

Artículo de revisión

El campo organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: un primer acercamiento

Organizational field of international cooperation for the development: a first approach

Dr. Ayuzabet de la Rosa Alburquerque*

Mtra. Magali Pérez Camacho**

Dr. Julio César Contreras Manrique***

Dr. Arturo Hernández Magallón****

Fecha de recepción: 6 de marzo 2017

Fecha de aceptación: 7 de abril 2017

*** Dr. Ayuzabet de la Rosa Alburquerque**
Profesor-Investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, México
ayuzabet@yahoo.com.mx

**** Mtra. Magali Pérez Camacho**
Doctorante del Posgrado en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, México
magaliperez_2216@yahoo.com.mx

***** Dr. Julio César Contreras Manrique**
Profesor-Investigador del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis A.C., México.
ccontreras@colsan.edu.mx

****** Dr. Arturo Hernández Magallón**
Profesor de Tiempo Completo del Centro de Estudios en Administración Pública, FCPyS de la Universidad Nacional Autónoma de México, México
ah.magallon@gmail.com



Revista Internacional
**DE COOPERACIÓN &
DESARROLLO**

International Journal
of Cooperation & Development

Resumen

Este trabajo se enfoca en exponer la composición estructural del campo organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Para ello se plantea en el primer apartado que la CID puede pensarse como un campo organizacional al tener una naturaleza organizacional. En el segundo apartado, tomando en cuenta la noción de cambio en los campos organizacionales, se presentan tres fenómenos que han generado la incursión de actores al campo de la CID, y que han promovido su cambio. En el tercer apartado, se hace una breve descripción sobre los actores que actualmente participan en el campo de la CID. Así en el cuarto apartado, se da paso a la exposición de la composición del campo de la CID. Por último, se establecen reflexiones finales.

Palabras clave: Cambio en el campo organizacional, dinámicas en el campo organizacional, factores de cambio.

Abstract

This paper focuses on exposing the structural composition of the organizational field regarding the International Development Cooperation (IDC). For this, in the first section, we proposed that the IDC could be thought as an organizational field, given that the IDC has an organizational nature. In the second section, taking in to account the notion of change in organizational fields, the paper displays three phenomena that have generated the incursion of actors in the organizational field of the IDC, and which have promoted a change. The third section gives us a brief description of the actors that are involved in the IDC field. Thus, the fourth section brings about the exhibition of the composition of the ICD field. Finally, reflections are established.

Keywords: change in the organizational field, dynamics in the organizational field, factors of change.

Introducción

Este documento aborda la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) como campo organizacional. Analizar la composición de los campos organizacionales no solamente implica dar cuenta de los mecanismos isomorfos que estructuran a las organizaciones insertas en dichos campos, también involucra dar cuenta de las dinámicas y razones de su transformación a través del tiempo, las cuales pueden ser internas o externas y darse en diversos niveles y etapas en el desarrollo de los campos.

Nombrar, definir, demarcar o delimitar un campo organizacional es importante para hacer de éste un constructo de investigación, pues acorde con Vieira, Carvalho y Silva (2009, p.21), el campo existe cuando se nombra como tal, y solamente en ese momento, puede ser investigado. Este documento presenta un análisis en este sentido, se expone que la CID puede ser pensada como un campo organizacional, y como tal, es necesario nombrarlo explícitamente como: *Campo Organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Al mismo tiempo que se nombra, uno puede definirlo, demarcarlo y delimitarlo, es decir, es posible comenzar a dar cuenta de la forma en que se relacionan sus elementos, la manera en que se estructura y su proceso de construcción, que no es otra cosa que su estructuración.

Ahora bien, la CID implica acciones realizadas por organizaciones públicas y privadas de diferentes países, por lo que puede otorgársele un carácter organizacional, ser analizada bajo esta perspectiva, conceptualizarse bajo la categoría teórica de campo organizacional, y como tal, puede dar cuenta de su transformación y conformación a través del tiempo.

Así, el propósito de este trabajo es exponer, desde una perspectiva organizacional,¹ la composición estructural del campo de la CID. Para ello se plantean cuatro apartados. En el primero se justifican las razones por las que CID puede pensarse como campo organizacional. En el segundo se expresan tres fenómenos por los cuales diversos actores organizacionales incursionaron en el campo de la CID —el primero de ellos es relativo a la transformación de los objetivos y la concepción de la CID, el segundo obedece a que ciertos países han salido de la barrera del subdesarrollo y han asumido el rol de países oferentes de la CID, y el tercero referente a la participación multiforme de países en desarrollo en actividades de oferta de cooperación—. El tercero describe de manera general a los actuales actores organizacionales del campo. En el cuarto, se expone la composición estructural del campo a través de la propuesta de las interrelaciones entre los actores organizacionales del campo.² Por último, se plantean breves reflexiones.

¹ El análisis de la CID desde una perspectiva organizacional debe ser considerado como un aporte alternativo pero complementario para los estudiosos de la CID. En otras palabras, es una forma de establecer un diálogo interdisciplinario entre los Estudios Organizacionales, por una parte, y las Relaciones Internacionales y la Economía Internacional, por otra.

² Esta propuesta de interrelaciones busca ser un ejercicio explicativo, pues se reconoce que existen relaciones múltiples y complejas en el ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo, que son difíciles de abordar en un solo estudio. Por tanto, solo se contempla en esta propuesta un tipo de cooperación conforme a la clasificación de Ayala (2012) y Pérez y Sierra, (1998), referente a la naturaleza, ámbito de acción y actores que participan en la actividad cooperativa. Sin embargo, se reconoce que existen otros tipos de cooperación como la técnica y científica, que llevarían a representar de forma diferente el campo organizacional de la CID. En este sentido, la representación del campo organizacional de la CID, propuesta en este trabajo, es una de entre esas formas que lo ilustran.

I. La Cooperación Internacional para el Desarrollo como campo organizacional

Una concepción clásica de la CID es la desarrollada por Gómez y Sanahuja (1999, p.17), para quienes este tipo de cooperación “involucra un conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sosteni-

ble”. La CID también se entiende como la “movilización de recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales; [donde] los recursos que se involucren pueden ser de naturaleza reembolsable, así como no reembolsable” (Pérez y Sierra, 1998, p. 20).

En México, los tipos de CID se han clasificado de acuerdo al tipo de recursos financieros, el ámbito de acción/actores que participan, y su propósito (Ayala, 2012; Pérez y Sierra, 1998) (ver tabla 1).³

³ Sin embargo, como se ha señalado, ante la diversidad en el ejercicio de la CID existen otras propuestas para clasificarla, como la de Gómez y Sanahuja (1999), que establecen siete tipos: comercial, económica, ayuda financiera, asistencia técnica, científica y tecnológica, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria y de urgencia, los cuales reivindican otras formas de cooperación y otras de clasificación.

Tabla 1. Clasificación y tipos de cooperación internacional para el desarrollo.

Clasificación	Tipo	Descripción
Recursos	Reembolsable	Otorgamiento de créditos concesionales y financiamientos blandos para proyectos de larga duración y acciones contingentes de equilibrio de la balanza de pagos también comprendida como cooperación financiera.
	No Reembolsable	Son otorgamientos monetarios menores a la cooperación financiera se orientan principalmente al fortalecimiento de capacidades nacionales en sectores neurálgicos.

Naturaleza/ Ámbito de acción/ Actores que participan	Bilateral	Son flujos provenientes de fuentes gubernamentales de un país donante a países con menor desarrollo de manera directa, dichos flujos pueden ser reembolsables o no reembolsables.
	Multilateral	Es aquella donde los países donantes aportan financieramente o a través de una cuota específica o contribución obligada a organizaciones internacionales de las que son miembros y dicha aportación se canaliza a proyectos y programas desarrollados por las propias organizaciones internacionales.
	Regional	En ella participan países con la presencia de organismos especializados por regiones o la combinación de ellas.
	Sur-Sur / Horizontal	Se lleva a cabo entre países con un nivel de desarrollo económico similar (principalmente países de renta media) comúnmente su propósito es la cooperación técnica o económica.
	Triangular	Un país de renta media transfiere a un país con menor desarrollo conocimientos técnicos o experiencias adquiridas con el apoyo de la cooperación técnica de otro país de renta media o desarrollado.
Propósito	Técnica y científica	Implica un flujo de recursos técnicos, pericia, información especializada, innovaciones, conocimientos que permiten resolver problemas específicos y fortalece las capacidades científicas y tecnológicas de una nación como una de las estrategias para su desarrollo.
	Educativa y cultural	Enfocada al fortalecimiento del conocimiento; se centra en intercambios para el favorecimiento de la enseñanza.
	Económica y financiera	Tiene por objeto estimular el comercio internacional; se realiza a través de inversión o transferencias y tiene múltiples mecanismos como las subvenciones, los créditos etc.
Ayuda oficial al desarrollo	Ayuda Humanitaria y de urgencia	Es una respuesta de la comunidad internacional ante una emergencia en un país o región derivada comúnmente de desastres naturales, epidemias o conflictos armados.
	Ayuda Alimentaria	Es una donación directa de alimentos o de créditos generalmente no reembolsables para la adquisición de artículos alimenticios.

