

20 AÑOS DE PAZ Y DESARROLLO

Evaluación de acciones, estrategias y desafíos en la Cooperación Internacional al Desarrollo

¿QUIÉNES SOMOS?

Paz y Desarrollo es una Organización No Gubernamental para el Desarrollo fundada en el año 1991 en Córdoba (España). A lo largo de estos 20 años, Paz y Desarrollo ha puesto en marcha proyectos y programas de cooperación internacional al desarrollo en más de 20 países de América Latina, Asia y África, buscando potenciar las capacidades de las personas y el desarrollo auto-sostenible de las comunidades. Hoy en día, Paz y Desarrollo tiene presencia en 15 países de esos 3 continentes, y continúa trabajando por lograr una mayor justicia social e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres tanto en los países del Norte como del Sur.

Si quieres colaborar con nosotros/as:

pazydesarrollo@pazydesarrollo.org

Tel.(+34) 902 114 494

Fax. (+34) 902 760 625

www.pazydesarrollo.org

Este libro está pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, la reproducción, siempre y cuando se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Obra protegida bajo licencias Creative Commons



Compilación: Francisco Pineda Zamorano.

Revisión de la edición: Isabel Fernández.

Maquetación: Composiciones Tipográficas Alba, S.A.

Diseño de portada y contraportada: Isabel Fernández

Fotografía portada y contraportada: Vietnam (año 2009), Salvador Enrich.

Impresión: Imprenta Alba

Fecha de edición: Enero 2011

Tipo de papel: Certificación APUR y NAPM 100 % reciclado



20 Años de Paz y Desarrollo

EVOLUCIÓN DE ACCIONES, ESTRATEGIAS Y DESAFÍOS EN
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO



ÍNDICE

Presentación **7**

1. La Cooperación No Gubernamental y la Cooperación Multilateral, una alianza necesaria **15**
2. La Cooperación Descentralizada: 8 retos de futuro **27**
3. Municipios Inteligentes y Responsables. Avanzando hacia el Desarrollo Sostenible **39**
4. Las Universidades y su papel en la cooperación para el desarrollo. Una lectura del caso español **57**
5. La Formación en la Gestión de la Cooperación Internacional **71**
6. La Transparencia como instrumento de gestión **85**
7. La Opción de cambio que conduce al desarrollo soberano **107**
8. La Gestión de Riesgos y el enfoque de Género **133**
9. Los Avances de la Cooperación al Desarrollo en Centroamérica **145**
10. África Occidental: situación actual y retos para el desarrollo **161**
11. Asia: el futuro de la región se escribe con A **169**
12. Acción humanitaria en Paz y Desarrollo **177**
13. Sensibilización: ideas para el compromiso **191**
14. Avanzando hacia una estrategia de género en Paz y Desarrollo **203**

PRESENTACIÓN

FRANCISCO PINEDA ZAMORANO

Asesor en Relaciones Internacionales y Cooperación. Paz y Desarrollo

Dice el tango que “veinte años no es nada”. Pues depende para qué. Paz y Desarrollo nace como organización de cooperación internacional en abril de 1991. Unos meses antes, desde diciembre de 1990, cinco amigos que habíamos estado colaborando en distintos Comités de Solidaridad con América Latina, en apoyo de la conquista de sus democracias, le empezamos a dar vueltas al asunto. Una vez se fueran instaurando las democracias en los países que se mantenían con dictaduras y con luchas fratricidas, iba a ser muy necesario que se abordaran propuestas serias de desarrollo. Así, poco a poco, fuimos definiendo lo que sería una organización de cooperación que nace en Andalucía, en Córdoba, con cinco personas cargadas de ilusión, cada uno en su trabajo respectivo, dedicándole tardes y fines de semana a esto de la solidaridad y cooperación, con mucho desconocimiento del sector pero con mucha ilusión.

De aquellas cinco personas sólo quedamos dos en la organización, Lino, que actualmente se desempeña como Delegado de Paz y Desarrollo en Nicaragua, y yo, que ejercí la presidencia primero y después la dirección, desde la creación hasta finales de 2008, momento en que la misma pasó a ocuparla José Antonio Rodríguez. Personalmente he dedicado a la cooperación internacional al desarrollo, como el título de la película que dirigiera William Wyler en 1946, los mejores años de nuestra vida. De los 30 años a los 50 años. Dicen los expertos en recursos humanos que es la época más creativa y pro-

ductiva. Iniciando el trabajo con todas las incógnitas sobre el futuro, inventando y creando en cada momento, errando y errando, paso a paso, conseguimos darle forma a una incipiente asociación que fuera capaz de llevar a cabo, desde los principios de la solidaridad, propuestas de cooperación al desarrollo con los países empobrecidos.

En constantes crisis internas, propias de las fases de crecimiento en cualquier tipo de organización, conseguimos ir saliendo a flote en un sector que se fue endureciendo día a día, en el que se pasó en España de 50 ONGD inscritas a 300 en menos de cinco años. El aumento del sector fue todo un reto, pues nos obligaba a definir en cada momento cuáles eran los hechos diferenciales que nuestra organización aportaba y como veremos a continuación, aún seguimos definiendo. Una organización anquilosada, atrapada por consignas y hábitos, está condenada al fracaso, porque los tiempos van cambiando, las necesidades y las prioridades también, los socios y aliados locales también, las condiciones objetivas, políticas y sociales también. Como dice la canción de Julio Numhauser, fundador de Quilapayún, "Todo Cambia", y en ese cambio las personas que trabajamos en cooperación internacional hemos de estar al día, reflexionar permanentemente aplicando el método de acción – reflexión – acción.

Paz y Desarrollo inicia sus labores en 1991, apoyando desde la Ayuda Humanitaria a los Campamentos de Refugiados Saharauis en Tindouf (Argelia), al mismo tiempo que difundía la realidad del exilio y refugio de un pueblo al que Marruecos había dejado sin su territorio. Este compromiso sigue dándose en la organización, aunque ahora compartido con un trabajo amplio que afecta a 15 países.

Hasta el año 95, se hicieron pocas acciones de cooperación. Algún proyecto pequeño en Santiago de Chile, otro en Bolivia, participar en las campañas del Sahara, Campañas de ayuda humanitaria con Cuba (tiempo de periodo especial), apoyar la emergencia con Ruanda, Burundi y Uganda, que ocasionó 800.000 víctimas en 1994, y algunas cosas más.

Es a partir de 1995 donde podemos colocar el primer paso importante de la organización al conseguir liberar a cuatro personas para que implementaran toda la tarea que hasta entonces veníamos desarrollando fuera de nuestras actividades laborales. Iniciamos con una propuesta basada en el apoyo al desarrollo de municipios de América Latina que tuvieran el mismo nombre que municipios españoles, es decir, municipios homónimos. Así comenzamos los contactos con México, trabajando en Yucatán en el municipio de Valladolid; en Nicaragua, en los municipios de Granada y León, y en Bolivia, que aunque no contará con homónimos habíamos desarrollado bastantes actividades con el municipio de Cochabamba en el periodo anterior, participando en desarrollo local, apoyando al municipio y el trabajo de desarrollo económico en las barriadas periféricas.

A partir de entonces esto ha sido un no parar. Personalmente he realizado una media de 14 viajes anuales durante los 12 años siguientes. Primero elaborar las propuestas de proyectos, después buscar la financiación a los mismos en España; más tarde, iniciar la ejecución de aquellos financiados y el seguimiento estrecho de la ejecución de los mismos. Todo lo hacíamos desde España y sólo cuatro personas. Esta nueva etapa duró del 95-97, momento en que entramos en un nuevo crecimiento al ampliar el número de países en los que trabajar (se incorporan los centroamericanos: El Salvador, Honduras y Guatemala; ampliamos a Perú, Colombia y Ecuador, y salimos de México que deja de ser prioritario para la cooperación española). En este periodo pasamos de trabajar en 3 países a hacerlo en 8 y también se duplicó el número de personas trabajando en la organización.

El periodo 97-2000, fue una etapa de asentamiento de la organización, de creación de procedimientos, incorporación de elementos de transparencia, establecimiento de alianzas con socios locales a medio plazo, comenzar a diseñar estrategias de “programas” en lugar de “proyectos”, y de cualificación del personal que trabaja en Paz y Desarrollo. Nos sumamos a la Coordinadora Estatal de ONGD y a la Coordinadora Andaluza, con la visión de incorporar el trabajo en redes, ampliamos el número de países y también el de personal, estableciendo las primeras delegaciones permanentes de la organización en el exterior.

En cuanto a los países, ampliamos el trabajo a Paraguay y Haití en América Latina y damos el paso de iniciar nuestro trabajo en Senegal, Togo y República Centroafricana, abriendo las perspectivas de la necesaria incorporación del continente africano en nuestra tarea. Así tenemos una presencia en 11 países (8 de América Latina + 3 de África) y un aumento del personal a 18 personas. Obviamente la financiación también fue creciendo en esta época, ampliando las distintas administraciones que apoyaban nuestras propuestas. En España se abren las delegaciones de Castilla La Mancha en Toledo, la oficina de Málaga y la Delegación en Madrid. Todo un reto de ampliación de la presencia en el territorio español, habida cuenta de la necesidad de estar también muy cerca de la administración pública descentralizada y de realizar acciones de sensibilización y educación para el desarrollo que complementaran nuestro actuar en el exterior.

El siguiente periodo 2000-2004, podemos calificarlo como el periodo de la consolidación plena de la organización. A nivel interno se dan debates en profundidad sobre el modelo organizativo, enriqueciendo el grado de participación del colectivo. Se da un salto en lo exterior ampliando el trabajo en África a Guinea Bissau, se abandona el trabajo en Perú y se refuerzan las delegaciones en el exterior y en España se abre la delegación de Paz y Desarrollo en la Comunidad Valenciana. Es una época centrada en el debate interno y en la elaboración y diseño del primer Plan Estratégico de Paz y Desarrollo 2004-2009. Se realiza la primera investigación sobre la posibilidad de acer-

camiento a Asia y se consolida nuestra presencia en América Latina, al tiempo que concretamos nuestro trabajo en la zona del Casamance senegalés y ampliamos a Guinea Bissau. Todo un reto. En 10 años habíamos consolidado una organización que era conocida y reconocida como una ONGD de tipo Generalista, que interviene en procesos de Desarrollo Integral y que tiene capacidad de acción, ejecución y de respuesta a las crecientes demandas de la administración pública española.

Culmina el periodo anterior con la aprobación del primer Plan Estratégico que señala las nuevas zonas geográficas prioritarias para la organización, siendo las mismas América Latina, África y se incorpora con fuerza Asia. Al mismo tiempo, se define toda una estrategia para pasar de ser una ONGD de corte generalista a concretar nuestra especialización en Género. A partir de ese momento y en los años siguientes, Paz y Desarrollo trabajará en clave de Género en toda su orientación estratégica y en la plasmación de acciones a realizar en el exterior y en España. Ese proceso aún continúa.

Del 2004 al 2009, nos concentramos en los siguientes países:

- América Latina: Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Paraguay.
- África: Senegal, Guinea Bissau, Malí y Mauritania.
- Asia: Timor del Este, Filipinas, Vietnam, Camboya, Sri Lanka e India.

En España, contamos con las siguientes oficinas y delegaciones:

- Andalucía, con oficinas en Córdoba y Málaga.
- Castilla La Mancha, con oficina en Toledo.
- Madrid.
- Extremadura, con oficina en Cáceres.
- Comunidad Valenciana, con oficina en Valencia.
- Galicia, con oficina en Santiago de Compostela.
- País Vasco, con oficina en Vitoria.
- Cataluña, con oficina en Barcelona.
- Y representación con voluntariado en Murcia, Zaragoza y Valladolid

Es decir, trabajamos en 17 países y en 8 comunidades autónomas de España. El número del personal también aumenta pasando de las 40 personas contratadas. Ambos temas, crecimiento de países y delegaciones en el exterior y España, junto al número de personas, obliga a revisar todos los planes procedimentales y manuales de organización, así como a darle un impulso fuerte

a la elaboración y diseño de la especialización en Género de la organización, mejorar los niveles de control y de gestión económica, e introducir los criterios de calidad necesarios para unos buenos resultados.

El siguiente periodo es en el que nos encontramos, 2010-2014, con un Plan Estratégico nuevo recién aprobado por la Asamblea General de Socios de Paz y Desarrollo, que reafirma la especialización en Género de la organización y pretende concentrar las propuestas de países con criterios regionales o sub-regionales.

Este periplo que se cuenta en cuatro páginas, ha sido largo en el tiempo, apasionante en la elaboración, análisis y puesta en marcha de propuestas, capacidad evaluativa para saber lo que hemos hecho mal y pretender mejorar en cada paso nuevo por el que apostar. Cientos de viajes al exterior, miles de contactos, más de mil proyectos ejecutados, cientos de miles de personas beneficiadas por los efectos de los proyectos, ilusiones compartidas con nuestros socios locales en cada país, decepciones por propuestas que no han sido financiadas, personas comprometidas con la organización desde su condición de asociados, decenas de administraciones públicas y privadas apoyando nuestras propuestas, crecimiento de nuestra presencia institucional y aumento de nuestro compromiso con el buen hacer y la transparencia.

En este 20 aniversario del nacimiento de Paz y Desarrollo, hemos querido desplegar una serie de acciones conmemorativas, pero sobre todo de análisis y de reflexión entre las que podemos enmarcar la edición que tiene en sus manos.

Hemos huido de realizar una memoria de acción de los veinte años de trabajo, pues las memorias anuales están a su disposición en la página web de la organización: www.pazydesarrollo.org, y recoger dicho trabajo en una sola publicación resultaría cansado para el lector por repetitivo, aportando poco a la reflexión sobre lo realizado.

Por ello, hemos optado por intentar aportar algunos elementos de debate que ayuden a entender un poco más el amplio y complejo mundo de la Cooperación Internacional al Desarrollo y nos sirva en el tiempo para analizar los cambios que dicho trabajo ha traído consigo.

Como aportaciones a la reflexión y el análisis externos a la propia organización, hemos incorporado varios temas que consideramos de interés y sobre los cuales queremos agradecer la colaboración de los expertos que incluyen sus informaciones, reflexiones y análisis. Ello ayudará a entender un poco mejor este amplio y complejo mundo de la cooperación al desarrollo.

Antonio Carlos Zurita, asesor internacional del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), nos regala una reflexión sobre **“La Cooperación No Gubernamental y la Cooperación Multilateral, una alianza necesaria”**, estrategia que va cobrando adeptos entre ambas cooperaciones.

El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), a través de Emilio Rabasco Jiménez, incluye un artículo con el título de **"La Cooperación Descentralizada: 8 retos de futuro"**, donde nos muestran los avances obtenidos hasta la fecha en la descentralizada y el análisis de lo que aún queda por hacer.

El experto y amigo Javier Farto, Director del Instituto Documenta, ha tenido la gentileza de ilustrarnos sobre el tema de **"Municipios Inteligentes y Responsables. Avanzando hacia el Desarrollo Sostenible"**. Le quedamos muy agradecidos porque siempre aprendemos algo nuevo de sus reflexiones.

El profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM), José Ángel Sotillo Lorenzo, nos ofrece una importante reflexión sobre **"Las Universidades y su papel en la cooperación para el desarrollo"**, analizando para ello el caso español.

"La Formación en la Gestión de la Cooperación Internacional", es un artículo estupendo de Nieves Lagares Diez, Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Directora del Máster de Gestión de Cooperación Internacional y ONG, de la Universidad de Santiago de Compostela, nos introduce en los aspectos relacionados con la formación de expertos en el sector y la importante prioridad que la USC ha puesto en el mismo.

La responsable de de Formación y Analista Senior de la Fundación Lealtad, la Sra. Marian Ortega Jaramillo, nos sumerge con gran maestría en una interesante reflexión sobre las buenas prácticas y la transparencia digna de tener en cuenta: **"La Transparencia como instrumento de gestión"**. Agradecer infinitamente su aportación y felicitar a la Fundación por su tarea en apoyo del sector.

"La Opción de cambio que conduce al desarrollo soberano", es una gran aportación de John Vargas, economista y profesor universitario en el postgrado CIDES-UMSA (Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia), fue Viceministro de Planificación de Bolivia en la gestión 2006-2009. Nos muestra desde el lado de lo gubernamental las propuestas para el desarrollo sostenible y soberano de Bolivia.

En cuanto al análisis propio de Paz y Desarrollo, presentamos una serie de artículos que han contado con la participación directa de los protagonistas, personal de la organización, que se incorpora así a los elementos de reflexión pretendidos. Abordamos **la Gestión de Riesgos y el enfoque de Género; los Avances de la Cooperación al Desarrollo en Centroamérica; África Occidental: situación actual y retos para el desarrollo; Asia: el futuro de la región se escribe con A; Acción humanitaria en Paz y Desarrollo; Sensibilización: ideas para el compromiso y Avanzando hacia una estrategia de género en Paz y Desarrollo**. Siete artículos llenos de ilusión por el trabajo realizado y por las ideas de propuestas a futuro que representan para la propia organización.

A todas las personas participantes en esta edición un agradecimiento especial por haber querido compartir con nosotros el 20 aniversario de Paz y Desarrollo. No olvidemos que en el trasfondo de todas las aportaciones siempre están las personas a las que pretendemos apoyar en los procesos de desarrollo. Siempre hemos querido mirar lo que se escribe en un papel atravesando el mismo, palabras, cifras, gráficos, datos, traspasando la celulosa para no olvidarnos de los que están detrás de todo esto: Millones de personas que viven en países empobrecidos. A ellos entregamos nuestra labor diaria, nuestra vida e intentamos hacerlo con profesionalidad, con la seriedad que requiere un apoyo solidario en la cooperación internacional al desarrollo.

A ustedes que se acercan a una lectura de las propuestas que le hacemos en esta edición, su agradecimiento por seguirnos, por apoyarnos, por creer que la cooperación sigue siendo necesaria y por exigirnos un trabajo nítido, transparente y de buenas prácticas que intentamos hacer lo mejor posible.

Gracias por participar con nosotros en el 20 aniversario de Paz y Desarrollo.

CAPÍTULO 1

LA COOPERACION NO GUBERNAMENTAL Y LA COOPERACION MULTILATERAL: ALIANZA NECESARIA

ANTONIO CARLOS ZURITA CONTRERAS.

**Asesor internacional de PNUD
(Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)**

Felicitando a Paz y Desarrollo por su 20 cumpleaños, por su fortaleza y su capacidad de innovación, en tiempos difíciles.

Escribo este artículo en el ecuador del año 2010, a pocos meses de que se conmemore el X aniversario de la Declaración del Milenio que aprobó los ODM¹, en el fragor de los debates internacionales relacionados con la crisis mundial, crisis sistémica, crisis ambiental, crisis de civilización, atónito, antes, ahora y supongo que después, a las medidas políticas que los gobiernos de los países más ricos del mundo adoptan para salvar al capital especulativo. Ni que decir tiene que conmemorar este aniversario no significará celebrar, a la vista de los deprimentes resultados hasta el momento de este compromiso universal.

Coinciden estas líneas también con la muerte reciente de uno de los pensadores más comprometidos con los valores de la dignidad humana de las últimas décadas, que vivió y luchó sin esperar recompensa más allá, José Saramago. Un reflejo de que ciertamente existen seres humanos, que luchan toda la vida, y esto sí da aliento. Además de la tristeza de su pérdida, que existan este tipo de seres humanos sí es motivo para celebrar.

¹ Objetivos de Desarrollo del Milenio (8 de septiembre de 2000, Asamblea General de Naciones Unidas)

La “crisis” se presenta como la evidencia global de la doble moral del sistema, como la evidencia de la fragilidad del poder político, del poder social. La “crisis” muestra la incapacidad de este multilateralismo para gobernar el mundo con parámetros de equidad, de respeto a los derechos humanos, la incapacidad para alcanzar los ODM.

Resulta complicado trabajar en el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo, gestionando lo micro o lo macro, y asistiendo perplejo a la degradación del planeta.

Cierto es que la responsabilidad de esta real “hoja de ruta global” no está en manos de quienes, desde uno u otro actor, participan del esfuerzo de la cooperación internacional para el desarrollo. Dejemos esto claro antes de empezar. La cooperación internacional para el desarrollo es el hermano pobre de las relaciones económicas internacionales con un peso enormemente limitado frente a las relaciones financieras (hoy día nítidamente evidentes), las relaciones comerciales (gobernadas con intereses de los países desarrollados) o las relaciones de integración regional, de diverso tipo y calado.

La cooperación internacional para el desarrollo, la que se contabiliza en el incumplido compromiso de transferir el 0.7% del PIB de los países ricos al resto del mundo (que es la mayoría) tiene un peso muy limitado. En el año 2010 se ha alcanzado la cifra de más de 1.000 millones de personas que sufren hambre en el planeta, cifra que sigue aumentando y que nunca anteriormente se había vivido. No es la cooperación internacional para el desarrollo la responsable de esta situación, ni lo es del incremento de los escenarios bélicos o de violencia, o de las consecuencias del cambio climático. Esto hay que dejarlo bien claro para que no confundamos el diagnóstico. Las responsabilidades están en otros poderes.

Ahora bien, la cooperación internacional para el desarrollo puede continuar ejerciendo su rol de “barrendero” del sistema, intentando amortiguar los golpes que sufren los/as más desprotegidos/as, su papel de refugio de las malas conciencias de quienes sienten la impotencia del destino, o puede dedicar más esfuerzo a “señalar” de forma clara la raíz del problema y buscar la alianza con la sociedad civil organizada, los poderes políticos, los medios de comunicación, la iniciativa privada con responsabilidad social, actuar, hacer ruido², no solo gestionar proyectos o enviar consultores especializados.

Si bien no es la responsable del balance de 60 años de política de ayuda, si tiene sus propias responsabilidades como sector.

La cooperación internacional para el desarrollo ha generado una multiplicidad de actores importantes: multilateral, bilateral, no gubernamental, descentralizada,...

² Lema de la campaña del aniversario de los ODM

En las montañas de Nicaragua, en las costas de Colombia, en el corazón de África podemos encontrar cientos de ONG, agencias multilaterales, programas de cooperación de gobiernos de países desarrollados, múltiples hermanamientos, los podemos encontrar ahora y los encontrábamos también hace 25 años, para no ir más atrás y sólo remontarnos al momento del nacimiento de la identidad de la cooperación española.

Esta presencia, que ha ido acompañada de la transferencia de recursos, no ha servido para que vivan mejor. ¿Qué ha pasado?. Esta es la pregunta que se hace el mundo y, lógicamente la que se hacen o se deben hacer quienes viven más de cerca la acción global, quienes participan de la cooperación para el desarrollo.

Dejamos por sentado que la cooperación internacional tiene cierta impotencia y que, por tanto, no es la responsable de esta situación. Pero esto no quita para que, mirando hacia dentro, hurguemos en las que sí son percepciones por parte de quienes reciben las ayudas, o de quienes observan el modo de actuar. Si preguntamos a ciudadanos españoles (pensando en un país europeo donde aún existe una cierta conciencia solidaria) o a ciudadanas de países receptores de ayuda, coincidirán en varias críticas a la cooperación. Una de ellas, la que probablemente se lleve la palma será "la fragmentación".

La multiplicidad de actores de la cooperación ha facilitado la participación de distintos componentes de la sociedad en la acción de cooperar. En los comienzos de la democracia en España se podían contar con los dedos de la mano el número de ONG que actuaban en cooperación internacional.

No había tradición. Si bien podía haber una cierta presencia de ayuda caritativa o solidaridad política, el mapa de las ONGD, como actores de cooperación de la sociedad civil, era muy simple. Esta realidad cambió de forma muy importante y la suma de tres elementos (base caritativa asistencialista impulsada desde la Iglesia, la base solidaria de derechos humanos alentada por la existencia de movimientos de liberación nacional y la nueva política del estado español) ayudó al nacimiento de decenas de ONGD a partir del año 1985, incorporándose a un movimiento internacional, también emergente en otros países aunque con algo más de trayectoria³.

Esta "gran camada" de ONGD españolas de la segunda mitad de los 80⁴ encontró respaldo en una sociedad que salía de la tensión por alcanzar la democracia y miraba al mundo con mayor amplitud, encontró apoyo en el

³ Según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el decenio de los 80 había más de 50.000 ONG en países en desarrollo y en el caso de América Latina, según el directorio de ONG latinoamericanas, se calculaban aproximadamente 11.000, en los 25 países de la OCDE la guía de ONG hablaba de más de 1.600 y de más de 2.500 en 1990. Sin embargo, los fondos que manejan estas organizaciones no supone más que el 3,3% del total de los fondos transferidos al Tercer Mundo vía cooperación.

⁴ El que suscribe participó en la creación de una de las ONGD de esa etapa.

nuevo estado en construcción (un estado descentralizado) que iba reconociendo de hecho y de derecho la capacidad de cualquier nivel de la administración a aportar recursos para la cooperación internacional, encontró la alianza de los medios de comunicación que también participaban del proceso de la globalización, y, finalmente, encontró que la solidaridad con otros pueblos era un valor incuestionable dentro de los programas de cualquier fuerza política, con mayor o menor entusiasmo.

En los años 90 el terreno estaba abonado para que aparecieran decenas, centenas, hasta llegar a más de 1000 el número de ONG locales, nacionales o internacionales con presencia en España que reciben fondos públicos.

Si bien el “boom” es importante, en el caso mundial los fondos que manejan estas organizaciones no suponen más que el 3,3% del total de los fondos transferidos vía cooperación al conocido durante décadas como Tercer Mundo. Aún así, en estos 25 años ha adquirido un cierto prestigio social que vivió su cresta de la ola en España en el año 1995 con la campaña del 0,7%.

Desde entonces para acá, se han celebrado una serie de conferencias mundiales, entre las que destacan la Cumbre del Milenio (2000, Nueva York), o el 3º Foro de Alto Nivel de Accra (2008, Ghana), se han vivido procesos dramáticos como la 2ª guerra del golfo (invasión de Iraq), el tsunami del sudeste asiático o el terremoto de Haití, más próximo en el tiempo, en el que se ha cuestionado la eficacia de la ayuda y se ha denunciado la fragmentación.

El sistema de organismos multilaterales no es menos responsable, en todo caso más, en la medida que maneja flujos de recursos mucho más significativos, cuenta con el respaldo importante de gobiernos y posee una mayor incidencia en la definición de políticas.

La fragmentación dentro del sistema de cooperación multilateral que emergió tras la 2ª Guerra Mundial no es menor, destacando la evidencia de la diferencia de discurso entre instituciones como el Banco Mundial y el PNUD, o la multiplicidad de agencias dentro del Sistema de Naciones Unidas.

La cooperación multilateral ha tendido a trabajar más en la incidencia de políticas nacionales o regulaciones internacionales teniendo grandes limitaciones para llegar al territorio, al espacio de lo local, valor que, sin embargo han encontrado y apreciado en el emerger de la cooperación no gubernamental⁵.

⁵ El propio BM al tiempo que impone las estrategias económicas considera de gran importancia el papel de las ONG y las define como agentes necesarios para el desarrollo social a nivel local, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las define como organizaciones voluntarias que trabajan con otras y en su nombre para el desarrollo de políticas sociales, intermediarias de servicios que responden a la incapacidad de los gobiernos para suministrar infraestructuras o servicios, dirigidas a la atención de los más pobres y voz legítima para ejercer presión y corregir los fallos del mercado y de los gobiernos, o el ACNUR se refiera a ellas como los socios más ágiles en responder a emergencias y los mejores defensores en materia de protección internacional.

Estas son algunas pistas para dar a entender en qué contexto se escribe este artículo, que tiene como responsabilidad analizar la relación entre la cooperación multilateral y la cooperación no gubernamental y proponer fórmulas para una, más que posible, necesaria alianza para el desarrollo.

Esta es la **tesis central** de este artículo:

La cooperación no gubernamental y la cooperación multilateral ofrecen un gran peso en el mapa de la cooperación internacional para el desarrollo. En ambos casos la heterogeneidad es una característica consustancial por la diversidad de actores en cada caso. Pero en cualquier caso parece que, en líneas generales, existen más sombras que luces en la articulación entre ambos importantes actores.

La agenda de ACCRA sobre eficacia de la ayuda (Accra, Ghana 2008)⁶ nos recuerda el negativo peso de la fragmentación de la ayuda, de la falta de armonización, y el persistente empeño de la multiplicidad de actores por desarrollar sus propias estrategias, sus propias políticas de cooperación, dificultando la "apropiación" de la agenda del desarrollo por parte de los países receptores de estas ayudas. En coherencia con esta agenda de ACCRA que será revisada próximamente en Seúl 2011⁷ hay que hacer mayores esfuerzos por concretar en qué consiste la Alianza para el desarrollo (objetivo 8 de los ODM) y la armonización de actores y que autocríticas y medidas surgen desde cada sector, desde cada ámbito de la cooperación internacional.

La cooperación multilateral no ha atinado suficientemente en su apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo territorial, y tampoco ha demostrado fortaleza en la articulación entre los propios organismos internacionales, menos aún en la articulación con otros actores que encuentran en las instancias multilaterales grandes contradicciones de discursos y de acción.

La cooperación no gubernamental, si bien ha generado instancias internacionales de incidencia, no ha logrado concretar su complementariedad con otros actores en el terreno, se continúa viviendo como avalancha, como tsunamis solidarios, la gran presencia de un gran número de ONG sobre el terreno que, aún en casos significativos, siguen sustituyendo la responsabilidad pública de prestación de servicios a la sociedad por una prestación privada, no lucrativa, pero poco sostenible.

Si a esto sumamos el desprestigio general y creciente de la cooperación internacional, incapaz de frenar el creciente deterioro de los derechos humanos, del medioambiente, de los procesos de paz, vaya, en síntesis, el cumplimiento de los ODM, llegamos a una conclusión: el mundo de la cooperación internacional tiene que incidir en otros grandes poderes y para ello tiene que, sí o sí, unirse, articularse, complementarse, para ser más fuerte.

⁶ Ver <http://www.congde.org/uploads/documentos/1e680fb8815f6de2b43b155653e07ef3.pdf>

⁷ IV Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda.

Una fuerte alianza de la cooperación no gubernamental que promueva un nuevo multilateralismo sería una importante innovación y hay que innovar; si repetimos lo que ya hemos hecho tantas veces podemos pronosticar el resultado sin margen de error, volverá a ser un fracaso.

La Iniciativa ART del PNUD

La Asociación por la Paz y Desarrollo (PyD), nacida en 1991 como maduración del trabajo previo en comités de solidaridad, no ha sido ajena a este proceso, en todo caso, es destacable que se haya convertido en una de las grandes ONGD del estado español y, no menos destacable que, si bien se extendió por toda la geografía española, haya emergido desde un territorio, Andalucía, que no alcanza la renta media europea.

Pero más allá de esto me parece importante destacar algunas actitudes innovadoras de Paz y Desarrollo. Una de ellas ha sido la preocupación por abordar, desde el ámbito de lo no gubernamental, el reto de la articulación en espacios multilaterales.

