciones pueden tener un impacto negativo. Por eso parece coherente establecer condiciones para regular el impacto de una excesiva apertura a los flujos comerciales, de modo que favorezca la integración de las economías locales en los flujos globales y para que los beneficios de la IED permanezcan, fiscalizando los posibles perjuicios y regulando la repatriación de beneficios. A este respecto, no hay soluciones universales sino que existen diversas “soluciones institucionales”. Una protección de las industrias nacientes acompañada de una liberalización gradual puede favorecer la creación de una industria local en algunos países, mientras puede no ser efectiva si no va acompañada de una política de inversión estratégica; del mismo modo, aplicar incentivos para atraer IED pueden funcionar en un país si las empresas extranjeras establecen nexos con la industria local, mientras que puede no dejar réditos en el territorio si no se dan previamente las capacidades productivas.

Además, los marcos institucionales son específicos en cada país y requieren conocimiento local y experimentación para una aplicación satisfactoria (Rodrik, 2001). Históricamente, en los países asiáticos y, particularmente, en los del Sudeste Asiático, el Estado reguló la política industrial y los flujos de comercio e inversión para que favorecieran el desarrollo del país, al contrario de otras regiones en las que los principios

del libre mercado facilitaron la entrada de inversores extranjeros independientemente de que los intereses de éstos se alinearan o no con los del país. En este sentido, en un estudio comparativo en diferentes regiones, Agosin y Mayer (2005) señalan que en África los efectos positivos de la IED se deben a que participan en sectores donde apenas existe inversión nativa, en Asia a que las exigencias de los gobiernos les lleva a asociarse con el tejido productivo doméstico, mientras en América Latina una regulación menos exigente lleva a las Empresas Transnacionales (ETN) a expulsar más fácilmente a las empresas locales. Siguiendo este argumento, Reiter (2010) concluye que la IED tiene un efecto positivo sobre el desarrollo humano cuando la política de inversiones limita el acceso de la IED a determinados sectores y cuando es discriminada negativamente respecto de las empresas locales. Si las políticas de inversión restringen la IED a sectores que necesitan de la experiencia extranjera mientras favorecen la inversión doméstica frente a la foránea para que se pueda crear una economía local fuerte, la IED contribuirá en mayor medida al desarrollo humano (Reiter y Steensma, 2010).

En esta línea, frente a las posiciones más ortodoxas de la OMC, en los últimos tiempos otras instituciones están señalando la necesidad de nuevos equilibrios entre regulación y apertura, de modo que la liberalización vaya acompañada de un marco regulatorio e institucional apropiado para favorecer el desarrollo. Así, el PNUD señala la necesidad de administrar la apertura comercial, de manera que la liberalización de las importaciones sea un componente dentro de la estrategia de desarrollo, y no un fin en sí mismo (UNDP, 2005). Esto supone poner en primer lugar los efectos del comercio sobre la desigualdad, en la medida en que son los pobres los que a menudo sufren en mayor medida las consecuencias del ajuste; también lleva a contemplar los costes sociales, medioambientales y la vulnerabilidad de las economías frente a la liberalización, es decir se hace necesario evaluar quién gana y quién pierde con la apertura al comienzo. Un elemento importante dentro de esta estrategia sería aplicar una política tecnológica y económica activa, de manera que el Estado actúe para corregir los fallos del mercado, regulando la IED y creando capacidades tecnológicas en el ámbito local (UNDP, 2005).

En términos similares, la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) señala la necesidad de una “nueva generación de políticas de inversión”. En líneas generales, la política de inversiones debería conectarse con una estrategia de desarrollo integral que asegure un desarrollo sostenible e inclusivo. Para ello la UNCTAD señala que son necesarios un Estado y unas instituciones fuertes que guíen la orientación de estas políticas de inversión (UNCTAD, 2012). A este respecto, cabe recordar los cambios en la regulación que se están dando en varios países latinoamericanos en materia de inversiones (en algunos casos, llegando a la expropiación de empresas si se considera algo estratégico para los intereses nacionales), cambiando la tendencia desreguladora que caracterizó la política de inversiones en las décadas anteriores.

Esta nueva orientación de las políticas comerciales y de inversiones sitúa el debate más cerca de los planteamientos del DHL. Sin embargo, explícita o implícitamente

parten del supuesto de que la mejora en los marcos regulatorios y las condiciones macroeconómicas se traducirá en mejoras en el bienestar en el ámbito local. El crecimiento económico puede tener efectos positivos sobre el desarrollo humano, en la medida en que el crecimiento tenga un “efecto de goteo” (*trickle-down effect*) hacia la población, pero esta implicación está lejos de ser automática (Sen, 2000). Por ello, desde la perspectiva del DHL conviene hacer una relectura de las implicaciones del comercio y la IED en términos de su incidencia sobre el proceso de expansión de capacidades, lo que supone dejar en un segundo plano los efectos macro (impactos del comercio y de la IED sobre el crecimiento económico, la inversión, las exportaciones, los ingresos fiscales) y poner en primer lugar aquellos aspectos que inciden de manera directa sobre las capacidades individuales y colectivas.

En este sentido, habría que cuestionarse el modo en que el comercio y la inversión extranjera repercuten sobre las posibilidades de las personas de participar en la vida económica, de aprender, de adaptarse, o de vivir en un entorno sano. Esto nos lleva a abordar las implicaciones sobre el empleo generado (total, y empleo femenino en particular), sobre la generación de rentas (particularmente de las personas con menos recursos), sobre la capacitación de las personas, sobre la gobernanza y sobre los costes medioambientales. Así mismo, la liberalización comercial y las políticas de inversiones deberían ser fiscalizadas en relación a su contribución al desarrollo de capacidades colectivas, lo que nos lleva a poner encima de la mesa cuestiones como la sostenibilidad de las inversiones (social, económica, medioambiental), la posibilidad de las empresas locales de participar en la economía, la habilidad del sistema productivo local para crear y desarrollar tecnología y, en definitiva, la capacidad de la comunidad local para ser dueña de su propio proceso de cambio social.