Fuente: Con base en Ayala (2012) y Pérez y Sierra (1998).

A partir de la definición y clasificación de los tipos de CID, es necesario mencionar que estas formas de cooperación tienen una naturaleza organizacional. Retomando el trabajo de De la Rosa, Pérez, Contreras y Hernández (2015), se puede señalar que los actores públicos y privados que participan en la CID, movilizan diversos recursos para resolver problemas

específicos del desarrollo y el bienestar de las naciones, son actores organizacionales, es decir, son organizaciones en estricto sentido; por tanto, la CID es un objeto de estudio que puede ser abordado bajo una perspectiva organizacional.⁴ En otras palabras, dado que la

⁴ Para un ejemplo de lo que implica el desarrollo de una perspectiva organizacional sobre diversos temas de estudio, en este caso, las políticas públicas, véase De la Rosa y Contreras (2013).

CID es operable a través de organizaciones de diversa índole, se puede proyectar y desarrollar un proceso de asimilación organizacional, observando la similitud de la CID con los diversos compartimentos de conocimiento que sobre lo organizacional se ha construido y almacenado en la memoria del campo de estudio de las organizaciones.⁵

En general, como lo establecen De la Rosa, Pérez, Contreras y Hernández (2015, p. 260),

Abordar a la CID de manera organizacional implica que en ésta se perciban objetos o fenómenos relacionados con la organización y/o los procesos de *organizing*, abriendo la visión a elementos con los cuales se constituyen las organizaciones y/o los procesos de *organizing* relacionados con la CID –y a las características que se le atribuyen a los mismos.

Específicamente, establecer que la CID tiene una naturaleza organizacional, implica la existencia, en dicho tipo de cooperación, de fenómenos organizacionales a los que se les pueden atribuir categorías teórico-conceptuales propias del campo del estudio de las organizaciones, como es el caso de la categoría campo organizacional (DiMaggio y Powell, 1983; Brint y Karabel, 1999; Mazza y Pedersen, 2004; Scott, 2008).

El concepto de campo organizacional surge en la teoría neoinstitucional sociológica⁶ como

⁵ Para un panorama general sobre dichos compartimientos, véase Clegg, Hardy, Lawrence y Nord (2006).

⁶ Se podría argumentar que en las teorías de cooperación internacional, dentro de las relaciones internacionales, se encuentra el neoliberalismo institucional, el cual ofrece explicaciones sobre las intenciones de homogeneizar los comportamientos de colaboración de los actores a través de normas, objetivos y estrategias de alcance global y regional (Lallande, 2015, 31). Sin embargo, dicha propuesta está derivada de las categorías económicas de la escuela neoclásica y no del nuevo institucionalismo sociológico, como ocurre con la categoría de campos organizaciona-

una forma de establecer un puente entre el nivel organizacional y el social; dicho concepto involucra la comprensión de las diversas interrelaciones que existen entre las organizaciones de un conjunto organizacional específico de acuerdo con Scott (1995) el nivel más significativo para la teoría neoinstitucional es el campo organizacional.

En general, como lo establecen Mazza y Pedersen (2004, p. 876), la noción de campo refiere simplemente a “un espacio social [en el que se] se identifica un número de nodos, puntos de observación o posiciones y sus mutuas relaciones para su análisis”.⁷ En términos orga-

les. Además, el neoliberalismo institucional, bajo el que se ha estudiado a la CID, se caracteriza por solo situar al Estado como núcleo de la política mundial y dar cabida a las organizaciones intergubernamentales (Jiménez, 2003); mientras que el nuevo institucionalismo sociológico, específicamente en su categoría de campo organizacional, contempla a todos los tipos de actores –es decir, organizaciones– que intervienen en la CID, lo que brinda la oportunidad de detectar nuevos fenómenos en los niveles organizacional e interorganizacional, que se alejan de los intereses del neoliberalismo institucional, como son las barreras hacia la colaboración y la utilidad de las instituciones para eliminarlas.

Aunque no es materia de este trabajo, es pertinente señalar que mientras el neoliberalismo institucional se interesa por las resoluciones de tipo normativo que dan pie a la conformación del sistema de la CID (Jiménez, 2003; Lallande, 2015), la perspectiva organizacional bajo el enfoque del nuevo institucionalismo amplía el panorama de análisis a las resoluciones de tipo cognitivo (Scott, 2008).

⁷ Una propuesta de campo, representativa en las ciencias sociales, es la de Pierre Bourdieu, quien lo concibe como un *espacio social* en el que existen fuerzas cuya dinámica se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas en el cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar su estructura (Bourdieu, 1997, p. 49). Sin embargo, siendo el propósito de este trabajo enfocarse en el campo organizacional para destacar el papel de las organizaciones como actores en sí mismos, se distingue de la propuesta de Bourdieu, cuyo análisis, como señaló, se encuentra a nivel de los actores individuales, es decir, no aborda a las organizaciones de manera explícita como objeto de estudio. La propuesta de los campos organizacionales, a diferencia de la propuesta de campo de Bourdieu, toma en cuenta la capacidad de agencia de las organizaciones en la estructuración del campo, además, de que permite comprender la forma en que se establecen interrelaciones entre ellas, dando lugar

nizacionales, al menos tres nociones de campo organizacional pueden mencionarse, cada una de ellas asociadas a una visión particular: una estructural, una cognitiva-cultural y una relativa al poder.⁸

La visión estructural es la noción clásica de campo organizacional propuesta por DiMaggio y Powell (1983, p. 148): “un conjunto de organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional;⁹ los proveedores principales,¹⁰ los consumidores de recursos y productos,¹¹ las agencias reguladoras¹² y otras organizaciones que dan servicios o productos similares”. La visión estructural de DiMaggio y Powell (1983, p. 148) resalta cómo el análisis de los procesos de estructuración de los campos requiere considerar cuatro aspectos:

Un incremento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; la emergencia de estructuras interorganizacio-

a la conformación de identidades de los campos, el surgimiento de nuevos campos y la transformación de los existentes (Fligstein y McAdam, 2012; Dias, 2008).

⁸ Otra propuesta cercana a la de campo organizacional es la de sector social. Scott y Meyer (1999) proponen una noción de sector que delimita a todas aquellas organizaciones dentro de una sociedad que proporcionan un producto o servicio junto con sus grupos organizacionales asociadas. En esta noción de sector, se puede ver como se liga a la concepción de campo, aunque con la diferencia de que el sector se caracteriza por su delimitación a través de las funciones de las organizaciones, es decir, se puede decir que un sector puede delimitarse por el tipo de funciones que llevan a cabo las organizaciones insertas en él.

⁹ En términos de la CID, la vida institucional se expresa a través de la existencia de regímenes internacionales en su operación y comportamiento de las partes.

¹⁰ En el caso de la CID los proveedores, por ejemplo, pueden ser aquellas agencias de cooperación de países oferentes de fondos para el desarrollo y donadores de ayuda.

¹¹ En la CID, por ejemplo, los consumidores de recursos y productos serían aquellos países receptores de fondos y ayuda para el desarrollo que están representados a través de agencias de cooperación u otras organizaciones encargadas de la recepción de la CID.

¹² Las agencias reguladoras podrían ser en el caso de la CID las organizaciones internacionales que intervienen en la cooperación de tipo multilateral o financiera, como la OCDE.

nales de dominación y patrones de coalición marcadamente definidos; un incremento en la cantidad de información que las organizaciones en un campo deben satisfacer; el desarrollo de una mutua conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones que están involucrados en una iniciativa común.

