

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**Aportes para la construcción
de una agenda post-neoliberal**

Ana Josefina Arias
Miguel Gabriel Vallone
(compiladores)

Adriana Clemente
José Pedro Gómez
Fernando M. Jaime
Denis Merklen
Félix Sabaté
Emilio Tenti Fanfani
Carlos M. Vilas

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Aportes para la construcción
de una agenda post neoliberal

Ana Josefina Arias

Miguel Gabriel Vallone
(compiladores)

Adriana Clemente

Pedro José Gómez Serrano

Fernando M. Jaime

Denis Merklen

Félix Sabaté

Emilio Tenti Fanfani

Carlos M. Vilas

EDICIONES
ciccus

Índice

PRÓLOGO	9
<i>Miguel Vallone y Ana Josefina Arias</i>	
Cohesión social y Cooperación Internacional	
La utilidad de un concepto en las relaciones de América Latina y la Unión Europea	15
<i>Miguel Gabriel Vallone</i>	
La cooperación española y su impacto en las políticas sociales	39
<i>Pedro José Gómez Serrano</i>	
Cooperación para el desarrollo y reforma del Estado	
El rol de la cooperación externa en la territorialización de las políticas sociales de atención a la pobreza	67
<i>Adriana Clemente</i>	
El impacto de la cooperación ¿Qué tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional?	97
<i>Denis Merklen</i>	
Algunas maneras de analizar la cooperación internacional	
(Apuntes para el debate)	113
<i>Carlos M. Vilas</i>	
La cooperación internacional y los sistemas de protección social en América Latina: itinerarios de una política social global	125
<i>Fernando M. Jaime y Félix Sabaté</i>	
Notas sobre exclusión e inclusión	
(Documento para la discusión)	151
<i>Emilio Tenti Fanfani</i>	
Siglas	161

Prólogo

Miguel Vallone y Ana Josefina Arias¹

El campo de la *cooperación internacional* ha cobrado especial interés en los últimos años como espacio de conocimiento. Han sido varios los centros académicos, especialmente europeos, que han desarrollado espacios para la investigación que conducen no solo al estudio de la interacción entre países, sino también a interrogarnos sobre las propias prácticas de la *cooperación internacional*, de manera tal que logren trascender el mero tecnicismo de la aplicación de metodologías de desarrollo de proyectos.

Sin embargo, han sido pocos los lineamientos desarrollados desde América Latina como expresión de una reflexión propia sobre el tema. Tanto el espacio de las relaciones internacionales, como el de la economía para el desarrollo, han hegemonizado los pocos estudios acerca de la *cooperación internacional* en la región, siendo escasas las reflexiones desde la óptica de los Estados receptores sobre las políticas desarrolladas al influjo de la *cooperación internacional*.

La *cooperación internacional*, a partir de la década del 60, comienza a influir tanto en la implementación de políticas sociales como en la forma de conceptualizar los problemas sociales.

Si pensamos que la propia definición de problema social entraña una disputa de poder (simbólica y efectiva), podemos inferir que la misma se transforma en un actor privilegiado en la constitución de la cuestión social en la Región Latinoamericana, utilizando dos herramientas fabulosas en la disputa: el recurso y el discurso.

Esta área del conocimiento se transforma así en algo mucho más presente en nuestra vida cotidiana que lo que sospechamos habitualmente. En el diálogo, en el debate, en la imposición o en la oposición con el

¹ Miguel Vallone es Licenciado en Ciencia Política y Magister en Ciencias Sociales. Profesor Titular de Problemas Sociales Argentinos en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Codirector de la Maestría en Cooperación Internacional en la Universidad Nacional de General San Martín. Miembro del CICI+D (Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo).

Ana Josefina Arias es Trabajadora Social, Magister en Políticas Sociales, docente e investigadora sobre temáticas de intervención social y pobreza. Es adjunta de la materia La Dimensión Social de la Cooperación Internacional de la Maestría de Cooperación Internacional de la UNSAM, adjunta de la Materia Problemas Sociales Argentinos de la Carrera de Trabajo Social de la UBA, ha sido subsecretaria de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y actualmente se desempeña como directora de la Carrera de Trabajo Social en dicha universidad.

territorio, con el Estado y con las organizaciones sociales, es como se va transformando el discurso, la visión y la conceptualización de los problemas sociales, emergencia encarnada de la cuestión social.