La tecnología es un elemento fundamental para el DH. El desarrollo tecnológico incide sobre la expansión de las capacidades de las personas, en la medida en que puede proporcionar nuevos bienes para satisfacer necesidades materiales, generar nichos de empleo, favorecer la educación y la capacitación, facilitar la participación y mejorar la salud. Aunque esta relación es consustancial a los procesos de desarrollo, la aceleración del cambio tecnológico y el desarrollo de algunos sectores durante las últimas décadas ha puesto de manifiesto la importancia de la tecnología para el DH: las TIC facilitan el acceso a la información, la educación y la participación; los avances médicos incrementan las expectativas de vida; avances en biotecnología pueden mejorar el trabajo en la agricultura; y nuevos productos y servicios sirven para satisfacer necesidades materiales y generar nichos de empleo, en países desarrollados y en desarrollo (Conway, Waage y Delaney, 2010; UNDP, 2001). Pero el desarrollo tecnológico y la innovación no son sólo “medios” para el desarrollo humano, sino que la relación es bidireccional. El desarrollo de las capacidades individuales (la educación), colectivas (la formación de redes que faciliten la participación) y sistémicas (un marco institucional que aliente la interacción) son factores determinantes para la creatividad y para facilitar la transmisión de conocimientos y el aprendizaje, los procesos clave para la innovación y el desarrollo tecnológico. Sin olvidarnos de la incidencia directa de la tecnología sobre el DH, a continuación nos centramos en esta segunda relación, esto es, en el modo en que la expansión de las capacidades individuales y colectivas en el espacio local favorece el cambio técnico, reforzando así el proceso de desarrollo.

Para entender el binomio tecnología-DH, resulta interesante tomar como punto de partida la revisión de las causas y la naturaleza del cambio tecnológico que se ha producido en las últimas décadas¹¹. Hasta mediados de los años ochenta se entendía de manera mayoritaria que la innovación era el resultado de un proceso lineal que iba desde la concepción de nuevas ideas hasta el desarrollo de un nuevo producto o una nueva tecnología. Sin embargo, hoy en día se asume que se trata de un proceso mucho más complejo. Los planteamientos contemporáneos contemplan el cambio tecnológico como una empresa colectiva, en la que la interacción entre múltiples agentes en diferentes escalas favorece la transmisión de conocimientos y el aprendizaje, dando lugar a nuevas formas de entender la realidad, nuevos procesos organizativos, nuevas técnicas y nuevos productos. Es decir, más que un proceso lineal, la innovación es un proceso social, resultado de la interacción entre múltiples agentes

⁹ Entre las aportaciones teóricas cabe citar la literatura sobre los distritos industriales (Pyke, Becattini y Sengenber, 1990) y los clusters (Porter, 1998); los sistemas nacionales y regionales de innovación (Cooke, Gomez Uranga y Etxebarria, 1997; Lundvall, 1992) o las teorías evolucionistas (R. R. Nelson, 2011).

y organizaciones en las diferentes etapas del mismo. Esta interacción tiene lugar en espacios concretos y son fruto de una determinada trayectoria tecnológica, unas condiciones socioeconómicas y unos marcos institucionales particulares. Por ello, las principales corrientes actuales subrayan el carácter evolutivo de la innovación y el papel que juegan las instituciones en el proceso (Cooke et al., 1997; Dosi, 1988; Lundvall, 1992; R. R. Nelson, 2011).

Esta interpretación del cambio tecnológico y la innovación introduce una serie de elementos que permiten abordar sus relaciones con el DHL. El primero de ellos es en relación al papel que juega el marco institucional. La literatura sobre los sistemas de innovación señala que las instituciones estructuran relaciones sociales y por tanto moldean la trayectoria tecnológica, al establecer un marco que incentiva (o no) la innovación, que favorece (o no) la interacción entre los agentes, y que facilita (o no) la transmisión de conocimientos y el aprendizaje (Asheim y Coenen, 2006; Gómez Uranga y Olazaran, 2001; Lundvall, 1992; R. Nelson y Rosenberg, 1993). Las instituciones comprenden tanto elementos formales como informales. Entre las instituciones de carácter formal se encuentran las empresas y el conjunto del sistema productivo local; los centros tecnológicos, universidades y otros organismos del sistema de ciencia y tecnología; las organizaciones para la transferencia del conocimiento; las regulaciones y leyes; o las políticas educativas, económicas y tecnológicas. Pero también hay instituciones de carácter informal. Éstas comprenden el conjunto de pautas y convenciones sociales de carácter tácito que estructuran el comportamiento colectivo, lo que incluye los marcos cognoscitivos locales por los cuales los agentes del territorio “hablan un mismo lenguaje”, las normas y valores, a menudo tácitos, que estructuran las relaciones sociales en un territorio o, en términos más generales, la cultura local.