Dentro de ellos se encuentra su aproximación a la Iniciativa ART del PNUD, una propuesta que surge en el seno de una agencia multilateral del sistema de naciones unidas con la voluntad de proponer un lugar de encuentro de diversos actores de la cooperación, entre ellos la cooperación descentralizada y la no gubernamental, que se plantean asumir la responsabilidad propia por buscar una mayor eficacia de la ayuda y que reconocen en el enfoque territorial una oportunidad para ello⁸.

En la segunda parte de este artículo, y desde el conocimiento que me ofrece estar implicado directamente en esta iniciativa desde hace 4 años, voy a intentar contar, mostrar qué es, por qué nace y qué se propone, y, claro está, por qué me parece que hay que dar una oportunidad a iniciativas como ésta para demostrar que es posible la alianza entre la cooperación no gubernamental y el espacio multilateral de coordinación.

La iniciativa ART empieza su andadura en el año 2005, en el marco del PNUD, contando con antecedentes de programas de promoción del desarrollo local en Centroamérica, y la reflexión de algunos/as expertos/as en cooperación con cierto sentido crítico⁹.

Desde entonces hasta la fecha ha desarrollado una intensa actividad que ha dado lugar a la puesta en marcha de 17 programas país en América Latina, África, Asia y Europa, implicando a más de 800 actores de cooperación descentralizada, no gubernamental y varios gobiernos donantes.

⁸ La Iniciativa ART del PNUD ha encontrado un gran apoyo de la cooperación española (SECI-AECID) y la cooperación descentralizada siendo tal vez el programa multilateral con mayor calado en el tejido de actores de la cooperación española.

⁹ Ver "Perlas y Piratas" de Luciano Carrino, publicado por Icaria con el auspicio de Famsi en 2009. Ver también www.art-initiative.org.

La capacidad de financiación en este corto periodo ha superado los 70 millones de dólares, entre los que se encuentran, además de los aportados por la cooperación internacional, los que aportan los propios gobiernos nacionales y locales de los países donde se implementan los programas.

A estos recursos se suman, en un volumen mucho mayor, los generados por programas que han encontrado en los marcos de articulación impulsados por la Iniciativa ART una buena herramienta operativa para el trabajo con enfoque territorial (fondos europeos, Fondo del Milenio de PNUD, fondos de reconstrucción y otros).

La Iniciativa ART, impulsada por el PNUD, ha generado expectativas en el mundo de la cooperación de diversos actores (gobiernos, descentralizada, ONG) en la medida en que se presenta como una propuesta para potenciar el desarrollo local y los procesos de descentralización en un marco multilateral, y potenciar, en estos actores, un rol de socios/as activos/as”, más allá de un rol de clásicos donantes o receptores de ayudas.

Estos datos dan a entender que la Iniciativa Art ha vivido un crecimiento importante.

No es mucho el tiempo transcurrido para poder extraer conclusiones de un proceso, sin embargo el crecimiento tan vertiginoso de la Iniciativa y la gran variedad de actores que participan en ella hace ya recomendable crear un primer balance y generar un espacio de intercambio a nivel internacional.

¿Por qué puede tener interés para la cooperación no gubernamental esta Iniciativa-programa de PNUD? ¿Qué puede aportar para impulsar las potencialidades y abordar los nuevos retos de la cooperación?

La iniciativa ART es una *estrategia de cooperación multilateral* que el PNUD propone y pone a disposición de los gobiernos de aquellos países interesados en promover procesos de descentralización y desarrollo territorial participativo, a través de sus diferentes estructuras nacionales, regionales y locales. Asimismo propone y pone a disposición, para la multiplicidad de actores que quiere complementar su acción con otros procurando apoyar el alcance de los ODM a partir de la acción concreta de desarrollo humano a nivel territorial y local.

ART se presenta como un instrumento, como una herramienta que propone “articulación”, armonización de actores para procurar la eficacia de la ayuda.

- Articulación de actores de la cooperación internacional¹⁰ que actúan en el territorio fomentando la “complementariedad entre todos y el papel activo

¹⁰ La multiplicidad de actores que caracteriza la cooperación internacional en los últimos años representa un recurso potencial muy importante y a la vez un reto. Un recurso en términos de experiencias, innovación y fondos adicionales para apoyar las estrategias nacionales; un reto en cuanto a la posibilidad de su articulación en el terreno para evitar la fragmentación y la ilógica de la cooperación basada en una sumatoria de un sinnúmero de proyectos sin estrategia.

de cada uno” que supere el rol de donantes y los convierta en socios, superando la clásica división entre actores multilaterales, bilaterales, descentralizados o no gubernamentales y propiciando que esta complementariedad se produzca con un liderazgo del territorio en la definición de las prioridades del desarrollo y la cooperación (Declaración de París, Agenda de Accra). En este caso, la cooperación se sitúa como un complemento de los esfuerzos de planificación estratégica participativa sumando a los actores públicos, privados y sociedad civil del territorio mismo.

- Articulación de actores locales y nacionales, públicos y privados, en el territorio¹¹, procurando el apoyo al fortalecimiento institucional y a los instrumentos de participación ciudadana que permiten procesos de planificación estratégica participativa para el desarrollo local. En este contexto, la cooperación se propone como un refuerzo complementario, no como una ayuda dispersa y aleatoria que cae como múltiples paracaídas sujetos a las corrientes de aire de ese momento.

- Articulación de la acción entre el nivel local, nacional e internacional¹², procurando a la par, la incidencia en políticas y la implementación de acciones concretas de desarrollo territorial, social, económico e institucional, así como el intercambio de experiencias innovadoras desarrolladas a nivel internacional y válidas para enfrentar problemas similares en otros contextos. Es frecuente encontrar la separación entre actores o programas que trabajan o a nivel internacional, o a nivel nacional o a nivel local, dificultando la coherencia en la relación entre acciones concretas y políticas. La articulación entre estos niveles permite hacer más eficaz y coherente la acción de la cooperación.

- Articulación en un marco multilateral multidonante con enfoque territorial¹³, múltiples actores que actúan en un mismo territorio manifiestan la voluntad de trabajar en este ámbito de coordinación y complementariedad global en espacios locales donde participan decenas de ONG, agencias multilaterales, cooperaciones bilaterales y descentralizadas, unidos en una doble

¹¹ La concertación de actores públicos y privados, la elaboración de planes estratégicos y presupuestos participativos, la alianza territorial de los actores que conviven en un espacio con una problemática común ha demostrado ser una herramienta que empodera al territorio y lo prepara para liderar las propuestas de desarrollo, más allá de las prioridades y ofertas de los donantes, elaborando reales y sentidas agendas de desarrollo local.

¹² También encontramos frecuentemente la división entre actores de la cooperación que deciden trabajar en el nivel local, frente a los que deciden trabajar en la incidencia de políticas nacionales o los que se plantean la única tarea del impacto en espacios internacionales. Cuando se plantea el problema del cambio climático, o una política de gestión del agua, no hay eficacia de la ayuda si no hay relación articulada de estos tres niveles. Acción global y acción local.

¹³ Son ya frecuentes las iniciativas de coordinación puestas en marcha a diferente nivel en diferentes países; las más expresivas pueden ser las mesas de donantes. ART procura promover un marco articulador y/o potenciar los que ya existen, a nivel local, nacional e internacional, partiendo de la convicción de todas las partes de que la eficacia de la ayuda pasa por la complementariedad de actores en la alianza mundial y local para el desarrollo (objetivo 8 de los ODM) y el respeto a la apropiación local y nacional del territorio de la agenda del desarrollo (declaración de París). Dentro de estos diversos actores encontramos agencias del sistema de naciones unidas, gobiernos, ONGD, cooperación descentralizada, universidades, empresas privadas, medios de comunicación, todos actuando en el mismo territorio.

convicción: complementarse entre sí, y hacerlo a partir de las prioridades definidas por el territorio organizado.

PROGRAMAS – PAIS

La Iniciativa Internacional ART del PNUD ha respondido a la solicitud formal de los países interesados en este objetivo apoyando la activación y puesta en marcha de 18 programas-marco multidonante en países de Asia, África y América Latina.

De forma complementaria se han informado las redes de actores sociales y económicos de los territorios de los respectivos países con el fin de que consideren la oportunidad de utilizar los marcos de referencia legal, programáticos, operacionales y administrativos para su acción de cooperación internacional.

A nivel internacional se ha generado el intercambio sistemático de experiencias y buenas prácticas entre países del norte y del sur con el objetivo de conseguir la eficacia de la ayuda, de alcanzar los ODM y la aplicación de la Iniciativa de París.

Existe un requisito básico para que un Programa País Art pueda ser puesto en marcha, el acuerdo entre tres actores: un gobierno que apoye un programa herramienta que fortalece la descentralización y el protagonismo del territorio y sus actores, un sistema de Naciones Unidas que avanza, en la práctica, en la reforma de su modelo de cooperación y está decidido a fomentar la alianza con otros actores, y un donante o comunidad de donantes que está decidida a apoyar la puesta en marcha de la experiencia.

Cómo y dónde se ha activado la iniciativa ART

Actualmente la iniciativa ART opera o comienza a operar en los siguientes países:

Albania, Bolivia, Centro América (programa MyDEL), Colombia, Cuba, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Gabón, Indonesia, Kosovo, Líbano, Marruecos, Mozambique, Senegal, Serbia, Sri Lanka y Uruguay.

Múltiples donantes están apoyando en la vía multilateral la Iniciativa Internacional ART y en particular, en 2008 han contribuido los siguientes países: Bélgica, Canadá, España, Grecia, Italia, Suiza, Suecia y Unión Europea.

De igual manera, varios de los gobiernos de los países en desarrollo con el fin de demostrar la prioridad destinada al programa ART como marco de referencia que facilita la complementariedad de actores, han decidido aportar, en diferentes proporciones, fondos nacionales al programa marco país, en

algunos casos en una relación 1x1, y en otros con un porcentaje del 50%. Los gobiernos de varios países (Uruguay, Cuba, Marruecos, Mozambique) han decidido durante 2009 institucionalizar esta herramienta como expresión de apropiación nacional.

A su vez, como se mencionaba en páginas anteriores, programas temáticos de diversa índole han decidido utilizar el marco programático, la herramienta ART, como instrumento operativo para ejecutar sus propuestas: cambio climático, migración y desarrollo, soberanía alimentaria, resolución de conflictos, promoción de empleo y desarrollo local, inclusión digital.

A esto habría que añadir el importante desarrollo en concreto de la cooperación Sur – Sur entre países que comparten problemáticas comunes y que buscan soluciones adecuadas, contextualizadas a estos problemas: tratamiento de plagas, conservación de alimentos, programas de inclusión social, etc. Se han generado múltiples intercambios de experiencias en este sentido demostrando la capacidad para innovar en condiciones adversas, de limitación de recursos, y la capacidad para aportar estos conocimientos a países vecinos.

El marco programático, operativo, administrativo y de referencia legal, representado por ART ha sido utilizado en 2008 por más de 400 actores internacionales de la cooperación entre los que se encuentran gobiernos locales, regionales, redes nacionales e internacionales de gobiernos intermedios, así como ONG, universidades y otros, que han encontrado en esta propuesta una posibilidad de reforzar su responsabilidad pública en la agenda del desarrollo, la prestación de servicios a la comunidad, el fomento de la participación ciudadana y el rol de la cooperación internacional como complemento de los propios planes estratégicos del territorio, y no como sustitución de los mismos.

La cooperación No Gubernamental y ART

La cooperación no gubernamental, como bien sabemos, tiene gran experiencia en diversos ámbitos: proximidad con la comunidad de beneficiarios/as, acción ágil en la ejecución de acciones de cooperación, tanto de acción humanitaria como de desarrollo, especialistas en diversos ámbitos del desarrollo social (salud, educación, vivienda, inclusión social, género, medioambiente, derechos humanos,...) desarrollo económico (agricultura, ganadería, comercio, fondos de crédito,...) o fortalecimiento de capacidades (participación ciudadana, formación de recursos humanos, fortalecimiento de redes sociales,...).

La cooperación no gubernamental tiene una gran agilidad en el ámbito de la educación para el desarrollo y la sensibilización de la opinión pública. Estas son parte de sus fortalezas.

Sin embargo, tiene aún ciertas debilidades importantes: su capacidad para incidir en políticas nacionales, su limitación financiera si actúa de forma independiente.

La cooperación no gubernamental innovadora, autocrítica, reflexiva tiene conciencia de la importancia de potenciar las capacidades de las instituciones públicas para prestar servicios a la comunidad en lugar de sustituirla, algo que ha sido frecuente en contextos territoriales muy diversos.

El potencial de la cooperación no gubernamental puede aportar al nuevo multilateralismo una enorme riqueza y concretamente iniciativas, herramientas como el programa ART, en la medida en que este programa necesita de la participación de actores con agilidad para operar en los territorios a partir de su propio "saber hacer".

Este nuevo multilateralismo puede ayudar a la cooperación no gubernamental para que tenga mayor incidencia en la formulación de políticas nacionales, para que complemente sus recursos financieros con otros que el programa suma con otras fuentes, para que participe en un marco multidisciplinario en esfuerzos concretos de armonización de actores a favor de la eficacia de la ayuda.

Para la Iniciativa ART las ONGD no son "fuentes de recursos para el sistema", son actores que pueden decidir trabajar conjuntamente en un marco de programación territorial definido por los propios protagonistas, donde las prioridades son definidas a partir de un proceso de diagnóstico y planificación estratégica participativa. A partir de ahí, cada ONGD actúa apoyando y ejecutando acciones que no terminan en sí mismas sino que forman parte de procesos de medio y largo plazo.

La experiencia de estos cuatro años ofrece lecciones, avances y retos que fueron evaluados en un foro recientemente celebrado en la ciudad de Sevilla (noviembre 2009) y que generó entusiasmo en los más de 300 delegados y delegadas de alrededor de 30 países, entre los que se encontraban ONGD como Paz y Desarrollo que ya están participando en la Iniciativa. Es pronto para sacar conclusiones pero de momento empieza a ofrecer resultados y genera ilusión.

Digo yo que no es poco con los tiempos que corren.

Primeras conclusiones, primer balance

Como mencionaba en párrafos anteriores, aún con bagaje de experiencias regionales anteriores que forman parte de sus antecedentes, la Iniciativa ART está prácticamente comenzando.

Pero este comienzo ha sido muy bien recibido, tanto en actores de la cooperación internacional, como en países que afrontan el reto de la descentralización y el desarrollo humano local, y que ven en la herramienta ART expresión del nuevo multilateralismo activo.

Tras poco más de tres años de andadura, el Foro ART de noviembre evaluó el alcance en algunos de los retos planteados y los desafíos futuros.

Los 17 programas marco activados entre 2006 y 2009 reflejan con claridad que:

1. La existencia de una demanda de articulación en el terreno tanto por parte de los países del sur como por parte de los múltiples actores de cooperación interesados en apoyar por medio de una acción local procesos de desarrollo nacionales.

2. Que un marco de referencia como alternativa programática y estratégica a la mera sumatoria de proyectos programados separadamente es compleja pero también es posible.

3. La importancia por parte de la cooperación internacional de evitar “escoger” el nivel de acción para considerar tanto la articulación entre nivel local, intermedio y nacional como la complejidad hacia la cual destinar los diferentes esfuerzos.

1. Entendemos el término estrategia como un conjunto de acciones orientadas al desarrollo humano, que se ejecutan de cara a conseguir determinados fines.

2. Son innumerables los municipios en los que la acción de la cooperación internacional es densa, extensa y dispersa. En los que el gobierno local no cuenta ni siquiera con el acceso a los datos del tipo de actores, del tipo de proyectos, del monto de recursos, ni que decir tiene de la relación que estos proyectos tienen con sus planes estratégicos, de ordenación del territorio, etc.

3. También encontramos frecuentemente la división entre actores de la cooperación que deciden trabajar en el nivel local, frente a los que deciden trabajar en la incidencia de políticas nacionales o los que se plantean la única tarea del impacto en espacios internacionales. Cuando se plantea el problema del cambio climático, o una política de gestión del agua, no hay eficacia de la ayuda si no hay relación articulada de estos tres niveles. Acción global y acción local.

CAPÍTULO 2

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: 8 RETOS DE FUTURO

EMILIO RABASCO JIMÉNEZ

Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

Después de más de veinte años de andadura de los municipios españoles, en la cooperación internacional al desarrollo empieza a vislumbrarse la madurez en ciertos procesos de cooperación descentralizada, mientras siguen existiendo entidades locales que reproducen, años después, las debilidades tradicionales achacadas a la descentralizada. Hoy día, quizá este sea uno de los elementos más críticos y llamativos de este tipo de cooperación. Tan llena de potencial y brillantez en su concepción y puesta en escena, tan capaz de alcanzar niveles de vinculación ciudadana, local y territorial, de compartir la demanda real, inmediata, concreta de la ciudadanía; desafiando la política internacional en redes locales por un mundo más justo y equitativo, en defensa de lo público... tan novedoso y arriesgado en su concepción y aceptación de lo local en el contexto global, innovando y creciendo con una escasez de recursos palpable... Y al mismo tiempo, manteniendo ciertas acciones y enfoques con carencias que recuerdan a los inicios de la cooperación más asistencial, voluntariosa pero poco coherente, personalizada y no institucionalizada, vertical y aleccionadora.

A modo de inicio, a finales de los años 80 se establecen los primeros presupuestos estables para la cooperación al desarrollo en las administraciones locales españolas aunque es durante los años 90 cuando la implicación de los entes locales en cooperación se desarrolla en todo el ámbito estatal. De una parte, respondiendo a las demandas ciudadanas que se habían ido con-

figurando en torno a una importante red de trabajo. Se trataban de movimientos sociales que contaban entre sus bases con un conocimiento "en directo" de realidades latinoamericanas (movimientos revolucionarios latinoamericanos y muy especialmente centroamericanos), colaboración con pueblos de Cuba, con implicación política y social en conflictos como el del Sáhara Occidental y por tanto, relaciones ya históricas de colaboración y amistad a través de asociaciones de amistad. Junto a esta demanda ciudadana, que tiene su punto álgido en los movimientos por el 0,7 y que se concretan en el Pacto por la Solidaridad, las administraciones descentralizadas inician un proceso propio de inserción en campos internacionales producto de nuestro sistema de administración pública con una paulatina transferencia de competencias, junto a una responsabilidad pública en el contexto internacional y en intereses de incidencia en contextos internacionales donde las administraciones locales y autonómicas encuentran en la cooperación internacional un fácil vehículo de entrada para la relación con otros municipios, regiones o incluso Estados.

La evolución conllevó igualmente el surgimiento de redes de trabajo a nivel regional, los llamados Fondos de Cooperación. Su surgimiento se justifica por esta multiplicidad de pequeños ayuntamientos que contaban con voluntad pero escasos medios y que demandaban instrumentos para la coordinación, gestión y asesoramiento técnico en una materia nueva en sus administraciones. En distintas comunidades autónomas, se hace necesario articular, coordinar y potenciar el rol de los entes locales en una nueva política pública por entonces bastante desconocida y muy concentrada en el importante trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales. Por otra parte, era necesario contar con un instrumento de interlocución de los entes locales en materia de cooperación al desarrollo, tanto con el resto de administraciones como con redes internacionales. Habitualmente los fondos surgen además por empuje de las coordinadoras de ONGD junto con iniciativas municipalistas.

Hoy día los fondos son instrumentos al servicio de la cooperación al desarrollo con diferentes vertientes, pero en definitiva una red de trabajo con la misión de poner en valor la solidaridad de las ciudades y pueblos en el objetivo común de una alianza para el desarrollo. Desde esta perspectiva y desde las diferentes sensibilidades, las trayectorias de trabajo, la propia visión del desarrollo de cada entidad local, de cada provincia y asociación, de entidades privadas, fundaciones, consorcios, de cada empresa pública que ha compartido los espacios de reflexión, se ha ido configurando una visión sobre el papel que los fondos debían ofrecer desde lo local en nuestras regiones.

Existen valores propios que han hecho de la cooperación descentralizada una realidad en el sistema de cooperación español. Entre ellos, el compartir los problemas y soluciones que se presentan y resuelven desde lo local, y facilitar la socialización de la cooperación desde la participación de múltiples agentes no tradicionales. La implicación presupuestaria, política y técnica de

los municipios españoles hace de los entes locales agentes fundamentales en un momento donde la descentralización, el poder local y el apoyo a la propia institucionalidad democrática se configuran a nivel internacional como ejes estratégicos para la reducción de la pobreza. En un nuevo esquema de alianzas internacionales, el territorio se configura como eje central del desarrollo. No se trata de inventar nada nuevo, sino de aplicar lo aprendido. Sin gobiernos locales con capacidad de atender las necesidades de la ciudadanía, sin una economía local capaz de aprovechar sus potencialidades endógenas, sin servicios básicos y sin un desarrollo social comunitario difícilmente grandes programas de desarrollo conseguirán reducir los desequilibrios estructurales. En este nuevo esquema de los municipios, de lo local, integrado en esta marea de lo global, de lo globalizado, y de lo globalizado necesitado del pensamiento y acción local, la cooperación descentralizada comparte y recibe, conocimiento, experiencia, apoyo y retro-alimentación.

En este camino, numerosas organizaciones sociales han motivado, compartido y participado de la realidad que hoy es la cooperación descentralizada local. Las Organizaciones no Gubernamentales de desarrollo, con presencia local y regional, han sido catalizadoras de las demandas ciudadanas y han acompañado a las administraciones públicas en el desarrollo y consolidación de sus políticas de cooperación y son imprescindibles para entender el modelo actual y la realidad de la cooperación descentralizada oficial española.

Ocho retos y propuestas para una nueva cooperación descentralizada local

1) Organización y transversalidad

La cooperación, ¿una política pública más?. La estructura de responsabilidad orgánica y funcional de la cooperación descentralizada desde las entidades locales en España ha evolucionado sustancialmente en los últimos años. En sus inicios la administración carecía en su cuerpo técnico y político de responsables concretos de la cooperación al desarrollo, aprobando subvenciones mediante decretos o plenos municipales especialmente vinculadas a situaciones de emergencia. Durante los años noventa y especialmente en los últimos años, algunas administraciones locales se han dotado paulatinamente de un cuerpo técnico específico en la gestión de las políticas de cooperación, definiendo la tarea política y designando un/a responsable (concejal/a o diputado/a) que comparte normalmente esta competencia con otras. En el caso andaluz, según un estudio del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) se constata, aún hoy día de manera mayoritaria, la inexistencia de una responsabilidad específica y definida como política en municipios de menos de 20.000 habitantes, y que es asumida habitualmente por la alcaldía, con excepciones significativas en determinados municipios y

con un desarrollo importante en diputaciones provinciales y capitales de provincia. Solamente un 13% de las instituciones consultadas por FAMSI mantienen un área específica destinada a cooperación internacional. En la mayoría, un 67%, la cooperación forma parte de otra área como bienestar social. También es significativo el caso de la gestión directa desde la propia alcaldía en el 11% de los casos. Este porcentaje es mucho más elevado en el contexto de pequeños ayuntamientos.

Igualmente el cuerpo técnico se ha profesionalizado, creado estructuras y plazas de personal específico y oficinas de cooperación al desarrollo en ciertas administraciones que han aumentado y consolidado presupuesto y apostado por la cooperación al desarrollo como una política pública más. En la provincia el rol de los fondos de cooperación y de las diputaciones provinciales, como nudos de articulación, han sido especialmente significativos y han permitido potenciar la cooperación local en ayuntamientos de tamaño mediano y pequeño. Experiencias como la convocatoria de municipios de la Diputación de Sevilla, el consorcio provincial de la Diputación de Granada, el programa de sensibilización en la provincia de la Diputación de Huelva o la red de trabajo en la provincia de la Diputación de Málaga, ponen de manifiesto la capacidad de las diputaciones en el asesoramiento y apoyo a municipios de menos de 20.000 habitantes. Los fondos de cooperación han apoyado estas actuaciones en algunas comunidades autónomas, bien de manera coordinada con las diputaciones y potenciando su rol provincial (como es el caso de Andalucía) o en convocatorias conjuntas que permiten a los pequeños ayuntamientos canalizar de manera más efectiva sus escasos recursos financieros.

Sin embargo, queda camino por recorrer. Obviamente no todas las administraciones pueden contar con personal específico para esta nueva tarea que se suma a las ya saturadas administraciones locales, que cubren necesidades territoriales, en muchas ocasiones, por delante de la propia delegación de la competencia y por ende, de la transferencia de recursos para su gestión. Por una parte, es necesario consolidar el papel de los fondos de cooperación como nudos de articulación, en alianza y potenciando el papel de las propias diputaciones en su caso. Por otra parte, conseguir que las administraciones locales incorporen como política pública, con asignación presupuestaria, directrices políticas, designación política y técnica, la cooperación internacional al desarrollo. Política que, en el caso de administraciones de menor tamaño, debe apoyarse en redes sin perder su autonomía y capacidad de devolución a la sociedad local.

Esta definición de política pública pasa por reducir una debilidad presente en nuestra administración. En la mayoría de administraciones se adolece de una capacidad de vertebración y transversalización general de la política de cooperación, más allá de la dotación de un cuerpo técnico, un presupuesto y una responsabilidad política. La cooperación en nuestras administraciones no

debe restringirse a la gestión y planificación de estos fondos, sino a una verdadera visión que “empape” la política general de la entidad. Existe una alta potencialidad del resto de la administración local, pero el resto de concejalías a menudo realizan acciones de cooperación en el ámbito cultural, social, económico o en infraestructuras que no son coordinadas con una única política municipal. Esta debilidad en nuestras administraciones existe igualmente en administraciones regionales, donde en ocasiones no existen datos consolidados de las acciones de cooperación exterior de la comunidad autónoma. En el caso local se han realizado en algunas administraciones, importantes esfuerzos para implicar a las empresas públicas y a concejalías con gran potencial en programas de cooperación institucional, y para dar coherencia y unicidad a la política de cooperación municipal, como es el caso del Ayuntamiento de Córdoba, donde el presupuesto de cooperación se define a partir del presupuesto consolidado de la entidad y se han incorporado a varias empresas públicas en las tareas del Plan de Solidaridad.

2) Programación y planificación

La cooperación descentralizada desde las administraciones locales en España ha mejorado sustancialmente su planificación en los últimos años en el caso de grandes ayuntamientos y diputaciones provinciales. Esta planificación se traduce en algunos casos en planes provinciales o locales de cooperación, que además se elaboran de manera más o menos participativa, o participada con la sociedad civil, y en concreto potenciando los Consejos de Cooperación. A pesar de esta clara evolución, el campo de desarrollo sigue siendo enorme. No existe una clara estrategia concertada de la administración local a nivel regional, la ausencia es generalizada en el caso de pequeñas y medianas administraciones y tampoco en las grandes entidades la práctica es generalizada. Habitualmente la existencia de una convocatoria de subvenciones de carácter competitivo y la reserva de cierto presupuesto para acción institucional son los dos instrumentos de asignación de recursos, no existiendo una programación – planificación clara en la gestión indirecta (más allá de las bases de convocatoria) y donde la cooperación directa o institucional sí se rige por unas mínimas directrices y/o orientaciones. En los próximos años debemos encontrar mecanismos para facilitar a las administraciones una planificación concertada con la sociedad civil y en coordinación y complementariedad con la política de cooperación de otras administraciones y agentes. El plan de cooperación local o provincial debe contemplar un panorama de trabajo al menos a cuatro años que sienta las bases de la política de cooperación local/provincial con una clara definición de objetivos y metas de las actuaciones programadas. En este sentido, los fondos de cooperación deben facilitar el proceso, siendo vínculos naturales de articulación con la administración autonómica y nacional, así como con procesos y acuerdos internacionales. Au-

tonomía, descentralización y actuación local no es incompatible con la búsqueda de complementariedad inter-administraciones, y especialmente con la política de cooperación regional y nacional.

La coordinación de políticas, tanto a lo interno de la administración (en la transversalización a la que aludíamos antes), como en relación a otras administraciones, debe ser clave en una mejora de la eficacia de la ayuda española y estar presente en la agenda de las redes municipales que apoyan la mejora de la cooperación local en España. La iniciativa Municipia debe reforzarse no sólo en su concepción y estructura de coordinación política y técnica, sino en su capacidad financiera para acompañar los esfuerzos conjuntos de las administraciones españolas y fomentar una cooperación descentralizada más alineada con las políticas nacionales, con fines compartidos y complementación de actores. Es preciso igualmente trabajar en la definición de los mejores canales administrativos y legales para conformar convenios de colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la cooperación oficial descentralizada.

Por último, la planificación, coordinación y programación conjunta solo podrá darse en la medida que sepamos qué actuaciones se están llevando a cabo y qué está haciendo cada una de nuestras administraciones y resto de agentes del sistema de cooperación al desarrollo. Es imprescindible reforzar el sistema de observatorio, inventario y evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Sin duda se han puesto en marcha diversas iniciativas novedosas. Desde el ámbito autonómico local algunos fondos de cooperación como el catalán o el andaluz generan anualmente estudios e inventarios sobre la cooperación de sus entes locales. Desde hace unos años la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha retomado la tarea de inventariar la cooperación descentralizada local española. Existen observatorios de ámbito regional como el observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina de la Diputación de Barcelona, informes de comunidades autónomas en el caso español o análisis como el estudio anual de Intermón Oxfam. Sin embargo, no existe una única fuente de recursos a nivel estatal y menos europeo, que provea de información y permita estudios comparativos de lo que hacen nuestras administraciones públicas en Europa y en concreto en España. Sería más que deseable contar en los próximos años con una herramienta informática donde canalizar toda la información unificada de las actuaciones en cooperación internacional al desarrollo.