La visión cognitiva-cultural expone que “los campos identifican comunidades de organizaciones que participan en el mismo sistema de significados, son definidos por procesos simbólicos similares, y están sujetos a un proceso regulatorio común” (Scott en, Mazza y Pederesen, 2004, p. 877). En este mismo sentido, Scott (2008, p. 86) expone que,

La noción del campo denota la existencia de la comunidad de las organizaciones que forman parte de un sistema de significado común y cuyos participantes interactúan frecuentemente y fatídicamente más el uno con el otro que con los actores fuera del campo.¹³

En la visión relativa al poder derivada de Brint y Karabel (1999, p. 425) el análisis y transformación de los campos organizacionales “requiere un análisis de los centros de poder que limitan el desarrollo” de las organizaciones dentro de sus respectivos campos. Partiendo de la idea que “las organizaciones pueden forjar su propia historia, pero no la hacen según sus deseos” (Brint y Karabel, 1999, p. 425), estos autores proponen el análisis de los “campos organizacionales como escenarios de relaciones de poder, en los que algunos actores, en

¹³ De esta manera, “el concepto de campo organizacional expande el marco de atención analítico para abarcar actores relevantes, lógicas institucionales y estructuras de gobernanza que empoderan y restringen las acciones de los participantes en una delimitada esfera social” (Scott, 2008, p.208).

general aquellos que poseen mayores recursos materiales y/o simbólico, tienen una posición de ventaja respecto a otros” (Brint y Karabel, 1999, p. 425).

Una explicación integral de los campos organizacionales supondría la inclusión de estas tres visiones, de forma tal que ello implicaría considerar la estructura del campo, la naturaleza simbólica de los actores del campo y la manera como los actores con más poder influyen la estructura del campo (Reay y Hinings, 2005, p. 355). Dicha explicación integral va más allá de las posibilidades de este documento, el cual se adhiere sobre todo, a la visión estructural, dado que es la aproximación más general de las tres visiones, lo cual facilita una comprensión inicial del campo organizacional de la CID. Pues las otras dos visiones implican trabajos enfocados en relaciones cotidianas entre los integrantes de las organizaciones del campo y/o de sus procesos de estructuración y organización.

La comprensión de la CID bajo la categoría de campo organizacional es un aporte que se aleja de los análisis tradicionales de la CID, los cuales tienden a enfocarse en temas como la definición, la medición, la calidad y la efectividad de las actividades de cooperación; los actores, sus códigos y prácticas en la CID; las gestiones y análisis de proyectos de cooperación; la visión geopolítica a través de las prácticas de CID; el desarrollo de agendas de cooperación; y las concepciones sobre desarrollo y pobreza, entre otros.

La categoría del campo organizacional permite reconocer a los actores —individuales y grupales— que realizan la CID dentro y entre las organizaciones, así como a los actores organizacionales —es decir a las organizaciones en sí mismas— que están inmersas en un área parti-

cular de la vida institucional, y que estructuran el campo. Así, el campo organizacional como categoría de estudio del nuevo institucionalismo sociológico permite una comprensión sobre los mecanismos isomórficos que inciden en la homogeneización de las estructuras organizacionales, lo que lleva al estudio —en sí mismo— de las estructuras organizacionales de los actores que componen el campo organizacional de la CID, y posteriormente al diseño organizacional de los mismos. En otras palabras, la noción de campo organizacional permite identificar y analizar con mayor profundidad y especificidad las relaciones, los recursos, las estrategias, los conflictos y los intereses de los actores que lleva a cabo la CID. Asimismo, el estudio del campo organizacional puede derivar en la comprensión de la naturaleza de los procesos de innovación intra e inter organizacional (Crossan y Apaydin, 2010) del campo de la CID, además de dar cuenta de su transformación a consecuencia de las lógicas institucionales (Thornton y Ocasio, 2008) y las relaciones de poder/colaboración interorganizacionales (Crozier y Friedberg, 1990). Finalmente, puede ser utilizado para representar el ambiente inmediato de las organizaciones que se dedican a la CID, con lo que el análisis del campo permite diferenciar los grados de complejidad ambiental (Emery y Trist, 1965) como un factor que afecta el comportamiento de dichas organizaciones.

Ahora bien, al reconocer la naturaleza organizacional de la CID, a través de su campo organizacional, se puede señalar la red articulada de interacciones de actores organizacionales de distinta naturaleza, orientación y funciones, entre los que se encuentran organismos internacionales, gobiernos e instituciones públicas de países oferentes y receptores de cooperación y ayuda, organizaciones no

gubernamentales, empresas y otras entidades de la sociedad civil, que establecen relaciones entre ellos para llevar a cabo la cooperación internacional, conocido como el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo SCID (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 11), puede considerarse como un campo organizacional, pues en él existen actores organizacionales que se interrelacionan en una vida institucionalizada (DiMaggio y Powell, 1983), ya que las organizaciones surgen en cumplimiento a ciertas normas y obligaciones que los países van asumiendo a nivel nacional e internacional en materia de cooperación internacional.¹⁴

En la CID se pueden observar interacciones específicas y constantes entre las organizaciones involucradas directamente en la cooperación internacional. Por ejemplo, la relación oferente-receptor implica que las organizaciones que tienden a ofertar los apoyos de cooperación regularmente se relacionan con sus contrapartes receptoras, pues una de las reglas es

que exista una garantía de gestión sobre los recursos asignados, lo que también refleja para este caso una relación de control. Esto ha provocado que en muchos países (oferentes y receptores de CID) se construyan organizaciones específicas que se encarguen de dicha gestión y que por tanto interactúen entre ellas al estar involucradas directamente con la cooperación internacional.

Así mismo, la CID puede delimitarse como campo por el tipo de funciones que se llevan a cabo. En un primer nivel, en el campo de la CID existen las funciones de oferente y receptor; en un segundo nivel, las funciones están determinadas por el tipo de cooperación que se esté llevando a cabo; y en un tercer nivel las funciones se ven determinadas por las características mismas del país u organismo internacional que ejecute la CID.

De igual forma, las redes que se van estableciendo dependen del tipo de cooperación, puesto que condiciona la formulación de relaciones en la CID. Por ejemplo, en una cooperación de tipo bilateral las relaciones se dan entre dos países a través de las organizaciones especializadas en esta materia en cada país; en el caso de la cooperación multilateral se tienen como intermediarios a las organizaciones internacionales, las cuales establecen las condiciones para que los países receptores puedan ser considerados para el reparto de recursos y los oferentes puedan realizar sus aportaciones.

Una vez establecido que la CID es un campo organizacional —pues cuenta con una vida institucional, se delimita por el tipo de funciones y está condicionado al establecimiento de redes—, se puede exponer la dinámica que este campo ha tenido y que lo ha llevado a tener la conformación actual. Para ello, en el siguiente apartado se presenta una explicación —teóri-

¹⁴ Por ejemplo, tomando como referencia el caso de México, en este país la CID se ha reconocido constitucionalmente desde 1988 como uno de los principios rectores de la política exterior mexicana (Soria, 2008; Prado y Moreno, 2011, p. 84) y ha derivado incluso en el establecimiento de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), que es un sustento formal del campo organizacional de la CID en el nivel nacional. La LCID establece como mandato crear y conformar organizaciones y mecanismos operativos-financieros, a saber, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y su Consejo Consultivo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo —como parte de las organizaciones de operación de la CID—, y el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Procid), el Registro Nacional para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Rencid), el Sistema Mexicano de Información para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Simexcid) y el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Foncid) —como parte de los mecanismos operativos-financieros—. En lo que a nivel internacional se refiere, México, al tener un doble papel de oferente y receptor en materia de cooperación para el desarrollo, y ser parte de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se vio en la necesidad de generar una agencia que gestionara la CID al igual que sus pares en estos organismos internacionales.

ca— sobre los cambios que se dan en el campo organizacional de la CID relacionándolos con los fenómenos que han provocado la introducción de nuevos actores en el campo —los cuales permiten definir su composición actual.

II. Introducción de los actores en el campo organizacional de la CID

Sobre el cambio en los campos organizacionales, Powell y DiMaggio (1983) establecen que dicho cambio generalmente está marcado por el ciclo de vida de los campos. Específicamente, Mazza y Pedersen (2004, p. 878) sostienen que Powell y DiMaggio (1983) dan cuenta de que son los campos jóvenes los que suelen tener cambios generados por las fuerzas económicas y competitivas, mientras que los campos maduros más bien mantienen una estabilidad derivada del isomorfismo que van creando.

A su vez, Reay y Hinings (2005), al estudiar el caso del sector hospitalario en Alberta- Canadá, señalan que la transformación de un campo se logra a través de un cambio en las lógicas institucionales que en ese momento sean dominantes —donde el papel de los actores es clave para lograrlo—. Asimismo, plantean que los actores con mayor capacidad de ejercer poder son los que tienen mayores probabilidades para cambiar tanto la estructura del campo como sus lógicas institucionales,¹⁵ pues un simple cambio en la estructura no permite un transformación radical ni plena en un campo maduro (Reay y Hinings, 2005).¹⁶

¹⁵ Son los actores clave dentro del campo quienes gestionan sus transformaciones, las cuales se logran si dichos actores ejercen consistentemente su capacidad de acción para gestionar el campo, es decir, si de manera constante ejercen poder para alcanzar el cambio.