En las últimas décadas, las instituciones de carácter informal han cobrado protagonismo para entender el desempeño de los territorios. Las características de las organizaciones e instituciones formales en el territorio representan una parte de la explicación, ya que en buena medida el desempeño económico depende de la estructura del sistema productivo local, la existencia de un marco regulatorio adecuado, un sistema de educación apropiado o unas buenas instituciones de ciencia y tecnología. Sin embargo, también las convenciones y normas tácitas que estructuran las relaciones sociales inciden en las capacidades de los territorios para alentar las innovaciones y, en términos más generales, para favorecer el cambio económico y social. Es más, algunos autores sostienen que son estos aspectos relacionados con la cultura local los que en buena medida explican por qué en un contexto de globalización en el que es fácil acceder a la información y en el que las empresas pueden organizar la producción a escala mundial, todavía el desarrollo económico suele estar concentrado en determinados espacios geográficos. La razón estriba en que aspectos como determinadas pautas de conducta, unas normas que favorecen la reciprocidad y la confianza o los marcos cognoscitivos locales no se pueden reproducir porque son específicos de cada lugar y han sido desarrollados a lo largo del tiempo, marcando la trayectoria del territorio (Scott y Storper, 2003; Storper, 1995).

Esta cuestión nos acerca a la relación entre la innovación y el espacio local. La proximidad facilita la transferencia de conocimientos y el aprendizaje cuando se genera un entorno favorable para ello (Malmberg y Maskell, 2002); trabajar junto a otras personas y organizaciones que usan conocimientos similares en su actividad económica permite establecer relaciones y aprender de otros, de modo que, como señalara Marshall (1920:225), “los misterios de la industria dejan de serlo y están como si dijéramos en el aire, y los niños aprenden muchos de ellos inconscientemente”. Sin embargo, la cercanía no es una condición suficiente para que se generen estas externalidades positivas. Es más, “demasiada” proximidad geográfica puede ser contraproducente ya que puede generar problemas de estancamiento (*lock-in*) en una determinada trayectoria tecnológica, por ejemplo, si los agentes se “enquistan” en rutinas que no favorecen el desarrollo de nuevas ideas (Boschma, 2005).

Por eso, junto a la proximidad espacial resulta determinante la existencia en el territorio de unas condiciones sociales y unas estructuras relacionales que verdaderamente alienten la interacción en el sistema productivo y la comunidad local, facilitando la adaptación y el cambio. A este respecto, varios autores han señalado el potencial que ofrecen las redes como una forma de organización social flexible que, frente al mercado o la jerarquía de las organizaciones, facilita unas relaciones de cooperación y beneficio mutuo (Aranguren, Iturrioz y Wilson, 2008; Cooke y Morgan, 1998; Grabher, 1993). Las redes se basan en la reciprocidad y la interdependencia entre los miembros, de manera que las acciones son contingentes respecto de las reacciones de los otros, y cesan cuando las reacciones esperadas no son satisfechas (Grabher, 1993). Por eso, para que las redes potencien la cooperación es necesario que exista un clima de confianza, lo que depende en buena medida del capital social del territorio (Hauser, Tappeiner y Walde, 2007; Trigilia, 2001). En el contexto del desarrollo local, el capital social hace referencia a la existencia de relaciones sociales que se extienden entre los agentes individuales y que pueden facilitar la trayectoria de desarrollo al proporcionar condiciones para la interacción y la cooperación (Trigilia, 2001). El uso del término “capital” implica que se trata de un activo para el desarrollo económico, fundamentalmente porque al facilitar la interacción establece las condiciones para un aprendizaje colectivo y la innovación. Sin embargo, a diferencia de otras formas de capital que son recursos individuales, como el humano o el financiero, éste es un intangible colectivo, que necesita de la interacción entre varias personas u organizaciones para materializarse y reproducirse.

Un tercer elemento de estas interpretaciones sobre el cambio tecnológico es que parten de una concepción amplia del conocimiento. Hoy en día se asume que el conocimiento incluye tanto el codificado, como el tácito (Dosi, 1988), entendiéndolo éste como “el conocimiento de técnicas, métodos y diseños que funcionan de cierta forma y con ciertas consecuencias, aun cuando uno no pueda explicar por qué” (Rosenberg, 1982 citado en Senker, 1993). El espacio local es determinante para la transmisión de este tipo de conocimiento, ya que al no estar codificado son la cercanía, la existencia pautas de interacción (como normas y valores) y los marcos cognoscitivos locales los que posibilitan su difusión (Howells, 2002). Pero más relevante si cabe para el DH

es el hecho de que esta interpretación del conocimiento abra la puerta a considerar y revalorizar el saber tradicional como un elemento que contribuye, junto al codificado, en el desarrollo de nuevas técnicas, productos y procesos. Cada vez son más las voces que subrayan la importancia de la interacción entre el conocimiento “indígena” y “tradicional” y el “científico” en áreas como la salud, la agricultura, la gestión de los recursos y de la biodiversidad (Sillitoe, 2007). Esto tiene un valor intrínseco al revalorizar esta forma de conocimiento, pero también pone de manifiesto su importancia para satisfacer las necesidades locales con métodos sostenibles y de acuerdo a la idiosincrasia del territorio. Sin embargo, también puede acarrear problemas, particularmente en relación a la mercantilización del conocimiento y los derechos de propiedad intelectual. Los conflictos por la explotación de recursos y conocimientos persisten, y parece que el renovado interés por el saber tradicional podría agravarlos.