3) Declaración de París

En línea con la planificación necesaria señalada en el punto anterior, es preciso que la cooperación descentralizada local inicie un proceso de revisión de sus políticas garantizando los principios aprobados en la denominada De-

claración de París. A menudo la cooperación directa local se basa en relaciones tradicionales donante-beneficiario, escasamente alineadas con políticas nacionales y locales en los países destino. La cooperación entre gobiernos locales suele estar muy enfocada a las prioridades de la institución destinataria, aunque sería necesario evaluar hasta qué punto del territorio. Es fundamental establecer los mecanismos de fortalecimiento institucional local y de responsabilidad pública local, que garanticen además procesos de acompañamiento desde la cooperación local apropiados y liderados por los territorios y la institucionalidad local. El refuerzo de los lazos tradicionales de cooperación y solidaridad entre municipios europeos y latinoamericanos, y el aumento exponencial de la descentralizada han conllevado en paralelo un aumento de las oficinas de relaciones internacionales o de cooperación en municipios latinoamericanos, asimilables, en cierta manera, a las oficinas de programación europea de nuestros entes locales en Europa, destinados a la captación de fondos europeos como financiación externa que complemente los esfuerzos locales y la escasa financiación local. En el caso de Centroamérica o Cuba (con los delegados de la Asamblea del Poder Popular de la Habana en España) este proceso es evidente y provoca que aquellos municipios con mayor capacidad interna tengan también mayor capacidad de colaboración exterior, y reciban mayor volumen de fondos de la cooperación internacional. En países como El Salvador se ha apostado por experiencias de coordinación nacional que faciliten la redistribución de los esfuerzos en cooperación evitando la concentración en exclusividad en ciertos municipios con mayor capacidad de captación y relaciones internacionales, aunque no siempre los más prioritarios en términos de necesidad. No obstante, desde hace algunos años se nota una saturación real de la cooperación descentralizada española, incapaz de absorber y dar respuesta a las demandas de colaboración de municipios en terceros países que llegan en ocasiones también desestructuradas desde el territorio y de forma individual; a veces animadas por ONGD con vocación municipalista, de manera más o menos coordinada, o por asesores especializados en este tipo de relaciones internacionales y captación de fondos; otras por órganos multilaterales que activan la vinculación con la descentralizada. En cualquier caso, la capacidad técnica y financiera de la descentralizada, siendo importante, es limitada y debe garantizarse que sus potencialidades se mantienen y aprovechan, pero al mismo tiempo responden a lógicas y retos internacionales suficientemente contrastados y útiles. En este sentido, y volviendo a otro de los consensos de París, es fundamental más que en otro lugar la armonización de los criterios y herramientas de la descentralizada. La actual normativa de ley de subvenciones que regula nuestra cooperación, así como la multiplicidad de bases, criterios, convocatorias, etc, es un mal endémico de nuestro modelo. Las administraciones y sus responsables políticos/as y técnicos/as precisan de seguridad jurídica y ésta debe darse en un contexto de ho-

mogeneidad y especificidad que reduzcan los costes de “traducción” y aplicación de interpretaciones particulares que hoy día sufrimos. ¿Por qué una subvención regida por una misma ley debe ser, según el caso, justificada con facturas originales en una administración, con listado de facturas en otra, no necesita justificación financiera sino sólo memoria de actividades en otra, se debe ejecutar en el año natural en una cuarta,? Desde la cooperación descentralizada y su multiplicidad de agentes no podemos atrasar más abordar un paquete de medidas que aclare, unifique, ofrezca garantía de resultados y de transparencia, de rendición de dinero público y adapte a la especificidad de la materia de cooperación al desarrollo, procurando una armonización con el resto de administraciones del Estado y de estas con las reglas del país destino y las especificidades internacionales, ámbito en el que cada día se mueven más nuestras administraciones.

4) Fortalecer la cooperación institucional y la promoción de nuevos agentes locales

Una de las principales potencialidades de la cooperación descentralizada es su capacidad de acercar experiencias de desarrollo y de gestión local desde las administraciones más cercanas a los problemas y demandas del/la ciudadano/a. Las administraciones públicas locales, en coordinación con la cooperación autonómica y las agencias de cooperación regionales, debemos ser instrumentos para poner en valor y facilitar la intervención en cooperación del amplísimo catálogo de buenas prácticas desde el ámbito descentralizado. Esta promoción de nuevos agentes que muestran su voluntad de insertarse a través de la Responsabilidad Social Corporativa -RSC- o de otras fórmulas en la solidaridad internacional buscan cómo vehicular su actuación desde plataformas concertadas. La cooperación técnica suele ser el instrumento clave para estos nuevos agentes de la descentralizada. Asociaciones de vecinos, grupos de desarrollo rural, agencias de desarrollo local, fundaciones, organismos culturales, unión de consumidores, escuelas taller, empresas públicas y un largo etcétera que conforman el entramado del desarrollo público – privado en nuestros territorios. Movilización y activación de agentes de la descentralizada, y definición y potenciación de una política de cooperación institucional directa, con clara vocación municipalista en el caso de la descentralizada local, deben ser retos de futuro donde la colaboración y coordinación con movimientos ciudadanos y ONGD no esté reñida, ni se aminoren los esfuerzos de apoyo a las iniciativas y asociaciones locales y regionales. Por ello, sería fundamental establecer un inventario de recursos de la cooperación descentralizada, de nuestras administraciones locales y de otros agentes, que fueran banco de intercambios y experiencias para la propia cooperación autonómica y nacional, así como otros instrumentos de la cooperación multilateral.

5) Una educación para el desarrollo, comunicación alternativa crítica y sensibilización desde lo local

Si bien la ayuda al desarrollo ha madurado y consolidado su presencia en nuestras administraciones, la educación al desarrollo y sensibilización parece ser en la mayoría de los casos, y a lo sumo, tarea delegada en exclusividad a las ONGD y escasamente apoyada financieramente. No todas las administraciones locales cuentan con convocatorias específicas para sensibilización y, cuando existen, los límites presupuestarios son destacados. Existen no obstante experiencias consolidadas, exitosas y referentes como la política del Ayuntamiento de Córdoba. Las administraciones locales deben asumir, preferentemente en programas conjuntos con otras administraciones, su responsabilidad institucional y directa en la sensibilización ciudadana. Efectivamente, en este caso las organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel fundamental y no sustituible, pero es preciso establecer políticas desde lo local y planificaciones concertadas público-privadas en especial con el movimiento asociativo local, Universidad, centros educativos y redes a nivel regional y provincial que consoliden programaciones en educación al desarrollo como apuesta local, provincial y regional. En el caso andaluz, debemos potenciar una programación coordinada en articulación con las diputaciones provinciales que alcance a los pueblos de nuestros territorios. La comunicación alternativa y los foros, encuentros y seminarios, son vitales para servir de espacios de reflexión, debate, creación de conocimiento y masa crítica en torno al modelo de desarrollo, las causas de la pobreza y nuestro papel desde lo cotidiano en los procesos de cambio globales. Comercio justo, banca ética, deuda externa, movimientos sociales internacionales alternativos como el Foro Social Mundial y otros, son elementos de transformación que deben trascender el espacio de debate tradicional de la ciudad y acercarse a los territorios desde la implicación y política pública. Tenemos que ser capaces de ofrecer a la ciudadanía, organizada y no organizada, las vías para conocer, opinar y participar en esto que llamamos cooperación y solidaridad.

6) La acción humanitaria como icono actual de la descoordinación

La acción humanitaria suele ser campo de entrada a la solidaridad tradicional de los entes locales y en ocasiones, del movimiento ciudadano. Ante catástrofes humanitarias se moviliza la solidaridad de nuestros pueblos, en ocasiones sin destino fijo de las aportaciones y con escasa formación y sensibilización previa sobre qué colaboraciones son demandadas y qué colaboraciones, con la mejor voluntad del/la ciudadano/a o de la administración, generan sin embargo una carga donde la gestión de recepción, puesta en disposición de la población necesitada, coste de tiempo y estado de lo donado en ocasiones es más gravosa que el coste del bien, nuevo, adquirido en el país.

La administración central ha apostado por ciertos elementos que mejoren la capacidad de gestión y respuesta ante catástrofes humanitarias y ha puesto sobre la mesa de la comisión interterritorial algunas propuestas de articulación que podrían servir para facilitar los aportes de la descentralizada, en especial cooperación autonómica. No obstante, aquí hablamos de la necesaria articulación de la cooperación local y de ésta con la ciudadanía y la cooperación autonómica. Existen en algunas regiones españolas comités de emergencia que tratan de mejorar esta respuesta, como en Cataluña o la Comunidad Valenciana. En el caso andaluz (esta situación es extrapolable a otras comunidades autónomas y a sus agentes) es fundamental que desde el gobierno autónomo y en concreto la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID), se lidere un Comité de Emergencia andaluz en coordinación con la cooperación municipal, los movimientos ciudadanos y las ONGD. Existen experiencias positivas desde el ámbito local andaluz como las distintas campañas humanitarias "Andalucía Solidaria", que enfocan su actuación en la sensibilización, la acción humanitaria inmediata y la reconstrucción y desarrollo, o los comités locales generados a partir de situaciones concretas. Sin embargo, es preciso establecer un órgano común de agentes que aclare la articulación regional en este tipo de situaciones, y producir un protocolo de actuación propio para garantizar la máxima eficacia, transparencia y agilidad en la canalización de la solidaridad generada ante catástrofes humanitarias.

7) Multilateralismo. Lo local en lo global. Incidencia en Europa

Un nuevo reto para la descentralizada es sin duda el nuevo papel de las ciudades en el contexto global y su rol en organismos internacionales, en especial en Naciones Unidas y las iniciativas europeas. Cada vez con más interés e incidencia, diferentes organismos multilaterales vinculados a Naciones Unidas han abierto oficinas dedicadas a promover sus agendas a nivel de ciudades y coordinar actuaciones y recursos, entre otros, con la cooperación descentralizada. En esta línea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de la Iniciativa ART, supone un nuevo reto y propuesta para la cooperación descentralizada. Desde la oficina de apoyo en Sevilla se ha promovido la participación de gobiernos locales y regionales en programas articulados con políticas nacionales y prioridades territoriales, trabajando por una colaboración activa de experiencias de desarrollo local y territorial. Esta línea de trabajo supone una innovación, de la que Andalucía es pionera en su apoyo, y a la vez un reto importante. ¿Cómo garantizar marcos articulados, con presencia y participación propias, activas y visibles, vinculando procedimientos internacionales con requisitos locales derivados de la ley de subvenciones española? Un pequeño municipio, en su reflexión interna o compartida, puede apostar por elementos de calidad y alianzas por el de-

sarrollo que estén en coherencia y alineadas con iniciativas multilaterales como la propuesta. ¿Pero cómo garantizar que se mantenga la autonomía, rendición de cuentas, visibilidad, acción directa y devolución de información a la ciudadanía sobre aportes financieros que, en el sumatorio de estas instituciones, son mínimos pero que son grandes esfuerzos para las administraciones locales? Es más, como un reto mayor, ¿cómo eliminar la burocracia, los aspectos más estáticos de los organismos multilaterales, como abogar y trabajar por una transformación y renovación del sistema de Naciones Unidas, de sus agencias, desde dentro, desde nuestra responsabilidad como gobiernos locales y movimientos ciudadanos? Hace falta, sin duda, madurar cambios tanto en lo local como en los sistemas multilaterales para que ambos converjan no sólo en objetivos, sino en procedimientos, sensibilidad y flexibilidad.

Por otra parte, la incidencia de lo local en Europa debe ser un objetivo en los próximos años. Con los nuevos espacios abiertos en la Comisión, y con convocatorias específicas de autoridades locales, la cooperación descentralizada española debe mejorar su incidencia en Bruselas para ser reconocidos como actores con experiencia amplia, comprometida y posiblemente más solidaria que otros modelos europeos por su capacidad de cofinanciación de fondos públicos propios. Esta incidencia debe ser respaldada y defendida por el Estado central, por nuestros parlamentarios europeos y por las redes municipalistas españolas, especialmente aquellas que trabajan en cooperación internacional como los fondos de cooperación y el instrumento de la confederación de fondos de cooperación y solidaridad. Este modelo, único en Europa y ahora “exportado” a algunas regiones italianas, en el futuro deberá potenciarse y ampliarse como red o confederación europea de fondos.

8) Innovación, renovación de instrumentos y coherencia de políticas

La coyuntura para los próximos años será sin duda complicada para la cooperación al desarrollo y especialmente difícil para la acción descentralizada. Por supuesto el foco de atención debe centrarse en cómo esto afectará a nuestros socios en países en desarrollo que pagan de manera más cruda la depresión en las políticas comerciales, económicas, financieras y también en la cooperación internacional. Desde hace años, la descentralizada mantiene un ritmo de crecimiento en cantidad de recursos especialmente, en aras del 0,7% municipal, que no ha sido acompañado por una mejora, al mismo ritmo, de la calidad. O al menos, como indicábamos anteriormente, en muchas instituciones locales y autonómicas. Posiblemente este hecho también afecte a la cooperación centralizada y contribuya, de alguna forma, al desconcierto y sensación de falta de criterio en los recortes financieros en cooperación.

Sin duda este será un elemento clave para el 2011 y años siguientes: cómo garantizar que “frente a la crisis, ni un paso atrás”. Cómo trasladar en nuestras administraciones locales, autonómicas y a la ciudadanía, que la solidari-

dad y la cooperación no puede sufrir por los excesos de algunos/as y el despilfarro de otros/as. Que las políticas de ajuste deben centrarse en otros sectores, otras partidas y complementarse con medidas innovadoras que graven el capital y las transacciones financieras y que potencien un mayor compromiso social.

Sin duda las administraciones tendrán que generar nuevos espacios de trabajo para hacer más con menos...“porque hubo momentos en que con muy poco hicimos mucho”. Habrá que retomar estos años como una oportunidad para la cooperación descentralizada de renovar e innovar en sus instrumentos de cooperación, mejorar la calidad, la reflexión, la discusión y la concertación. Dar un salto cualitativo en planificación, compromisos de París, articulación y sobre todo reflexión, horizonte crítico, movilización y afianzamiento de una verdadera política pública de cooperación que haga impensable cuestionamientos futuros sobre su necesidad e importancia.

Desde luego son necesarios años de renovación que deben garantizar una revisión de nuestras políticas como país y como administraciones públicas. Políticas como la de inmigración, con incidencia local, que deben ser coherentes con nuestro enfoque del mundo y que no pueden ir en sentido contrario a la política de cooperación de nuestras administraciones.

CAPÍTULO 3

MUNICIPIOS INTELIGENTES Y RESPONSABLES. AVANZANDO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

D. JAVIER FARTO LÓPEZ

Instituto Europeo de Estudios para la Formación y el Desarrollo (DOCUMENTA)

Si queremos hablar sobre Municipios Inteligentes y Responsables (MIR) es lógico preguntarnos ¿qué es la inteligencia?, o si ¿se puede aplicar el adjetivo indiscriminadamente a personas, edificios, empresas y territorios?

En un excelente ensayo titulado “La inteligencia fracasada” (2004), su autor, J.A. Marina, definía la **inteligencia** como “la capacidad de un sujeto para dirigir su comportamiento, utilizando la información capturada, aprendida, elaborada y producida por él mismo”: una capacidad de dirección asociada a la capacidad de resolución de problemas, y en absoluto, ajena a la capacidad de definir y elegir los objetivos de su comportamiento o modelo de desarrollo personal.

Cuando el sujeto es un territorio homogéneo previamente delimitado (por ejemplo, un municipio) su “comportamiento” quedará plasmado en su “modelo de desarrollo territorial”, que si busca la sostenibilidad tenderá al equilibrio entre creación de riqueza/cohesión social/preservación de la naturaleza.

Hablaba también Marina de los **fracasos de la inteligencia**, y mencionaba entre otros “la sociedad española dieciochesca que gritaba “Vivan las cadenas”, la sociedad francesa que aplaudió la furia bélica y codiciosa de Napoleón, la sociedad alemana que aclamó a Hitler y se dejó contagiar de sus

desvaríos, y la sociedad industrial avanzada que está construyendo una economía que esquilma irreversiblemente la naturaleza, o que impone un sistema que hace incompatible la vida laboral y la vida familiar, o una globalización que aumenta la brecha entre países pobres y ricos”.

Es por tanto también lícito preguntarnos cuándo se produjo el divorcio entre sociedad y naturaleza, entre economía y naturaleza: cuándo la naturaleza se convirtió en enemiga del hombre, su dominio en objetivo del “progreso” y del desarrollo tecnológico, y su destrucción, el precio a pagar por “nuestro desarrollo”.

Después de afirmar que el triunfo de la inteligencia personal es la felicidad, y el triunfo de la inteligencia social la justicia, concluirá que “son inteligentes las sociedades justas. Y estúpidas las injustas”.

Idea de justicia social que ineludiblemente nos remitirá al pensamiento de Sen, A.(1999): “cuando se analiza la justicia social, existen poderosas razones para juzgar la ventaja individual en función de las capacidades que tiene una persona, es decir, de las libertades fundamentales de que disfruta para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar. Desde esta perspectiva la **pobreza** debe concebirse como privación de capacidades básicas, y no meramente como falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza”.

Lo que a su vez nos conducirá a la **concepción del desarrollo como libertad**: “Se trata principalmente de un intento de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que las disfrutaban los individuos. En este enfoque, se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo. Podemos llamarlos, respectivamente, “papel constitutivo” y “papel instrumental” de la libertad en el desarrollo” (Sen, 1999).

Un concepto de desarrollo que reivindica recuperar la relación perdida entre ética y economía, que nos adentra en la denominada Ética del Desarrollo, que anima la emergencia de nuevos conceptos estructurantes del desarrollo en la sociedad global del conocimiento del s.XXI (Sostenibilidad, Capital social, Gobernanza,...), porque necesitamos “nuevas formas de pensar para solucionar los problemas generados por las viejas formas de pensar”.

Esbozado el marco teórico de referencia avancemos ahora en la definición de nuestros MIRs.

Definición de Territorio Inteligente y Responsable (TIR)

La evolución del concepto de territorio desde su acepción física como soporte de la actividad humana, hasta el reconocimiento de su identidad social, cultural, natural y económica, ha contribuido a una interesante evolución del concepto y las políticas de desarrollo a lo largo del tiempo.

La definición de territorio que adoptemos es una cuestión central en cualquier política de desarrollo, y más aún cuando actuamos a escala local, dependiendo de la definición que adoptemos estudiaremos unas cosas u otras, utilizaremos diferentes técnicas de análisis e indicadores, variará nuestro diagnóstico y las políticas derivadas de éste, los objetivos a plantear y los resultados esperados; es decir, todos los elementos que constituyen el corpus de, por ejemplo, una Estrategia Local de Desarrollo y Empleo.

Nuestro concepto de territorio hunde sus raíces en el de “**entorno local**” (Aydalot, 1986): red de actores locales, más las relaciones que configuran el sistema productivo, en el que los agentes económicos, sociales, políticos e institucionales poseen modos específicos de organización y regulación, tienen una cultura propia y generan una dinámica de aprendizaje colectivo.

Es también un territorio dotado de competencias y capacidades derivadas de su estructura y dinámicas sociales (Lawson, 1999); un **Territorio inteligente** que, en una primera aproximación, definiré como aquel capaz de aprender para innovar y competir.

Es la lógica de la organización, los vínculos de cooperación e interdependencia entre actores locales, lo que permite al entorno local cooperar para innovar y competir: concepto de competitividad hoy en día hegemónico en economía, que progresivamente desplaza el concepto de desarrollo, y sinceramente nos gustaría que tendiese hacia esa “competitividad social sostenible” que postulan algunos/as autores/as, tomando como referencia la idea de competencia (cooperación y competencia) de la que hablan otros.

Para llegar a la idea de territorio inteligente es necesario que pongamos de manifiesto la relación entre **territorio e innovación**: por un lado, se evidencia que las innovaciones (también las innovaciones sociales), y el cambio tecnológico, surgen en el territorio asociados al saber hacer local, la cualificación de sus habitantes y las instituciones de conocimiento existentes; por otro, que los territorios funcionan como incubadoras de las innovaciones, siendo éstas el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo social y organizacional.

Entendemos el **desarrollo** como un proceso colectivo, y la **innovación** como un proceso de aprendizaje cooperativo, ligados ambos al territorio: hablamos

de “cooperative learning”, de aprendizaje interactivo de tipo social e informal, de aprendizaje dirigido a resolver los problemas de la comunidad local (“learning by doing” (Rummelt, 1994); “Teoría del aprendizaje por la acción” (Engeström); hablo de aprendizaje social y organizacional que se desarrolla en el marco de la cooperación entre diversos organismos y grupos de interés, trabajando juntos en el seno de equipos de proyectos, o de redes dinámicas, con un objetivo común, generando una actitud y un saber hacer comunitarios, una comunidad de práctica (Nayham, 2003).

En segunda instancia definiremos los **Territorios Inteligentes y Responsables (TIR)** como aquellos territorios capaces de incrementar su capital social, y mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, a través de procesos de gestión del conocimiento y aprendizaje social, basados en el trabajo en red, la interacción social y la profundización democrática (buen gobierno), y dirigidos a la creación de valor desde los valores, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible orientado a la satisfacción de todas las partes interesadas.

Un concepto de TIR cuyas principales características definitorias adquieren especial significación cuando intervenimos a escala local (por ejemplo, nuestros MIR) en un sistema global, donde “lo local y lo global son términos complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica” (Borja, Castells, 1997).

Un mundo crecientemente globalizado y dominado por las TICs donde paralelamente se produce una **revalorización de la escala local** por diversos motivos:

- La articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas.
- Lo local adquiere importancia estratégica como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico. Importancia estratégica que se manifiesta en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio-cultural, y el de la representación y gestión de políticas.
- Desde el punto de vista económico, el contexto territorial es un elemento decisivo en la generación de competitividad de las empresas en una economía globalizada, y son precisamente los gobiernos locales (municipales o regionales) quienes mejor pueden contribuir en la mejora de las condiciones de producción y de competición de las empresas, de las que depende a su vez, y en último término, el bienestar de la sociedad local. La

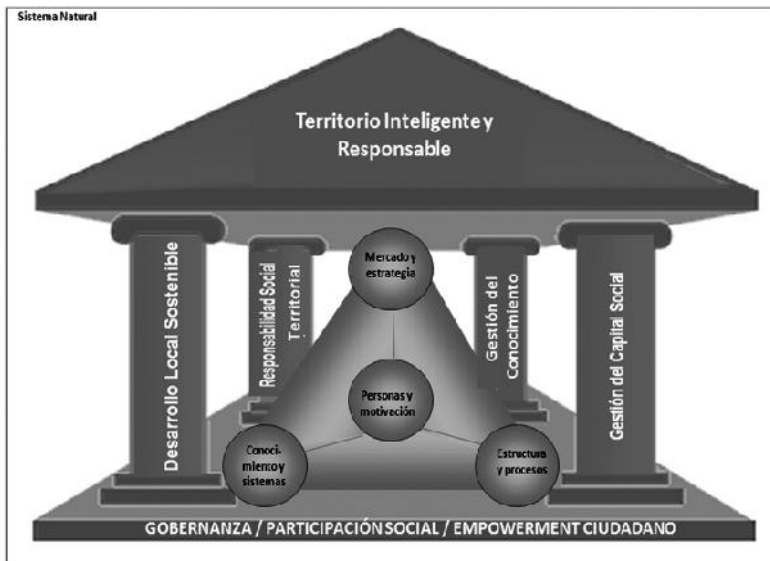
competitividad de las empresas en la nueva economía depende cada vez más de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan.

Más aún si nos referimos a las empresas excelentes, a las empresas sostenibles de las que hablaremos más adelante.

Es bueno también que tengamos una primera representación gráfica del concepto, que en homenaje a los inventores de la democracia adoptará la forma de arquitectura clásica (gráfico siguiente): TIRs construidos sobre una sólida base de calidad de la gobernanza, participación social y empowerment ciudadano, sustentados sobre cuatro pilares básicos: Sostenibilidad (desarrollo local sostenible), capital social, gestión estratégica del conocimiento del territorio y Responsabilidad Social Territorial (RST)), que albergan entre ellos el prisma que representa las “capacidades del territorio” (capacidad de producir, de aprender, de innovar, etc.), en el cual las personas y su compromiso con el territorio ocupan el centro de la representación, y todo ello integrado en el sistema natural, porque consideramos la Nueva Economía Global basada en el conocimiento como un subsistema del sistema natural global (la biosfera).

Necesitamos una Nueva Economía que ponga a las personas y al medioambiente en el centro del pensamiento económico. También creemos que si podemos imaginarla, podemos contribuir a construirla.

GRÁFICO 1



Fuente: Farto, I., (2010)

Antecedentes y consideraciones para la definición del modelo TIR

Los TIRs, o si así lo preferimos, nuestros MIR avanzando hacia el desarrollo sostenible, no aparecieron de la nada. Necesitamos tener en cuenta todo un conjunto de antecedentes y consideraciones previas de las cuales hemos bebido, que progresivamente fueron dando forma al concepto de TIR.

1. La primera consideración que debemos tener en cuenta es la propia redefinición y reorientación del **Modelo de Desarrollo Europeo** (MDE). Recordemos las declaraciones de Lisboa y Gotemburgo:
 - “Convertir la economía europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social.” (Lisboa, 2000).
 - “A largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección medioambiental, deben avanzar en paralelo.” (Gotemburgo, 2001).
2. Derivada de las declaraciones anteriormente destacadas, una segunda consideración determinante a tener en cuenta es la progresiva introducción del concepto de **sostenibilidad** en el MDE:
 - Llama la atención la necesidad de introducir cambios importantes en la manera en que la sociedad interactúa con los sistemas naturales, si no queremos degradar irreversiblemente los sistemas vitales que soportan el funcionamiento y bienestar de la sociedad (clima, diversidad biológica, atmósfera, océanos, tierra fértil, etc.).
 - Una y otra vez se recupera, como parte imprescindible del discurso políticamente correcto, el mensaje de la Cumbre de Río (1982): “la satisfacción de las necesidades de la presente generación no debe menoscabar el derecho de las futuras generaciones a satisfacer sus propias necesidades”.

Esta progresiva introducción del concepto de sostenibilidad en el MDE, sin duda derivada de la necesidad de redefinir y resituar la relación sociedad/naturaleza, dará lugar a la toma en consideración de algunas ideas-fuerza claves para el nuevo modelo de TIRs:

- Consideración del equilibrio entre desarrollo social/preservación de la naturaleza/actividad económica.
- Fin de la creencia de que el sistema económico puede funcionar in-

dependiente del sistema natural, y que la producción y distribución de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas carece de límites ambientales.

- La Nueva Economía (N.E.) global basada en el conocimiento es, y se considera, un subsistema del sistema natural global: la biosfera.
- La evaluación intermedia de la Estrategia Europea del Empleo (EEE, 2002) define al municipio como promotor de Desarrollo Local Sostenible (DLS), y propone el refuerzo progresivo de las estrategias de Concertación y Trabajo en Red.
- Las consecuencias de la implantación de un modelo de DLS afectan tanto a las prioridades y metodologías del Desarrollo Local (DL), como a las políticas e instrumentos para su implementación.

Sí me gustaría destacar en este apartado que, aun estando de acuerdo en el énfasis puesto en la “satisfacción de las necesidades” por el Informe Brundtland o la Declaración de Río, la relación entre el ser humano y la naturaleza debe entenderse en un sentido amplio:

“Sin duda la gente tiene “necesidades”, pero también tiene valores y, en especial, valora su capacidad de razonar, de evaluar, de actuar, y de participar. Visualizar a las personas solamente en función de sus necesidades podría transmitir una visión bastante limitada de la humanidad.

Para emplear una distinción medieval, somos no solamente pacientes, cuyas necesidades requieren ser atendidas, sino que también somos agentes, cuya libertad para decidir qué valoramos y cómo nos afanamos por obtenerlo puede extenderse mucho más allá de la satisfacción de nuestras necesidades. Cabe entonces preguntarse si las prioridades del medioambiente deben verse también en el contexto y en función de la posibilidad de sustentación de nuestras libertades...

Centrar la atención en libertades sostenibles, además de ser conceptualmente importante (como parte de un enfoque general de desarrollo como libertad), también puede tener implicaciones tangibles de pertinencia en lo inmediato” (Sen, 2007).

En cualquier caso, será importante no olvidar que la **ciudadanía ecológica** se erige como uno de los pilares fundamentales de la sostenibilidad.

3. Un tercer factor que progresivamente va calando será la toma en consideración de la **interacción social como un factor estratégico de desarrollo**, lo cual conducirá a poner mayor énfasis en todos aquellos aspectos relacionados con la participación social y la profundización democrática (gobernanza), in-

sistiendo también en una mayor, más racional, y mejor coordinada descentralización administrativa.

Al igual que en el caso anterior, la consideración de la interacción social como factor de desarrollo, comporta la admisión de otras tantas ideas-fuerza relevantes para el modelo TIR:

- Se produce un fuerte cuestionamiento de la separación rígida de funciones entre el sector público y el privado: se hace hincapié en la corresponsabilidad de todos los actores del desarrollo, y se aboga por articular nuevas fórmulas de colaboración público/privada.
- Consecuencia de la anterior se produce una revalorización de las redes sociales (en especial aquellas que contemplan la participación activa sector público/sector privado/tercer sector), y del trabajo en red como metodología de participación y cooperación sociales.
- Paralelamente, se constata la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en distintos temas (creación de empleo, atención a personas en situación de exclusión social, etc.); se reclama por parte de algunos/as autores/as la despatrimonialización o desmonopolización de lo público por parte de la Administración pública a favor de la sociedad civil organizada; mientras, otros atribuyen al Tercer Sector un papel estelar como principal agente social responsable de la generación de capital social.
- Se empieza a hablar del capital social como un nuevo factor de producción. Según el Banco Mundial existen cuatro tipos de capital: capital natural (recursos naturales con que cuenta un territorio), capital construido (infraestructuras, bienes de capital, capital financiero, comercial), capital humano (educación, salud, sanidad,...), y capital social (redes, normas, valores e instituciones).

4. Como cuarto elemento es interesante no pasar por alto las menciones expresas y repetidas en distintas Cumbres de la UE (Lisboa, Gotemburgo y Niza) a la **Responsabilidad Social de las Empresas**; menciones que quedarán reforzadas con la elaboración del Libro Verde de la UE sobre RSE: “La RSC es un concepto con arreglo al cual las empresas y otras entidades deciden voluntariamente integrar las preocupaciones sociales y ecológicas en sus actividades comerciales y en las relaciones con sus interlocutores.”

El Consejo Europeo de Lisboa hizo un llamamiento especial al sentido de R.S.E. con respecto a las prácticas idóneas relacionadas con la formación continua, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración social y el desarrollo sostenible.

Posteriormente en Gotemburgo, se aludiría al papel que las entidades pú-

blicas deben jugar de cara a fomentar la RSE en el territorio: «La actuación pública también desempeña un papel fundamental a la hora de crear una mayor sensación de responsabilidad social-colectiva y de establecer un marco por el que las empresas deban integrar consideraciones ambientales y sociales en sus actividades. [...] Debiera animarse a las empresas a adoptar un enfoque proactivo en materia de desarrollo sostenible en sus operaciones, tanto dentro como fuera de la Unión Europea».

Hablábamos con anterioridad de recuperar la relación perdida entre ética y economía, de sumergirnos en la denominada ética del Desarrollo, de redefinir la empresa, su papel, y los **nuevos desafíos** que habrá de enfrentar en la Nueva Economía:

“Tales desafíos podrían ordenarse en tres grandes rótulos, que requieren el ejercicio de tres grandes virtudes: la preocupación por la viabilidad de las empresas en la nueva era, que requiere el ejercicio de la prudencia, una prudencia que exige **construir y generar confianza**; la posibilidad de edificar una ciudadanía cosmopolita con la ayuda de las tecnologías de la información, que exige **ejercitar la justicia**; y la necesidad de asumir la responsabilidad corporativa en el proceso de globalización, recurriendo a **la ética de la empresa como factor de innovación humanizadora**” (Cortina, 2003).

Nos hablará A. Cortina, Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia, sobre la “**empresa excelente** que se comprende a sí misma como una organización dotada de una cultura con un nivel ético; un grupo humano cohesionado en torno a unos valores que constituyen su identidad, desde los que plantea su actividad, desde los que trata con una actitud proactiva de anticipar el futuro, y de generar un clima ético y solidario con todos sus miembros, y grupos afectados por su actividad (stakeholders): una empresa excelente que toma la responsabilidad social como un instrumento de gestión de la calidad, y se dota de instrumentos que ya existen como “objetivadores” de la ética empresarial (códigos, comités de seguimiento, auditorías, memorias, etc.)”.