¹⁶ Reay y Hinings (2005) plantean cuatro fases básicas en el cambio de los campos organizacionales: 1) estabilidad relativa en el campo, 2) promulgación del cambio, 3)

Por su parte, Mazza y Pedersen (2004) hacen una recopilación de diversos autores que abordan el cambio en los campos organizacionales, haciendo énfasis en los factores que lo generan. Entre las propuestas de los autores recopilados por Mazza y Pedersen (2004) está la explicación de DiMaggio y Powell, para quienes los factores de cambio en los campos jóvenes son las fuerzas económicas y competitivas, y los factores de cambio en los campos maduros, son los períodos de crisis e intervenciones públicas. Otra propuesta recopilada es la de Fligstein, quien establece como factores de cambio tanto los shocks provenientes de las condiciones macroeconómicas, como las actuaciones del Estado y otras organizaciones. Una propuesta más es la planteada por Powell, la cual establece que los cambios en los campos organizacionales pueden darse por: a) innovaciones que vienen de organizaciones marginales o periféricas, b) la ineffectividad o efectividad de las presiones institucionales en el campo, y c) el reordenamiento del campo por trastornos políticos o legales.

Ahora bien, el proceso de conformación de un campo organizacional

... en sus etapas iniciales [...] consiste en organizaciones separadas, especializadas, que no son reconocidas como participantes en el mismo campo y que no participan de los mismos valores. Durante el proceso de estructuración las organizaciones empiezan a ver la importancia de las otras, fortalecen sus lazos, incrementan sus interacciones, y comparten valores” (Vieira, Carvalho y da Silva, 2009, p. 21).

En este sentido, el campo organizacional de la CID ha tenido diversos cambios desde su

resistencia, adquisición o aceptación del cambio por otros actores clave, y 4) regreso a la relativa estabilidad.

surgimiento en la primera mitad del siglo xx. Al generarse transformaciones geopolíticas, económicas y sociales derivadas de la devastación provocada por la primera y segunda Guerras Mundiales, se fueron estableciendo organizaciones encargadas de coordinar la CID. Estas organizaciones durante mucho tiempo estructuraron lo que se conoce como la composición tradicional del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se caracterizaba porque los actores (organizaciones) insertos en la CID pertenecían principalmente a países desarrollados, los cuales establecían una cooperación de tipo bilateral o multilateral, lo que dio lugar a una primera etapa del campo organizacional de la CID. Sin embargo, con los años el campo organizacional de la CID ha ido integrando nuevos actores que han reestructurado su composición tradicional.

La introducción de estos nuevos actores obedece a tres fenómenos principales: el primero de ellos es relativo a la transformación a través del tiempo de los objetivos y la concepción de la CID; el segundo obedece a que ciertos países han salido de la barrera del subdesarrollo y han asumido el rol de países con economías emergentes que tienden a convertirse en países oferentes de la CID; el tercero es referente a la participación multiforme de países en vías de desarrollo en actividades de oferta de cooperación.

En un inicio, en el campo organizacional de la CID solo existían grandes grupos de actores, que eran los países donadores u oferentes (representados principalmente por los gobiernos de Estados Unidos y la Ex Unión Soviética); los países afectados por las dos Guerras Mundiales (excolonias que demandaban o recibían apoyos a través de la cooperación); y organizaciones internacionales (recién crea-

das como respuesta también a dichos conflictos bélicos). La cooperación internacional, de los años cincuenta y sesenta, se enfocó en la recuperación de Europa bajo los intereses geopolíticos de los dos grandes bloques económicos que existían en esas épocas.

En esta época se promovió la cooperación de tipo multilateral, que se consolidó al crearse la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La ONU en ese momento conceptualizaba a la cooperación internacional como un medio para aplicar los principios de la carta fundacional de la ONU de 1945 (Álvarez, 2012). A su vez, la Conferencia de Bretton Woods también sentó las bases de un modelo de cooperación económica institucional que buscaba evitar una crisis en el sistema monetario y financiero, como había ocurrido en los años treinta, con el surgimiento del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Boni, 2010). Es importante señalar que, si bien, en estos años se tiene un protagonismo de los países desarrollados y las organizaciones intergubernamentales, también se reconocen las acciones de lo que hoy se conoce como cooperación Sur-Sur (Bracho, 2015 y 2014), que integra nuevos actores organizacionales de países en desarrollo o del sur.¹⁷

¹⁷ El antecedente más concreto es la primer Conferencia Afro-Asiática en Bandung-Indonesia, en la que países del llamado tercer mundo abrieron una agenda en la que se condenó el colonialismo, el neo-colonialismo y el racismo, e hicieron un llamado a la paz mundial, a la finalización de la Guerra Fría, a un orden económico mundial nuevo y justo, y a cooperar entre los países del Sur (Bracho, 2015 y 2014). Además, para 1964, con el establecimiento de la Conferencia de las Naciones sobre Comercio y Desarrollo (Cnucyd) —por el Grupo de los 77—, se alcanzó una institucionalización formal de la cooperación Sur-Sur enfocada principalmente a la cooperación técnica y económica, pero sería hasta el siglo xxi que la cooperación Sur-Sur comenzaría a generar interés por parte del círculo de la OCDE, donde la Conferencia de Accra en 2008 representó el inicio de la convergencia formal y moral entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur (Besharati, 2013).

Este tipo de cooperación caracterizada por los objetivos políticos, económicos y sociales se conducía a través de proyectos en los que los países receptores no tenían ningún control sobre los apoyos otorgados por aquellos países donadores, muchos de los cuales habían comenzado a crear sus agencias especializadas de cooperación internacional, que son parte del campo organizacional de la CID. Además, se configuró el *Development Assistance Group*, que posteriormente se transformaría en el Comité de Ayuda al Desarrollo, el cual es el órgano principal de la OCDE (Álvarez, 2012).

En esa misma época inició lo que después se configuraría como la cooperación no gubernamental; su origen se dio igualmente por las situaciones de emergencia generadas en ambas guerras, al emerger agencias no gubernamentales por la iniciativa ciudadana o las iglesias, cuyos objetivos primordiales eran la atención a las víctimas y desplazados de la guerra¹⁸ (Sánchez, 2008). Esto implicó la introducción de actores periféricos al campo de la CID, que a diferencia de los actores centrales, se enfocaron en otros objetivos, además de operar de manera distinta a los tipos de cooperación multilateral y bilateral, pues la obtención de fondos para la cooperación se obtuvo por medio de donaciones civiles, abriendo de esta manera una innovación organizacional en la cooperación internacional.

En la década de los setenta, se introduce una nueva concepción sobre la cooperación internacional, la cual expresa la necesidad de varios países de traspasar la frontera del subdesarrollo, para lo cual se añadió la noción de desarrollo. En este mismo periodo, los orga-

¹⁸ Entre estas agencias se encuentran la Red Caritas, Save the Children, Cimade, Christian Aid, entre otras (Sánchez, 2008).

nismos internacionales alcanzan un mayor empoderamiento y la cooperación internacional tiende a una burocratización, ya que incorporan formalmente instrumentos de control y gestión de los proyectos de cooperación.¹⁹

En lo que respecta a la cooperación no gubernamental, comenzaron a surgir organizaciones no gubernamentales (ONG) en distintos países, muchas de ellas enfocadas a buscar soluciones al problema del desarrollo y a lo que se comenzó a percibir como problemas ambientales. En el caso de América Latina comenzaron a surgir también ONG, promovidas en su mayoría por las agencias de cooperación no gubernamentales extranjeras; estas nacientes ONG latinoamericanas serían las “contrapartes” para llevar a cabo sus líneas de acción. Asimismo, la Iglesia católica promovió la proliferación de organizaciones latinoamericanas bajo la concepción de que el desarrollo no solo era un asunto del Estado sino también de la Iglesia y sus diversas organizaciones (Sánchez, 2008)²⁰. Esto implicó otra innovación en el campo organizacional de la CID, pues actores periféricos promovieron la formación de actores que mantenían, al menos discursivamente, lógicas institucionales similares respecto a alcanzar el desarrollo.