En línea con esta relectura de la naturaleza del conocimiento, hoy día también se entiende desde una perspectiva más amplia la “innovación”, abarcando no sólo los nuevos productos y las nuevas tecnologías, también los cambios en los procesos y en los marcos institucionales (Edquist, 2000). Sin embargo, y a pesar de esta interpretación más abierta de la innovación, la mayoría de estas propuestas siguen considerando tan sólo las innovaciones de carácter tecnológico y con una vocación hacia el mercado. Por eso, para un análisis desde la perspectiva del DHL resulta interesante retomar la interpretación de innovación social de Moulaert y Nussbaumer (2005) mencionada anteriormente, quienes consideran la innovación social como un elemento catalizador del desarrollo comunitario. Para estos autores, la innovación social comprende dos elementos: por un lado, innovaciones para la satisfacción de las necesidades humanas básicas (que van más allá del empleo y el ingreso, para integrar vivienda, atención sanitaria, educación, cultura, etc.); y por otro, la innovación en las relaciones sociales entre individuos y grupos humanos en comunidades (relaciones entre grupos étnicos, relaciones profesionales, laborales, de mercado, de gobernanza) (Moulaert y Nussbaumer, 2005). Esta interpretación complementa la de innovación tecnológica, permitiendo una relectura del binomio innovación-DHL no sólo desde el papel de la innovación como medio para satisfacer necesidades materiales (nuevos productos, generación de ingresos, empleo) o en su incidencia sobre la educación o la sanidad, también en relación al modo en que formas alternativas de gobernanza pueden facilitar la participación en la vida comunitaria.

Un quinto aspecto es el de las políticas y medidas que se pueden tomar para impulsar el desarrollo tecnológico desde la perspectiva del DHL. Tradicionalmente, las estrategias para la innovación se han dividido entre aquellas que entendían que el mercado era el mejor mecanismo para incentivar la innovación y las que abogaban por un papel más activo por parte del Estado. Las primeras entendían que el mercado crea los incentivos necesarios para estimular la innovación; desde esta perspectiva, las empresas innovan porque les proporciona un poder monopolístico. Además, el mercado también señala los sectores con mayor potencial innovador, aquellos que pueden generar mayores beneficios. Bajo esta concepción, el Estado no debe hacer mucho más que favorecer la formación del capital humano proveyendo las infraestructuras necesarias,

proteger los derechos de propiedad intelectual de los inventores para salvaguardar los derechos de monopolio y subsidiar a los innovadores como medida para compensar por las externalidades positivas que generan las innovaciones. Por su parte, los planteamientos que abogan por una mayor intervención del Estado señalan que el mercado refuerza la dependencia tecnológica y además dificulta la aparición y desarrollo de nuevas empresas innovadoras, que no podrían competir frente a las grandes empresas que dominan el mercado; por eso, subrayan la necesidad de una protección de los sectores que se consideren estratégicos y, particularmente, para las empresas nacientes.

Frente a esta dicotomía Estado-mercado, en los últimos tiempos se proponen otro tipo de actuaciones para favorecer la innovación, actuaciones que están influidas por los planteamientos institucionalistas y evolucionistas mencionados. Aunque no existe un consenso entre los diferentes enfoques¹² y además éstos no suelen ir más allá de unos principios generales sobre las políticas que podrían favorecer el desarrollo de innovaciones, se pueden destacar una serie de aspectos. Por una parte, la racionalidad de la intervención es promover el aprendizaje colectivo. La función de las políticas es promover configuraciones institucionales que estimulen el aprendizaje, las interacciones entre los actores y un comportamiento favorable al cambio (Laranja, Uyerra y Flanagan, 2008). Es decir, se trata de intervenir sobre las condiciones de la economía local para que se genere un entorno que propicie la adaptación, el aprendizaje y la innovación. Estas intervenciones pueden tomar formas muy diversas dependiendo de cuáles sean las condiciones de la economía y la sociedad local o, la “trayectoria institucional”, pero suelen incluir medidas para fortalecer las relaciones entre los agentes creando espacios de colaboración, la creación de instituciones intermedias de apoyo al desarrollo local (como agencias de desarrollo, etc.), e infraestructuras de ciencia y para la difusión de tecnologías, no sólo a escala nacional, sino particularmente a nivel territorial (local-regional).

No obstante estas recomendaciones generales, una de las conclusiones que se pueden extraer de los nuevos enfoques es, paradójicamente, que no hay soluciones universales. Cada sociedad parte de unas condiciones sociales, económicas, tecnológicas determinadas de manera que sigue su propia trayectoria. Por eso, la importación de modelos y estrategias para favorecer el cambio tecnológico puede dificultar el desarrollo de las soluciones que las sociedades necesitan (Romijn y Caniëls, 2011). Así, cada sociedad debería construir una estrategia de innovación a partir de lo que ya existe en el territorio (las capacidades productivas, los recursos locales, el conocimiento local, las redes que existan) y a partir de ahí desarrollar las capacidades para buscar soluciones e innovaciones adaptadas a las necesidades locales (Fu, Pietrobelli y Soete, 2011; Romijn y Caniëls, 2011).

En definitiva, la reinterpretación que se ha hecho de la naturaleza de los procesos de cambio tecnológico permite hacer una lectura más amplia del modo en que la tecnología

¹⁰ Sean aquellos que se centran en la organización territorial de la producción, como las teorías sobre los distritos industriales o los clusters, o los que subrayan los elementos sistémicos e institucionales, como las propuestas sobre los sistemas de innovación.

incide sobre el proceso de expansión de capacidades, así como del potencial del territorio para impulsar innovaciones adaptadas a la idiosincrasia y las necesidades locales. Ello, no obstante, no significa que las comunidades no enfrenten dificultades para establecer una estrategia que favorezca el desarrollo humano. Buena parte de la tecnología está controlada por grandes empresas cuyos intereses no siempre coinciden con los de las comunidades, de manera que a menudo éstas se enfrentan a unas relaciones de poder desiguales y a una dependencia respecto de tecnologías extranjeras.