Profundizando lo anterior, podemos agregar que el impacto de la *cooperación internacional* pensada desde sus diferentes acepciones, se cristaliza en proyectos concretos que operan simultánea o alternativamente sobre un territorio determinado, organizaciones sociales ligadas o enmarcadas en ese territorio y una organización estatal determinada (municipal, provincial o nacional). El tipo de organización sobre la que opera la *cooperación* ya es una definición de política y supone un tipo de impacto específico.

Una de las características fundamentales de las transformaciones de la sociedad argentina de las últimas décadas es la de una creciente fragmentación territorial, fundamentalmente del espacio público. Estos cambios de las dinámicas territoriales, sumados a la heterogeneidad de la pobreza a partir de los años 80, enmarcan el desarrollo de los proyectos de *cooperación internacional*, fundamentalmente de las políticas sociales financiadas con crédito externo, que operan sobre los factores antes enumerados.

Este libro apunta a problematizar las formas de intervención de la *cooperación*, construyendo teóricamente directrices desde las cuales mirar las prácticas, para, haciendo eje en la *dimensión social de la cooperación*, estimar posibles cursos de acción hacia el futuro.

Los ejes o elementos que se intentarán profundizar particularizarán algunas cuestiones generales del diagnóstico sobre los impactos sociales de la *cooperación*, que se abordarán desde perspectivas complementarias en los artículos:

- > Lógica de proyecto en la gestión de políticas de *cooperación internacional*.
- > Creación de instancias estatales paralelas para la administración de los programas y debilitamiento de las capacidades instaladas del Estado.
- > Gestión a partir de competencia para el financiamiento de organizaciones territorializada.

Estas características, se entiende, afianzan los aspectos negativos de la modificación de la estructura social argentina. Si el financiamiento internacional tiene una función estratégica, en tanto opera sobre las condiciones de producción de un problema, podemos rápidamente ver que las condicionalidades exigidas, lejos de mejorar, empeoraron una de las condiciones-problema, como la fragmentación institucional y territorial.

Estas cuestiones generales, que se encontraban en los debates que veníamos sosteniendo en nuestros espacios docentes y de investigación, han encontrado en este libro una posibilidad importante de profundización. Si es cierto, entonces, que en la *cooperación internacional* confluyen distintas disciplinas, que se entrelazan para hacer descifrable sus claves, este libro pretende ser un aporte a esa interdisciplinariedad. Distintas perspectivas son abordadas en los textos, donde confluyen autores con trayectorias y desarrollos académicos diversos.

Miguel Vallone, codirector de la Maestría de Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de General San Martín, realiza un desarrollo centrado en la noción de *cohesión social*, que en los últimos años se convirtió en uno de los conceptos más invocados en el lenguaje de los organismos internacionales, analizado desde la perspectiva de las ciencias sociales latinoamericanas. Asimismo, realiza una caracterización histórica sobre las formas de la cohesión en Europa y América Latina y su posible impacto en la agenda de relacionamiento entre estas dos regiones.

Pedro José Gomez, economista español y profesor de la Universidad Complutense de Madrid, realiza un análisis de la *cooperación española* donde es posible observar algunas de las características salientes que asumió la misma en el pasado reciente y su participación en la Ayuda Oficial al Desarrollo. Es muy interesante poder observar el papel de un instrumento notable en la *cooperación española* como es el Plan Director, así como la descripción del papel de la *cooperación descentralizada* y de las ONG.

Adriana Clemente, trabajadora social y docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires, avanza sobre la relación entre *cooperación internacional* y *procesos de ajuste fiscal y endeudamiento de las economías*, haciendo eje en el caso argentino. El planteo de la “deuda disciplinadora”, como dato desde el cual mirar las transformaciones locales, resulta sumamente provocador para entender lo que la autora denomina la “transnacionalización de las políticas” sobre las que operan los organismos internacionales. El desagregado sobre los municipios y ONG como “agentes de territorialización” es un interesante aporte para una reformulación necesaria de la agenda de la cooperación.

Denis Merklen, sociólogo uruguayo e investigador en la Escuela de Altos Estudios de París, nos propone una lectura acerca de la influencia de la *cooperación internacional* en lo que él denomina la “transnacionalización de lo social”, que comienza paulatinamente a abandonar la estrechez de las fronteras nacionales. Tres son los registros abordados en este

artículo: *los modos de conceptualizar la acción social, los cambios a nivel de los actores implicados en la implementación de las políticas sociales, y la naturaleza misma de las nuevas políticas sociales propuestas en el marco de la cooperación internacional*. El tema subyacente, al igual que en otras de sus obras, lo constituye el paulatino abandono de la cuestión del trabajo como categoría central para el abordaje de la cuestión social y el ocultamiento de las relaciones existentes entre pobreza y globalización. Conceptos como “empoderamiento” y “capital social” son agudamente analizados desde esta perspectiva, que introduce el análisis del lazo social y contrapone las ideas de cooperación y solidaridad.