Caminan en la misma dirección los firmantes del “Código de Buen Gobierno para la Empresa Sostenible (Foro Empresa y Desarrollo Sostenible, 2002) cuando definen la **empresa sostenible** como “aquella que crea valor económico, medioambiental y social a corto y largo plazo, contribuyendo de esa forma al aumento del bienestar y al auténtico progreso de las generaciones presentes y futuras, tanto en su entorno inmediato como en el planeta en general”.

Aún siendo consciente de haberme ganado en este punto el escepticismo de muchos lectores ante una visión de la empresa, desgraciadamente tan alejada de la realidad en muchas ocasiones, no me resisto a ampliar el contenido de este Código firmado por gran parte de las grandes corporaciones espa-

ñolas, aunque muchos/as lo consideren una mera declaración de principios sin base sólida ni visos de futuro: “una empresa sostenible es aquella que contribuye a la creciente creación de riqueza; a la integridad ecológica de nuestro planeta; a la justicia social y a la solidaridad y, por tanto, a la erradicación de la pobreza y de las crecientes diferencias existentes entre países y en el seno de los mismos; a la necesaria democracia indispensable para la paz, la seguridad y la erradicación del terrorismo y de toda forma de violencia; y al progreso de la humanidad en todos los órdenes, dentro del respeto a los derechos humanos y el ejercicio de los valores éticos fundamentales. Asimismo, la empresa sostenible deberá colaborar con el sector público de los países democráticos en su gobernabilidad; respetar, defender y promover los valores contemplados en este Código en los países no democráticos cuando tenga operaciones en los mismos; y evitar cualquier forma de apoyo por acción u omisión a gobiernos y sistemas no legítimos”.

5. Finalmente, aunque no por ello menos importante se evidencia la existencia de un doble proceso convergente de revalorización de los factores sociales en la actividad económica.

La revalorización de los aspectos sociales de toda actividad económica se manifiesta a través del desarrollo de dos procesos paralelos tendentes a la creación de sinergias y colaboración entre dos ámbitos hasta ahora distanciados (el sector privado y el tercer sector):

- Profesionalización creciente del Tercer Sector incorporando criterios económicos y de gestión empresarial como instrumento al servicio de sus fines sociales: cohesión social, solidaridad, inserción de colectivos desfavorecidos, cooperación al desarrollo, igualdad de oportunidades, conservación del medioambiente,....
- Permeabilización de las empresas, e incorporación a su estrategia productiva y comercial, de valores de carácter social y medioambiental (R.S.E.)

Desarrollo Local Sostenible (DLS) en Municipios Inteligentes y Responsables (MIR)

Desde mediados de los años 90 asistimos a una profunda redefinición conceptual y metodológica de la teoría del Desarrollo Local, consecuencia principal de la redefinición de las relaciones existentes entre sociedad /naturaleza /economía /empresa /gobierno.

La mencionada redefinición de relaciones dará lugar a la emergencia y/o revalorización de nuevos conceptos, en torno a los cuales se estructura el nuevo modelo de TIR en fase de gestación.

Las redefiniciones que dan lugar a la emergencia de estos nuevos conceptos son:

- Redefinición de las relaciones sociedad/naturaleza: **Sostenibilidad**.
- Redefinición de las relaciones sociedad/economía: **Capital social**.
- Redefinición de las relaciones sociedad/empresa: **Responsabilidad Social de las Empresas (RSE)**.
- Redefinición de las relaciones sociedad/gobierno: **Gobernanza**.

Asistimos a un cambio de paradigma desde un modelo de Desarrollo Económico Local (DEL), hacia un modelo de DLS inducido por la emergencia y creciente importancia de estos cuatro conceptos.

Dicho cambio de paradigma no implica única y exclusivamente una redefinición teórica, sino que conlleva a su vez una importante transformación metodológica que afectará, no sólo al qué hacer en el marco de las políticas de DL, sino también, y sobre todo, al cómo hacer qué.

La cuestión no será tanto el qué hacer, sino ¿cómo hacer lo que hay que hacer, y quiénes lo deben hacer?: no tanto el qué, sino más bien el quién va a hacer qué, cómo lo hará, dónde y cuándo lo hace.

Finalmente estamos construyendo un modelo de desarrollo que descansa, no sobre un ciudadano/consumidor pasivo de productos, servicios y políticas, sino sobre un **ciudadano participativo, consumidor ético y responsable**, que quiere participar activamente tanto en la toma de decisiones, como en la definición, gestión y evaluación de las políticas de desarrollo que afectan directamente a su comunidad y su calidad de vida.

Podríamos incluso enumerar algunas de las **características del modelo TIR**:

1. La creación de **nuevos focos de interés** (capital social, RSE y Responsabilidad Social Territorial (RST), Gobernanza, Gestión del Conocimiento en el Territorio), que complementan, enriquecen y aportan un enfoque integral a la visión económica del DEL.

Un modelo de DEL que, más allá de la abundante literatura generada, se ha focalizado principalmente en tres grandes ejes de intervención de carácter estrictamente económico:

GRÁFICO 2



2. Revalorización del Capital social del territorio y consiguiente reorientación de las políticas de DL hacia su generación.

La emergencia del concepto de Capital social, así como la orientación de las políticas de DL hacia su prospección, activación, gestión y regeneración, fundamentalmente a escala local, implica toda una serie de transformaciones teóricas y metodológicas en la teoría del DL:

- Capital social como factor de producción y de desarrollo.
- Nuevas prioridades: medioambiente y cohesión social; gobernanza y participación social; economía social y tercer sector.
- Nuevas metodologías: trabajo en red; colaboración público/privada; diálogo social.
- Nuevos instrumentos frente a la vulgarización y tecnocratización de la planificación estratégica: Agendas XXI; planes de desarrollo comunitario.

Más allá del debate conceptual¹⁴, nos interesa destacar aquí como el capital social está relacionado con las capacidades de las personas de una sociedad determinada para:

¹⁴ Las definiciones estructurales (Bourdieu 1985; Coleman 1990) abordan el capital social “como un conjunto de recursos disponibles para el individuo derivados de su participación en redes sociales”; en las definiciones culturales (Newton 1997; Stolle 2000) “es concebido como un fenómeno subjetivo compuesto por los valores y las actitudes de los individuos que determinan como se relacionan unos con otros”; otros lo entienden “como conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto” (Durstun, J. 1999).

- Subordinar los intereses individuales a los de grupos mayores.
- Trabajar juntos por objetivos comunes o en beneficio mutuo.
- Asociarse.
- Compartir valores y normas, y formar grupos y organizaciones estables.

De hecho, no faltan quienes lo definen como aquel activo intangible que determina la manera en que los actores interactúan entre sí, y cómo se organizan para generar crecimiento, desarrollo y progreso social. Si el capital financiero se encuentra en las cuentas corrientes de las personas, y el capital humano en sus cerebros, el capital social se encuentra en la estructura y naturaleza de las relaciones sociales.

En su estudio “El bienestar de las naciones. Papel del capital humano y social” la propia OCDE (2001) reconoce que los estudios realizados vinculan el capital social y el acceso al mismo con una mejor salud, incremento del bienestar, mejor atención de los/as hijos/as, menor delincuencia y mayor calidad de gobierno.

Otros/as autores/as como Kliskberg, B., (1999) afirman que “algunos estudios adjudican a los dos últimas formas de capital (capital humano y social) un porcentaje mayoritario del desarrollo económico de las naciones a finales del siglo XX, e indican que allí hay claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática”.

3. Toma en consideración de aspectos sociales y ecológicos de toda actividad económica, y redefinición de la relación empresa/sociedad/naturaleza; lo que conllevará a su vez otro conjunto de consideraciones a destacar:

- Estrategias de RSC frente a beneficio económico como único objetivo de la empresa, y no contaminación de la política económica con objetivos sociales.
- El mercado como variable de 2º orden dependiente del grado de confianza social (a su vez uno de los principales indicadores de la existencia de capital social en el territorio).
- La RSE como valor económico directo, y más como inversión que como gasto, al igual que la gestión de la calidad.
- Valorización de la colaboración público / privada para crear un marco que favorezca la RSE.
- Aumento permanente de ciudadanos/as éticos-as/consumidores-as conscientes y responsables, lo cual nos indica una situación madura

para afrontar nuevos retos dejados de lado en la práctica del DL durante los últimos 20 años:

- o Dinero ético y transparente.
- o Inversión socialmente responsable (I.S.R.).
- o Comercio justo.
- o Microfinanciación del DL.

4. Importancia de las redes formales e informales en los procesos de desarrollo

Tal y como afirman autores como Vázquez Barquero, A. (1999) es el momento de poner en marcha políticas de tercera generación:

- La primera generación de políticas regionales se orientaba, sobre todo, a la creación de infraestructuras y a estimular la localización de empresas externas mediante incentivos.
- La segunda generación puso el acento en las iniciativas que fomentan los recursos inmateriales del desarrollo a través de instrumentos como las Incubadoras de empresas, los centros de empresas e innovación, los institutos tecnológicos o los centros de Formación.
- La tercera generación de políticas regionales daría preferencia a las iniciativas que favorecieran el surgimiento y el desarrollo de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio, y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica.

5. Importancia de la **Gestión Estratégica del Conocimiento en el territorio.**

En el mundo empresarial está comúnmente admitido que la **innovación continua** es la única forma de sobrevivir en la sociedad global del conocimiento, y ésta precisa de la implantación de sistemas de gestión del conocimiento.

De igual forma se es consciente de que "La fuente principal de creación de ventajas competitivas de una empresa reside fundamentalmente en sus conocimientos, o más concretamente en lo que sabe, en como usa lo que sabe, y en su capacidad de aprender cosas nuevas" (Prusak, 1996); dicho de otra forma, el capital intelectual de la empresa es su principal fuente de ventajas competitivas.

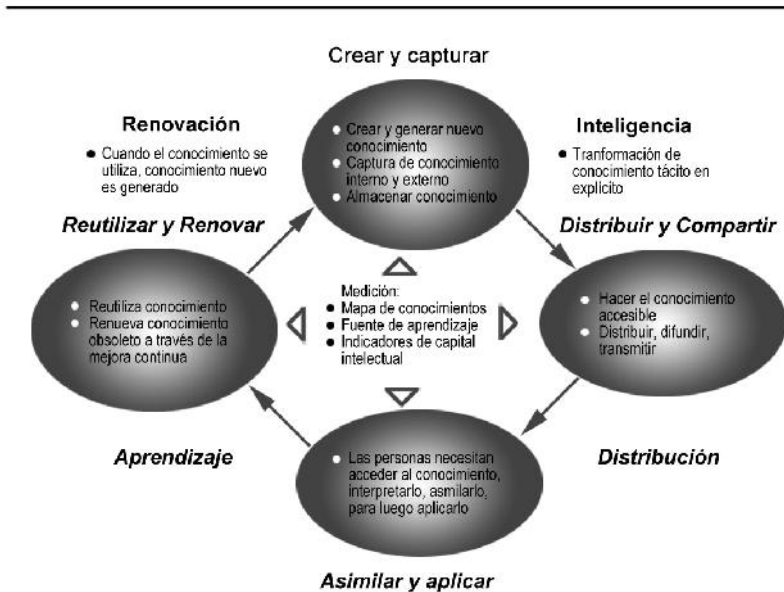
Sin pretender hacer identificaciones precipitadas creo que podemos considerar que el capital intelectual es a la competitividad de la empresa, lo que el

capital social es a la competitividad del territorio, para a partir de aquí definir la **gestión del conocimiento en nuestros MIRs** como el conjunto de procesos y sistemas que permiten activar, regenerar e incrementar el capital social del territorio, mediante la gestión eficiente de sus capacidades de resolución de problemas, con el objetivo de generar ventajas competitivas duraderas en el marco de un modelo de desarrollo local sostenible.

Además de tener presente la necesidad de implantar el “Ciclo de Conocimiento” en nuestros MIRs.

GRÁFICO 3

CICLO DEL CONOCIMIENTO

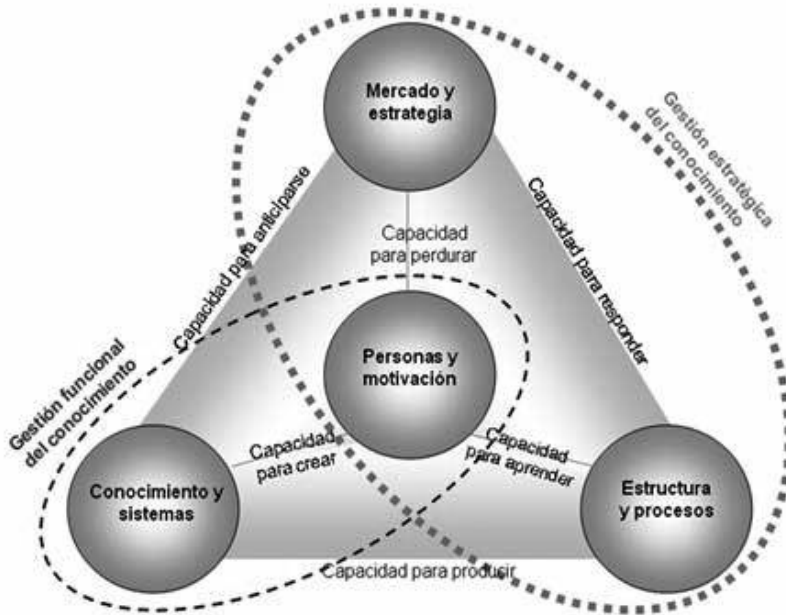


Fuente: Plaz, R., "Gestión del conocimiento: una visión integradora del aprendizaje organizacional", (2003).

Es necesario superar la denominada “Gestión funcional del conocimiento” (basada en el uso de la informática para organizar y distribuir la información), para **adentrarse en la “Gestión estratégica del conocimiento”, buscando un cierto equilibrio entre creación de conocimiento en el territorio, estrategia de desarrollo y estructura organizativa (gobernanza).**

No hablamos ahora del capital humano, aunque sea obvio que son las personas quienes aprenden, sino de las capacidades y competencias de nuestros municipios inteligentes y responsables (en tanto que territorios; en tanto que entornos locales), para avanzar hacia el desarrollo sostenible; de su capital social (conjunto de activos intangibles del territorio; capital intelectual del territorio) para aprender, innovar y competir en la sociedad global del conocimiento; siempre poniendo a las personas en el centro del pensamiento sobre desarrollo.

GRÁFICO 4



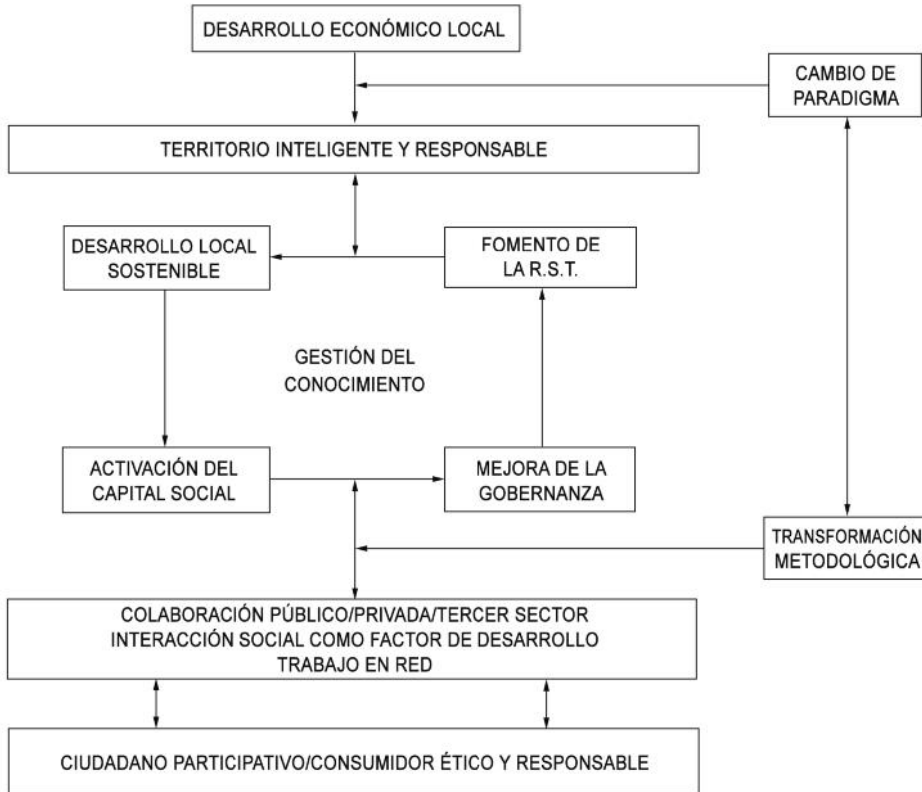
Fuente: Tissen, R., Andriessen, D., Lekanne Deprez, F., "El valor del conocimiento" (2000)

La correcta identificación de las capacidades de nuestros MIRs, así como su gestión eficiente para incrementar el capital social, se convierten en el objetivo central de la Gestión Estratégica del Conocimiento territorial en nuestros MIRs, siendo éste último la principal fuente de ventajas competitivas duraderas y generadoras de desarrollo sostenible.

Visualizamos un nuevo modelo de desarrollo integral, cuya complejidad sobrepasa la mera visión económica del DEL, y se focaliza en la **gestión de los activos intangibles del territorio**.

MODELO PARA MUNICIPIOS INTELIGENTES Y RESPONSABLES

GRÁFICO 5



A modo de conclusión, destacaré algunos elementos relevantes a tener en cuenta respecto a nuestros MIRs avanzando hacia el desarrollo sostenible:

1. Entendemos por Territorio Inteligente y Responsable (TIR) un espacio-red (una red de redes superpuestas en el territorio) de fronteras imprecisas y cambiantes, cuya delimitación, grado de cohesión y homogeneidad, identidad, y capacidades, vendrán determinadas por la naturaleza (tipo, intensidad y calidad) de la interacción social en el seno de la red.
2. El Capital social es a los Municipios Inteligentes y Responsables (MIRs), lo que el capital intelectual es a la empresa sostenible, y por tanto su principal fuente generadora de ventajas competitivas sostenibles y duraderas.
3. No hay inteligencia territorial (Inteligencia social) fuera de un modelo de desarrollo sostenible, ni desarrollo sostenible sin calidad de la gober-

nanza, y una gestión eficiente y participativa del capital social, el conocimiento, y la responsabilidad social del territorio.

4. La Gestión Estratégica del Conocimiento en MIRs es el conjunto de procesos y sistemas que permiten activar, regenerar e incrementar el capital social del territorio, mediante una gestión eficiente de sus capacidades, con el objetivo de generar ventajas competitivas duraderas, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.
5. Municipio Inteligente Responsable es un espacio-red (red de redes) definido y caracterizado por la naturaleza de la interacción social en el seno de la red, capaz de incrementar su capital social y mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, mediante dinámicas de aprendizaje social/organizacional y procesos de gestión del conocimiento, con el objetivo final de desarrollar ventajas competitivas duraderas, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible (equilibrio creación de riqueza/ cohesión social/ preservación del medioambiente), cuyo objetivo final es la justicia social, la expansión de las libertades, y la mejora de la calidad de vida de las personas.

Nuestros MIRs no sólo están vigentes hoy en día, sino que la definición por parte de la Comisión Europea en el 2010 de la **“Estrategia Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”**, los refuerza.

Una Estrategia Europa 2020 cuyas prioridades son:

- Crecimiento inteligente: una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promover una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador: una economía con un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial.

Finalizar como siempre recordando las palabras del poeta:

*Dónde está la sabiduría que perdimos con tanto conocimiento,
Dónde está el conocimiento que perdimos con tanta información.*

CAPÍTULO 4

LAS UNIVERSIDADES Y SU PAPEL EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. UNA LECTURA DEL CASO ESPAÑOL

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM)

El papel de la Universidad en la sociedad

El objeto de este texto es trazar un perfil del papel que desempeñan las universidades en la cooperación internacional para el desarrollo, partiendo de su dimensión no sólo académica, sino como protagonista activo de la sociedad y, por tanto, desde la reflexión crítica, como aportadora de propuestas y acciones para la transformación del mundo en el que vivimos. Se atenderá especialmente a las universidades españolas y, para concretar con mayor cercanía, a la Universidad Complutense de Madrid, sin que ello suponga, por supuesto, no reconocer el importante papel de todas ellas; desde cada una de las páginas web de las universidades, es fácil localizar como están llevando a cabo la labor en este ámbito¹⁵.

Como reflejo de las sociedades en las que realizan sus actividades, las universidades son un termómetro que mide la temperatura de la calidad democrática, con todos sus componentes, en tanto que desempeñan un papel más o menos activo, más o menos secundario.

¹⁵ Agradezco a Juncal Gilsanz, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) sus aportaciones para la elaboración de este texto.

El Diccionario de la Real Academia Española dice que la Universidad es la “Institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes. Según las épocas y países puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación, escuelas profesionales, etc.”. Pero también se refiere a universalidad, en cuanto a cualidad de lo universal, desbordando así su labor académica, para perfilar otras dimensiones que tienen que ver con su naturaleza y funciones.

Este es el espíritu que, en gran medida queda recogido en la Ley Orgánica de Universidades, de 21 de diciembre de 2001, cuando afirma: “Si reconocemos que las Universidades ocupan un papel central en el desarrollo cultural, económico y social de un país, será necesario reforzar su capacidad de liderazgo y dotar a sus estructuras de la mayor flexibilidad para afrontar estrategias diferenciadas en el marco de un escenario vertebrado. Esta capacidad les permitirá desarrollar a cada una de ellas planes específicos acordes con sus características propias, con la composición de su profesorado, su oferta de estudios y con sus procesos de gestión e innovación. Sólo así podrán responder al dinamismo de una sociedad avanzada como la española. Y sólo así, la sociedad podrá exigir de sus universidades la más valiosa de las herencias para su futuro: una docencia de calidad, una investigación de excelencia.”. Si bien es cierto que ese espíritu no se ha consagrado plenamente en la realidad y las universidades españolas, unas más que otras, arrastran desde hace tiempo multitud de problemas, tanto de orden académico, económico, así como de adaptación a la verdadera función que de ellas demanda la sociedad.

En la reforma de 12 de abril de 2007, se añade que “Esta Ley no olvida el papel de la Universidad como transmisora esencial de valores. El reto de la sociedad actual para alcanzar una sociedad tolerante e igualitaria, en la que se respeten los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres, debe alcanzar, sin duda, a la Universidad. La Ley tiene también en cuenta la necesidad de potenciar la proyección internacional del sistema universitario español y la movilidad interuniversitaria, promoviendo la oferta educativa e investigadora de las universidades españolas. La sociedad reclama a la Universidad del futuro una activa participación en sus procesos vitales. Por esta razón, la acción de la Universidad no debe limitarse a la transmisión del saber, sino que debe generar opinión, demostrar su compromiso con el progreso social y ser un ejemplo para su entorno.”

Así pues no estamos sólo ante un conjunto de edificios que albergan la docencia en sus distintos ámbitos, la transmisión del saber, el conocimiento científico, la investigación de calidad, sino también ante un actor que debe ser un pilar fundamental para la construcción de una sociedad democrática.

En tiempos en los que parece que la calidad académica se mide únicamente por el lugar que cada centro tiene en ciertos ranking que miden con criterios

tecnocráticos la capacidad de saber y transmitir conocimientos, se suele olvidar la responsabilidad que las universidades tienen en cuanto al compromiso que han de asumir con respecto a la realidad social en la que desempeñan su tarea. Por otro lado, el afán privatizador lleva también a que las universidades se midan únicamente por indicadores de eficacia y de eficiencia –o de quien aprueba más–, marginando a las universidades como parte de un espacio público que garantiza la formación integral de las personas, y que, a su vez, no ponga en cuestión el acceso por méritos y no por ingresos, un sistema de becas que permita estudiar sin que tengan los recursos para ello y un espacio para la participación y el debate plural en un marco de tolerancia. En aras a la mercantilización, se suele relegar el papel de la Universidad a mero suministrador de mano de obra cualificada al mercado.

Lo anterior, evidentemente, no se escribe para desacreditar que existan formas de mostrar la calidad de las universidades en sus distintos ámbitos de actuación, más aún en momentos de una alta movilidad internacional, lo que lleva buscar siempre la excelencia en la actividad académica. Un ejemplo de esa forma de medición es el Ránking Iberoamericano SIR 2010 (Scimago Institutions Rankings), que mide la cantidad y calidad de la investigación realizada en las Universidades y centros superiores de Iberoamérica.

El papel de la Universidad en la cooperación para el desarrollo

En ese contexto de profunda actividad internacional y de alta movilidad académica es en el que las universidades, en el caso de las que se ubican en países desarrollados, vienen desempeñando su labor en la cooperación internacional para el desarrollo con países del Sur.

Como señala Ángel Gabilondo en el prólogo del libro *Universidad y cooperación al desarrollo*: “La Universidad no sólo es un lugar de adiestramiento y de especialización en ciertas materias u oficios, a los que en la actualidad se ha hecho necesario acreditar profesionalmente, sino que también es un lugar de formación integral. Quiero entender que la formación profesional incluye como elemento sustancial la formación humana. Por ello, es muy importante que en la Universidad se entienda la Cooperación al Desarrollo como estructura misma de la formación individual, como estructura decisiva de lo que significa una formación integral de todas aquellas personas que a ella acuden y, espero, además, que tenga un efecto contagioso para con el resto de la sociedad”.

Recordemos que Ángel Gabilondo fue rector de la Universidad Autónoma de Madrid, una de las que tiene una importantísima labor en cooperación, especialmente de la mano de la Oficina de Acción Solidaria (www.uam.es/otros/uamsolidaria).

Para Jesús Sebastián, “La participación de las universidades como actores de la cooperación internacional al desarrollo se puede fundamentar en dos familias de argumentos complementarios. Por un lado, esta participación es una de las manifestaciones de la función social de las universidades y de su compromiso con la solidaridad, que se torna viable por la motivación e interés de las comunidades académicas, científicas y estudiantiles para colaborar en actividades de cooperación al desarrollo. Por otro, las universidades poseen capacidades, conocimientos y experiencias para poder contribuir a la mejora de las condiciones de vida y a la consecución de los objetivos del desarrollo”.

En “La comarca universitaria”, del libro *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*, Juan Carlos Monedero nos revela alguno de los cambios más sustanciales que han vivido (sufrido) las universidades en los últimos años y, a partir de ahí, cuál es el papel que deben tener tanto internamente como con respecto a la sociedad en la que realizan su actividad. Lo hace transcurriendo por varios apartados: la victoria de la reacción, el desencuentro de la Universidad consigo misma, nuevas pautas culturales para acallar el conflicto, del miedo a la libertad al miedo a la precariedad, les hablé con la razón y me respondieron con el bolsillo...., la conflictiva y nunca acabada construcción de la alternativa deseada.

En esa obra se recoge una frase pronunciada durante el Segundo Congreso de Estudios Universitarios (Argentina, 1932): “No se entiende la Universidad como un organismo del Estado para la formación de las clases dirigentes y la cristalización de las verdades normales de la época, sino como un organismo donde se analicen las ideas científicas, filosóficas, artísticas y sociológicas, con el propósito de dar una cultura en función social para una actuación consciente en las diversas manifestaciones del vivir individual y colectivo. La misión de la Universidad es social en cuanto aquella enseñanza se orienta a incidir sobre la marcha y el perfeccionamiento íntimo y formal de la sociedad en la que la Universidad actúa”. Como podemos leer, conserva una inquietante actualidad.

En paralelo a la evolución de la sociedad española, la Universidad ha venido desempeñando un papel relevante en los distintos acontecimientos que aquella ha vivido. Es imposible, por ejemplo, intentar comprender el proceso de la transición española de la dictadura a la democracia sin conocer el activo protagonismo que la Universidad tuvo; tiempo atrás, como nos recordó Roberto Mesa, el dictador se quejaba de su presencia calificando a los universitarios de “jaraneros y alborotadores”, con motivo de las protestas estudiantiles de febrero de 1956: “en las dictaduras reina la tristeza y el ejercicio del humor, una de las formas más elevadas del pensamiento, es actividad funesta”.

Uno de los cambios más importantes vividos en los últimos tiempos por las universidades españolas tiene que ver con el proceso de internacionalización, que tiene varias dimensiones, entre las cuales cabe destacar su incorporación a la cooperación para el desarrollo, campo en el que viene aportando progresivamente sus múltiples capacidades.

Destaca, en primer lugar, que esa tarea es un ejercicio de responsabilidad que le corresponde desde el espacio público, en cuanto uno de sus deberes en pro de la solidaridad con quienes están en peores circunstancias.

Un ejemplo de esa tarea son las Jornadas de las seis universidades públicas madrileñas sobre el Sahara Occidental, que tratan de concienciar sobre la situación de la antigua colonia española, siendo el tema de 2010: "Una agenda pendiente: descolonización y derechos humanos".

Aunque las universidades españolas tengan su lugar natural de relación con centros latinoamericanos, en los últimos tiempos ha habido un proceso de acercamiento, en línea con otras dimensiones de las relaciones exteriores de España (Plan África, Casa África, mayor presencia de ONGD, ...), a centros del África subsahariana que, aunque todavía incipiente, revela la intención de fomentar la cooperación con entidades muy lejanas hasta ahora en todos los sentidos. Sin duda, la cuestión migratoria es de obligado seguimiento para las universidades.

Estructura y funcionamiento de la cooperación universitaria para el desarrollo

Las universidades se han convertido, por tanto, en uno de los elementos más activos de la sociedad civil, dado que a la Universidad, por tanto, le corresponde, conforme a sus capacidades, no sólo estudiar lo que pasa, sino contribuir a transformar la sociedad (interna e internacional) y contribuir así a un mundo más justo.

El reconocimiento a su papel viene configurado en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo recoge, en el artículo 31 ("Fomento de la cooperación para el desarrollo"), que "El Estado fomentará las actividades de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y sus asociaciones para este fin, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales que actúen en este ámbito, de acuerdo con la normativa vigente y la presente Ley, atendiendo a las prioridades definidas en los artículos 6 y 7".

La puesta en escena de esa actuación universitaria en cooperación para el desarrollo presenta diversas formas institucionales y se manifiesta en distintas actividades que se llevan cabo tanto por cada una de ellas como de forma colegiada.

En cuanto a la actuación colegiada desde el proceso de internacionalización, cabe destacar el papel de la Comisión Española Universitaria de Relaciones Internacionales (CEURI, www.crue.org/areainternacional/ceuri/), de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CEURI).

Está integrada por los/as máximos/as responsables de relaciones internacionales de las universidades españolas y su finalidad principal es la de coor-

dinar la actuación de las universidades en materia de relaciones internacionales con el fin de potenciar una más estrecha colaboración entre ellas.