Además, hay que considerar que el cambio tecnológico no es un proceso “neutro”, sino que se enmarca dentro de un conjunto de valores (el conocimiento “científico” y el progreso técnico) que puede entrar en contradicciones con los valores y las aspiraciones de desarrollo de las comunidades. Es por ello que convendría hacer una lectura de la innovación en relación al modo en que ayudan a satisfacer las necesidades locales y favorecen a las comunidades a alcanzar sus aspiraciones.

Bibliografía



- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012): *Por qué fracasaron los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ed. Deusto, Barcelona.
- ACOSTA, A. y MARTÍNEZ, E. (Comp.) (2009): *El buen vivir*. Ediciones Abya Yala, Quito.
- AGOSIN, M. R. y MACHADO, R. (2005): Foreign Investment in Developing Countries: Does it Crowd in Domestic Investment? *Oxford Development Studies*, 33(2), 149-162.
- ALBERDI, J. (2011): La cooperación descentralizada y la nueva arquitectura de la ayuda: la cooperación vasca en el siglo XXI. En: Larrañaga, Mertxe y Yolanda Jubeto, (eds.). *La cooperación y el desarrollo humano local. Retos desde la equidad de género y la participación social*, Hegoa. Disponible en: <<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/270>>.
- ALONSO, J. A. (2004): “Emigración y desarrollo. Implicaciones económicas”. En: *Emigración, pobreza y desarrollo*, Alonso, J.A. (coord.). Los libros de la Catarata. Madrid.
- ALONSO, J. A. (2006): Emigración y desarrollo: Una relación compleja. Actas, Congreso de Hegoa: El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización. Hegoa. Bilbao.
- ALONSO, J. A. (2009): Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas. Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.
- ALONSO, J. A. (2005): “Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?”. *Cuadernos de Información Económica*, 187 (julio-agosto). Madrid.
- ARANGUREN, M. J., ITURRIOZ, C. y WILSON, J. (2008): *Networks, Governance and Economic Development. Bridging Disciplinary Frontiers*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- ARAYA, M. y GODÀS, X. (2008): Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales Colección de Estudios de Investigación / Número 4. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Barcelona.
- ARIAS, M. (2002): “Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?”, en *La realidad de la ayuda 2001-2002*. Barcelona, Intermón, pp. 81-134.
- ASHEIM, B. T. y COENEN, L. (2006): Contextualising Regional Innovation Systems in a Globalising Learning Economy: On Knowledge Bases and Institutional Frameworks. *Journal of Technology Transfer*, 31, 163-173.

- BAERENDHODLT y AARSAETHER (2002): "Coping strategies, social capital and space", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 9, nº 2, 151-165. Beck, U. (2002): *La Sociedad del Riesgo Global*, S. XXI, Madrid.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (eds.) (2000): *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Ed. Presses Universitaires Françaises, París.
- BHAGWATI, J. y SRINIVASAN, T. N. (2002): Trade and Poverty in the Poor Countries. *American Economic Review*, 92(2), 180-183.
- BLOMSTRÖM, M. y SJÖHOLM, F. (1999): Technology transfer and spillovers: Does local participation with multinationals matter? *European Economic Review*, 43(4-6), 915-923.
- BORENSZTEIN, E., DE GREGORIO, J. y LEE, J. (1998): How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of International Economics*, 45(1), 115-135.
- BOSCHMA, R. (2005): Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61-74.
- BRENNER, N. (2003): "Glocalization as a state spatial strategy", en *Remaking the global economy*, Peck, J. y Wai-chung Yeung, H. (eds.). SAGE Publications, Londres.
- CAMILLERI, G. y ZURITA, A. (2011): Desarrollo local y cooperación internacional: reflexión para el debate. Documentos Temáticos, nº1.
- CASTELLS, M. (2006): *La Sociedad Red: Una Visión Global*. Alianza editorial, Madrid.
- Christopherson, S., Michie, J. y Tyler, P. (2010): "Regional resilience: theoretical and empirical perspectives". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1).
- CONWAY, G., WAAGE, J. y DELANEY, S. (2010): *Science and Innovation for Development*. London: UKCDS.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1998): *The Associational Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- COOKE, P., GÓMEZ URANGA, M. y ETXEBARRIA, G. (1997): Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions. *Research Policy*, 26(4-5), 475-491.
- COOLEY, A. (2003): "Thinking rationally about hierarchy and global governance", *Review of International Political Economy*, Vol. 10, nº 4, 672-684.
- CORAGGIO, J. L. (2000): "La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado", presentado en el Seminario Internacional "Cultura y Desarrollo: la perspectiva Global/Local", IADAP, Quito.
- DAVIES, A. y QUINLIVAN, G. (2006): A panel data analysis of the impact of trade on human development. *The Journal of Socio-Economics*, 35(5), 868-876.
- DE CURREA-LUGO, V. (2006): *Lo local, otra trampa de la globalización: tres mitos y una propuesta*. Actas, Congreso de Hegoa: El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización. Hegoa, Bilbao.