A pesar de la orientación de la cooperación internacional hacia el desarrollo, al transcurrir el tiempo se fue apreciando que la

¹⁹ Tan solo en 1970 el BM implementó el uso del Ciclo de gestión de proyectos, además de que se difundió como herramienta para proyectos basados en objetivos el Enfoque del Marco Lógico (Álvarez, 2012). El empoderamiento de los organismos internacionales trajo inclusive que el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas promoviera la cooperación técnica entre los países en desarrollo (Bracho, 2015)

²⁰ Reygadas (en Sánchez 2008) pone como ejemplos de estas organizaciones para el caso mexicano a la Unión Social de Empresarios Mexicanos, el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, al Centro de Estudios Ecueménicos, entre otros.

brecha de la renta entre los países pobres y los ricos se había incrementado, y que las medidas realizadas en el ámbito de la cooperación internacional, no habían tenido efecto²¹. Ligado a ello, la crisis económica de esa década traería como consecuencia un cambio respecto a la preponderancia de la cooperación internacional, que vería un declive en la década de los ochentas cuando las economías de África y América Latina se sumergieron en una crisis profunda a causa de la imposibilidad del pago de la deuda externa. Esta falta de efectividad de las organizaciones centrales del campo de la CID, acompañada de crisis en su legitimidad, provocaría un cambio en las reglas del campo. La cooperación fue condicionada por los países donadores y las organizaciones internacionales, afectando las estructuras de las organizaciones involucradas en la CID de los países receptores. En primer lugar, estas organizaciones deberían estar alineadas a las políticas neoliberales, impuestas para solucionar la crisis de la deuda externa tras la adopción del Consenso de Washington. En segundo lugar, deberían aceptar diversos mecanismos de control y la obligación de rendir cuentas.

Por otro lado, bajo lógica liberal se dio apertura a la participación de fundaciones privadas (Boni, 2010). Además, el cuestionamiento sobre el fracaso de la CID al encausarse a grandes obras de infraestructura, trajo consigo que las organizaciones no gubernamentales comenzaran a ser vistas como una vía atractiva para canalizar la ayuda internacional, ya que éstas buscaban que las poblaciones beneficia-

rias participaran en sus propios proyectos de desarrollo, práctica que posteriormente sería retomada en la CID oficial; de esta manera la innovación periférica de las ONG se propagaría en el campo a otros actores.

A finales de 1970 y principios de 1980 se introdujeron las ideas que reconfigurarían la cooperación internacional de los años noventa, relativas a los planteamientos sobre el desarrollo humano, los cuales colocan a las personas en el centro del proceso de desarrollo. En paralelo, discusiones y preocupaciones iniciadas en los setenta sobre los problemas ambientales que acarrearían las acciones humanas, dieron paso a que en 1987 —con el Informe de Brundtland o Nuestro Futuro Común— se definiera una nueva concepción sobre el desarrollo: la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades —definido como desarrollo sustentable.

Además, se enfatizó la importancia de los derechos humanos referentes a la equidad, las particularidades regionales, los patrimonios históricos, culturales y las libertades fundamentales, y se resaltó el papel de la democracia para alcanzarlos. Es en este punto donde la cooperación internacional para el desarrollo dio un giro, al promover que los países receptores tuvieran gobiernos democráticos como condición para acceder a recursos provenientes de la CID.²²

A pesar de estos cambios en la concepción de desarrollo, que trastocaron la concepción de la CID, esta década se vio acompañada del desvanecimiento de ciertas agencias

²¹ De acuerdo con Álvarez (2012), un aspecto importante por el que no se alcanzó un impacto en términos de desarrollo, fue que las prácticas se enfocaron a fomentar intereses geoestratégicos de los donantes, las cuales fomentaban ventajas políticas o incrementaban las exportaciones de los donantes.

²² Sin embargo, esa condición, como lo señala Boni (2010), en ocasiones es cuestionable cuando se apoyan estructuras e instituciones monetarias y economías que no son democráticas en sus políticas de cooperación.

de cooperación internacional, pues ante las nociones del adelgazamiento estatal de los países donadores y los resultados negativos de la CID presentados en diversos análisis, se generó el fenómeno de la *fatiga del donante*. Ésta implicó una disminución en los apoyos y ayudas, y fue tras un periodo de reflexión sobre las fallas cometidas, que la CID se transformó y fue enfocándose en lograr resultados y objetivos tangibles (Romero, 1999). Esto también traería repercusiones en las ONG vinculadas a la cooperación no gubernamental, pues los recortes presupuestales de los estados disminuirían los subsidios para éstas; igualmente, la lógica de seguir objetivos y la exigencia de resultados tangibles también repercutiría en sus capacidades de acción.

Con la entrada del nuevo milenio se reformularon las prácticas de la CID, debido a la adopción por parte de los integrantes del campo en el año 2000 de los denominados Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)²³ y la permanencia del fenómeno de la *fatiga del donante*.²⁴ Dicha reformulación generó que los países ofertantes y receptores de ayuda adoptaran compromisos y medidas para fortalecer sus respectivas organizaciones y renovaran sus estrategias e instrumentos con el fin de

²³ Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal. Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil. Objetivo 5. Mejorar la salud materna. Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Objetivo 8. Fomentar una alianza global para el desarrollo (ONU, 2013).

²⁴ El fenómeno de la fatiga del donante puede verse reflejado principalmente en la década de los noventa cuando los países desarrollados al no observar resultados tangibles y de forma inmediata con los diferentes proyectos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), comenzaron a disminuir sus apoyos y ayudas (Romero, 1999), y fue tras un periodo de reflexión sobre las fallas cometidas, que la CID prestada se transformó y fue enfocándose en lograr resultados y objetivos tangibles.

administrar y gestionar eficientemente la CID²⁵ (Soria, 2008).

La crisis económica global de 2008, las catástrofes naturales que afectaron a diversos países (véase el caso de Chile y Haití) y la tendencia armamentista, generaron múltiples acciones en materia de cooperación internacional. Tales son los casos de los diferentes actores cooperantes tanto públicos como privados, que se sumaron al sistema de ayuda internacional ante las crisis humanitarias provocadas por las catástrofes naturales. Así como, los países donadores que al verse afectados por la crisis económica disminuyeron sus acciones en materia de cooperación internacional (Lallande, 2015).

En la primera década de este milenio, a la concepción de la CID se le agregó un nuevo elemento: la gobernanza; ésta es comprendida como una estrategia que busca disminuir la discrecionalidad de los participantes de la CID a efecto de que realicen acciones más coherentes en favor de los propósitos comunes previamente establecidos en convenciones y acuerdos; al mismo tiempo, se hizo una transición de los ODM a la Agenda de Desarrollo Post (ADP15), que permitió dar cabida a los intereses y necesidades de los países del Sur (Lallande, 2015, p. 221).

²⁵ La Unión Europea (UE), por ejemplo, como oferente, adoptó medidas como las auditorías periódicas externas sobre cada proyecto y programa nacional de cooperación, las delegaciones de la UE en los países receptores supervisan y controlan los proyectos a través de visitas. Por otro lado, la UE promovió la "programación conjunta" con sus países miembros para coordinar la cooperación y evitar una duplicidad de esfuerzos. En el caso de México, como país receptor y oferente, en el año 2011 a través de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se conformó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), que permitía consolidar su figura de buen receptor, a la vez que su rol como oferente, pues la Amexcid coordina, programa, promueve y ejecuta las acciones y programas de CID de México como oferente y receptor.

Ahora bien, a la transformación de los objetivos y la concepción de la CID, se suma la división geopolítica que promovía un mundo dividido por aquellos países que alcanzarían sus metas de desarrollo por ellos mismos y aquellos que necesitarían apoyo para lograrlo. Sin embargo, diversas transformaciones a nivel macro en materia social, política y económica, fomentaron el repunte de algunos países como China, India, Brasil y otras economías emergentes, las cuales han difuminado la barrera de países oferentes y receptores; a estos se agregan países recientemente integrados en la Unión Europea que durante la guerra fría habían sido receptores. Por otro lado, países del medio oriente como Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos también han incursionado en esta oferta de CID ante su crecimiento económico (Zimmermann y Smith, 2011). Podría decirse que ante cambios estructurales a nivel macro, se han desarrollado capacidades de agencia por parte de las organizaciones promotoras de la CID en distintos países.

No sólo los países emergentes o que han traspasado la frontera han incursionado en la CID, los países en vías de desarrollo han participado en actividades de oferta de cooperación de múltiples formas.²⁶

Si se consideran algunos de los referentes teóricos presentados anteriormente, se

²⁶ Este fenómeno, no sólo viene de los países de renta media, sino en algunos casos también fluye de los países de renta baja; ambos tipos de países mantienen un rol de dar y recibir en distinto grado, lo que dificulta, junto con su nivel de ingresos, categorizarlos como proveedores o receptores. Por otra parte, los flujos de cooperación Sur-Sur resultan difíciles de medir, pues se encuentran registrados de manera desigual entre los diferentes países, además de que no se establecen condicionales a su cooperación que pudieran orientar acciones y hacerlas medibles (Besharati, 2013). Cabe mencionar que en las agendas globales de desarrollo existen huecos respecto a las responsabilidades que estos países deben asumir al momento de implementar medidas para alcanzar los objetivos conjuntos de dichas agendas (Besharati, 2013).

pueden establecer coincidencias y variaciones respecto a los fenómenos que han ido transformando el campo organizacional de la CID.

Tanto la búsqueda de la eficiencia como la promoción de nuevos objetivos y reglas por parte de los actores centrales, y las innovaciones de los actores periféricos, es lo que caracterizó a las transformaciones en estas tres décadas en el campo organizacional de la CID. En otras palabras, la búsqueda de la eficiencia, los nuevos objetivos y reglas, y las innovaciones trastocaron las lógicas institucionales (Thornton y Ocasio, 2008), pues ese giro en la conceptualización sobre los derechos humanos y ambientales, y la democratización de los países, se convirtieron en lógicas centrales al estipularse como prioridades en materia del CID; en función de estas lógicas todos los actores del campo organizacional de la CID deberían llevar a cabo sus prácticas.

Al ser un campo joven (DiMaggio; Powell; Mazza & Pedersen, 2004), ha tenido diversas transformaciones, las cuales se han dado por los cambios en las lógicas institucionales que les rigen y por la incursión de nuevos actores al incrementar su capacidad de agencia en el campo, lo cual coincide con el planteamiento de Reay y Hinings (2005) respecto a que las transformaciones en el campo se deben a las lógicas dominantes dentro de un campo en determinados momentos, así como al ejercicio de poder por parte de algunos actores.

Los cambios en la geopolítica han permitido la entrada de actores periféricos al centro del campo tal como ocurre con los países de economías emergentes, países de recién ingreso a la Unión Europea y la incursión de países del medio oriente con su capacidad económica, lo que coincide con los planteamientos de Fligstein (Mazza & Pedersen, 2004), pues si bien no

se trata de un shock macroeconómico, si hay un cambio de ordenamiento económico fuerte; además, los trastornos políticos y legales han permitido este reordenamiento en el campo organizacional de la CID, tal como lo propone Powell (Mazza & Pedersen, 2004) respecto a los cambios en el campo organizacional.

El hecho de que en la operación de la CID se han realizado innovaciones generadas por actores periféricos a ella, como son las organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales, y que éstas fueran retomadas por otros actores del campo, es consistente con la idea de Powell (Mazza & Pedersen, 2004) relativa a que dos factores de cambio en el campo son el desarrollo de innovaciones en la periferia del campo y las innovaciones derivadas de las organizaciones marginales.

III. Los actuales actores organizacionales de la CID

Una vez que se han expuesto las transformaciones dentro del campo de la CID, resulta importante presentar de manera general los actores organizacionales involucrados, para tener una mayor claridad de la composición del campo de la CID en su estado actual, exponiendo sus características en tanto oferentes o donantes, así como las organizaciones habituales con las que hacen operables sus prácticas de cooperación.

Tanto Gore (2013) como Zimmermann y Smith (2011) reconocen al menos cinco grandes actores, todos ellos oferentes, que paulatinamente se han incorporado al campo de la CID: 1) países miembros de la OCDE sujetos al Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), 2) gobiernos que no son del CAD y proveen de la CID, 3) fondos globales, 4) fundaciones privadas y 5) ONG internacionales.

A su vez, para el caso de los gobiernos que no son del CAD, Zimmermann y Smith (2011) proponen una subcategoría de tres grandes grupos: a) Gobiernos no miembros del CAD que establecen programas de ayuda alineados a las normas del CAD, en los que se encuentran los 12 nuevos miembros de la Unión Europea, países del Este y Centro de Europa que en su mayoría canalizan sus apoyos a través de la cooperación de tipo multilateral; b) Países que no se conciben como donantes y no aprecian describirse así, en los que se encuentran los casos de economías emergentes como China, Brasil y la India, o el caso particular de Venezuela, los cuales tienden a realizar cooperación Sur-Sur; c) Países árabes, los cuales se aprecian a ellos mismos como oferentes y donantes de CID pero no se alinean a las normas del CAD.

Kim y Lighthfoot (2011) por su parte clasifican a estos países no miembros del CAD oferentes de CID en cuatro grupos: 1) países miembros de la OCDE pero que no son miembros del CAD (México, Turquía y diversos países europeos); 2) nuevos países miembros de la UE que no son miembros de la OCDE que siguen las normas del CAD; 3) países del Medio Este y de Organizaciones Exportadoras de Petróleo; 4) donadores que no son miembros de la OCDE y no se guían bajo sus normas como Brasil, China, India y Rusia.

Ahora bien respecto a *los fondos globales como actores oferentes de la CID*, entre ellos se pueden encontrar a las organizaciones financieras internacionales que de manera adicional a sus obligaciones principales apoyan en las tareas de desarrollo en el mundo, tales como las instituciones financieras internacionales —por ejemplo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— quienes aportan

una parte importante del financiamiento para programas y proyectos, además de incidir en la formulación de políticas de los países en desarrollo (Delgado, Segura y Ayala, 2012). Otras instituciones financieras internacionales son los bancos de desarrollo regional, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otro actor más de los fondos globales son las *organizaciones internacionales*, cuya tendencia tradicional es trabajar con una cooperación multilateral; entre ellas se encuentran la OCDE, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y todo el Sistema comprendido por las Naciones Unidas (Delgado, Segura y Ayala, 2012).

En el caso de las *ONG internacionales*, tienden a intervenir en el ámbito micro social en tres vertientes: el desarrollo, la democracia y el enfoque de derechos; en general sus actuaciones de participación a nivel internacional implican participar en redes internacionales. Por otro lado, sus relaciones con el Sistema de Naciones Unidas van desde sus acciones en el *lobbying*, de la investigación, y también en la participación en consejos consultivos de diversos organismos multilaterales (Sánchez, 2012).

Por lo que respecta al *sector privado*, se encuentran las fundaciones privadas internacionales que no tienen un fin de lucro y que dan donaciones a instituciones de diversa naturaleza (privadas o públicas); estas fundaciones tienen un patrimonio propio que es proveído por sus fundadores. La cooperación del sector privado también se puede ver reflejada en las alianzas público-privadas que se realizan con el objeto del alcanzar el desarrollo. Estas alianzas se materializan en acuerdos de colaboración (empresas-administración pública) que permiten la consecución de ciertos objetivos en países socios, principalmente aportaciones al conocimiento y

la tecnología o recursos en determinados sectores o ligados a programas para el apoyo del tejido productivo (Aecid, 2009).

En el caso de *los países receptores* existen ciertas particularidades, por ejemplo, algunos países de renta media, como es el caso de México, juegan un doble papel de receptor y oferente de CID. Este tipo de países realiza dos tipos de Cooperación: Sur-Sur y Triangular. Por otro lado, existen *aquellos países con un menor desarrollo que solo tienen un papel de receptores*, no por ello dejan de emitir sus opiniones acerca de los programas de CID internacionales.

Para poder hacer operable la CID, los países oferentes definen la orientación de dicha cooperación²⁷ a través de su política exterior, y en el caso de los países receptores, esta política define la forma de gestión de los recursos. Para implementar dichas políticas de cooperación, los gobiernos oferentes y receptores tienen algún tipo de organización gubernamental: departamentos, secretarías, agencias, ministerios de relaciones exteriores.

Estas organizaciones pueden tener o no como primer objetivo el coordinar la CID, esto depende del tipo de país, por ejemplo, los países emergentes que no se ven a ellos mismos como donadores y que no están alineados al CAD, en muchas ocasiones no hacen operable su cooperación a través de agencias especializadas, sino que lo realizan a través de sus otros ministerios. En el caso de China no cuenta con una agencia coordinadora de CID, sino que hace operable su CID a través del ministerio de comercio, el ministerio de asuntos exterior-

²⁷ Si bien los actores no gubernamentales definen sus propias guías de acción respecto de la CID, en este trabajo se ha puesto énfasis en la CID de actores gubernamentales, aunque se reconocen las interrelaciones entre ambos actores y cómo dichas interrelaciones complejizan el campo organizacional de la CID.

res, de finanzas, y de salud. Lo mismo ocurre en los países receptores, pues diversos países con menor desarrollo no suelen tener agencias especializadas en CID y derivan en otro tipo de organizaciones públicas la operación de la misma.

Por otro lado, dependiendo de la organización territorial del estado, los gobiernos subnacionales o locales pueden también ser actores oferentes de la CID e interferir en su ejecución, pues de manera directa pueden darse *hermanamientos* horizontales con ciudades de otros países a través de sus dependencias locales.

Una organización peculiar son las agencias coordinadoras de CID, las cuales además de gestionar la CID dan seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos de cooperación. En el caso de los países oferentes y receptores, este tipo de agencias son las que administran y ejercen los fondos recibidos y buscan las contrapartes para la ejecución de las actividades (Delgadillo, Segura y Ayala, 2012).

IV. La composición del campo organizacional de la CID conforme al tipo de cooperación realizado: una configuración inicial

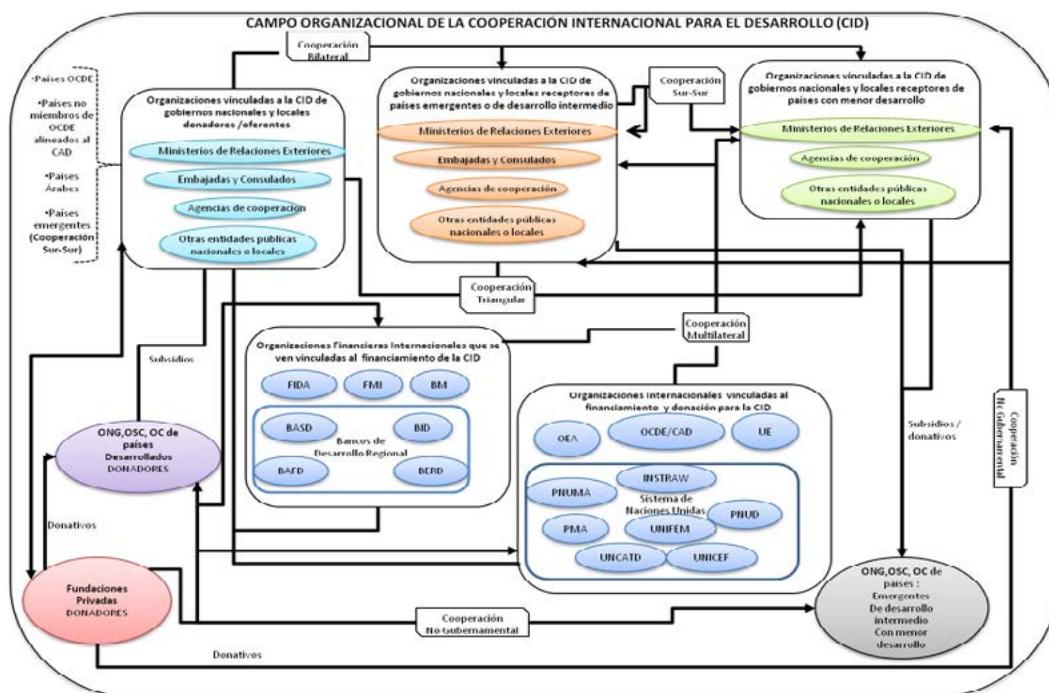
Hasta el momento se han expuesto los integrantes (organizaciones) del campo organizacional de la CID. No obstante, un campo organizacional implica, acorde con DiMaggio y Powell (1983, p.148) dar cuenta “del incremento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo”, lo cual, aunque indirectamente, se expuso en el segundo apartado. Asimismo, para DiMaggio y Powell (1983, p.148) la comprensión de un campo organizacional pasa por dar cuenta de “la emergencia de estructuras interorganizacionales de dominación y patro-

nes de coalición marcadamente definidos”. Lo anterior es posible en la medida que se logre establecer la estructura del campo organizacional, lo cual es materia de este apartado.

Si bien los actores y las organizaciones que participan en el campo organizacional de la CID han sido descritos de manera general, se han establecido diversos grupos de actores organizacionales agrupados conforme a las características que presentan como oferentes o receptores de la CID. Asimismo, se han establecido las relaciones entre estos grupos organizacionales respecto del tipo de cooperación en la que actúan. De esta manera, se ha bosquejado de forma general, y como una aproximación, la composición del campo organizacional de la CID en la figura 1. En ella se puede observar que los actores organizacionales fueron coligados en grupos “organizacionales” conforme a sus características comunes y se tomó como criterio para presentar sus interrelaciones al tipo de cooperación clasificado conforme a la naturaleza, ámbito de acción y actores que participan.²⁸

²⁸ El trabajo reconoce que existen relaciones múltiples y complejas en el ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo, que son difíciles de atrapar en un solo estudio. La figura que se presenta como toda representación se arriesga a ciertos cortes, sin embargo, sirve como un ejercicio explicativo de la estructura del campo organizacional utilizando como referentes relacionales los tipos de cooperación descritos.

Figura 1. Estructura del Campo Organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: una aproximación.



Fuente: Elaboración propia con base en Gore, 2013; Delgadillo, Segura y Ayala (2012); Kim y Lighthfoot (2011); y Zimmermann y Smith (2011).

Así, en un primer grupo se encuentran las Organizaciones vinculadas a la CID conforme a su grado de especialización en la CID de aquellos gobiernos nacionales y locales donadores u oferentes (Ovcidgedo), entre las organizaciones se encuentran ministerios de relaciones exteriores, embajadas y consulados (que tienden, en ocasiones, a tener la tarea de vigilar cómo se lleva un determinado proyecto), agencias de cooperación y otras entidades públicas; estas organizaciones tendrán funciones o nivel de especialización en materia de la CID conforme al tipo de países que esté ofertando o donando este tipo de apoyos.²⁹

Estas organizaciones oferentes comúnmente mantienen relaciones a través de diversos

tipos de cooperación, en el caso de la cooperación bilateral mantienen relaciones con dos grupos: las Organizaciones Vinculadas a la CID de gobiernos nacionales y locales receptores de países emergentes³⁰ o de desarrollo intermedio (Ovcidrpdi), y las Organizaciones vinculadas a la CID de gobiernos nacionales y locales receptores de países con menor desarrollo (Ovcidrpmd), ambos grupos tienen, en su mayoría, organizaciones similares al grupo oferente para poder recibir, coordinar y gestionar los apoyos dados.

Además de las relaciones establecidas bajo la cooperación bilateral, el grupo Ovcidgedo también mantiene relaciones a través de la cooperación triangular con el grupo Ovcidrp-

²⁹ Como ya se expuso los mayores actores en la oferta de CID son los países de la OCDE, los países no miembros de la OCDE alineados a las normas del CAD, países árabes y países emergentes.

³⁰ Si bien en la figura se contempla a los países emergentes como donadores y oferentes de la CID, al tener muchos de estos países también un rol de receptores, se han colocado en ambos grupos de organizaciones.

di, con el objeto de impulsar el desarrollo de los países de menor desarrollo.

Por otro lado, el grupo Ovcidgedo establece otro tipo de relaciones que indirectamente permiten el establecimiento de relaciones bajo los tipos de cooperación multilateral y no gubernamental entre otros grupos a través de subsidios otorgados a las ONG de sus respectivos países y a través de aportaciones realizadas a aquellos grupos de organizaciones que conforman los fondos globales (de los cuales son parte), es decir, las entidades financieras internacionales que se ven vinculadas al financiamiento de la CID (Oficid) y las Organizaciones internacionales vinculadas al financiamiento y donación para la CID (Oifdcid), que permiten en este caso la cooperación multilateral.

El grupo Ovcidrpedi establece relaciones de cooperación Sur-Sur con organizaciones del mismo grupo o con el grupo Ovcidrmd. Por otro lado, en el caso de las ONG de sus países también las dotan de ciertos subsidios y donativos.

Por lo que se refiere a los fondos globales, el grupo Oficid al igual que el grupo Oifdcid, al conformarse por organizaciones internacionales, y al recibir aportaciones del grupo Ovcidgedo, establecen relaciones de cooperación multilateral con los grupos Ovcidrpedi y Ovcidrmd. Además de estas relaciones, mantiene ciertos vínculos con las ONG de países donadores que ya se han descrito. Estas mismas ONG establecen relaciones de cooperación no gubernamental con sus contrapartes en países emergentes, de desarrollo intermedio y con menor desarrollo, y con Fundaciones privadas que les proporcionan donativos.

Por último, las Fundaciones Privadas establecen relaciones de cooperación no guber-

namental con los grupos de Ovcidrpedi y de Ovcidrmd, y al mismo tiempo, mantienen relaciones de cooperación con el grupo de Ovcidgedo.

Reflexiones finales

En este trabajo, bajo la noción clásica de campo organizacional de DiMaggio y Powell (1983, p. 148), se nombró al campo organizacional de la CID, que comprende un área reconocida de la vida institucional: la Cooperación Internacional para el Desarrollo. A partir de ahí se intentó describir la conformación del campo organizacional de la CID dando cuenta, indirectamente, del 'incremento en el grado de interacción entre las organizaciones del campo'. De igual forma, se delimitó, incipientemente, la estructura del campo organizacional de la CID, en donde se puede intuir que las organizaciones donadoras u oferentes mantienen cierto poder sobre las organizaciones receptoras, lo que da cuenta de las 'estructuras interorganizacionales de dominación' inherentes al dicho campo. Realizado lo anterior, parafraseando a DiMaggio y Powell (1983, p. 148), faltaría dar cuenta del incremento en la cantidad de información que las organizaciones del campo de la CID deben satisfacer y del desarrollo de una mutua conciencia entre los participantes del campo que están involucrados en llevar cabo de manera eficaz la CID.

Los campos disciplinarios que tradicionalmente han estudiado la CID son las Relaciones Internacionales y los Estudios sobre Desarrollo. Por ello, la importancia de este trabajo radica en que abre la puerta a otra forma de comprender el fenómeno de la CID: la organizacional. De la misma manera, dar cuenta de las razones organizacionales por las cuales se ha cambiado la composición del campo organizacional de

la CID y exponer su composición actual, permite motivar a otros estudiosos de las organizaciones a mirar nuevos fenómenos de estudio dentro de este campo.

Esta propuesta sobre la composición/estructuración del campo organizacional de la CID es un primer acercamiento a su comprensión, y como tal, se reconoce que es un esfuerzo inicial. En ese sentido, debe entenderse como una propuesta flexible cuyo avance dará mayor especificidad a la descripción y comprensión del campo organizacional de la CID, y permitirá el desarrollo de investigaciones de fenómenos organizacionales del campo, como el grado de isomorfismo en las organizaciones insertas en el campo, las relaciones de poder interorganizacionales por el dominio de los recursos, la generación de discursos que justifiquen las acciones de los actores, y las lógicas institucionales derivadas de los actores centrales, entre otras.

Este primer esfuerzo también busca promover y complementar el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva organizacional, lo que en este caso obedece a la comprensión del surgimiento de actores organizacionales derivado de políticas públicas relacionadas con las tendencias generadas internacionalmente por la CID.

Referencias

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009 -2012*. Recuperado de http://www.oei.es/cultura/Plan_Director_Esp.pdf
- Álvarez, S. (2012). *Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo*. Recuperado de <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redu/numero10/alvarez.pdf>
- Ayala, C. (2012). Aspectos teórico - conceptuales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En C. Ayala y J. A. Pérez (2012) *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos* (pp. 11-38). México: Instituto Mora, Serie Cooperación Internacional
- Besharati, N. (2013). *Common goals and differential commitments: The role of emerging economies in global development*. Johannesburg: German Development Institute- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Boni, A. (2010). El sistema de la cooperación internacional para el desarrollo evolución histórica y retos actuales. En C. Calabuig y M. de los Llanos (Edit.) *La cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 7-52). España: Centro de cooperación al desarrollo, Universidad Politécnica de Valencia.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. México: Letra-E.
- Bracho, G. (2015). In search of narrative for southern provider. The challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik- Network Managing Global Governance.
- Bracho, G. (2014). La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del sur. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, 89-113.
- Brint, S. y Karabel, J. (1999). Los orígenes y las transformaciones institucionales: el caso de las escuelas locales de los Estados Unidos (R. Reyes, trad.). En W. Powell y P. DiMaggio, P. (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp.413-440). México: CNCPAP, UAEM, FCE.
- Clegg, S., Hardy, C., Lawrence, T. y Nord, W. (2006). *Handbook of Organization Studies*. London: SAGE.

- Crossan, M. y Apaydin, M. (2010). A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of Literature. *Journal of Management Studies*, 47(6), 1154-1191.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*, México: Alianza
- De la Rosa, A., Pérez, M., Contreras, J. C. y Hernández, A. (2015). Reflexiones preliminares sobre el carácter organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: problemáticas organizacionales de la AMEXCID. En Ramírez, G. et. al, (Comp.) *El análisis organizacional en México y América Latina. Retos y perspectivas a 20 años de Estudios* (Políticas públicas, instituciones y perspectiva organización, pp. 248-288), Ed. HESS, REMINEO y UAM - Iztapalapa y Azcapotzalco.
- De la Rosa, A. y Contreras, M. (2013). *Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales*. México: Fontamara.
- Delgado, D., Segura A. y Ayala C. (2012). Los actores públicos en la cooperación para el desarrollo: una aproximación conceptual y descriptiva a su ejecución en el sistema internacional. En C. Ayala y J. Pérez (Coords.) *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, (pp.107-136). México: Instituto Mora, Serie Cooperación Internacional.
- Dias, F. (2008). Organizational Field. En S. R. Clegg, y Bailey, J. R. *International encyclopedia of organization studies* (pp. 1074- 1077). Thousand Oaks, California: Sage
- DiMaggio, P. (1983). State expansion and organizational fields. En R. Hall y R. Quinn, R. (Ed). *Organizational theory and public policy* (pp. 147-161). Beverly Hills, CA: SAGE.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, (48), 147-160.
- Emery, F. & Trist, E. (1965). The Causal Texture of Organizational Environments. *Human Relations*, 8, 21-32
- Fligstein, N. & McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. United States of America: Oxford University Press.
- Gómez, M. y Sanahuja J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa América Latina.
- Gore, C. (2013). The new development cooperation landscape: actors, approaches, architecture. *Journal of International Development*, 25, 769-789. DOI: 10.1002/jid.2940
- Jiménez, C. (2003). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620305>
- Kim, S. y Simon, L. (2011). Does 'DAC-ability' really matter? The emergence of NON-DAC donors: Introduction to policy arena. *Journal of International Development*, 23, 711-721. DOI: 10.1002/jid.1795
- Lallande, J. (2015). *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos, tendencias*, Madrid: Catarata.
- Mazza, C. y Pedersen, S. (2004). From Press to E-media? The Transformation of an Organizational Field. *Organization Studies*, 25(6), 875-896. DOI: 10.1177/0170840604042407
- Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Objetivos de Desarrollo Milenio. Informe, 2013*. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>
- Prado, P. y Moreno J. (2011). La Participación del Poder Legislativo en la Política Exterior Mexicana en un Escenario de Apertura Democrática. Recuperado de <<https://doaj.org/toc/0718-8552/3/3>>
- Pérez, A. y Sierra I. (1998). *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa, PNUD-SRE.
- Reay, T. & Hinings, C. (2005). The recomposition of an Organizational Field: Health care in Alberta. *Organization Studies*, 26(3), 351-384. DOI: 10.1177/0170840605050872
- Romero, J. (1999). La cooperación al desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante. *Revista de Fomento social*, 54, 443-473.
- Sánchez, G. (2008). La cooperación europea no gubernamental en México. En B. Schmukler, C. Ayala y G. Sánchez (Coords.) *Cooperación Internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa* (pp. 279-318). México: Instituto Mora.
- Scott, R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and interests*. EE.UU.: SAGE.
- Scott, R. y Meyer J. (1999). La organización de los sectores sociales: Proposiciones y primeras evidencias (R. Reyes, trad.). En Powell, W. y DiMaggio, P. (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 154-190). México: CNCPAP, UAEM, FCE.

- Smith, J. & Powell, W. (2008). Networks and institutions. En R. Greenwood, *et al.*, *Handbook of Organizational Institutionalism* (596-623). London: SAGE.
- Soria, E. (2008). La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: Propuesta para la construcción de una política integral. En B. Schmukler, C. Ayala y G. Sánchez (Coords.) *Cooperación Internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa* (pp. 23-101). Instituto Mora: México.
- Thornton, P. & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. En Greenwood, R. Oliver, C., Sahlin, K. & Suddaby, R. (Eds.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99-129). London: SAGE.
- Vieira, M., Carvalho, C., & R, Carvalho. (2009). The Process of Historic Evolution of Organizational Fields: An Analysis of Museums and Theatres in Southern and Northeastern Brazil. *International Journal of Arts Management*, 11(2), 20-28.
- Zimmermann, F. y Smith, K. (2011). More actors, more money, more ideas for international development co-operation. *Journal of International Development*, 23, 722-738. DOI: 10.1002/jid.1796