Según se recoge en su reglamento, la CEURI se orienta por los siguientes objetivos:

a) Recopilar y difundir información en el ámbito universitario de las relaciones internacionales, dirigida particularmente a:

- la organización y gestión de las actividades de cada Universidad.
- organismos e instituciones públicas y privadas, españolas y extranjeras.

b) Promover acciones en materia de:

- encuentros periódicos entre sus componentes.
- grupos de trabajo sobre temas específicos.
- fortalecimiento de vínculos con asociaciones internacionales o extranjeras de fines coincidentes.

c) Definir y desarrollar líneas de actuación comunes acerca de:

- la representación de los intereses de la CEURI ante instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- la búsqueda y obtención de mayores recursos para el desarrollo de actividades de ámbito internacional.
- la formulación de propuestas y recomendaciones generales ante los organismos nacionales o internacionales que tengan competencias en materia de relaciones universitarias.
- el fomento de la dimensión internacional de la educación superior.

Actualmente la CEURI cuenta con cuatro comisiones de trabajo: de promoción internacional, de América Latina, de programas europeos y de cooperación universitaria al desarrollo.

Aunque todavía en fase de progresiva implementación, es importante la puesta en escena del **Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo** (OCUD) (www.ocud.es), que tiene como objetivo ser el punto de referencia en ese ámbito en España. El Observatorio pretende convertirse en un elemento central en la red de estructuras de cooperación para el desarrollo de todas las universidades españolas. Para ello, se ha creado un sistema integrado de información que permite mejorar el conocimiento de la CUD, homologar acciones, y elaborar estrategias conjuntas.

En mayo del año 2000, con el fin de establecer unas bases para la Cooperación Universitaria para el Desarrollo, el CEURI adoptó un documento, que asumiría la CRUE, titulado "Estrategias de Cooperación Universitaria al De-

sarrollo”¹⁶ y que establece varias metas y objetivos que pretendían llevarse a cabo dentro de un Plan de Acción. Se trata de cuatro metas típicas del ámbito de la cooperación para el desarrollo, que se intentan alcanzar mediante acciones inherentes a las actividades propias de la Universidad, como son la educación, la sensibilización y la investigación.

Este documento se ha completado con otros más específicos, que recogen aspectos que han ido surgiendo de la propia evolución de la cooperación para el desarrollo, y que refuerzan, pero también delimitan, el papel de la CUD. Son:

- Código de conducta de las universidades en materia de cooperación para el desarrollo.
- Protocolo de actuación de las universidades frente a situaciones de crisis humanitarias.
- Manifiesto de las universidades Españolas en la Campaña del Milenio en la lucha contra la pobreza.

Acompañando a esta elaboración de documentos, se ha producido una sistematización de las acciones de CUD que ha permitido elaborar una consensuada tipología, la cual divide los espacios de la CUD en cuatro:

- Actividades de formación de grado y postgrado. Actividad tradicional de la Universidad, que destaca el nuevo Plan Director cuando insta a avanzar en la formalización de estudios de desarrollo.
- Actividades de investigación, donde predominen los estudios de desarrollo sin agotarse en las investigaciones tipo asesoría, dedicadas al análisis de acciones concretas.
- Actividades de cooperación y asistencia técnica en otros países. De nuevo el Plan Director destaca el papel de la Universidad, entre otros, en la cooperación bilateral no directa. Además, no debe excluirse que, dentro de su autonomía financiera, las universidades puedan llevar a cabo proyectos propios de cooperación al desarrollo, sobre todo en aquellos sectores que resulten especialmente adecuados a las características de la Universidad, como la capacitación profesional o la educación social.
- Actividades de sensibilización y difusión.

Estas acciones coinciden en gran medida con las planteadas en las Estrategias de Cooperación Universitaria al Desarrollo.

¹⁶ Aprobada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) el 28 de septiembre de 2000.

Actualmente, la Cooperación Española se rige por el III Plan Director para el periodo 2009-2012. En el mismo, se reconoce la influencia que tuvo el proceso de análisis del I Plan Director y de elaboración del II Plan Director para mejorar la calidad de la ayuda, poniendo como ejemplo la incorporación ex profeso de algunos actores, tales como las universidades, actores que desde entonces vienen participando en los procesos de validación de la cooperación española.

Así, aunque el vigente Plan Director no incluye un listado de actores de la cooperación para el desarrollo, a lo largo de todo el texto se destaca la importancia de la Educación para el Desarrollo, la Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo, como fundamentales en los procesos de desarrollo, y de las universidades como entes clave en estos aspectos.

Del papel de las universidades en estos ámbitos el nuevo Plan Director incluye también algunas críticas, como la escasa coordinación interuniversitaria, la débil profesionalización y formalización de estudios sobre el desarrollo; aspectos todos que serán tratados más adelante. Frente a éstas, destacan algunos aspectos donde la participación de la Universidad es fundamental. El más importante: la investigación en estudios de desarrollo. Propone incluso instrumentos propios, como los Programas de Cooperación Interuniversitarios; y otros compartidos, pero donde las universidades juegan un papel protagonista, como la Educación para el Desarrollo.

Pero no sólo desde la cooperación oficial que lleva la Administración General del Estado podemos comprobar el trabajo de las universidades. Desde la cooperación descentralizada, varias comunidades autónomas han previsto un papel para las universidades en sus programas de cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, el Gobierno Vasco destaca en este campo, habiendo establecido líneas específicas para programas de becas, formación e investigación casi desde los inicios de su programa de cooperación.

La Estrategia de Educación para el Desarrollo de la cooperación española, elaborada por M^a Luz Ortega Carpio (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008; disponible desde la página de la AECID, www.aecid.es), constituye un punto central de referencia en este ámbito; en ella que se afirma: "Recogida en nuestro Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, la Educación para el Desarrollo tiene como meta final cambiar la forma de pensar partiendo de una comprensión de los mecanismos de interdependencia y exclusión del mundo, para así tomar conciencia de la importancia de la solidaridad internacional como herramienta para la construcción de un mundo más justo. A través de la investigación, la sensibilización, la formación y la comunicación, la Educación para el Desarrollo debe crear un entorno social intercultural adecuado, sensibilizar a la sociedad y estar basada en la pluralidad y multiculturalidad, descartando propuestas discriminatorias o estereotipos negativos".

Para dar coherencia a la pluralidad, las universidades españolas, por medio de la Comisión de Cooperación al Desarrollo adscrita al CEURI-CRUE, adoptaron, el 5 de mayo de 2006, el Código de conducta de las Universidades en materia de cooperación al desarrollo (www.ucm.es/dir/1824.htm). Se basa en el principio de que "La participación de las Universidades en la cooperación internacional al desarrollo descansa en la consideración de este último como un proceso de progreso, cambio social, económico, político, cultural, tecnológico, etc. que, surgido de la voluntad colectiva, requiere la organización participativa y el uso democrático del poder por los miembros de una colectividad".

Según dicho Código, "se entiende la Cooperación Universitaria al Desarrollo como el conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel". Partiendo de esa base, "la cooperación al desarrollo de las universidades, al igual que la de otras instituciones y agentes sociales, constituye una actividad inserta en el contexto de las relaciones internacionales y en estrecha relación con las políticas globales que determinan los procesos de desarrollo, sobre los que pretende influir. Ello requiere una coherencia general entre los objetivos de largo plazo y las acciones concretas que se lleven a cabo, así como entre los resultados perseguidos y los medios empleados".

En un plano más operativo, las universidades se han ido dotando de los recursos necesarios para tener una presencia propia en la cooperación para el desarrollo, aprovechando su potencial en distintos niveles. Bien es cierto que los problemas coyunturales y estructurales que afectan a las universidades españolas, a unas más que a otras, dificulta en gran medida una mayor actividad.

La consolidación de un espacio propio en la política de cooperación, habilita a representantes de las universidades a ocupar puestos en entidades y organismos pertenecientes a la toma de decisión, si bien con carácter consultivo, como es el Consejo de Cooperación, así como a una activa presencia en foros y congresos nacionales e internacionales.

Con la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, en forma de grados y posgrados, se abre la oportunidad para incorporar al ámbito universitario enseñanzas que, en muchas ocasiones, obedecían a la buena voluntad de algún grupo de profesores, pero que ahora formarían parte de la enseñanza reglada, aprovechando la oportunidad que supone la relación con otros centros europeos especializados en los estudios sobre desarrollo. Sin embargo, las dificultades, de todo tipo, que está teniendo la adecuación de las universidades españolas a dicho Espacio Europeo, cuestionan la efectividad y la oportunidad mencionada.

Acompañando a esas tareas, se vienen estableciendo otras como las de asesoramiento, consultoría y evaluación.

Por otro lado, conviene tener en cuenta que la constante y progresiva presencia de las universidades en este terreno puede generar disfuncionalidades: las (díficiles) relaciones con otros actores de la cooperación, especialmente con las ONGD.

La cooperación para el desarrollo desde la Universidad Complutense de Madrid

Entre las funciones de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), según sus Estatutos, aprobados por Decreto 58/2003 de 8 de mayo (BOCM del 28), se establece en su artículo 3.2 que: "Son funciones de la UCM al servicio de la sociedad: g) Favorecer el intercambio científico, la movilidad académica y la cooperación para el desarrollo de los pueblos". Por tanto, se reconoce el papel de la Universidad en un aspecto sustancial de la vida académica.

En el caso concreto de las acciones de cooperación de la UCM, se ejercitan fundamentalmente por el Vicerrectorado de Relaciones Institucionales y Cooperación; las actividades previstas son: convocatorias anuales de proyectos de cooperación para el desarrollo, que llegan a la VII convocatoria en 2010; cursos dirigidos a todos los miembros de la UCM para la formación en identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo; jornadas de cooperación para el desarrollo para presentar los resultados de los proyectos financiados en las convocatorias anuales; inventario técnico de los cooperantes de la UCM; constitución del Fondo UCM de Cooperación para el Desarrollo, con la participación de los Centros 0,7 UCM, Rectorado, Fundación General de la UCM, AECID, Grupo Santander y Comunidad de Madrid; firma de Convenios de colaboración con otras instituciones en materia de cooperación para el desarrollo.

Todo ello forma parte del Programa de cooperación para el desarrollo que, impulsado desde el Vicerrectorado, cuenta con la activa participación de miembros de la comunidad universitaria, en sus tres estamentos: profesorado, personal de administración y servicios, y estudiantes.

En una Universidad grande como la UCM, el ejercicio continuado de esa labor de cooperación ha permitido también conocer distintas iniciativas llevadas a cabo de forma individualizada en el ámbito de la cooperación, como por ejemplo en el campo de los dentistas. Aparece así un 'catálogo' de actividades y de personas altamente comprometidas, que sirve para conocer esa actividad, pero también para potenciarla desde un escenario más amplio.

Se han puesto en marcha otras acciones que vienen a completar el pro-

grama de cooperación, como un proceso de evaluación interno de las convocatorias anuales de proyectos, que permita también extrapolarlo a otros centros universitarios, o la realización de prácticas en centros extranjeros por estudiantes de la UCM (Becas para la realización de prácticas externas, prácticum y proyectos de fin de carrera en cooperación para el desarrollo).

Además, la UCM cuenta con centros de reconocida trayectoria y experiencia, como el Instituto de Cuestiones Internacionales o IEPALA. Mención especial merece el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, que viene desempeñando una consolidada tarea en formación e investigación en desarrollo, como prueba la convocatoria para la XXV edición del Magíster en Cooperación Internacional, que organiza dicho centro.

La UCM cuenta también con la ONG Solidarios para el desarrollo, que tiene como objetivos prioritarios el voluntariado social, la cooperación con los pueblos empobrecidos del Sur y la sensibilización de la sociedad en temas de justicia social y solidaridad.

Compromiso activo en tiempos difíciles

Aunque es mucha la tarea realizada por las universidades españolas en cooperación para el desarrollo, seguramente es todavía mayor lo que queda por hacer. Más aún si tenemos en cuenta el difícil escenario en el que estamos, con una crisis económica globalizada que, curiosamente, repercute más negativamente en quienes menos son responsables de que exista.

Los ajustes y recortes pueden poner también en cuestión las políticas públicas y, escribiendo este texto, conocemos la decisión del Gobierno de disminuir en 800 millones de euros la Ayuda Oficial al Desarrollo de España para este año y para 2011. Lo que arrastrará, sin duda, a que otros estamentos apliquen también medidas restrictivas en varios sectores.

También es cierto que es en estos momentos donde cada uno/a debe estar a la altura de las circunstancias y, sin dejar de reconocer un escenario muy complicado, cumplir con las tareas encomendadas y no renunciar a principios básicos, aunque haya recortes.

Por ello, las universidades, que no permanecen ajenas a esa compleja realidad, sufrirán también el impacto de la crisis, pero deberán también hacer frente a las obligaciones y compromisos asumidos, con los sabidos recortes.

Así, desde el ámbito de la cooperación debe continuarse la línea seguida para aumentar la formación, la investigación, el análisis, el conocimiento, la educación en valores, la sensibilización, y el apoyo a aquellas entidades que tienen en la Universidad un espacio para transmitir su trabajo. La Universidad

también es un espacio que debe preservar el pensamiento crítico, la denuncia, la protesta y la propuesta cuando se pongan en cuestión principios básicos de convivencia (interna y externa).

En un marco de referencia, podemos establecer una serie de propuestas para mejorar el trabajo de las universidades en cooperación con respecto al papel que deben desempeñar por mejorar la cooperación para el desarrollo:

Desde dentro:

- Empezar por casa, creando o revitalizando los espacios para la cooperación en los distintos estamentos universitarios: profesorado, PAS y estudiantes, especialmente estos últimos. Hacemos muchas cosas para los/as estudiantes, pero sin los/as estudiantes.
- Tener como guía la educación en valores, siendo uno de los sustanciales el de la solidaridad y la cooperación.
- Potenciar la cooperación para el desarrollo en los organismos de cooperación interuniversitaria. Sobre todo en la CRUE. El OCUD es un buen ejemplo.
- Incorporar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a redes universitarias, como Universia.
- Cooperar más con las Universidades y centros del Sur, tomando como referencia el modelo de cooperación europeo. Sin descuidar, por supuesto, otras regiones, centrar nuestra actividad en el área latinoamericana, no sólo desde la dimensión bilateral, sino potenciando el espacio latinoamericano de enseñanza superior.

Dentro del contexto de la cooperación internacional para el desarrollo:

- Reducir la desconexión, el que vivamos en mundos separados con el resto de la sociedad, instituciones públicas y privadas.
- Aprovechar el dinamismo de la cooperación oficial española y su compromiso (y hechos) por aumentar la cantidad y la calidad de la ayuda, recuperando el diálogo, la concertación y el consenso con los/as interlocutores/as sociales (y la Universidad es uno de ellos). Dinamizar la presencia en órganos de consulta y deliberación (Consejo de Cooperación, Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, entre otros).
- Ante la dispersión de actores, la Universidad –en cuanto a entidad que dispone de una gran autonomía- puede ser catalizador de distintas acciones y enfoques.

- No somos competidores en busca del mercado de la ayuda, no queremos/debemos ocupar el espacio que ya tienen otras entidades, especialmente las ONG. Nuestro ánimo no es la competitividad, sino la complementariedad. Crear sinergias, no promover recelos.

Para el cumplimiento de estas tareas, y otras que no se especifican aquí, es necesario un esfuerzo conjunto que mire, además, a la tarea de la solidaridad, tan importante en situaciones de dificultades como las que vivimos.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Arias Careaga, Silvia / Molina Bayón, Estefanía (2008). Universidad y cooperación al desarrollo: la experiencia de las universidades de la ciudad de Madrid. Red Universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo, Madrid. Madrid, Los Libros de La Catarata.
- 2) Hernández Tristán, Rafael (2010). Balance y perspectivas de la cooperación universitaria al desarrollo en España, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 26
- 3) Miláns del Bosch Portolés, Iván / Madrazo Rivas, Enrique / De la Torre Días, Francisco Javier (coords.)(2002). La Universidad como agente de cooperación al desarrollo. Madrid, Dykinson.
- 4) Monclús Estella, Antonio (coord.)(2001). Educación para el Desarrollo y Cooperación Internacional. Madrid, Editorial Complutense.
- 5) Sebastián, Jesús (2004). Cooperación e internacionalización de las universidades. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- 6) Sebastián, Jesús (coord.)(2000). La Universidad como espacio para la cooperación iberoamericana. Valladolid, Universidad de Valladolid.
- 7) Unceta Satrústegui, Koldo (2004). Análisis del papel de las Universidades en la estrategia general de la cooperación al desarrollo. Informe solicitado por la Subdirección General de Planificación de Políticas de Desarrollo, de cara a la elaboración del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- 8) Unceta Satrústegui, Koldo(2007). La cooperación al desarrollo en las universidades españolas. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- 9) AA.VV: Cooperación universitaria al desarrollo. Jornada de trabajo del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.
- 10) Congresos "Universidad y cooperación al desarrollo". (2001 Valladolid, 2004 Murcia, Madrid, Barcelona)

CAPÍTULO 5

LA FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

M^a NIEVES LAGARES DIEZ

**Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Directora del Master de
Gestión de Cooperación Internacional y ONG de la
Universidad de Santiago de Compostela**

Hace algo más de veinte años que nuestro país comenzó a desarrollar una entonces incipiente política de cooperación, orientada fundamentalmente a formar parte de las instituciones y de los instrumentos que participaban en el desarrollo de los países con economías deprimidas. En los años 80, España se convirtió en un país donante y en el año 1991 entró a formar parte del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), el órgano de la OCDE, encargado de establecer los criterios de cooperación internacional y de vigilar su ejecución. Desde aquellos primeros momentos hasta nuestros días, se fueron creando las estructuras políticas y técnicas necesarias para poner en práctica los principios básicos que debían regir las políticas de cooperación al desarrollo, y al mismo tiempo, de manera simbiótica, se fue tejiendo una red de organizaciones y asociaciones que daban respuesta, en buena medida, a muchas de las expectativas ciudadanas en materia de ayuda al mundo en vías de desarrollo. Esta simbiosis entre principios, estructuras institucionales y tejido organizativo-participativo fue veloz, pero no exenta de crisis y desencuentros por fallos de adecuación, control y evaluación que en nuestros días, y en los mo-

mentos de crisis que atravesamos, seguramente debemos reevaluar. El camino, pues, no ha sido fácil y ha estado marcado, a nuestro juicio, por algunas decisiones determinantes que nos permiten hablar de la consolidación del sistema español de cooperación al desarrollo.

No es nuestra intención hacer, en estas páginas, un recorrido exhaustivo por todos esos momentos decisivos, tan solo queremos señalar la incidencia que algunos de ellos tuvieron al poner de relieve la importancia de formar expertos en cooperación internacional. Fueron muchos los pasos institucionales dados, hasta llegar en el año 1988, a la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La Agencia se constituye como un órgano autónomo vinculado al Ministerio de Asuntos Exteriores, “responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración (convenios, acuerdos) con otras entidades nacionales e internacionales y Organizaciones No Gubernamentales”¹⁷.

La creación de un órgano específico encargado de la gestión de la política de la cooperación evidencia algunas cosas: en primer lugar, el compromiso del Gobierno español en la cooperación con otros países más necesitados dentro de una estrategia de acción y proyección exterior; en segundo lugar, la institucionalización organizativa de este tipo de acción estratégica, cada vez con más peso en la definición de la política exterior española¹⁸ y, por último, pone de manifiesto la necesidad de disponer de recursos materiales y de recursos humanos adecuados.

Estos tres factores ligados a la creación de la agencia son de especial importancia porque suponen una nueva lectura sobre la cooperación tanto a nivel externo como interno. A nivel externo, España reconoce el valor de su cooperación dentro de su política exterior. Para un país de limitada potencia económica y de menguada proyección exterior de su economía; de casi nula cooperación militar en las grandes estructuras y en los grandes conflictos internacionales; y que se encuentra en un momento de reconstrucción de su imagen tras una transición vista con buenos ojos por el conjunto internacional, hacer de la cooperación al desarrollo una de sus marcas estrella es, sin duda, un buen camino de proyección internacional. A nivel interno, la construcción de una estructura específica orientada a las necesidades específicas de la cooperación y, sobre todo, la dinamización de un tejido organizativo que encuentra en la cooperación un espacio de participación, identificación y realización laboral novedoso tiene un valor incalculable.

¹⁷ De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ver González-Badía Fraga, Juan y Ruiz Seisdedos, Susana; *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Unión Iberoamericana de municipalistas, Granada, 2004, pág. 55.

¹⁸ No hay que olvidar que desde el 2008, la denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores pasa a ser Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Porque la Agencia no sirvió sólo para hacer tangible y reconocible la concreción de algunos valores, principios y anhelos de los grandes sectores de la cooperación. La creación de la AECl supuso la institucionalización de la cooperación misma, y la fijación discursiva de los valores, principios y objetivos tradicionalmente ligados a ella. No es pues sólo el instrumento, es la institucionalización del proyecto, y como sabemos, los procesos de institucionalización llevan parejos la incorporación, objetivación y concreción de los valores asociados.

De este modo, mientras la cuota del 0,7% del PIB sigue siendo una meta lejana, el discurso sobre el 0,7 es un discurso articulado y forma parte ya del acervo común de la cooperación y de la política general. Es cierto que en los presupuestos no existe un correlato inmediato de esta asunción discursiva, pero no es menos cierto que la fijación discursiva del 0,7 ha permitido el avance alcanzado hasta nuestros días y ha situado a los actores de la cooperación en actitud legítimamente reclamante. Esta posición de legitimidad reclamante es deudora casi exclusivamente del proceso de institucionalización discursiva de los objetivos.

Este proceso de institucionalización de la cooperación y de los discursos a ella ligada genera también requerimientos técnicos y de control que sirvieron para construir la demanda de profesionales con formación especializada orientada hacia los fines y objetivos de las políticas del desarrollo y de la gestión de esas políticas en todas sus dimensiones. Y estos requerimientos se han ido imponiendo paulatinamente tanto dentro como fuera de la Administración, a través de la generalización y normalización de los procesos.

Esto no significa que los desafíos a los que se enfrentaba la cooperación española en sus primeros años hayan sido, ni siquiera en los terrenos de su propia gestión, totalmente superados, más bien al contrario, son todavía muchas las debilidades que muestra, entre otras, un complejo entramado político-administrativo que pide a gritos instrumentos de coordinación y programación eficaces; no obstante, debemos reconocer que una de las principales fortalezas reside precisamente en la profesionalización del sector.

Efectivamente, si algo ha variado sustancialmente durante estos años es la profesionalidad y también la capacidad de las personas ligadas al mundo de la cooperación. No hace más de quince años todavía se sostenía el debate sobre el voluntariado y la profesionalización de la cooperación, como si estos fueran planteamientos excluyentes, y como si la idea de profesionalización supusiera un demérito para las personas que veían la cooperación más para la "acción caritativa" que para la "acción política". Hubo que andar un largo camino para hacer comprender a muchos ciudadanos y a no pocos gobernantes que el hecho de que la cooperación hiciera referencia al espacio de la solidaridad no lo alejaba del ámbito de la política y de la gestión, muy al contrario lo circunscribía al terreno de las políticas de solidaridad y requería de

profesionales tan especializados, tan solventes y con las mismas necesidades de estabilidad profesional que cualquier otro espacio de gestión.

Hoy podemos hablar de un colectivo de trabajadores públicos y privados que se dedican al mundo de la cooperación al desarrollo. Ya nadie cree que la cooperación pueda estar gestionada desde estructuras no profesionalizadas, y este cambio redonda no sólo en el aumento del número de profesionales, en el que se incluye tanto al cuerpo de funcionarios o de empleados públicos como al conjunto de técnicos y expertos de las diversas Organizaciones no Gubernamentales, sino también en el nivel de cualificación profesional alcanzado.

Una muestra de la demanda de exigencia profesional en el sector ha sido la aparición de numerosos cursos de postgrado (másteres, cursos de especialización) impartidos por universidades, centros de estudios y de investigación y otro tipo de instituciones dedicadas a la formación¹⁹. El papel de las universidades ha sido fundamental a la hora de incorporar a su oferta de estudios de postgrado el título de cooperación internacional, como una forma de dar respuesta a una demanda creciente, desde todos los niveles políticos y administrativos (local, regional, nacional, europeo e internacional), de sistematizar conocimientos y herramientas relacionados con el desarrollo. Algunos de estos programas de postgrado están funcionando desde hace más de una década y constituyen una oferta consolidada dentro del panorama universitario español²⁰. El resultado se traduce en la formación especializada que miles de alumnos, procedentes de todas las áreas geográficas, han recibido como técnicos y expertos en cooperación al desarrollo. Sólo por la Universidad de Santiago han pasado casi 300 estudiantes, en estos once años, de los cuales alrededor del 30% procedían de otros países, en su mayoría de América Latina (17%), y en menor medida, aunque también, de Europa, África y Asia.

A esto debemos añadir las diversas convocatorias de becas de estudios y de prácticas realizadas desde instituciones públicas y privadas. La colaboración entre administraciones, universidades, fundaciones y otro tipo de entidades para promover la ampliación de conocimientos teóricos y prácticos de estudiosos y profesionales de todas las nacionalidades ha sido uno de los elementos fundamentales que ha permitido impulsar en España el proceso de profesionalización de la cooperación. En este aspecto, tenemos que separar las convocatorias generales dirigidas a todos los que se dedican a la cooperación al desarrollo, de aquellas específicas orientadas hacia grupos concretos

¹⁹ Es difícil precisar el total de cursos y másteres que se ofertan actualmente en España ya que no nos consta que exista ningún registro oficial, aún así, los que aparecen en la red relacionados con el término cooperación internacional ó cooperación al desarrollo rondan la cincuentena.

²⁰ Probablemente, el Máster decano en este campo es el organizado por el Instituto de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid, que cumple en 2010 los 25 años de existencia. Dentro de este grupo de Másteres más veteranos se encuentran el de la Universidad del País Vasco y el de la Universidad de Santiago de Compostela, que este curso que termina 2009-2010 ha celebrado su undécima edición.

de estudiosos o profesionales procedentes de determinadas zonas geográficas. Dentro de este segundo tipo de convocatorias se encuentra el conocido Programa de Formación de la Fundación Carolina, institución destinada a la cooperación en el ámbito de la educación y de la cultura entre España e Iberoamérica, y aquellos otros países que mantengan con España vínculos especiales. El número total de becas y ayudas correspondiente a la convocatoria del curso 2010-2011 se eleva a 1.645, en las que se incluyen cuatro modalidades: becas de postgrado, de doctorado y postdoctorales, de formación permanente y becas institucionales²¹. En el apartado específico de postgrados del Área de Desarrollo Económico e Integración Regional y de Cooperación Internacional, el número de becas es de 33 para un total de 8 Másteres o Cursos. En este caso, nos resulta especialmente llamativo no el total de becas concedidas sino el elevado número de solicitantes que participan en el Programa cada año, lo cual no deja de ser un claro síntoma de cómo, en este tiempo, la cooperación se ha ido perfilando como un ámbito de actividad profesional²².

Se trata de contribuir al desarrollo de los países receptores de la ayuda a través de la formación técnica y especializada de sus titulados, como un medio de transferir conocimiento e investigación al conjunto de sus sociedades. Un objetivo que comparten las universidades que participan en el Programa de formación de la Fundación Carolina, haciéndose responsables, una vez finalizados los estudios, del retorno de los estudiantes a sus países de origen.

Entre las múltiples iniciativas relacionadas con la profesionalización, debemos señalar el Programa de Jóvenes Cooperantes de la AECID, convocado conjuntamente por el Instituto de la Juventud y por el Instituto Nacional de Empleo y dirigido a jóvenes titulados superiores españoles para la realización de proyectos de cooperación en las oficinas exteriores de la Agencia. Un Programa que no ha parado de crecer desde su nacimiento en 1990. A esta iniciativa se suman, las ayudas para Prácticas de formación en programas de cooperación al desarrollo, desde el 2001, además de convocatorias de Prácticas Profesionales a partir de convenios con agencias y organismos para el desarrollo de la Unión Europea y de Naciones Unidas.

A todo lo anterior se une la consolidación de una red, cada vez mayor, de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo. Una amplia diversidad de organizaciones que surgen a lo largo de la geografía española, que actúan en los diferentes niveles políticos y administrativos de acuerdo con los principios y objetivos de las políticas de cooperación internacional. Actual-

²¹ La Fundación Carolina funciona desde el 2000, como una institución singular dentro del sistema de cooperación español, con el objetivo de servir de puente entre los diferentes actores públicos y privados en el desarrollo de sus actividades de cooperación internacional. La convocatoria de becas que se inició en el período 2002-2003 se mantiene hasta el momento.

²² Sirva como ejemplo de lo que decimos, el número de solicitantes que tuvo el Máster de la Universidad de Santiago de Compostela en los últimos tres años para un total de 3-4 becas por año, y que asciende a 2500 solicitudes.

mente, en el registro oficial de la AECID figuran inscritas cerca de 1.800 ONGD, requisito imprescindible para la participación en convocatorias públicas de subvenciones al sector²³.

Este último dato no deja de ser un reflejo del crecimiento y la expansión de un sector que no ha dejado de transformarse en los últimos años, como consecuencia, entre otras variables, de una permanente profesionalización.

Formación de personas expertas en cooperación

El objetivo de estas líneas no es otro que explicar en qué consiste formar expertos en cooperación, cuáles son las claves de la formación de un/a cooperante. La pregunta que parece pudiera responderse de manera sencilla no lo es tanto si pensamos en la complejidad que encierra la actividad de la cooperación y en la construcción de un modelo de carácter internacional. Por esta razón, vamos a referirnos primero al paso de la acción voluntaria a la acción del/a cooperante.

Para ello planteamos las siguientes cuestiones: ¿Por qué ya no es suficiente contar con la acción del voluntario y resulta imprescindible la función del/a cooperante? ¿Por qué es necesaria la formación de expertos en cooperación internacional? Podemos apuntar varias razones:

1. Independientemente, del grado de compromiso y solidaridad necesario en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, **el desarrollo de un pueblo es un proceso complejo y heterogéneo** por múltiples razones que afectan al proceso.
 - a) En primer lugar, se trata de un proceso en el que intervienen múltiples y muy diversos actores, individuales y colectivos, personales e institucionales, y todos ellos con diversos motivos y rangos de conectividad con la acción (líderes y grupos locales, gobiernos, técnicos, expertos internacionales, beneficiarios).
 - b) En segundo lugar, las acciones de la cooperación persiguen diversos objetivos, en sectores diferentes, muchas veces muy especializados (salud, educación, infraestructuras, agricultura, pesca...) y con un impacto, y unas posibilidades de evaluación del impacto, diferente (a corto, medio o largo plazo) aunque siempre desde la perspectiva y la lógica de la sostenibilidad.
 - c) En tercer lugar, las acciones de la cooperación afectan a la vida de personas y grupos, pero deben procurar no alterar las estructuras y lógicas de pensamiento y acción del espacio en el que se produce.

Todo ello provoca que la acción del/a cooperante deba seguir pautas es-

²³ Ver página oficial de la AECID, www.aecid.es

tandarizadas, vinculadas a la complejidad de los procesos, que reconocen, analizan y evalúan según parámetros también estandarizados, y que por lo tanto, no responde prioritariamente a aspectos vinculados a la propia emotividad de los actores de la cooperación. Confundir la solidaridad emotiva de los actores de la cooperación con las necesidades de la intervención genera enormes perturbaciones de las que generalmente salen malparadas personas y comunidades.

2. Al mismo tiempo, y al margen de la cantidad de recursos, tangibles o intangibles, de los que se disponga, por parte de los países y de los agentes, para llevar a cabo la ayuda internacional al desarrollo, la cooperación requiere de **un modelo de gestión eficiente, a través del cual, sea posible hacer más con menos**. Se trata de mejorar la cooperación no sólo a través de un incremento de la cantidad de recursos sino a partir de **un aumento de la calidad de la ayuda**.

Y esto conlleva no sólo una clara priorización de los fines sino también una dedicada atención a la maximización de la eficiencia en el uso de los recursos económicos y humanos. Porque el aumento de la calidad en la ayuda parte del correcto diagnóstico de los objetivos y de una buena definición de los abordajes, cada vez más necesitados de ser definidos en términos estratégicos.

Pero la eficiencia en la cooperación no debe pasar únicamente por la priorización de los fines y la adecuada utilización de los recursos económicos y humanos; cada vez se hace más necesario practicar una buena economía de los intangibles, cuyo análisis y evaluación está todavía dando sus primeros pasos.

3. La Cooperación se encuadra dentro de los parámetros de la política y de la gestión asociada al orden político. Es ejercida por agentes diversos, que responden a motivaciones diversas, pero que encierra objetivos explícitamente políticos, a saber, la transformación de las condiciones sociales en la que se inscribe la acción. En este sentido, el uso de metodologías y modelos propios de la implementación, análisis y evaluación de las políticas nos permite adentrarnos en el conocimiento de los logros alcanzados. La gestión de calidad y la evaluación de políticas se incorpora a la gestión de la cooperación incidiendo en el **análisis y la evaluación de los proyectos**. La identificación de necesidades y la medición de los efectos se convierte en una herramienta técnica y política al servicio de la cooperación, más concretamente al servicio de los objetivos de la cooperación.

Estas razones, entre otras, hacen pues, imprescindible sustituir la voluntad por la profesionalización de la acción. Las buenas intenciones sólo no

bastan y, desde cualquier perspectiva, resulta necesario por parte de todos los actores de la cooperación un trabajo de planificación, ejecución y evaluación que garantice ciertos resultados y permita medir sus efectos. En este sentido, la cooperación requiere una cierta "expertise", unos conocimientos y capacidades específicos relacionados con la política y la gestión del desarrollo social.

A partir de este planteamiento: ¿Qué significa profesionalizar la cooperación?

1. **Significa la participación de profesionales**, en su mayoría titulados universitarios (aunque no siempre), en la programación y ejecución de los proyectos. Profesionales de todas las titulaciones que utilizan sus conocimientos específicos en la ayuda al desarrollo, dentro de los diferentes sectores productivos y de actividad social de los países receptores de la ayuda.
2. Significa, la necesidad de formar a estos profesionales, de acuerdo con los requerimientos propios de un modelo de gestión eficiente de los proyectos. Esto supone, por un lado, **el conocimiento de instrumentos y técnicas específicos del ciclo de gestión de proyectos**. Por otro, la adquisición de capacidades y destrezas dirigidas a optimizar el uso de recursos y la dirección de equipos de trabajo en el proceso de ejecución de los proyectos. De ahí, la importancia del **uso de una metodología concreta de trabajo dentro de lo que conocemos como el "Ciclo de Gestión de Proyectos"**, que abarca la formulación, implementación y evaluación de los mismos.
3. Significa, también, dotar a estos profesionales de los conocimientos y las capacidades adecuadas para el establecimiento de sinergias de trabajo y de colaboración entre los diferentes agentes cooperantes y los destinatarios de la ayuda. La cooperación es una forma de acción política, que requiere de la comprensión de la realidad (política, social, económica y cultural) sobre la que se actúa y es, al mismo tiempo para los gobiernos, una política pública, que encierra principios y objetivos ligados a una determinada concepción de Desarrollo. **Es, por tanto, necesario conocer el origen y la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo, los mecanismos nacionales e internacionales desde los cuales se opera y los valores y actitudes sobre los que se sustentan las diversas políticas.**
4. Además, los actores y los sujetos de la cooperación realizan su trabajo en condiciones ciertamente diferentes a las que contemplan nuestro día a día, ya sea porque trabajan en terreno, o porque su quehacer hace referencia a la comprensión de situaciones de excepcionalidad. En este sentido, requiere también de una preparación específica para ser capaz de analizar e implementar, a veces sólo valorar la implementación, bajo condiciones no habituales o con referencias no habituales, y que deben ser incorporadas en un juicio de racionalidad procedimental.

De acuerdo con todas estas exigencias, la formación de expertos en cooperación debe contemplar, al menos, los siguientes aspectos teórico-prácticos:

En el plano teórico:

1. Un amplio conocimiento de lo qué significa el Desarrollo, de las diferentes concepciones y de la historia de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Un conocimiento desde una perspectiva multidisciplinar que contribuya, al mismo tiempo, a la comprensión del escenario político-económico internacional dentro del cual se generan los programas de desarrollo y dentro del cual actúan los diferentes agentes.
2. Saber quiénes son los diferentes actores de la cooperación y cómo se organizan.
3. Identificar los retos y las oportunidades de la cooperación al desarrollo.
4. Conocer y manejar los instrumentos y las técnicas de gestión propias de la Gestión de Proyectos, en sus distintas fases: identificación, ejecución y evaluación, así como todo lo relativo al diseño y la implementación de políticas públicas.
5. Conocer los instrumentos político-administrativos de la Cooperación Internacional.

En el plano práctico:

1. El desarrollo de un conjunto de habilidades y capacidades personales como son: habilidades organizativas, capacidad de trabajo en equipo, capacidad para la resolución de problemas, capacidad de liderazgo, etc.
2. Y tan importante como lo anterior, la adquisición de una serie de actitudes personales relacionadas no sólo con la idea de solidaridad y del compromiso social sino también con la necesidad de adaptación a un entorno y una cultura diferentes, con la idea de respeto a otras costumbres y tradiciones, en definitiva, actitudes fundadas sobre valores propios de la cultura democrática como la tolerancia.

La Universidad como un actor de la Cooperación Internacional

En este escenario y, atendiendo a las múltiples necesidades del proceso de formación de la cooperación, la siguiente cuestión es saber cuáles son las funciones que cumple la Universidad, y que pueden determinar, como un agente específico de la cooperación que es, su papel activo ante los nuevos retos que plantean las políticas de desarrollo. En otras palabras, **¿cuál debe ser entonces el papel de la Universidad?**

Como reconoce Javier Fonseca, "el ámbito universitario es un espacio para el trabajo a largo plazo, concepto fundamental en todo proceso que se plan-

tee afrontar cuestiones estructurales, más allá de las intervenciones puntuales o de emergencia”²⁴. En este sentido, la Universidad como fuente de generación y transmisión de conocimiento, está al servicio de:

1. En primer lugar, **la formación**. La Universidad debe dar formación en todos esos aspectos teórico-prácticos que antes mencionábamos, a través de cursos de carácter multidisciplinar donde la acción política constituye el eje vertebrador de la cooperación. En este punto, el reunir a especialistas de todos los campos del conocimiento científico representa una fortaleza de los estudios de cooperación, en la medida que sus aportaciones cubren las distintas dimensiones del desarrollo: la económica, la social, la cultural, la política y de gestión.
2. En segundo lugar, y como un elemento íntimamente ligado al de la formación, debe fomentar **la investigación** y el estudio de todos aquellos factores que intervienen en el origen y desarrollo de la cooperación como un modelo de acción política y en su transformación en una política pública. Es evidente que ésta no es precisamente una tarea fácil, el propio concepto de Desarrollo es amplio y se escapa de una única definición, sin embargo, la reflexión sobre sus contenidos y los diferentes enfoques ligados al término, es en el mundo académico, de obligada necesidad. La comprensión de otras realidades diferentes a la nuestra exige el conocimiento de las condiciones históricas en las que surgen pero requiere también del análisis de las transformaciones actuales que están afectando a las relaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, en un escenario de globalidad²⁵.
3. En tercer lugar, **la Universidad** puede contribuir a la cooperación a través de la identificación y puesta en marcha de proyectos donde, a la transferencia de conocimiento teórico y tecnológico se debe sumar, como parte de sus objetivos, la generación de un conocimiento práctico-profesional, de un *know how*, imprescindible para la realización de proyectos que contribuyan al desarrollo de un área geográfica concreta. En este punto son varias las líneas de colaboración que se establecen con los profesionales de la cooperación:
 - a) Por un lado, incorporando en el proceso de formación el conocimiento y la experiencia de aquellos profesionales y expertos que trabajan en el terreno y en la gestión directa de los proyectos. El saber práctico acumulado por los que realizan acciones de desarrollo representa el **feedback** imprescindible para la actualización de los contenidos y la

²⁴ Javier Fonseca García-Donas; “La Universidad y el voluntariado comprometido con los países del Sur” (251-274) en Miláns del Bosch Portolés, I., Madrazo Rivas, E. y de la Torre Díaz, F.J. (Coordinadores); La Universidad como agente de cooperación al desarrollo, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2002, pág. 251.

²⁵ Ver Noé Cornago, “Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo”, en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1997, Madrid, Tecnos/UPV/EHU, 1998, pp. 39-88

reflexión de nuevas dimensiones de la cooperación. El contacto directo con los problemas del día a día de los proyectos, con las contrapartes, con los receptores y beneficiarios de la ayuda supone una información de enorme valor.

- b) Por otro, la colaboración a través de convenios de prácticas, que completen la formación de los estudiantes mediante su participación en la implementación y gestión de los proyectos de cooperación.
4. Por último, vinculada a la formación de conocimientos, se encuentra la articulación de un conjunto de valores y actitudes que conforman un modelo cultural desde el que abordar el problema de la desigualdad y la pobreza. La Universidad ha de ser, en este sentido, el marco desde el cual reflexionar, reformular y transmitir un sistema de valores sobre el que se asiente la política de la cooperación internacional.

Este papel formativo que la Universidad desempeña en el ámbito específico de la cooperación, se completa con otras acciones que se enmarcan dentro de lo que entendemos como políticas de cooperación. En este sentido, uno de los más recientes proyectos de cooperación universitaria que se han puesto en marcha, The Erasmus Mundus External Co-operation Window (EMECW), es un programa de movilidad y cooperación en el Espacio de Educación Superior, promovido por la Unión Europea y con un objetivo fundamental, favorecer el intercambio de personas, conocimientos y habilidades para lograr un mayor entendimiento y un enriquecimiento mutuo²⁶. Este objetivo se persigue a través de la promoción de acuerdos y convenios de colaboración entre universidades europeas y universidades e instituciones de educación superior de países en vías de desarrollo.

Las oportunidades que ofrece el programa son diversas: por un lado, la movilidad de estudiantes para la realización de programas de estudios a partir de una oferta más amplia entre universidades; por otro, la movilidad del personal académico para la participación en proyectos de investigación, en cursos y títulos conjuntos.

La ventana de cooperación exterior Erasmus Mundus representa uno de los proyectos más ambiciosos de la enseñanza universitaria por el alcance de países y de personas que participan en alguna de sus propuestas. Se trata de la participación, en cada convocatoria, de 200 instituciones, 90 de la Unión Europea, y 100 de terceros países, y de unas 1.900 personas, entre estudiantes y personal académico, aunque sus beneficios se extienden más allá de lo meramente cuantitativo.

Las posibilidades de generar colaboraciones de investigación entre países con distintos niveles de desarrollo, potenciando los recursos existentes, humanos y materiales, así como los acuerdos académicos en materia de docencia,

²⁶ Ver <http://eacea.ec.europa.eu/>

contribuyen a la transferencia de conocimiento a la sociedad, lo que se traduce en desarrollo. Al mismo tiempo, las relaciones que se establecen entre instituciones y países permiten un mejor conocimiento y comprensión de sociedades y culturas, un acercamiento entre sistemas de valores y creencias, que a su vez, ayuda a fomentar el valor de la solidaridad y la cooperación.

Los objetivos del programa EMECW ponen de relieve las múltiples dimensiones de la cooperación universitaria y despejan el camino para nuevas perspectivas de colaboración. No es posible por ahora hacer un primer balance del funcionamiento de dicho proyecto, en cualquier caso, lo que se persigue está ligado a las funciones que anteriormente señalábamos como propias de la Universidad. Es por esto que, en última instancia, sus resultados dependerán de nuestra voluntad y eficacia en la gestión.

En un momento de crisis económica como el actual no debemos renunciar a la acción de la cooperación. Los esfuerzos realizados durante todos estos años y los avances conseguidos en el proceso de institucionalización de la cooperación internacional deben dar sus réditos. Ahora que disponemos de un conjunto de estructuras e instituciones, desde las que garantizar la estabilidad de la cooperación internacional, no podemos permitirnos ningún retroceso. Es una tarea común de todos los actores que intervienen en la gestión insistir en la importancia que la cooperación adquiere en un mundo desigual y globalizado y en la necesidad de no dar un solo paso atrás en las políticas de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) AECID, www.aecid.es
- 2) Cervera, Jaime (Nov. 2008). El Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo: ¿Qué puede y qué debe hacer en busca de la calidad? IV Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo, Barcelona.
- 3) EMECW, <http://eacea.ec.europa.eu/>
- 4) González-Badía Fraga, Juan y Ruiz Seisdedos, Susana (2004). La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados. Unión Iberoamericana de municipalistas, Granada.
- 5) Javier Fonseca García-Donas (2002). La Universidad y el voluntariado comprometido con los países del Sur (251-274) en Miláns del Bosch Portolés, I., Madrazo Rivas, E. y de la Torre Díaz, F.J. (Coordinadores)(2002). La Universidad como agente de cooperación al desarrollo. Editorial Dykinson, S.L., Madrid.
- 6) Miláns del Bosch Portolés, I., Madrazo Rivas, E. y de la Torre Díaz, F.J. (Coordinadores)(2002). La Universidad como agente de cooperación al desarrollo. Editorial Dykinson, S.L., Madrid.
- 7) Noé Cornago (1997-1998). Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo. En Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, Madrid, Tecnos/UPV/EHU, pp. 39-88
- 8) Unceta, Koldo (2007). La cooperación al desarrollo en las universidades españolas. Madrid, AECL.

CAPÍTULO 6

LA TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN

MARIAN ORTEGA JARAMILLO

Responsable de Formación y Analista Senior. Fundación Lealtad

Linda Crompton, Presidenta y Directora de Board Source, entidad americana especializada en el gobierno de las entidades no lucrativas, hacía una interesante reflexión en el encuentro anual de la organización en 2009. Ella habló del *"back to normal"*, la vuelta a la normalidad. Contó como las entidades están reaccionando ante la crisis reduciendo su tamaño a la mínima estructura, asegurando su supervivencia, con la esperanza de que las cosas vuelvan a la normalidad en unos años. Crompton manifestó no estar de acuerdo con el enfoque de las organizaciones. Según ella -no va a existir tal *"back to normal"* después de esta crisis. La *"normalidad"*, dijo, no será como la que hemos conocido, será *"otra-normalidad"* y es por ello que, no podemos seguir con las estrategias puestas en marcha hasta ahora: reducción de costes y reducción de nuestros programas a lo esencial, esperando poder volver a la senda del crecimiento cuanto la *"mala racha"* pase, haciendo lo que hacíamos antes. Argumentó que debemos prepararnos para algo diferente. La cuestión, según Crompton, es que aún no sabemos en qué consistirá esta nueva realidad y por lo tanto, tenemos poco margen para diseñar nuevas estrategias, nuevos modos de gestión para el logro de nuestros objetivos.

Al reflexionar sobre sus palabras e intentar preparar las organizaciones lo mejor posible para esta nueva realidad, la mejora de la transparencia y la

rendición de cuentas de las entidades cobra especial relevancia. Después de años de experiencia, hemos constatado, que estos dos aspectos, se traducen en la práctica en una red de indicadores de gestión que nos van a permitir establecer puntos de conexión desde las distintas partes que conforman la organización con la sociedad. La información que recojamos a través de estos “capilares”, la que lancemos a la sociedad, y la capacidad de reacción a esta interacción de información, determinará hasta qué punto seremos capaces de adaptarnos a las nuevas condiciones y por lo tanto, de sobrevivir, e incluso de crecer.

Transparencia versus rendición de cuentas. (Transparency vs. Accountability)

Si queremos centrar la línea de reflexión de este artículo, hemos de convenir en el significado de estos dos conceptos. Artículos consultados acuerdan dar al concepto de transparencia una visión más “comunicacional”, mientras que la rendición de cuentas la relacionan más con el cumplimiento de la misión de la organización. Otros sin embargo, defienden que ambos son la misma cosa. Ya en 1982 Kramer escribió que “La popularidad del concepto de Accountability sólo es superada por la falta de acuerdo en su significado”. Desde la Fundación Lealtad llevamos años analizando la práctica de las organizaciones y trabajando sobre tres aproximaciones al concepto de Transparencia. Es importante aclarar que estos tres enfoques no son excluyentes, sino todo lo contrario. Son distintos niveles de maduración del concepto de transparencia al que pretendemos llegar, de forma que el 2 contiene al 1 y el 3 a los anteriores.

1. Desde un enfoque de Comunicación

Es un primer paso. Las entidades deciden qué información desean hacer llegar a la sociedad: socios/as, beneficiarios/as, voluntarios/as, sociedad en general, etc. Posteriormente, definen los canales por los que les harán llegar la información: web, memorias, blogs, entrevistas personales, encuentros. Las que cuentan con más recursos a través de campañas publicitarias, telemarketing, etc. Un ejemplo de la mejora de la transparencia bajo este enfoque sería la publicación de los miembros del órgano de gobierno en la web.

2. Desde un enfoque de Marketing

Debemos aclarar que este enfoque no se corresponde con la visión del Marketing utilizado por algunas ONG que limita este concepto a la captación de fondos, sino a la definición de Kotler (1982), en la que el Marketing de las entidades no lucrativas consiste en “la evaluación de las necesidades de los públicos de la organización y la gestión del proceso de respuesta para el di-

seño de los mejores programas y el logro de apoyo financiero”. Bajo este enfoque la mejora de la transparencia consiste en el diseño de los procesos necesarios para el intercambio de información que haga posible la evaluación de las necesidades de los distintos públicos, así como los procesos de respuesta indicados en la definición de Kotler. Cuando la entidad logra dar este segundo paso, será percibida como más transparente que aquella que se limita a exponer la información que ella desea trasladar a la sociedad. Un ejemplo de este enfoque podrían ser las reuniones mensuales con las personas voluntarias que mantiene el director general de una conocida fundación de cooperación en la que son las personas voluntarias las que marcan los contenidos del encuentro.

3. Desde un enfoque de Gestión

Este es el tercer y definitivo paso, por ahora. Bajo este enfoque la transparencia se convierte en herramienta de gestión, en “material de construcción” de la entidad. Condiciona desde el establecimiento de la misión, visión y valores, hasta las decisiones más diversas como la pertenencia a una red, la aceptación de una donación, la renovación del órgano de gobierno o la contratación de un proveedor. Este enfoque, bajo el que trabaja la Fundación Lealtad, no es exclusivamente nuestro, ya en el Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social 2006-2009 se indicaba que “La Transparencia basada en la calidad y la ética es la base de la gestión de las acciones desarrolladas en el Tercer Sector de acción social y las entidades que lo forman”. Evidentemente, este planteamiento es aplicable a entidades que trabajan en otros ámbitos como el de la cooperación o el medio ambiente, entre otros. Bajo este enfoque, la elección de un proveedor, por ejemplo, la elección del arquitecto para la construcción de una instalación, no la harían un par de personas de la Junta Directiva sino que se elegiría a la hija de una vecina que lo hace “casi gratis”. Respondería a unos procesos previamente aprobados, públicos y basados en unos criterios objetivos, entre los que estarían la Política de Conflicto de Interés.

La Transparencia no es “café para todos”

Desde Fundación Lealtad siempre se ha tenido especial cuidado en que los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas que se establecieron no fuesen más fáciles de cumplir para las entidades de gran presupuesto. En otras palabras, que no hubiese correlación entre tamaño presupuestario y cumplimiento de Principios. Año a año, vemos que esto es una realidad y que de hecho, las entidades que han encontrado grandes dificultades para cumplir los Principios han sido tanto entidades de presupuestos millonarios como en-

tidades medianas y pequeñas, siendo la cultura organizativa, lo que podríamos llamar desde un punto de vista externo, el “estilo de entidad”, lo que marca su concordancia o no con la forma de trabajar que establecen los Principios. Dicho esto, también la experiencia nos ha enseñado que se necesitan cubrir unos mínimos, tanto de estructura como de antigüedad, para poder implantar una gestión con los máximos estándares de transparencia. Un ejemplo de esto es la separación entre la figura de Presidente y Gerente, recomendada en la mayoría de códigos de buenas prácticas, ya que, la rendición de cuentas del gerente al órgano de gobierno, sea tal vez de los ejercicios de transparencia más significativos de una entidad.

Sin embargo, la realidad nos indica que al comienzo de la vida de una entidad, el fundador hace en muchas ocasiones las labores de gerente, y hasta que la entidad comienza a generar algunos recursos, no es viable la contratación de un profesional que se ocupe de la gestión. En otros casos, el fundador ha pasado a ser gerente y se ha formado un órgano de gobierno independiente. En cualquier caso, ha sido necesario el transcurso de algún tiempo para tener la estructura de gobierno separada de la de gestión. Por ello, es necesario que la mejora de la transparencia se vea como una carrera de fondo, en la que cada entidad ha de encontrar su hoja de ruta para llegar a la meta, una gestión basada en la transparencia.

La clave está en la Autorregulación

Hay autores y entidades que limitan la obligación de rendir cuentas al cumplimiento de la legalidad. En estos casos, es el sector público el que lidera los estándares de transparencia del sector de las ONG. Otras entidades, esperan a que sean las entidades privadas, especialmente financiadoras, las que les marquen la información que debe hacerse pública.

Sin embargo, desde Fundación Lealtad, siguiendo los planteamientos de Kevin Kearns, defendemos que la transparencia que genera credibilidad es aquella que no viene impuesta desde fuera del Tercer Sector, sino aquella que es fruto de la propia sociedad civil, que se organiza para crear y financiar otras entidades también no lucrativas, cuya misión fundacional es precisamente marcar estándares de transparencia para el propio sector, y a los que las entidades se adhieren voluntariamente.

Este genuino y espontáneo ejercicio de transparencia del Tercer Sector, que supera las entidades existentes en ese momento para crear otras nuevas, que mejoren la transparencia, es la mejor demostración de su estado de salud. Nos da la medida del músculo de la Sociedad Civil de un país y de su madu-

rez. Debemos, por tanto, entender el Tercer Sector, como algo siempre vivo, en constante evolución, que supera, afortunadamente, en cada momento del tiempo a las entidades existentes.

Esto es lo que mejora la credibilidad en las organizaciones, no el cumplimiento de la legalidad o los estándares de algún financiador para poder optar a los fondos.

También es importante aclarar que no debemos confundir autorregulación con planteamientos endogámicos, que por otro lado, son también válidos para la mejora de la transparencia. Estas iniciativas consisten en que los iguales, los pares, acuerdan unos estándares a medida de lo que ellos entienden han de ser unos mínimos de transparencia necesarios para operar entre los de su clase. Sin embargo, la práctica en este Sector en otros países de mayor experiencia, nos indica que son las **Entidades No Lucrativas independientes de aquellas a las que evalúa, y cuyo fin es la mejora de la transparencia, las que se convierten en referente para los donantes**, creando el clima de confianza necesario para impulsar las colaboraciones de particulares y empresas.

Por qué no hacer un ranking

La pregunta es sencilla, si hemos llegado a la conclusión de que la transparencia y la rendición de cuentas son una de las mayores demandas que hace la sociedad a las entidades no lucrativas²⁷, ¿no es contrario a esta demanda hacerles llegar una lista de entidades, aunque sea asociadas a una puntuación?. La BBB Wise Giving Alliance Donor Expectations Survey realizada en 2001 indicó, como no lo ha hecho ninguna otra encuesta, cuáles eran las inquietudes de futuros donantes respecto de las entidades que solicitaban su colaboración. Los 5 aspectos destacados como “Muy importantes” fueron: conocer el porcentaje de su donación que se destinaría a los programas, a la captación de fondos y a los gastos de administración de la entidad (79%), tener acceso a la memoria de actividades y a la económica (75%), que el material promocional describa claramente quiénes son y qué hacen (73%), el impacto de los programas (70%) y la composición y el grado de involucración del órgano de gobierno (49%).

La experiencia de la Fundación Lealtad, especialmente con empresas que desean colaborar con Entidades No Lucrativas, nos muestra que estas demandas no sólo aún están en vigor, sino que cada vez toman un mayor protagonismo, especialmente en momentos como estos, en los que la optimización de los recursos se ha convertido en una cuestión de supervivencia.

²⁷ La Transparencia y Rendición de Cuentas en las ONGD (2007). CONGDE

Un interesante artículo publicado en enero de 2010 por el Presidente del Centro de Fundaciones²⁸ americano Bradford K. Smith, concluía que elaborar un ranking es lo contrario de mejorar la transparencia de las ONG.

¿Cuáles son los costes de la Transparencia?

Hemos de ser conscientes de que la Transparencia es un material de construcción de la entidad que puede resultar caro. Es por ello que debemos entender su coste como una inversión y no como un gasto. Sin embargo, debemos saber si estamos preparados para asumirlo y para ello hay que saber identificarlo y cuantificarlo. Se pueden identificar varios tipos de costes. Para afrontar la mejora de la transparencia con ciertas garantías de éxito debemos tenerlos todos en cuenta.

- Los costes políticos: Se generan de la búsqueda del consenso dentro de la organización a la hora de tomar la decisión de mostrarse al público, definir y publicar procesos, incrementar el grado de participación, etc. Las resistencias internas pueden suponer los costes más difíciles de asumir por algunas entidades. Estos son especialmente altos cuando hablamos de información que puede no ser bien recibida por el público en general. Dar a conocer que no se han logrado los objetivos esperados, que tenemos costes de administración y captación de fondos o que la presidenta de la organización cobra por su labor, puede tener unos costes políticos imposibles de asumir. En estos casos además, a los costes de la transparencia hay que añadir otros relacionados con la educación sobre el funcionamiento del propio Tercer Sector. Este doble ejercicio ha de hacerse con el convencimiento de que debemos avanzar entre dos premisas: la primera, como un alto directivo de una de las entidades de Ayuda Humanitaria más importante de España dijo una vez que hay que distinguir entre Transparencia y *Striptease*, lo primero genera confianza, lo segundo, puede escandalizar a la mayoría y obtenerse injustamente el efecto contrario, y en segundo lugar, tratar a la ciudadanía como a niños, y decidir por ellos lo que han de saber y lo que no, afirmando que todo va bien, nunca generará la confianza necesaria. Difícil equilibrio en el que es necesario avanzar.
- Los costes de la búsqueda de información o elaboración de procesos: a veces los datos no son públicos o los procesos y políticas no se conocen, simplemente porque la entidad tampoco los maneja. Estos costes también

²⁸ Foundation Center es la entidad creadora de la interesante iniciativa www.glasspockets.org

pueden ser una barrera infranqueable para algunas entidades, a veces los datos, simplemente se “han perdido” .

- Los costes de la no confidencialidad: este es el coste de hacer que la información pueda ser facilitada a cualquier persona o institución que quiera conocer la entidad.
- Los costes de difusión de los datos: es el coste más fácil de calcular, ya que normalmente nos servimos de servicios externos para editar y enviar memorias, hacer campañas publicitarias, de telemarketing, etc. Este coste es difícil de asumir por parte de las entidades no lucrativas debido a la limitación de recursos humanos y económicos, afortunadamente, las nuevas tecnologías lo están abaratando.

Una mención especial merecen unos costes difíciles de estimar a priori, pero que estudiando a las entidades, se reflejan como determinantes a la hora de tomar la decisión de mejorar la transparencia y son los costes de la no-transparencia. De estos, desde la Fundación Lealtad podríamos poner varios ejemplos muy significativos: desde Juntas Directivas que se desvanecen al desaparecer los fundadores, dejando a la entidad a la deriva, teniendo la nueva Junta Directiva que empezar casi desde cero, hasta entidades que se enfrentan a crisis de reputación provocadas por denuncias lideradas por voluntarios/as a los/as que no se ha informado convenientemente sobre la financiación de los programas en los que prestan sus servicios gratuitos, pasando por patronatos enfrentados por la selección de un proveedor “amigo” que finalmente ha generado unos costes no previstos. Recientemente hemos podido leer en prensa un artículo de una participante en una carrera a beneficio de una entidad que se sentía engañada cuando comparó lo que había pagado por participar y la donación finalmente realizada. Está pendiente un estudio que relacione la reputación, estabilidad y crecimiento de las organizaciones con la existencia de órganos de gobierno participativos y que se renuevan, o con entidades que publiquen las condiciones de las colaboraciones en campañas de Marketing Con Causa o CRM (Cause Related Marketing), o que informan al voluntariado sobre la gestión de la entidad, por poner algunos ejemplos.

Un último factor (coste o beneficio) a tener en cuenta nos lo ilustra una entidad que nos comentó que desde que publicaba los ingresos y los gastos en la memoria de actividades estaba recibiendo llamadas de las personas asociadas haciendo preguntas. Si la entidad ve estos contactos con su base social como una oportunidad o una amenaza sólo depende de ella. Lo que sí es seguro es que ahora hay alguien que ha de responder a esas llamadas.

¿Qué beneficios debemos esperar?

A nivel teórico, la transparencia es un factor clave en cualquier institución, bien sea esta del sector privado, el sector público o tercer sector por los siguientes motivos:

- **Para captar y fidelizar a una base de inversores, clientes, empleados/as, votantes, personas asociadas, voluntariado, etc. amplia, comprometida y satisfecha con la organización.** Esto ayudará a que la organización consiga más fácilmente sus objetivos. En el caso de las ONG esto sólo se puede conseguir explicando muy bien el trabajo y funcionamiento de la organización. Una base social comprometida requiere información clara, concisa y continuada. La rendición de cuentas es responsabilidad del órgano de gobierno de la entidad, quien tiene que realizarla para la sociedad en general.

- **Para poder medir los resultados de sus actuaciones, “lo que no se conoce, no se puede medir”.** En cualquier organización, esta medición de resultados, ofrece información valiosa para los gestores e inversores y ayuda a determinar la correcta marcha de la empresa. En el caso de las ONG, la medición de resultados sirve para mejorar los programas y para ver si las mejoras consiguen los resultados esperados. Es un mecanismo muy útil para motivar a los empleados y voluntarios de la organización.

- **Para poder comparar sus actuaciones y resultados con los de otras organizaciones similares, “benchmarking”.** En el caso de empresas, se utilizan ratios universalmente aceptados como el margen sobre beneficios o sobre resultados de explotación de otras entidades del mismo sector o actividad. En el caso de ONG, no existen unos ratios claramente definidos, aunque los que se utilizan de forma más generalizada para compararlas entre sí son el ratio de gasto de administración y el gasto de captación de fondos frente al gasto total. Una de las cosas que más preocupa a los responsables de las ONG es la reacción de la sociedad al conocer el nivel de estos gastos de captación y administración, ya que se pueden considerar gastos “innecesarios”. Se debe recordar que las ONG son estructuras complejas (desarrollan un importante número de proyectos a veces en diferentes países, cuentan con personal voluntario y remunerado, gestionan presupuestos elevados, etc.) y por ello necesitan contar con un gasto de estructura mínima que les permita desarrollar su actividad. Por tanto, es necesario un esfuerzo coordinado de todo el sector no lucrativo para educar a los donantes sobre la necesidad de los costes de administración para el funcionamiento de las ONG.

- **Para protegernos de posibles crisis internas y externas a la entidad.** Las ONG se mueven en entornos tan inestables que otro tipo de entidades, por ejemplo las empresas privadas, descartan sin pensarlo dos veces. Prueba de ello es que son las propias entidades de cooperación las que están creando

el tejido económico y productivo en las zonas en las que operan. Además, el derecho a asociarse, recogido expresamente en la Constitución, está lógicamente especialmente protegido en nuestra regulación. Esto hace que por su propia naturaleza, no puedan existir excesivas barreras normativas ni controles en la creación de asociaciones, por lo que en la práctica, la Administración Pública difícilmente puede prevenir las malas prácticas en el Sector.

El funcionamiento de la entidad y del Sector basado en unos estándares de transparencia y buenas prácticas tiene entonces un doble beneficio, por un lado, amortigua el efecto negativo que puedan tener errores o problemas que puedan surgir y por otro, hace de barrera de entrada, al menos al conjunto de entidades que están en contacto con la sociedad y que crean opinión pública sobre el sector de las ONG. Un ejemplo de ello podría ser el desigual efecto que ha tenido la crisis de Intervida en las demás entidades de apadrinamiento. Pero, no es necesario ir a casos extremos, por ejemplo, el caso de una conocida campaña basada en que los costes de gestión de la entidad son cero, puede tener efectos muy distintos en entidades que están acostumbradas a publicar y a explicar cuáles son y la importancia de estos costes, de aquellas que jamás le hablaron de ellos a sus socios.

- **Para fomentar la gobernabilidad de las organizaciones, la correcta toma de decisiones y el cumplimiento de la misión.** En cualquier organización, pública, privada o no lucrativa, los órganos de gobierno deben velar por el cumplimiento de la misión, pero para ello necesitan recibir información continuada sobre la marcha de la organización. Con esta información el órgano de gobierno puede revisar la marcha de la organización, valorar si las actividades que realiza le ayudan a conseguir su misión, valorar el impacto de las actividades de la misma y así poder tomar decisiones estratégicas de cara al futuro.

Si bien la ética, la transparencia y la rendición de cuentas debe ser un valor intrínseco de toda organización, estas son especialmente clave en las ONG. En el sector privado, el principal objetivo del capital es obtener la máxima rentabilidad, mientras que en el Tercer Sector el principal objetivo es el cumplimiento de la misión. La capacidad del Tercer Sector para actuar y conseguir que las organizaciones que lo forman consigan sus fines sociales depende en buena medida de la integridad de dichas organizaciones. Existe una especie de “contrato social” entre los/as responsables de las ONG y la sociedad en general. En virtud de este contrato, las ONG tienen unas ventajas especiales respecto a otras organizaciones privadas, tales como exención de determinados impuestos, donaciones con ventajas fiscales para sus donantes y apoyo por parte de la Administración Pública para realizar sus actividades.

Respecto a los mecanismos de rendición de cuentas existentes, para el sector privado, la combinación del mercado y de la competencia hace que las empresas que no sean eficientes desaparezcan. El mismo papel ejerce el sistema democrático con el sector público. Pero, ¿ante quién rinden cuentas las ONG?

¿Ante quién o quiénes hemos de ser transparentes?

Desde 2005 la Fundación Lealtad ha realizado 12 acciones formativas, en las que se ha trabajado en la mejora de la transparencia de 176 entidades. Con todas ellas se hizo la siguiente reflexión, ¿ante quién debemos ser transparentes?. En términos generales se han de analizar todos los grupos de interés con los que las entidades se relacionan para el cumplimiento de su misión. Cada organización ha de responder de forma individual a esta pregunta. Una vez que conocemos los públicos relacionados con la entidad, se deben tener en cuenta dos aspectos:

1. Distintos públicos objetivos demandan distintos grados de transparencia. Por ejemplo, una conocida entidad de cooperación al desarrollo española determinó que dado el grado de implicación del voluntariado, no era suficiente con la información que les enviaban y las reuniones del voluntariado, de manera que aprobaron incluir un representante de los/as voluntarios/as en el Patronato.

2. Nuestros recursos son limitados. Esto que es tan evidente, nos obliga a priorizar, cuestión que no siempre hacemos con el suficiente detenimiento. Un ejemplo de este ejercicio lo vemos en los medios de comunicación. Todas las entidades los sitúan entre sus públicos objetivos y evidentemente lo son, pero no tendría la misma importancia en el caso de un banco de alimentos, cuyo fin es repartir excedentes de alimentos, principalmente procedentes de empresas fabricantes y cadenas de distribución, entre organizaciones asistenciales, que en el caso de una organización cuyo fin es la sensibilización social o la Educación para el Desarrollo, ya que los medios son un vehículo indispensable para el logro de su misión.

Cuando en los talleres las entidades establecen objetivos de mejora de la transparencia, les pedimos que analizasen el impacto que esperan tener en los públicos que habían definido como claves. Les animamos incluso a medir el impacto esperado y a contrastarlo con el resultado. Sólo cuando el beneficio que esperan obtener de la mejora de la transparencia es mayor que los costes estimados, las entidades se ponen en marcha y logran los objetivos que se proponen. Se ha de indicar respecto a este punto que las entidades participantes han logrado el 70% de los objetivos que se plantearon en los Planes Anuales de Mejora de la Transparencia que desarrollan durante la formación, y han iniciado procesos de mejora en el 28% de los objetivos. Cuando estos objetivos no se han cumplido ha sido debido principalmente a que no se ha-

bían estimado correctamente los costes, a que han fallado los recursos previstos para llevarlos a cabo y a resistencias internas.

Si bien los resultados de las autoevaluaciones que realizan las entidades durante la formación, coinciden en lo sustancial con los resultados de las evaluaciones realizadas por los analistas de la Fundación Lealtad, el hecho de tener la oportunidad de profundizar en las causas de los incumplimientos permite obtener algunas conclusiones interesantes: las organizaciones perciben como áreas de mejora el Gobierno de la entidad, la comunicación, la planificación y evaluación de la actividad, la formalización y consolidación de las colaboraciones con las empresas y la gestión del voluntariado. A la hora de priorizar las acciones de mejora, indican claramente que donde merece la pena concentrar los esfuerzos, ya que estos tendrán un mayor impacto en los beneficiarios de las entidades, es en las áreas de gobierno, comunicación y gestión del voluntariado. Se debe matizar, para entender estos resultados en toda su complejidad, que las entidades demandan formación en materias como planificación o gestión económico-financiera, por lo que puede que no prioricen su mejora, simplemente porque no cuentan con las competencias necesarias para ello.

¿Cómo ser percibidas como entidades más transparentes? Los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas de la Fundación Lealtad

Fundación Lealtad elabora un análisis de las ONG basándose en 9 Principios de Transparencia y Buenas Prácticas (9 PTBP que se desglosan en 44 indicadores). Este análisis queda reflejado en un informe en el que se recoge de forma detallada el cumplimiento por parte de la organización de cada uno de los Principios, así como una visión general de la organización y otros datos de interés para que los potenciales colaboradores puedan decidir fácilmente con qué ONG colaborar. Cada uno de los informes, gratuitos tanto para las ONG como para el público en general, se encuentra disponible en la página web www.fundacionlealtad.org. Además, los resultados de los análisis realizados son publicados anualmente en la Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG que se difunde gratuitamente entre particulares y empresas.

La Guía 2010 es la octava Guía que publica la Fundación Lealtad desde su creación en el año 2001. En esta edición han participado 139 ONG, 94 de acción social, 38 de cooperación al desarrollo, 5 de medio ambiente y 2 de acción humanitaria, con una cifra de gasto agregado de 1.100 millones de euros. El alcance social de las ONG de la Guía se refleja en su base social que supera la cifra de 1.240.000 socios/as, en los más de 21.000 de personal contratado y 44.000 de personal voluntario con los que cuentan, y en los 95 millones de personas beneficiarias de su actividad tanto en España como en el extranjero.

El nivel medio de cumplimiento de los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas, un año más ha mejorado hasta alcanzar el 90,4% (porcentaje de las entidades analizadas bajo los Nuevos Principios), lo cual demuestra una buena capacidad de mejora y aprendizaje.

Esta mejora en el porcentaje de cumplimiento tiene especial relevancia, ya que, las entidades se han sometido en este último año a una nueva y más exigente versión de los Principios. Desde el inicio de la actividad los estándares se han elaborado con la máxima participación de los distintos agentes involucrados en el Tercer Sector: donantes individuales e institucionales, administración pública, las propias ONG, etc. Dichos Principios han de evolucionar a medida que lo hace la sociedad en su conjunto y especialmente el sector de las ONG. Hemos dejado atrás tiempos en los que si llamabas a una entidad para pedir una memoria, te hacían un “tercer grado” o te decían que eran confidenciales los nombres de las personas que formaban el órgano de gobierno. Hoy en día lo normal es encontrar la composición de los órganos de gobierno en la web y en la memoria. Es por ello que los Principios han de ser dinámicos y estar en constante evolución, sin perder el contacto con la realidad de las organizaciones; por ejemplo aún es pronto en España para publicar el sueldo del gerente en la ficha del informe que realiza la Fundación Lealtad, práctica habitual en otros países desde hace muchos años, pero que han de suponer un pequeño reto, estando un paso por delante de las prácticas generales de transparencia del Sector.

Adicionalmente, con el fin de responder a la demanda del Tercer Sector de recibir formación sobre la gestión transparente de sus actividades, Fundación Lealtad organiza sesiones formativas de mejora de la Transparencia y las Buenas Prácticas. Estas sesiones, que cuentan con el apoyo de Cajas de Ahorro, Fundaciones Privadas y Administración pública, se dirigen a aquellas ONG que manifiestan interés por la transparencia. Estas sesiones proporcionan herramientas dirigidas a la mejora del intercambio de información con los diferentes públicos objetivos y a optimizar las buenas prácticas de gestión de cara a potenciales colaboradores, ya sean particulares, empresas o instituciones públicas. Desde 2005 se han desarrollado sesiones formativas de Mejora de la Transparencia y las Buenas Prácticas a las que han asistido 176 organizaciones de toda la geografía española.

Por último, debe señalarse que la Fundación Lealtad mantiene contacto con cerca de 200 entidades al año, con las cuales se han mantenido 70 entrevistas en 2009. Dichas entidades se dirigen a la Fundación para conocer el proceso de análisis y el trabajo que realiza la Fundación. En algunos casos se trata de entidades de reciente creación que desde un principio quieren implementar los PTBP en su gestión.

A raíz de la experiencia y del conocimiento en profundidad que tiene la Fundación Lealtad del Tercer Sector en base a sus distintas actividades se pueden indicar las siguientes características del sector:

PRINCIPIO 1. El funcionamiento y la regulación del órgano de gobierno:

El buen funcionamiento del órgano de gobierno en una ONG, al igual que en una empresa, revierte en toda la actividad de la misma y es fundamental para la consecución de su fin social.

Desde este punto de vista, el máximo órgano de gobierno de la organización (Junta Directiva, Patronato, etc.) debe asumir su responsabilidad, ya que sus miembros son los encargados de velar por el cumplimiento de los fines de la organización, la gestión honesta y eficiente de los recursos con los que cuentan y el cumplimiento de la Ley y los códigos de conducta ética a los que está suscrita la organización. Gobernar una organización significa participar activamente en la toma de decisiones que afectan a su estrategia y su funcionamiento. Gobernar, no significa aportar un nombre que permita a la entidad abrirse camino para la captación de fondos o para entablar relaciones con instituciones sino estar involucrado activamente en las reuniones del órgano de gobierno. Esto es esencial, ya que resulta inconcebible creer que se puede gobernar una entidad sin acudir a ninguna de las reuniones del órgano de gobierno durante años.

El cumplimiento de este principio contempla la participación activa de los miembros en las reuniones, la renovación periódica de los mismos, la publicidad de sus nombres y de la profesión actual que ejercen, la participación del órgano de gobierno en la planificación, y el diseño de políticas y estrategias que marquen una dirección en la toma de decisiones. La renovación del órgano de gobierno es clave desde el punto de vista de la transparencia ya que, cuando se incorporan nuevas personas al órgano de gobierno se pone a prueba y se somete a control la labor llevada a cabo por el anterior órgano de gobierno.

Fundación Lealtad ha detectado dos hechos dignos de mención con relación a posibles mejoras en el funcionamiento del órgano de gobierno: falta de asistencia a las reuniones de los miembros de dicho órgano, y falta de renovación de los mismos.

Respecto al primer punto, se observa que a las reuniones del órgano de gobierno no siempre acuden todos los miembros de dicho órgano; en ciertos casos, algunos miembros no asisten en años, si bien delegan su voto en otro miembro. A diferencia de los miembros de los Consejos de Administración en la empresa privada, pertenecer al órgano de gobierno de una entidad no lucrativa, en la mayoría de los casos, no supone remuneración alguna y sin embargo, implica una gran responsabilidad.

En cuanto al segundo aspecto, no es infrecuente, especialmente entre las ONG más pequeñas, encontrarse con que los socios fundadores o impulsores de la entidad siguen presentes en el Patronato o en la Junta Directiva tras muchos años al frente de la institución.

Los casos que actualmente se encuentran bajo investigación judicial han puesto de manifiesto carencias graves del órgano de gobierno, como por ejemplo, órganos de gobierno de corte paternalista, poco independientes (con relaciones de parentesco entre sí) y con cargos permanentes o vitalicios en la organización.

A pesar de estos casos puntuales, hemos contrastado como las ONG se están esforzando en mejorar el funcionamiento de su órgano de gobierno a través de la elaboración de reglamentos de operativa interna, mecanismos de elección de sus miembros más objetivos y participativos, la prevención de incompatibilidades entre cargos, elementos motivadores de la asistencia, así como sistemas alternativos por ausencia como la creación de patronos de honor. Esta última alternativa, por ejemplo, permite que personas relevantes que legitiman y dan visibilidad a las entidades dada su gran relevancia histórica o pública en las organizaciones puedan estar ligadas a ellas si bien de forma menos exigente y más adecuada a su situación personal.

Es de destacar que en el último año un gran número de las entidades de la Guía han aprobado en sus respectivos órganos de gobierno políticas de conflicto de interés, de selección de proveedores y entidades colaboradoras, de selección de nuevos proyectos y de inversiones.

PRINCIPIO 2. Claridad y publicidad del fin social:

Tener un fin social claro, público e identificativo de la actividad de la organización es vital para la atracción de posibles colaboradores particulares e institucionales, para la motivación del personal contratado y voluntario, y para la toma de decisiones estratégicas y el diseño de los programas.

En las ONG analizadas observamos que las entidades suelen tener bien definido su fin social y las características de los/as beneficiarios/as con los/as que trabajan. Dicho fin social se da a conocer en el material de comunicación de las entidades junto con las actividades concretas llevadas a cabo para alcanzarlo. Otra cuestión diferente a tener en cuenta es si todas las actividades y proyectos de la ONG están encaminados al logro de su misión. ¿Qué pensaría de una ONG cuya misión es mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en España y que le solicita fondos para intervenir en la emergencia del terremoto en Haití? La misión es el motivo esencial que justifica la existencia de la ONG, y que debe orientar toda su actividad, ya que es la causa principal por la que los donantes le apoyan. ¿Está lo suficientemente capacitada la ONG para intervenir en la emergencia? ¿Cualquier actuación

que implique buena voluntad es válida?. Son pocos los casos, pero en ocasiones existen ONG que aprovechándose de su posicionamiento y de la disposición del donante a ayudar a las buenas causas, captan fondos aún careciendo de presencia en la zona o de experiencia en la materia. En estos casos, es complicado justificar posteriormente cómo se ha gastado el dinero y si se ha cumplido con la voluntad del donante.

PRINCIPIO 3. Planificación y seguimiento de la actividad:

Es una buena e imprescindible práctica en la transparencia de la gestión que las organizaciones sean capaces de mostrar por escrito las metas que desean conseguir, los medios con los que cuentan y las acciones que van a llevar a cabo para lograrlas. Esto se podrá realizar si previamente se ha efectuado un estudio del entorno de la organización que delimite las posibilidades reales de actuación y que permita el establecimiento de objetivos cuantificables.

Un estudio sobre las variables que determinan el fracaso o el éxito de la organización, permitirá la posibilidad de adelantarse a cambios eventuales en las mismas y adaptar así su actividad en busca de un mejor cumplimiento de los objetivos y de la misión. Adicionalmente, no se puede evaluar o medir lo que no se conoce. La planificación es esencial para el seguimiento y la evaluación.

Asimismo, las organizaciones deben mostrar la existencia de sistemas internos de evaluación y mejora, así como un seguimiento de los beneficiarios de sus acciones. Este principio tiene también en cuenta la continuidad de una determinada línea de trabajo en los últimos años, ya que cambios injustificados en los tipos de proyectos o la zona geográfica donde se desarrollan y sus públicos beneficiarios pueden ser indicativos de falta de dirección estratégica y mala gestión de los recursos.

La adecuada planificación de la actividad es quizás uno de los grandes temas pendientes en el Tercer Sector. Aunque existen grandes diferencias entre las distintas entidades, son muchas las ONG que deben mejorar sus procesos de planificación con el fin de integrar coherentemente el desarrollo futuro de sus distintos departamentos (proyectos, comunicación y marketing, financiero, etc.) y minimizar los efectos de cambios inesperados en el entorno. Para ello, consideramos importante no sólo la difusión de la planificación entre el personal contratado y el voluntario sino la implicación de estos en su elaboración. Adicionalmente siguen siendo numerosas las planificaciones donde no se asignan responsables de cada acción, ni se establecen objetivos cuantificables, ni indicadores y cronogramas.

En cuanto a la existencia de sistemas internos de evaluación y mejora de sus actividades, las ONG analizadas por Fundación Lealtad suelen contar con sistemas documentados y sistematización de procesos; por otro lado, las en-

tidades participantes en sesiones formativas y ONG contactadas no disponen de este tipo de herramientas generadoras de aprendizaje que facilitan un análisis objetivo de éxitos y fracasos.

El proceso de planificación del que se derivarán los planes anuales, presupuestos, etc., debe ser el punto de partida de las distintas estrategias que emprendan las entidades. Por lo demás, una planificación de la actividad bien elaborada y convincente puede ser una herramienta efectiva de captación de fondos privados, ya que los donantes, instituciones y personas físicas, pueden así ajustar las expectativas de impacto de su contribución a unos logros y un horizonte temporal definidos de antemano.

PRINCIPIO 4. Comunicación e imagen fiel de la información:

Las ONG necesitan acciones concretas y canales bien definidos, a través de los cuales, se comuniquen con la sociedad. Este principio es uno de los más claros indicadores de hasta qué punto la organización está en contacto con la sociedad y es consciente de sus demandas de información.

Por otro lado, la veracidad y detalle de la información disponible tanto para sus colaboradores como para el público en general son un claro indicador del talante transparente y responsable de la organización. En este aspecto cada vez cobran más importancia las nuevas tecnologías, por lo que disponer de una página web accesible al público con información completa y actualizada es imprescindible. Por último, una estrategia de comunicación bien definida facilitará el éxito de las acciones de captación de recursos y cualquier otro tipo de colaboraciones que puedan surgir.

La imagen fiel de la comunicación de las ONG es un tema importante al que debemos prestar especial atención, en particular a la estricta coherencia entre los mensajes y la actividad de la entidad. El punto de partida, en cualquier caso, para toda organización debe ser una comunicación más fluida con los socios colaboradores que la que existe hoy en día, contando con diversos canales de comunicación con sus públicos objetivos. A ello contribuiría el contar con páginas web informativas y actualizadas, pero la realidad del sector es que no siempre hay recursos disponibles para este fin.

En lo que se refiere a la comunicación e imagen fiel, la casuística es muy variada y suele estar vinculada al campo de actividad en que trabaja la entidad. En el caso de las ONG que se acercan a conocer el trabajo de Fundación Lealtad, las ONG participantes en talleres presentan grandes carencias en cuanto a sus páginas web y mecanismos de comunicación específicos para cada público objetivo. Muchas de ellas, por ejemplo, no cuentan con memorias de actividades anuales para informar a sus donantes.

Así por ejemplo, las ONG de desarrollo suelen ser, por regla general, más “activas” en sus comunicaciones que las organizaciones de acción social que operan en España. Esto es particularmente cierto en situaciones de emergencia. Las propias entidades, sin embargo, intentan regular sus estrategias de comunicación mediante la definición de valores y la suscripción de códigos de conducta (basta mencionar el “Código de conducta. Imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo” de la CONGDE), que impidan la manipulación del sufrimiento ajeno como herramienta de captación de fondos privados.

PRINCIPIO 5. Transparencia en la financiación:

Una de las principales preocupaciones de la sociedad respecto a las organizaciones no lucrativas es conocer su financiación y financiadores. Esto es importante a la hora de que crear un clima de confianza para que los potenciales colaboradores (particulares, empresas, etc.) contribuyan con la causa de la organización.

Igualmente, es esencial que las organizaciones respeten la identidad de los donantes individuales y en este aspecto, se ajusten a lo que establece la Ley de Protección de Datos vigente.

Del trabajo de Fundación Lealtad, se desprende que las ONG conocen claramente quién financia sus actividades, si bien el detalle de las aportaciones por financiador no siempre está disponible de manera rápida y expedita ante alguna consulta; esto es particularmente cierto en entidades pequeñas que carecen de un departamento financiero donde la contabilidad la lleva personal voluntario o personal de plantilla sin la preparación específica para esa labor. En estos casos, la falta de una distribución de ingresos a disposición del público suele deberse más a una limitación de recursos que a la falta de voluntad de compartir dicha información.

En cuanto a las actividades de captación de fondos privados, las entidades suelen mostrar dificultades y en ocasiones reticencias para suministrar dicha información. Se debe señalar que contar con sistemas que identifiquen con claridad los costes y recaudación por actividad son necesarios para realizar un análisis coste-beneficio sobre la rentabilidad de las acciones desarrolladas, facilitando el aprendizaje de los errores y la identificación de los éxitos.

Otro aspecto a tener en cuenta en relación con la transparencia de la financiación es que, en el caso de muchas entidades paraguas como federaciones y confederaciones, éstas no cuentan con cifras agregadas de gastos e ingresos de las entidades federadas o confederadas y, menos aún, con la distribución por financiadores de estos últimos. Por tanto, en estos casos resulta difícil hacerse una idea aproximada del volumen de recursos del conjunto de entidades y del desglose de los mismos.

Por último, la aplicación de las directrices que marca la legislación española en materia de Protección de Datos o la existencia de instrumentos y documentos específicos que regulen la colaboración con empresas, son carencias que presentan las ONG.

PRINCIPIO 6. Pluralidad en la financiación:

La relevancia de este principio recae en la necesidad de que las ONG cuenten con fuentes de financiación diversificadas, que aseguren la independencia de la organización en la toma de decisiones pero sin estar sujetas a las directrices de su principal financiador. Una financiación diversificada permite conservar la estabilidad y continuidad de la organización en el caso de que una de estas fuentes desaparezca, debido a que no existe dependencia excesiva de ninguna de ellas. Finalmente, es importante que exista un equilibrio entre los financiadores públicos y los de origen privado.

Uno de los aspectos que caracteriza al Tercer Sector en España, especialmente a las entidades de acción social, es la dependencia de un solo financiador (en muchos casos) públicos y la escasez de recursos privados. Las ONG suelen presentar dificultades para diversificar su estructura de ingresos, especialmente la aproximación a la financiación privada para la cual suelen manifestar interés y necesidad de formación. Si bien esta situación ha comenzado paulatinamente a cambiar y cada vez son más las ONG que pro-activamente se acercan al público en busca de apoyo e incluso contratan los servicios de agencias y especialistas en la captación de fondos, aún son muchas las entidades que operan como prestadoras de servicio de la Administración. El éxito de este acercamiento de las ONG a la sociedad civil en búsqueda de nuevos recursos para su actividad dependerá de los vínculos de confianza que éstas sean capaces de construir.

PRINCIPIO 7. Control en la utilización de fondos:

Uno de los argumentos más utilizados para no colaborar económicamente con las organizaciones no lucrativas es la percepción de que no cuentan con un control real sobre el gasto. Uno de los objetivos de esta recomendación de Fundación Lealtad es publicar una distribución de gastos que detalle lo que las ONG gastan realmente en las actividades que realizan, en la dirección y gestión y en la captación de recursos. De la misma manera, se intenta concienciar a la opinión pública que el mejor modo de asegurar que los fondos son gestionados eficientemente es contar con unos profesionales cualificados y una estructura dimensionada según el tipo de actividad que se realice.

La Fundación Lealtad considera el presupuesto como una herramienta de

gestión fundamental y su elaboración puede evitar riesgos innecesarios y ayudar a que la planificación de actividades sea coherente con los recursos existentes. Igualmente, el buen diseño de un presupuesto ayuda a determinar la necesidad de emprender campañas de captación de fondos adecuadas a los requerimientos de la organización.

Por otra parte, se debe poner especial cuidado en la utilización de los recursos para la captación de fondos, intentando siempre minimizar el riesgo de una posible pérdida. Igualmente, las inversiones financieras deben ser prudentes y evitar entrar en un escenario de pérdidas. En cuanto a la participación en sociedades no cotizadas, la organización deberá demostrar que dicha participación contribuye de forma directa a la consecución del fin social.

Del análisis de Fundación Lealtad se aprecia que las ONG sí elaboran presupuestos anuales, y en su mayoría practican la liquidación del mismo cada ejercicio, a pesar de que, en el caso de las asociaciones, la ley no lo exige. En este sentido, es importante recordar que los Principios de la Fundación Lealtad son recomendaciones de buenas prácticas, que en algunos casos van más allá de las exigencias legales. En el caso de la liquidación del presupuesto, se trata de una buena herramienta de gestión y control financiero, muy útil para detectar desviaciones en la actividad.

Por otro lado, apreciamos un gran avance. La dificultad que tenían en un principio las ONG para conocer la distribución de sus gastos entre las partidas de administración/gestión, misión/programas, y captación de fondos ha disminuido significativamente. No obstante, hay que señalar que no existe homogeneidad de criterios entre las ONG a la hora de imputar sus costes en una categoría u otra, tal y como sucede con los costes de personal, que unas entidades los imputan a gastos de administración y otras a gasto de misión.

Por otro lado, las entidades no suelen tener inversiones en entidades no cotizadas, a menos que se trate de inversiones en sociedades mercantiles directamente vinculadas a la consecución de su fin social. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en empresas que tienen la condición de Centros Especiales de Empleo y que dan trabajo regular a personas con discapacidad. En términos generales, las ONG carecen de códigos para las inversiones financieras.

Respecto a la estabilidad financiera de las entidades sin fines de lucro, mencionar que ésta suele depender de las aportaciones de los financiadores institucionales, en especial de las distintas administraciones. Finalmente, enfatizar que si bien las ONG hacen un buen seguimiento de sus programas y actividades, rara vez presentan en las cuentas anuales el desglose de los fondos disponibles por el tipo de actividad a la que irán destinados.

PRINCIPIO 8. Presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones legales:

Este principio muestra al donante documentos que tienen que elaborar las organizaciones para informar sobre su gestión y dar a conocer las obligaciones legales que tienen tanto aquellas entidades que se encuentran bajo el régimen de la Ley 49/2002 como las que quedan fuera de él. Se debe poner énfasis en la presentación y la calidad de los documentos. Es imprescindible que la organización utilice el Plan General de Contabilidad para entidades sin fines lucrativos cuando elabora las cuentas anuales y conozca los contenidos fundamentales de una memoria económica y un plan anual.

Adicionalmente, existe un gran desconocimiento sobre la contabilidad y muchas veces las ONG están en manos de contables inexpertos/as que aplican erróneamente los principios básicos del Plan General Contable de Entidades sin Fines Lucrativos ya que, en muchos casos, no son expertos contables del Tercer Sector. Adicionalmente, debe señalarse que existe una gran disparidad y multiplicidad de criterios en la aplicación de la Normativa Contable existente y es necesario un esfuerzo de homogeneización en el sector de cara a poder realizar análisis comparables y correctos de estados financieros.

PRINCIPIO 9. Promoción del voluntariado:

Uno de los principales indicadores del impacto social de las ONG es el número del personal voluntario con el que cuentan. Se trata de personas que viven el día a día de la organización y son los/as mejor posicionados/as para garantizar que las aportaciones altruistas que se realizan tanto de dinero como de tiempo, son invertidas en el fin social. Es aconsejable que las organizaciones cuenten con un plan concreto de actividades a desarrollar por el personal voluntario así como una relación de los cursos o acciones de formación a disposición de los/as mismos/as para que éstos/as puedan llevar a cabo sus actividades con diligencia. Asimismo, el personal voluntario debe conocer sus atribuciones, derechos y obligaciones así como tener designada a una persona dentro de la organización a quien acudir en caso de requerirlo.

El Tercer Sector en España moviliza una cantidad importante de recursos humanos, muchos de los cuales colaboran de forma voluntaria. Esta colaboración puede ir desde el apoyo esporádico en alguna campaña concreta a la provisión de servicios que requieren de preparación específica, al acompañamiento y atención a personas con discapacidad o la orientación a inmigrantes.

Desde Fundación Lealtad observamos un creciente grado de formalización de la labor del voluntariado dentro de las ONG, materializado en planes de voluntariado, definición de tareas, formación periódica, etc. Sin embargo,

falta aún mucho por hacer en este campo, especialmente en lo que respecta a asegurar una voz al voluntariado en la toma de decisiones, lo que algunas entidades ya hacen, reservando un puesto en el órgano de gobierno a representantes del voluntariado. Asimismo, la formación al voluntariado si bien se desarrolla en muchas entidades, no está formalizada e instrumentalizada y es uno de los aspectos a mejorar de cara al futuro.

Conclusiones

Hace ya casi 10 años que, impulsados por un deseo de fomentar la confianza de la sociedad en las ONG, un grupo de personas decidieron constituir en 2001 una entidad intermedia cuyo papel, al igual que otras instituciones de este tipo en Europa y EEUU es el de adaptar continuamente esta información a la demanda de los/as solicitantes, complementándola con una promoción y publicidad constante.

Fundación Lealtad se planteó en su constitución qué tipo de información sobre las ONG debía transmitir a la sociedad, cómo podía asegurar que ésta llegase al máximo número de personas posible sin perder su relevancia, rigurosidad y actualidad. El análisis y filtrado de la información debía responder a las cuestiones previas a la decisión de colaborar con una ONG que se plantean tanto particulares como empresas. Algunas de estas cuestiones eran: ¿qué cantidad del dinero aportado va destinado a la realización de actividades de forma efectiva?, ¿quiénes son los promotores de esta organización, quién la gobierna y cómo está gestionada?, ¿cuáles son sus actividades y sus planes de acción en un futuro a corto y medio plazo?, ¿cuál es su estructura financiera?, etc.