- DERVIS, K. (2009): "A way forward. Formal and Informal Aspects of Economic Governance" in Re-Defining the Global Economy, *Dialogue on Globalization*, nº 42, 25-33.
- DOCQUIER, F. y MARFOUK, A. (2004): "Measuring the international mobility of skilled workers (1990-2000)", World Bank Policy Research Working Paper No 3381. Washington.
- DOSI, G. (1988): The nature of the innovative process. In G. Dosi (Ed.), *Technical change and Economic Theory*. London: Pinter.
- DUBOIS, A. et al. (2011): *Desarrollo humano local: de la teoría a la práctica*. Hegoa, UPV/EHU.
- DUBOIS, A. (2000): *Cooperación descentralizada*. En: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo, Karlos Pérez de Armiño (ed.). Hegoa, Bilbao. Disponible en: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>>.
- DUBOIS, A. (2010): "Pensar un futuro para la sociedad global desde la solidaridad creativa". En: *Revista Internacional de Estudios Vascos*, Cuaderno 7. Disponible en : <<http://www.eusko-ikaskuntza.org>>.
- DUBOIS, A. y YOLDI, P. (2001): *La financiación del desarrollo: flujos privados y ayuda oficial al desarrollo*. Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritzza. Disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/9961>>.
- DUBOIS, A., GURIDI, L. y LÓPEZ, M. (2011): *Desarrollo Humano Local: De la teoría a la práctica*. Hegoa. UPV/EHU. Disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/18458>>.
- EASTERLY, W. (2003): "Can foreign aid buy growth?" *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 17, Number 3, August. American Economic Association.
- EASTERLY, W. (2008): *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge. MIT Press Books. Edquist, C. (2000). Systems of Innovation Approaches-Their Emergence and Characteristics. In C. Edquist y M. Mc Kelvey (Eds.), *Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment* (pp. 3-37). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- EHRENREICH, B. y RUSSELL HOCHSCHILD, A. (2003): *Global Woman. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, London.
- FU, X., PIETROBELLI, C. y SOETE, L. (2011): The Role of Foreign Technology and Indigenous Innovation in the Emerging Economies: Technological Change and Catching-up. *World Development*, 39(7), 1204-1212.
- GARCÍA, R. (2007): El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos. *Migraciones Internacionales*, Vol. 4, Núm. 1, Enero-Junio. México.
- GERTLER, M. (2002): "Technology, culture and social learning: regional and national institutions governance", en GERTLER, M. y WOLFE, D. (eds.), *Innovation and Social Learning*, Nueva York: Palgrave MacMillan.

- GÓMEZ URANGA, M. y OLAZARAN, M. (Eds.) (2001): *Sistemas regionales de innovación*. Bilbao, Servicio Editorial de la UPV/EHU.
- GÓMEZ, C. (2001): “La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?”. *Cuadernos Bakeaz*, nº46. Bakeaz, Bilbao.
- GÓMEZ, C. (2004): “Las ONG en la sociedad global. Estrategias de las ONG frente al Estado en la era de la globalización”. *Cuadernos Bakeaz*, nº65. Bakeaz, Bilbao.
- GÓMEZ, C. (2005): “Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada”. *Cuadernos Bakeaz*, nº 72. Bakeaz, Bilbao.
- GRABHER, G. (1993): Understanding networks: actors, resources and processes in interfirm cooperation. In G. Grabher (Ed.), *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*. London, Routledge.
- GROIZARD, J. L. (2006): *Migraciones y desarrollo: Nuevas teorías y evidencia*. Revista de Economía Mundial, nº 14. Universidad de Huelva.
- GUDYNAS, E. (2002): *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible en América Latina*. DEI-UNED-UBL. San José de Costa Rica.
- GUDYNAS, E. (2009): “El día después del desarrollo”. En: *Revista América Latina en Movimiento (ALAI)*, nº 445. Quito.
- GUERRA, A. y TEZANOS, J. F. (eds.) (2008): *La Inmigración y sus Causas*, Ediciones Fundación Sistema, Madrid.
- HARRISON, A. (1994): The role of multinationals in economic development: The benefits of FDI. *The Columbia Journal of World Business*, 29(4), 6-11.
- HAUSER, C., TAPPEINER, G. y WALDE, J. (2007): The Learning Region: The Impact of Social Capital and Weak Ties on Innovation. *Regional Studies*, 41(1), 75-88.
- HOWELLS, J. R. L. (2002): Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography. *Urban Studies*, 39(5-6), 871-884.
- HUNT, J. y GAUTHIER-LOISELLE, M. (2008): “How Much Does Immigration Boost Innovation?” *Working Paper No. 14312*. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (2005): *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. La Catarata e IUDC, Madrid.
- KALDOR, M. (2003): *La Sociedad Civil Global: una respuesta a la Guerra*. Tusquets, Barcelona.
- KAZEPOV, Y. (ed.) (2010): *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Asghate, Viena.
- KLEIN, J. L. (1997): “L’espace local à l’heure de la globalisation: la part de la mobilisation sociale”, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, nº 114, 367-377.

- KLUGMAN, J. y PEREIRA, I. (2009): “Assessment of National Migration Policies: An emerging picture on admissions, treatment and enforcement in developing and developed countries” Human Development Research Papers. United Nations Development Programme (UNDP), New York.
- KRUGMAN, P. (1995): *Development, geography, and economic theory*. MIT Press, Cambridge, MA.
- LARANJA, M., UYARRA, E. y FLANAGAN, K. (2008): Policies for science, technology and innovation: Translating rationales into regional policies in a multi-level setting. *Research Policy*, 37(5), 823-835.
- LEÓN, I. (coord.) (2010): *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*. FEDAEPS. Quito.
- LUNDVALL, B. (1992): *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.
- LUNDVALL, B. (2002): “Estados-nación, capital social y desarrollo económico. Un enfoque sistémico de la creación de conocimiento y el aprendizaje en la economía global”, *Revista de Economía Mundial*, n. 7, 69-90.
- MALGESINI, G. (2001): “Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo”. *Arxius*, núm. 5, noviembre. Valencia.
- MALGESINI, G., et al. (2007): *Guía básica del codesarrollo: qué es y cómo participar en él*. CIDEAL, Madrid.
- MALMBERG, A. y MASKELL, P. (2002): The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering. *Environment and Planning A*, 34, 429-449.
- MARÍN, I. (2004): *Emigración, pobreza y cooperación al desarrollo en el norte de Marruecos: discursos y realidades entre las dos orillas*. 4º Congreso sobre la Inmigración en España, Girona.
- MARSHALL, A. (1920). *Principles of economics: an introductory volume*. Houndmills, MacMillan.
- MARTÍNEZ, E., RIVERO, J., SERÓN, G. y JOLIVEL, A. (2010): “Una revisión de la cooperación internacional para las migraciones y las economías locales”. En: *Cooperación para el desarrollo, migraciones y economías locales*. Rodríguez. Maribel (ed.) Documento de Trabajo, nº 40. Fundación Carolina CeALCI, Madrid.
- MARTINEZ, I. (ed.) (2011): La rendición de cuentas en la cadena de la ayuda. En: Martínez, Ignacio (ed.). *Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social*. Editorial 2015 y más, Madrid. Disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/19060>>.
- MARTÍNEZ, P. (2011): Redefinición del papel de las ONGD. Hacia una mirada más política. En: Martínez, Ignacio (ed.). *Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social*. Editorial 2015 y más, Madrid. Disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/19060>>.