Carlos Vilas, consultor internacional analista de las reformas del Estado y Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Lanús, *liga a la cooperación internacional con la Política y la Ideología*. Un análisis de tres formas de concebir la *cooperación internacional* y sus lecturas desde América Latina, aporta toda una agenda de investigación posible sobre las implicancias que tienen estas formas sobre la cuestión social y la agenda gubernamental que se despende de ellas, incluso analizadas en el marco de la reciente crisis del capitalismo global.

Emilio Tenti Fanfani, especialista en el desarrollo de la cuestión social educativa, académico de la Universidad de Buenos Aires, investigador del CONICET y consultor de organismos internacionales, nos propone *un análisis del concepto de exclusión* en sus acepciones, pero también en su desarrollo, que muchas veces está presente en la estrategia transnacional de lucha contra la pobreza. Realiza un ineludible itinerario por los conceptos necesarios para interpretar la dimensión social, vistas desde distintas miradas, donde se van entrelazando las nociones básicas que se utilizan –a veces acríticamente– en el desarrollo de la *cooperación internacional*.

Fernando Jaime y Félix Sabaté, economistas y profesores de la Maestría de Cooperación Internacional de la Universidad de General San Martín, desarrollan un análisis pormenorizado de la implementación de los Fondos de Inversión Social, tal cual fueron implementados en la década del 90 en la Región Latinoamericana y su evolución hacia las transferencias condicionadas de ingreso, como dominantes en la agenda de *cooperación internacional vinculada a los organismos multilaterales de financiamiento del desarrollo*. El artículo aporta un interesante debate acerca de la emergencia de la cuestión social en el seno de los organismos internacionales y sus posibles interpretaciones.

De esta manera, esta serie de artículos tiene la pretensión de aportar a la reflexión acerca de las formas de interrelación posibles entre la *cooperación internacional* y las *transformaciones de la cuestión social*.

Esta publicación es el resultado de los esfuerzos realizados en forma conjunta por la Universidad Complutense de Madrid y la UNSAM (Universidad Nacional de San Martín). Recoge las ponencias del seminario “La dimensión social de la Cooperación Internacional”, realizado el 1al 3 de abril de 2009 y ha contado con el financiamiento de la Fundación de la Universidad Complutense.

Agradecemos a los autores y al equipo de trabajo del Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la UNSAM los aportes efectuados en la elaboración del mismo.

María Dolores Salazar

Introducción

La cuestión social encierra en sí misma una problemática que refleja tanto los grandes y complejos procesos representativos de la disolución de la social. La emergencia del término en la agenda internacional se debe a la fuerza de conciencia que tienen los países en torno a la cooperación internacional en la definición de esta crisis de desarrollo mediante los grandes países.

En el primer capítulo se analizan los aspectos conceptuales de la dimensión social para América Latina en virtud de su historia reciente, que se han desarrollado por Sanabria (2009) en el sentido de la concepción, una nueva legitimación de la política exterior, y una serie de desafíos que puede traer consigo la relación con América Latina. Desde ese punto, hay algunas características que hacen la cuestión social en el centro los organismos internacionales han planteado un desafío a la cuestión, y finalmente, reflexionar sobre los desafíos en la relación bilateral América Latina y Europa.

La dimensión social de la cooperación internacional ha cobrado una importancia singular en el debate actual, en razón del creciente impacto que sobre las políticas sociales tienen los flujos de financiamiento internacional.

Si bien el tema se ha impuesto en la agenda de discusión en la región, aun son pocos los espacios académicos generados para el debate. Hasta la década de 1980 la misma estuvo signada por la discusión acerca de la cooperación como ayuda al desarrollo y, posteriormente, dominada por la obsesión por el crecimiento económico y los factores de la competitividad económica. La construcción de sociedades basadas en nuevas dinámicas tanto económicas como sociales, culturales, de integración, etc., posibilitan la emergencia de nuevos temas, a ser considerados desde la perspectiva de la cooperación internacional.

En este libro, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Nacional de General San Martín recogen la reflexión de destacados investigadores en la materia.

ISBN 978-987-1599-24-0



9 789871 599240



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN