



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 1, mayo 2017

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: María Victoria Cisneros

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2016

1ª. edición: noviembre 2016



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017

Índice

Introducción 5-6

Artículos

El neoinstitucionalismo como paradigma científico 9-46

Marco Córdova Montúfar

La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas 47-70

Fabrizio Franco

**Democratización sindical, un debate pendiente. Análisis del proceso
neoliberal latinoamericano 71-82**

Gerardo Avalle

**Percepción social sobre el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en la
Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca 83-104**

Gabriela Cabestany Ruiz, Itzkuauhtli Zamora Saenz, Luis Mario García Cuevas,
Margarita Lucio Hernández

Reseñas

**China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur
y el desarrollo sostenible 107-110**

Por Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López, Cynthia Sanborn (editores)

Susana Anda

Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano.111-113

Por Nussbaum, Martha

Jairo Rivera

**Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas,
de redes y de innovación pública 115-117**

Por André-Noël (Editor), Gómez, Carlos; Granada, James; Isaza, Carolina;

Mariñez, Freddy; Murcia, Jonathan; Paz, Bayron; Raigosa, Marisol; Suárez,

Natalia; Vargas, Stephany; Zittoun, Philippe; Zurbriggen, Cristina

Salamanca Olga, Blanco Norman, Mamian Herney

Política editorial. 119-122

Reseñas



Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López, Cynthia Sanborn (Editores).

China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible.

Universidad del Pacífico/Boston University, Lima-Perú, 2016, 419 p.

Susana Anda Basabe¹

El libro *China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible* reúne los estudios de ocho países latinoamericanos donde se exploran los proyectos extractivos, las dinámicas socio-ambientales y la relación de estos componentes con la inversión y comercio con China, aportando a la vez, en la reformulación teórica sobre la perspectiva de cooperación económica y desarrollo sostenible en el siglo XXI. Este propósito resulta especialmente interesante, en el sentido de que hoy en día, China se constituye como potencia económica a nivel mundial, lo cual ha producido episodios de reordenamiento de las economías de varios países del mundo. De esta manera, el libro contribuye particularmente a ampliar el enfoque del reciente auge de las materias primas en Latinoamérica, especialmente en los sectores de hidrocarburos, minería y agropecuario, que siendo impulsados en gran parte por la inversión y comercio con China también han presentado crecientes problemas de orden social y ambiental.

El libro presenta seis estudios que involucran inversiones chinas: los casos de

Argentina, Colombia y Ecuador se relacionan a la inversión china en la producción petrolera; los estudios de Bolivia y Perú presentan casos de proyectos mineros chinos; y el estudio sobre México investiga sobre una empresa manufacturera china. Las investigaciones relacionadas al comercio incluyen: el estudio de Brasil sobre las exportaciones agrícolas y ganaderas a China; y el caso de Chile abarca las importaciones de manufacturas chinas. Todas estas investigaciones se plantean examinar la forma en que el comercio e inversión china en América Latina genera o no mayores riesgos ambientales y conflictos sociales.

Innovaciones de salvaguarda social y ambiental y desafíos para las protecciones existentes

En América Latina son varios los países que han desarrollado políticas para minimizar los riesgos socio-ambientales. Si bien el auge de exportación entre América Latina y China ha permitido que los países interesados aumenten su poder de negociación en los estándares socio-ambientales; también su declive ha incrementado el poder de los sectores articulados con el auge, proporcionándoles la capacidad para resistirse a dichos estándares.

Las innovaciones más interesantes de salvaguarda social y ambiental de la región se presentan en tres casos. **Brasil** aumentó el poder de exigencia de las regulaciones ambientales en el 2008 transformando sus normas para prohibir préstamos de los bancos públicos a operaciones que incumplieron el pago de multas por irregulari-

¹ Antropóloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Máster en Estudios Socio-Ambientales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador), Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador).

dades ambientales informadas por agencias del gobierno. **Ecuador** impulsó varias protecciones laborales en el 2008 y 2010, especialmente en el sector petrolero, logrando constituirse como uno de los paquetes más avanzados sobre el tema en la región. **Perú**, presenta dos avances de orden distinto: por un lado, el gobierno peruano, así como las empresas publican información de los flujos de ingreso de las industrias extractivas en línea, permitiendo su acceso a la sociedad civil; y por otro, Perú fue el primer país de la región en introducir una legislación de implementación del Convenio 169 de la Organización del Trabajo (OIT) para garantizar la consulta previa sobre cualquier política de proyectos extractivos en territorios tradicionales a las comunidades indígenas. No obstante, a medida que se ha presentado una reducción del auge y de las economías de América Latina, han aumentado las presiones sobre los gobiernos para acelerar el inicio de nuevos proyectos de exportación e inversión, aunque esto implique ignorar las salvaguardas ambientales y sociales, y a las organizaciones de la sociedad civil.

El rol de vigilancia del prestamista

China ha implementado lineamientos para sus actividades económicas de inversión en el exterior, organizadas en tres niveles de salvaguardas que atraviesan: el Ministerio de Comercio (Mofcom); la Comisión Reguladora de la Banca China (CBRC); y el Banco del Desarrollo de China (CDB) y el Banco de Exportación-Importación de China (Ex-Im Bank). **Mofcom** tiene lineamientos que son, más que todo, de autoridad moral para las empresas de propiedad del Estado.

Aunque son voluntarios y no vinculantes, se refieren a la protección ambiental en la inversión y cooperación externa pública o privada. **CBRC** financia proyectos de inversión en el exterior por bancos chinos a través de Directivas de Crédito Verde donde las inversiones deben acoplarse a las leyes de los países anfitriones como a las leyes internacionales. En cambio, el **CDB** y **Ex-Im Bank** son bancos de políticas de propiedad del Estado. Por lo tanto, desarrollan financiamiento de inversiones en el exterior en nombre del Gobierno chino con prácticas de salvaguardas para los proyectos que se encuentran en sus agendas.

A pesar de que las instituciones chinas poseen menores requisitos que los prestamistas multilaterales tradicionales, la propuesta que plantean los bancos de política chinos, es excepcional. A diferencia de los prestamistas multilaterales, exigen el cumplimiento de evaluaciones *ex post* de impacto ambiental. Este elemento supone un adelanto en las salvaguardas ambientales y sociales. Sin embargo, la comparación entre los requisitos de los prestamistas multilaterales y los reguladores y bancos chinos también indican la presencia de una serie de retos que deben ser superados.

La importancia de la participación comunitaria

Los casos de **Perú** y **Bolivia** dan lecciones sobre la cooperación entre inversionistas, el gobierno y las comunidades locales. En **Bolivia**, Jungie Mining China y la cooperativa Alto Canutillo formaron en el 2010, un proyecto de extracción minera de estaño en Tacobamba. Antes de iniciar el proyec-

to, las encuestas mostraban la oposición por parte de la comunidad local para establecer una planta procesadora en el lugar. Como estrategia, la empresa minera del Estado Comibol en colaboración con los inversionistas, el Gobierno y la comunidad local, donó tierras a más de 40 Km del complejo evitando los conflictos. En **Perú**, el proyecto minero Toromocho de la empresa china Chinalco asumió en el 2007, como parte de la inversión, la responsabilidad de reubicar a 5 mil residentes de la ciudad de Morococha. De acuerdo con Sanborn y Chonn, la nueva ubicación prometía un sistema moderno de abastecimiento de agua y desagüe. De este modo, el traslado de los habitantes, como nunca antes en la historia peruana, se desarrolló de forma voluntaria como resultado del diálogo y negociación entre la comunidad, autoridades, gobierno central y el inversionista.

Las relaciones gobierno-firma y la importancia de la extensión y el aprendizaje

La capacitación de las firmas extranjeras en las regulaciones ambientales y sociales así como de la cultura y recursos locales, ha generado un reciente interés entre los gobiernos latinoamericanos, fundamentalmente porque facilita la cooperación entre inversionistas, gobiernos y la sociedad civil. El caso de **México** muestra la importancia de este componente. La empresa manufacturera de tubos de cobre Golden Dragon ha demostrado cumplimiento de la legislación ambiental y laboral, y ha incorporado usos eficientes de energía. Sin embargo, ha presentado conflictos laborales relacionados a aspectos cultura-

les como: la falta de dominio del español por parte de los empleados, lo que no permite su socialización; la falta de proximidad de los gerentes chinos con las costumbres mexicanas; y la imposición de la cultura de trabajo chino, en el que los salarios son bajos, el trabajo es intensivo y las compensaciones por horas extras de trabajo son inadecuadas. En cambio en **Argentina** se ha demostrado que el aprendizaje entre inversionistas con mayor experiencia e inversionistas recién llegados proporcionan condiciones óptimas de cooperación. Los ejemplos de CNOOC y Sinopec muestran que a pesar de que ambas son firmas chinas, la primera ha tenido un mejor desempeño ambiental por la cooperación con inversionistas experimentados, tal como British Petroleum (BP).

Lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible

Las empresas chinas han confrontado desafíos de aprendizaje que, a pesar de la debilidad de sus estándares, las ha permitido superar a sus competidores. Por lo tanto, los trabajos desplegados a lo largo del libro coinciden en señalar la importancia de colaboración entre gobiernos, inversionistas chinos y la sociedad civil para la regulación y mitigación de los conflictos sociales y ambientales, así como para la implementación de políticas orientadas a maximizar los beneficios para la región. En este sentido, al mismo tiempo que los artículos del libro se constituyen como un intento para reescribir las problemáticas ambientales y sociales también buscan proponer soluciones.

Por otro lado, el libro deja lecciones que muestran que los conflictos sociales y

ambientales de América Latina no siempre corresponden directamente a la implementación de proyectos de las firmas chinas. De hecho, algunas firmas nacionales e internacionales han presentado un desempeño más deficiente en la mitigación de estas problemáticas. Otras lecciones exponen que las firmas chinas son flexibles, se adaptan a los nuevos

entornos y tienen la capacidad de desarrollarse a la altura de los estándares locales. A pesar de ello, y si bien la inversión china se ha presentado como una oportunidad para impulsar la economía de los países de Latinoamérica, todavía queda pendiente la sostenibilidad de estas acciones para la mitigación de los costos sociales y ambientales del auge.