- MATTOO, A.; NEAGU, I. C. y ÖZDEN, Ç. (2008): “Brain waste? Educated immigrants in the US labor market”. *Journal of Development Economics*, vol. 87(2). Elsevier.
- MESA, M. (2012): “Gobernanza, multilateralismo y ciudadanía global: la sociedad civil y los desafíos mundiales” in Mesa, M. (coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*; Anuario CEIPAZ, Madrid.
- MILLÁN, N., SANTANDER, G., AGUIRRE, P. y GARRIDO, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Editorial 2015 y más, Madrid.
- MORALES, H. (2012): Cooperación Sur-Sur. Construyendo lazos de solidaridad, dignidad y soberanía. Disponible en: <<http://tzukkim-pop.org/index.php/publicaciones/category/4-libros-cooperacion.html>>.
- MOULAERT, F. et al. (2005): “Towards Alternative Model(s) of Local Innovation”, *Urban Studies*, vol. 42, 11, 1969-1990.
- MOULAERT, F. y AILENEI, O. (2005): “Social economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present”. *Urban Studies*, vol. 42, n° 11, 2037-2053.
- MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J. (2008): *La logique sociale du développement territorial*. Presses de l'Université du Québec, Québec.
- MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J. (2005). The Social Region. Beyond the territorial dynamics of the Learning Economy. *European Urban and Regional Studies*, 12(1), 45-64.
- MULLER, B. (2010): “Urban and regional resilience. A new catchword or a consistent concept for research practice?” *German Annual of Spatial Research and Policy* 2010.
- MURGIALDAY, C. (2000): *Organización No Gubernamental*. En: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo, Karlos Pérez de Armiño (ed.). Hegoa, Bilbao. Disponible en: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es>>.
- MURGUIALDAY, C. y VALENCIA, I. (2000): *Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo*. Cooperación para el desarrollo, Manuales de formación n° 2. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: <<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/78>>.
- NELSON, R. R. (2011): Economic development as an evolutionary process. *Innovation and Development*, 1(1), 39-49.
- NELSON, R. y ROSENBERG, N. (1993): National Systems of Innovation: A Comparative Study. In R. Nelson (Ed.), *National Systems of Innovation: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.
- OCDE (2005, 2008): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y Programa de Acción de Accra (2008). Organización para la

- Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: <www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.
- OIM (2011): *Informe sobre las migraciones en el mundo. Comunicar eficazmente sobre la migración*. Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: <www.iom.int>.
- OLIVIE, I. y SORROZA, A. (2006): *Coherencia para el Desarrollo. Recomendaciones para España en materia económica*. Real Instituto Elcano, Madrid.
- ONU (2006): Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo. Asamblea General de las Naciones Unidas, 14-15 de septiembre, Nueva York.
- ORTEGA, D. (2009): “The Human Development of Peoples”. *Human Development Research Paper* No. 49. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano.
- ORTEGA, M. L. (1994): *Las ONGD y la crisis del desarrollo*, IEPALA, Madrid.
- OTTAVIANO, G. y PERI, G. (2008): “Immigration and National Wages: Clarifying the Theory and the Empirics”. *Working Paper* No. 14188. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- OXFAM (2012): *Las claves de Busan: Los próximos pasos de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz*. Oxfam, Reino Unido. Disponible en: <<http://www.oxfam.org/es/policy/las-claves-de-busan>>.
- OYA, C. (2006): *Aldeas, ciudades y cayucos: viajes a la prosperidad?* Actas, Congreso de Hegoa: El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización. Hegoa, Bilbao.
- OZDEN, C. y SCHIFF, M. (eds.) (2006): *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*. Palgrave Macmillan and World Bank, New York.
- PAN-LONG, T. (1995): Foreign direct investment and income inequality: Further evidence. *World Development*, 23(3), 469-483.
- P. OROZCO, A.; PAIEWONSKY, D. y GARCÍA, M. (2008): *Cruzando fronteras II: Migración y desarrollo desde una perspectiva de género*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW), Santo Domingo.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011): “Renovando nuestro papel hacia la transformación social”. En: Martínez, Ignacio (ed.). *Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social*. Editorial 2015 y más, Madrid. Disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/19060>>.
- PNUD (2005): *Informe sobre el desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.
- PNUD (2009): *Informe sobre el desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

- PORTER, M. (1998): "Clusters and the New Economics of Competition". *Harvard Business Review*, (November-December), 77-90.
- PUTNAM, R. (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster, Nueva York.
- PYKE, F., BECATTINI, G. y SENGENBERG, W. (Eds.) (1990): *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- REITER, S. L. y STEENSMA, H. K. (2010): "Human Development and Foreign Direct Investment in Developing Countries: The Influence of FDI Policy and Corruption". *World Development*, 38(12), 1678-1691.
- RODRIGUEZ, F. y RODRIK, D. (2001): "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence". In B. Bernanke y K. S. Rogoff (Eds.), *Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge, MA: NBER.
- RODRÍGUEZ, M. (2010): "Lecciones aprendidas". En: *Cooperación para el desarrollo, migraciones y economías locales*, RODRÍGUEZ, M.(ed.) Documento de Trabajo, nº 40. Fundación Carolina CeALCI, Madrid.
- RODRIK, D. (2001): *The global governance of trade as if development really mattered*. Report submitted to the UNDP, New York.
- RODRIK, D. (2011): *La paradoja de la globalización*. Antoni Bosch, Barcelona.
- ROMIJN, H. A. y CANIËLS, M. C. J. (2011): Pathways of Technological Change in Developing Countries: Review and New Agenda. *Development Policy Review*, 29(3), 359-380.
- ROWTHORN, R. (2008): "The Fiscal Impact of Immigration on the Advanced Economies". *Oxford Review of Economic Policy* 24 (3):560-580, Oxford.
- RUGGIE, J. G. (2004): "Reconstituting the Global Public Domain-Issues, Actors and Practices", *European Journal of International Relations*, 10, 499-531.
- SACHS, J. (2005a): *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Press Hc.
- SACHS, J. (2005b): "Can extreme poverty be eliminated?". *Scientific American*, 293.
- SANAHUJA, J. A. (2007): "Más y mejor ayuda? la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo". En: Mesa, M. (coord.): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. CEIPAZ Anuario 2007-08, Madrid/Barcelona.
- SCOTT, A. y STORPER, M. (2003): Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 37(6-7), 549-578.
- SEGIB (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid. Disponible en: <<http://segib.org/cooperacion/files/2012/10/Informe-Sur-Sur-2012.pdf>>.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Editorial Planeta.

- SENKER, J. (1993): The contribution of tacit knowledge to innovation. *AI & Society*, 7(3), 208-224.
- SHAFFER, E. R., WAITZKIN, H., BRENNER, J. y JASSO-AGUILAR, R. (2005): Global Trade and Public Health. *Am J Public Health*, 95(1), 23-34.
- SILLITOE, P. (2007): *Local Science Vs Global Science: Approaches to Indigenous Knowledge in International Development* Berghan Books.
- SIMMIE, J. y MARTIN, R. (2010): “The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 27- 43.
- SOGGE, D. (2011): Nuevos marcos de relación entre organizaciones: la importancia de una acción conjunta. En: Martínez, Ignacio (ed.). *Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social*. Editorial 2015 y más, Madrid. Disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/19060>>.
- STAVEREN, I. (2000): “A Conceptualisation of Social Capital in Economics: Commitment and Spill-over Effects”. *Working Paper Series N° 324, Institute of Social Studies, The Hague*.
- STOCCHIERO, A. (2005): *Migración y Codesarrollo en el marco Euro-Mediterráneo: presente y futuro*. Ponencia presentada en las Jornadas de Codesarrollo: de la teoría a la buena práctica, Barcelona.
- STORPER, M. (1995): “The resurgence of regional economics, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies”. *European Urban and Regional Studies*, 2, 191-221.
- SUMNER, A. (2005): “Is foreign direct investment good for the poor? A review and stocktake”. *Development in Practice*, 15(3-4), 269-285.
- SUTCLIFFE, B. (1998): *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Hegoa, Bilbao
- SUTCLIFFE, B. (2004): “Migración y equidad”. En: *Emigración, pobreza y desarrollo*, Alonso, J.A. (coord.). Los libros de la Catarata, Madrid.
- SUTCLIFFE, B. (2005): *100 imágenes de un mundo desigual*. Intermón Oxfam, Barcelona.
- SUTCLIFFE, B. (2010): *El PNUD y la migración*. Boletín de recursos de información nº24, octubre 2010. Centro de Documentación. Hegoa, Bilbao.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): “Neither global nor local: glocalization and the politics of scale”, en *Spaces of globalization*, K. Cox, Guilford Press, New York.
- TAPINOS, G. y DE RUGY, A. (1994): *The macroeconomic impact of immigration: review of the literature since the mid-1970s*. SOPEMI. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), París.
- TRIGILIA, C. (2001): “Social Capital and Local Development”. *International Journal of Social Theory*, 4(4).

- UNCETA, K. (2003): “El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo”. *Revista de Economía Crítica*, 1. Disponible en: <www.revistaeconomicacritica.org>.
- UNCETA, K. (2006): *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas*. AECI, Madrid.
- UNCETA, K. (2009): “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”. *Carta latinoamericana*, nº 7, Montevideo.
- UNCETA, K. y YOLDI, P. (2000): *La Cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Manuales de formación nº 1. Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/9030>>.
- UNCTAD (2012): *Investment policy framework for sustainable development*. United Nations Conference for Trade and Development. New York, UNCTAD.
- UNDP (2007): “Does Aid work? –for the MDG”. *Poverty in Focus*, October 2007. International Poverty Centre, United Nations Development Programme, Brazil.
- UNDP (2001): In Oxford University Press (Ed.) *Human Development Report 2001: Making new technologies work for development*. United Nations Development Programme, New York, Oxford University Press.
- UNDP (2005): *Global Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*. United Nations Development Programme, New York.
- VIADERO, M. y ALBERDI, J. (2011): “La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas”. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*. Número 54. Hegoa. Disponible en: <<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/263>>.