Una vez definidas estas cuestiones y sus posibles respuestas, se buscó la forma óptima de presentar esta información (para que cada persona pudiera adaptar el contenido y detalle a sus propias necesidades), el modo de actualizarla y la forma de lograr la independencia y objetividad necesaria para que la información represente una garantía de transparencia y buena gestión.

De la investigación realizada por Fundación Lealtad tanto en España como en otros países durante el año 2001 y el posterior intercambio de información con distintos agentes sociales (administración pública, Plataforma de ONG de acción social, CONGDE, ONG, donantes, etc.) quedaron definidos los 9 Principios de Transparencia y Buenas Prácticas que responden a las cuestiones principales que se plantean los donantes y población en general a la hora de colaborar.

Las entidades no lucrativas y las empresas pueden beneficiarse de la aportación de Fundación Lealtad potenciando acciones conjuntas (sector no lucrativo-sector lucrativo). Con las empresas ofreciendo información sobre las opciones disponibles para sus aportaciones (económicas, en especie, de tiempo, etc.) y respecto a las ONG, orientando a las entidades no lucrativas sobre las preferencias filantrópicas de las primeras.

Fundación Lealtad cree que este esfuerzo de comunicación y transparencia en sus acciones realizado por las organizaciones del Tercer Sector redundará en un mayor compromiso de la sociedad civil en las actividades de las entidades no lucrativas. En definitiva, la plena legitimación social del Tercer Sector requiere la plena disposición de éste para ser conocido y analizado. Este proceso comienza por la entrega de una información que permitirá a las organizaciones no lucrativas alcanzar un mayor reconocimiento público, haciendo más viables sus objetivos y pretensiones.

El Tercer Sector español está en constante crecimiento y aprendizaje. Según los resultados que arrojan los informes de Transparencia y Buenas Prácticas de Fundación Lealtad, la "salud" del sector es buena si bien presenta algunos aspectos a mejorar.

La mejora del Sector es responsabilidad de todos los actores implicados. Por un lado, los donantes pueden contribuir a este proceso, siendo más responsables al efectuar sus donaciones. Es necesario informarse sobre la ONG a la que se quiere donar. Es igualmente necesario realizar un seguimiento mínimo del destino de la donación para asegurarse de que la ONG rinde cuentas. Por otro lado, sería recomendable que el sector público creara un registro público online de todas las asociaciones y fundaciones que existen en nuestro país de libre acceso para cualquier donante que quiera informarse. Finalmente, las propias ONG tienen una gran labor que hacer para mejorar la salud del Tercer Sector. Si bien la octava edición de la Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas demuestra que la transparencia en la gestión se ha convertido en un objetivo estratégico para las ONG, las entidades deben eliminar dos prejuicios: primero, la solidaridad no está reñida con la eficiencia; y segundo, el Tercer Sector no es un conjunto cerrado y formado exclusivamente por las organizaciones existentes en cada momento. El Tercer Sector, formado, entre otras entidades, por las ONG, no puede en ningún momento entenderse como un compartimento cerrado, un "club" impermeable o distinto de la sociedad de la que nace y a la que da voz y capacidad de acción. Una gestión basada en la transparencia, es la respuesta a este error, que puede suponer un importante freno al cumplimiento del papel determinante que la realidad económica y social parece haber reservado a las ONG, en estos tiempos de nuevas oportunidades de cambio.

CAPÍTULO 7

LA OPCIÓN DE CAMBIO QUE CONDUCE AL DESARROLLO SOBERANO

JOHN VARGAS

**Economista, profesor universitario en el Postgrado CIDES-UMSA
(Universidad Mayor de San Andrés)
Ex viceministro de planificación de Bolivia, en la gestión 2006-2009.**

Los inesperados resultados de las elecciones generales del 5 de diciembre del año 2005 provocaron una fuerte eclosión política y social a las 6 de la tarde de ese día, porque el porcentaje de la votación fue contundente e innegable. El anuncio de estos resultados trastocó inmediatamente la vida rutinaria de la población boliviana, pues este triunfo electoral, sin parangón en 180 años de la historia republicana boliviana, abrió la esperanza a millones de indígenas bolivianos que proclamaron este triunfo como propio, a la vez que miles de ciudadanos no indígenas resintieron la derrota electoral, también como propia. A estos últimos les asaltó el temor de una inminente revolución social que acabaría con centurias de privilegios y patrimonialismo republicano. En respuesta, las oligarquías regionales se apresuraron a clamar la inminente “catástrofe nacional”, el desmoronamiento del orden constituido y la pérdida de la democracia, o sea, la pérdida de sus privilegios centenarios.

Es en este sentido que la victoria electoral de Evo Morales, candidato indígena, postulado por el Movimiento al Socialismo, y los movimientos sociales a la Presidencia de la República de Bolivia, marcan el quiebre histórico del proceso republicano y colonial del país, pues el triunfo electoral interrumpió

el trágico discurrir de 180 años de historia republicana, afincado en los cánones de la concepción liberal del Estado Nación, dando así fin al ciclo histórico iniciado en 1.826, provocando la emergencia de un nuevo ciclo con la instauración del Estado Plurinacional, que surge de la voluntad popular expresada en la mayoría electoral (54%).

Este quiebre histórico tuvo como propósito inmediato la instalación de la Asamblea Constituyente, que permitiese modificar sustantivamente la institucionalidad y la organización política del Estado democrático liberal/neoliberal, con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado que permitiese refundar la República con la participación igualitaria de los indígenas, que no participaron en la fundación de la República en 1826, y para conseguir la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos -pignorados por el neoliberalismo a las corporaciones petroleras multinacionales- extensible a los recursos mineros, forestales, de la biodiversidad, acuíferos y de la tierra y el territorio.

La nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria la Asamblea Constituyente fueron el primer signo del cambio sustantivo del país, el cambio profundo y estructural, pero no cruento ni represivo contra los vencidos, por lo mismo el cambio que representaba la **revolución democrática y cultural**. Este es el sentido democrático de la revolución de los pueblos indígenas en Bolivia, llevado al extremo de la permisión del libre accionar de los grupos oligárquicos que fueron derrotados electoralmente, quienes, como suponían, no perdieron abruptamente sus privilegios sino que mantuvieron su poder económico y político, sobre todo en las regiones. Además, conservaron el control parcial del aparato estatal, del que profetaron ampliamente los últimos cincuenta años, a través de espacios cubiertos por funcionarios públicos "institucionalizados"²⁹, o sea, de sus partidarios instalados en puestos claves de la administración pública estatal, que no fueron removidos de tales puestos.

Estos reductos oligárquicos afincados en las regiones y en la burocracia estatal, no sólo obstruyeron el proceso de cambio como una práctica diaria, sino que conspiraron desembozadamente para derrocar al gobierno elegido legítimamente, y se enfrentaron abiertamente al gobierno nacional con movilizaciones locales en torno a la reivindicación de la autonomía departamental y en oposición a la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. En defensa de sus privilegios llegaron al extremo de organizar un plan de división del país, fraccionando el territorio nacional con la conformación de otro país, sobre la base del territorio de cuatro departamentos que corresponden

²⁹ Al finalizar el período neoliberal -que se inicia en 1985, los partidos políticos que lo sustentan establecen el régimen de democracia pactada, para alternar la Presidencia de la República y la rotación y distribución de los cargos del poder ejecutivo, del parlamento, del poder judicial y de la corte lectoral- el año 2005 estos partidos deciden asegurar a sus militantes su permanencia en los cargos de la burocracia estatal, mediante la calificación del servicio civil designándolos como funcionarios institucionalizados, equivalente a funcionarios de carrera del sector público.

a las tierras bajas. No sólo eso sino que propusieron la anexión al Brasil de este espacio territorial, para lo cual iniciaron la conformación de un ejército irregular integrado por mercenarios extranjeros. Esta conspiración tuvo la anuencia y el apoyo activo de gobiernos y partidos extranjeros, así como de empresas multinacionales y organismos multilaterales³⁰, con lo cual los acuerdos bilaterales de apoyo al desarrollo del país quedaron estancados temporalmente.

Los vencedores de las elecciones generales, o sea, el pueblo en sus diferentes estratos, no tuvieron el inmediato control del aparato estatal central y menos aún del aparato estatal regional -parcialmente descentralizado- y controlado por las oligarquías regionales en los departamentos. Los movimientos sociales y el gobierno nacional quedaron atrapados en las redes de la normativa burocrática, diseñada por el neoliberalismo, cuya institucionalidad establecida para favorecer a la inversión extranjera directa constriñó el impulso de cambio estructural del país. Pese a este escenario adverso, la eclosión política y social se produjo con fuerza, aunque de manera incongruente por la dicotomía entre el poder central, parcialmente controlado por el gobierno nacional, sin incidencia en el poder regional, estructurado por el poder oligárquico, organizado en base a círculos elitarios, conformados por clanes familiares, constituidos en logias locales, a través de las que ejercían el control de las empresas de servicios públicos básicos, a las mismas que no tenían ni tienen acceso las organizaciones populares de las regiones.

El proceso de cambio en curso implica el desmontaje del viejo Estado republicano fuertemente arraigado en la institucionalidad de la desigualdad colonial y la mentalidad republicana excluyente, lo cual exige cambios en la praxis y en la forma de pensar de la sociedad boliviana, y, al mismo tiempo, la necesidad de la construcción del nuevo Estado Plurinacional, igualitario y democrático, distinto al Estado liberal meramente incluyente, lo que requiere de la creatividad colectiva intensa y de la praxis renovada de gestión pública, con la participación de todos los actores sociales organizados y reconocidos por la Constitución en la conformación de la economía plural y las autonomías territoriales.

Esta situación se complicó en los últimos cuatro años con la presencia y la desigual participación de los actores sociales, económicos y políticos que conforman la abigarrada sociedad boliviana, distribuida en territorios autónomos en formación. Los desafíos de los próximos decenios están centrados en el

³⁰ Es particularmente notoria la injerencia de la Embajada Norteamericana y de las empresas petroleras extranjeras que operan en el país, así como de partidos como el PP español, que financian a grupos conspiradores, golpistas y separatistas, a través de ONGs extranjeras y locales, de derechos humanos, de defensa de la democracia y defensa de la seguridad jurídica. Por su parte los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID, obstruyen los procesos de financiamiento en curso y dificultan el trámite de las negociaciones para nuevos préstamos concesionales.

cambio del “patrón de desarrollo primario exportador” que rige la economía, en la transformación del Estado Plurinacional que propugna la nueva Constitución Política del Estado y el cambio de las relaciones sociales y de poder sobre la base de la erradicación de la extrema pobreza originada por la desigualdad y la exclusión social y económica, lo cual es responsabilidad de esta gestión gubernamental. Es en este sentido que, con la revolución democrática y cultural se propugna el cambio profundo y radical de la sociedad boliviana, de su economía y de su organización política: el Estado. Por lo mismo, no se busca el desarrollo con cualquier apelativo –sostenible, socioeconómico– porque continúa siendo desarrollo capitalista, que privilegia al individuo y su éxito individual a expensas de los/as otros/as, sin solidaridad, sin complementariedad, sin retribución.

El proceso de cambio requiere de la intervención del Estado como protagonista y a la vez como promotor de la transformación integral del país siendo la planificación el instrumento indispensable para la dirección del proceso de cambio y la asignación social de los recursos. El Plan Nacional de Desarrollo, cuya apretada síntesis se presenta, corresponde al primer momento de la planificación, los momentos posteriores están relacionados con los resultados de la aplicación del Plan y las proyecciones de los lineamientos estratégicos del medio al largo plazo, es decir, del cambio planificado que permite dimensionar su perspectiva histórica.

El artículo está centrado en el Plan como producto e instrumento. Los antecedentes, la concepción, la elaboración, los resultados y las perspectivas de este plan denominado “Nacional de Desarrollo” del corto al largo plazo, son complementos necesarios para su comprensión. En este sentido, son importantes las demandas sociales acumuladas, que tienen una larga trayectoria histórica, así como las respuestas institucionales proporcionadas desde el poder hegemónico del Estado liberal.

El énfasis puesto en la ruptura histórica y en la concepción del vivir bien busca diferenciar la concepción tradicional del desarrollo, de la concepción renovada del enfoque cambio integral, multidimensional, que conduce a la transformación simultánea del estado, la economía, la sociedad, la cultura y el medio ambiente, como un proceso de desenvolvimiento, que recupera el involucramiento precedente y conduce al volver reminiscente del ver presente y futuro. Por esto, el escrito concluye con las perspectivas del proceso de cambio en función del vivir bien, de raigambre indígena, diferente del socialismo del siglo XXI, derivado de la lógica occidental, como el desafío inmediato, en el próximo quinquenio.

Las demandas sociales históricas

Los antecedentes del plan nacional de desarrollo se encuentran en las demandas sociales, que vienen desde la colonia y persisten con renovada resistencia durante la república, están marcadas por diversas modalidades de lucha en las que se combinan, los levantamientos indígenas seguidos de reiteradas matanzas, en torno a la recuperación de la tierra y el territorio, usurpados por la corona española. La lucha por la devolución de la tierra arrebatada por el Estado colonial, primero, y por el Estado republicano, después, o sea, es la lucha concreta de los pueblos indígenas contra los usurpadores que son los terratenientes, los hacendados, los patronos, los abogados, los políticos y los burócratas “criollos” republicanos.

Estas demandas lideradas por indígenas como Tupac Amaru o Tupac Catari bajo el régimen colonial -ajusticiados brutalmente, junto a miles de indios sin nombre- continuaron bajo el régimen republicano, con Zarate Wilca, traicionado y ajusticiado con cientos de indígenas de comunidades sublevadas -reprimidos/as por el ejército de los gobiernos republicanos- hasta que en los albores de la segunda mitad del siglo XX llegó el alzamiento indígena y la toma de haciendas en el occidente del país. Hecho que obligó al gobierno republicano de la época a la distribución forzada de las tierras de hacienda, que fueron ocupadas por los/as indígenas organizados/as en sindicatos armados.

Este alzamiento indígena fue simultáneo, en ese momento histórico, con la rebelión de los mineros sindicalizados que ocuparon las minas, propiedad de los “barones del estaño”³¹, y, el alzamiento de los obreros fabriles, secundados por estudiantes universitarios/as y profesores/as de escuelas y colegios, así como otros sectores populares de artesanos y comerciantes, en las principales ciudades del país, que convergieron en la insurrección popular de abril de 1952. La organización armada de estas distintas fuerzas sociales: rurales, urbanas y mineras, derrotó en tres días de combate a las tropas militares que defendían el gobierno de terratenientes y barones de la minería. Así la insurrección popular derrotó a la “rosca”³² y terminó con el poder del Estado minero feudal³³.

Las respuestas institucionales

Los movimientos indígenas, obreros y populares no asumieron el poder, dejaron el gobierno en manos de la pequeña burguesía, pues el voto calificado³⁴ pesaba en la conciencia subalterna de estos movimientos. Sin embargo, los movimientos sociales combatientes impusieron sus reivindicaciones.

³¹ Tres empresarios prominentes, Patiño, Hochschild y Aramayo tenían la propiedad de las mayores minas de estaño y controlaban el 80 por ciento de las divisas del país. Eran denominados “barones mineros”

³² Aceptación popular que designaba al bloque de poder minero-terrateniente, que mantenía en régimen de servidumbre de los indígenas (pongos) en los latifundios de las haciendas.

³³ El bloque minero-terrateniente actuaba como super Estado: nombraba presidentes y altos ejecutivos de los gobiernos “democráticos”, también a los parlamentarios que aprobaban leyes en su beneficio.

³⁴ Sólo podían votar los alfabetos y que disponían de una renta fija.

ciones y demandas, obligando al nuevo gobierno a implementar medidas que no estaban en su programa político, los mineros sindicalizados impulsieron la Nacionalización de las minas, por decreto, en octubre de 1952, los indígenas impulsieron el reconocimiento del Estado de la propiedad de las tierras en las haciendas ocupadas, mediante la Ley de Reforma Agraria en agosto de 1953. Los movimientos urbanos obtuvieron la Reforma Educativa, el Voto Universal, la Seguridad Social y otras medidas de beneficio social. Este conjunto de reformas el gobierno las presentó como las medidas de la Revolución Nacional.

La proclamación de la Revolución Nacional por el gobierno, instaurado por la insurrección popular, le permitió domeñar a los movimientos sociales que conservaban el armamento utilizado en la insurrección, mediante la conformación de milicias armadas mineras, obreras y campesinas, para la defensa de la Revolución Nacional, contra la conspiración de la "Rosca" que era el enemigo de la revolución. El gobierno, fiel a su concepción liberal, proclamó la alianza de clases en sustitución de la lucha de clases propugnada por obreros e indígenas organizados en sindicatos, y planteó el "nacionalismo revolucionario" la intervención del Estado en la sustitución de importaciones y la industrialización, con el propósito de crear una burguesía nacional que asumiese el "desarrollo nacional", o sea, el desarrollo del capitalismo en el país, para lo cual creó empresas estatales financiadas por el Estado, con la perspectiva de transferirlas después a "la burguesía nacional" creada, fortalecida y consolidada por el Estado nacional revolucionario.

Es importante enfatizar que la ocupación de las tierras de hacienda por los indígenas, fue la acción de fuerza que obligó al gobierno nacional a reconocerles el derecho al acceso a la propiedad de la tierra confiscada por los terratenientes. De la misma manera, la ocupación de las minas de propiedad de los barones del estaño, forzó al gobierno a decretar la nacionalización de estas minas. Estos movimientos sociales junto a los movimientos sociales urbanos impulsieron al gobierno "nacional revolucionario" el cogobierno de la Central Obrera Boliviana y el control obrero con derecho a veto, lo cual tuvo un efecto de equilibrio de fuerzas que fue revertido con el clientelismo político.

El modelo de "desarrollo nacional" dio lugar así a la intervención del Estado en la producción minera, petrolera, telecomunicaciones y transporte ferroviario, lo cual, se extendió con la creación de empresas estatales en la minería (COMIBOL), en las telecomunicaciones (ENTEL), en la energía eléctrica (ENDE), en la construcción de caminos (SNC), en la producción agrícola la empresa del arroz (ENA), impulsados a través de la CBF (Corporación Boliviana de Fomento) que implementa programas de asentamientos humanos en zonas de "colonización" de las tierras bajas³⁵, la creación de industrias de

³⁵ Grupos de indígenas sin tierra provenientes de las tierras altas y mineros cesantes por el cierre de centros mineros no rentables, en 1956, dando lugar a la "colonización dirigida", financiada por el Estado, con recursos obtenidos de entidades financieras multilaterales como el BID.

lácteos, de vidrio plano, pero en especial la “marcha al oriente”, que dio lugar a la producción agrícola mecanizada en extensas superficies, en las tierras de cultivo de esta región, financiada con la transferencia de fondos del tesoro general de la nación, provenientes de los excedentes de la minería nacionalizada, de la producción petrolífera y de las telecomunicaciones³⁶.

Sin duda hubo resultados positivos, pues con las reformas implementadas se beneficiaron amplios segmentos de la población, pues la sustitución de la importación de algunos alimentos de consumo masivo no se limitó a la producción agrícola sino que avanzó con la articulación industrial con la instalación de ingenios arroceros y azucareros, que fueron el impulso inicial para el establecimiento de la agroindustria aceitera, de alimentos balanceados, de productos cárnicos de ave, res y cerdos. Este proceso de sustitución incidió, también, en la importación de combustibles derivados del petróleo, con la instalación de refinerías para la producción de gasolina, aceites y diesel. La creación de bancos de fomento como el Banco Agrícola y el Banco Minero, inclusive el Banco del Estado.

No obstante estos resultados en la producción los principales problemas sociales no fueron resueltos, a lo cual se sumó el proceso inflacionario -que llegó a su punto máximo a mediados de la década de los 80- la tasa de inflación por encima del 24.000%, el nivel de desempleo que superó el 18%, la declinación de la paridad cambiaria, la reducción de las reservas internacionales, el crecimiento de la deuda externa y el descenso de la tasa de crecimiento llevaron al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones e industrialización.

La visión del cambio

La transformación del país exigía el cambio del poder político, visualizado como la refundación de la República, el cambio de la economía, visualizada como economía social, el cambio de la sociedad, visualizada como sociedad plural, el cambio de la cultura colonial por la interculturalidad y el cambio de la propiedad y la explotación privada de los recursos naturales por la propiedad estatal de estos recursos y su industrialización. Lo cual implicaba el cambio multidimensional de la economía, la sociedad, el Estado, la cultura y las leyes. Un cambio de esta magnitud necesariamente tenía que estar dirigido por el Estado y no podía realizarse sin planificación estatal. Lo cual significaba trastocar la concepción capitalista del desarrollo y su aplicación en el país, pero también implicaba modificar el enfoque de la planificación como instrumento público.

³⁶ Así se inició la práctica de la formación de “la burguesía nacional”, fueron creados patrimonios privados con fondos estatales, lo cual se mantuvo en los decenios posteriores hasta fines del 2005. Los mayores beneficiados fueron los miembros de las oligarquías regionales.

Es importante destacar que desde el inicio el cambio fue concebido como un proceso de largo plazo que tenía como propósito la transformación multidimensional del país, desde su sustrato más profundo, de ahí que el cambio fuera orientado a la transformación del patrón primario exportador y a la descolonización del Estado -liberal y neoliberal- como condiciones básicas para establecer el patrón de producción diversificada en base a la industrialización de los recursos naturales no renovables y renovables, con la incorporación de valor agregado, innovación tecnológica y el aprovechamiento de la biodiversidad, el agua y los bosques como recursos ambientales –generadores de riqueza- y no como servicios ambientales. La construcción del Estado Plurinacional comunitario en sustitución del Estado liberal/neoliberal no estaba limitado a la renovación de la institucionalidad jurídico-legal formal, sino a la erradicación de los orígenes de la desigualdad y la exclusión social-económica que implica la distribución de la riqueza nacional, además, el cambio de la mentalidad de sometimiento y dependencia, heredada de la colonia y del régimen republicano.

El programa de gobierno fue elaborado con múltiples aportes provenientes de los movimientos sociales, de profesionales y académicos del país, que expresaban los intereses sociales de los diversos sectores de la sociedad y eran la respuesta a las demandas sociales, represadas durante siglos para los indígenas y durante decenios para los sectores populares. Además, este programa expresaba la necesidad del cambio no sólo de los modelos de desarrollo capitalistas implementados en el país sino el cambio del sistema mismo. Este programa señalaba la orientación del cambio, sus objetivos y principales estrategias.

La concepción del nuevo patrón de desarrollo

La síntesis de la concepción del nuevo patrón de desarrollo es el Vivir Bien, contiene las condiciones y la finalidad del cambio que los/as bolivianos/as nos proponemos alcanzar en el lapso de una generación, a partir de esta gestión, el Plan Nacional de Desarrollo, enuncia el cambio de Bolivia en su integridad, para conseguir que sea digna, democrática, soberana y productiva, en la perspectiva del Vivir Bien, como principio y finalidad.

Bolivia es el país, es el territorio, es la población, es la patria, es la casa común en la que vivimos y aspiramos a continuar viviendo todos/as quienes admitimos y sostenemos ser bolivianos/as. Todos/as quienes nos proponemos vivir en armonía con la naturaleza, ocupar el territorio nacional en paz y colaboración mutua, producir riqueza nacional y compartirla con reciprocidad social, transformar el país en beneficio nuestro y sostener un proceso de trabajo de largo plazo, empezando ahora. Quienes vivimos y aspiramos a con-

tinuar viviendo en Bolivia -a través de nuestros descendientes- queremos hacerlo digna, soberana y productivamente.

La **dignidad** significa recuperar y aplicar nuestra propia concepción sobre el desarrollo, la riqueza, la felicidad y el bienestar. Es reconocer que los modelos y políticas de desarrollo introducidos y aplicados en contra de nuestra realidad multicultural nos condujeron al despojo, a la generalización de la corrupción y a la condición de país mendicante. Implica recuperar nuestra capacidad de desarrollo propio y enfrentarnos al mundo globalizado defendiendo nuestros intereses frente al avasallamiento de la modernización expoliadora.

La **soberanía** implica asumir nuestras propias decisiones de desarrollo nacional y el libre acceso a la tecnología internacional y a los mercados globalizados en función de nuestros propios intereses y prioridades. Significa revertir la dependencia que tenemos del financiamiento externo condicionado –crédito y donación- que trae aparejada la imposición de políticas por la cooperación multilateral y bilateral. Implica recuperar nuestra capacidad de decidir nuestro propio destino por derecho propio y con nuestros propios medios y capacidades.

La **democracia** implica el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos por la sociedad boliviana y sus leyes. La participación en la organización del Estado y la gestión gubernamental. Significa el reconocimiento de la capacidad decisoria de las poblaciones indígenas y populares excluidas del poder político y del acceso a los recursos productivos en igualdad de condiciones, oportunidades y ventajas. Comprende la incorporación de las formas de organización, representación y de autoridad de los pueblos y comunidades indígenas, no reconocidos por la constitución política de la República liberal, concernientes al derecho consuetudinario derivado de los usos y costumbres.

La **productividad** consiste en privilegiar y dignificar el trabajo como fuente de riqueza; valorar nuestra capacidad de trabajo manual e intelectual, para la producción de innovaciones tecnológicas en la transformación industrial de nuestros recursos naturales. Consiste en incorporar los saberes ancestrales y los conocimientos culturales a la producción de bienes y servicios, a la par de la ciencia y la tecnología contemporánea a los procesos de producción y de gestión.

Vivir bien es el principio y la finalidad del proceso de cambio que emprendemos ahora en una perspectiva multicultural, social, económica, política y territorial, simultánea e integrada. A fin de que los beneficios del proceso de cambio lleguen a todos los/as integrantes de la sociedad boliviana organizados en el Estado Plurinacional.

El cambio del patrón de desarrollo

El nuevo “patrón de desarrollo” responde a la concepción multidimensional e integral del desarrollo del país y su alcance temporal abarca el lapso de una generación. Comprende:

- La descolonización del Estado nacional y formación del Estado multinacional y comunitario.
- La constitución de la Matriz Productiva diversificada e integrada, basada en la industrialización de los recursos naturales y la agregación de valor.
- El empleo digno y permanente para la población desocupada y marginada de las fuentes de empleo y del mercado laboral.
- La distribución equitativa de la riqueza nacional a través del ingreso, el acceso a alimentos nutritivos y servicios sociales básicos.

Para lo cual se consideró que eran necesarias seguir varias estrategias:

Estrategias políticas:

- La Refundación de la República a través de la Asamblea Constituyente.
- La construcción de una nueva institucionalidad nacional fundada en la multinacionalidad de los pueblos originarios y la multiculturalidad de las culturas propias y las introducidas desde la conquista ibérica.
- La constitución del Estado multinacional comunitario con democracia participativa, basado en la legitimidad del poder de los pueblos originarios y de los movimientos sociales.

Estrategias económicas:

- Recuperación de los recursos naturales y de las empresas estatales, además la constitución de nuevas empresas estatales, para el control de las riquezas naturales.
- La intervención del Estado en la producción, la industrialización y la comercialización, para conseguir la apropiación de los excedentes generados -rentas y ganancias- para la formación de la acumulación interna y la reducción de la dependencia externa.
- Estructuración de la matriz productiva, integral y diversificada sobre la base de los sectores estratégicos generadores de excedentes y los sectores productivos generadores de empleo e ingresos para la obtención de productos con agregación de valor (bienes y servicios) destinados a los mercados internos y a los mercados externos.
- Cambio de la matriz energética con la sustitución de combustibles derivados del petróleo por combustibles derivados del gas natural y biocombustibles.

- Estructuración de una nueva modalidad de relacionamiento internacional con soberanía e identidad propia para enfrentar la globalización ventajosamente.

Estrategias sociales:

- Transformación de la educación y de la salud en instrumentos para la innovación productiva del país y la reducción de la brecha tecnológica, en base al potencial multicultural de la población.
- Protección Social del Estado a los grupos poblacionales desprotegidos y marginados de los beneficios del desarrollo, mediante la provisión de medios y recursos para cambiar sus condiciones de vida y cualificar sus capacidades de conocimiento y producción.

Estrategias culturales:

- Reconocimiento de los derechos sociales, políticos y jurídicos de los pueblos indígenas al acceso a la propiedad y los beneficios de los saberes y prácticas de la preservación, uso y manejo de la biodiversidad contenidas en su espacio territorial.
- Reconocimiento de los derechos sociales, políticos y jurídicos de los pueblos indígenas a su institucionalidad propia, autoridades y modalidades de relacionamiento.

Estrategias territoriales:

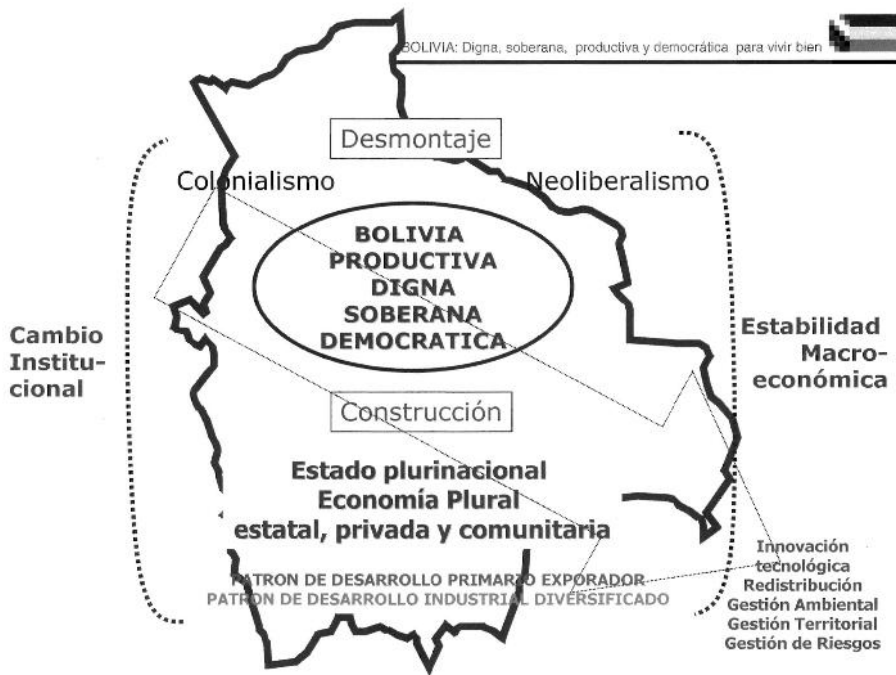
- Propiedad y protección estatal de las fuentes de agua dulce, de los bosques, de las áreas protegidas y de las tierras comunitarias de origen contenedoras de la biodiversidad boliviana.
- Territorialización del país recuperando las dinámicas poblacionales que integran los acervos culturales de organización social con las prácticas productivas, las modalidades de consumo, los asentamientos y las formas de ocupación y desplazamientos espaciales en las diversas regiones.
- Gestión territorial de las regiones conformadas por las dinámicas socio económicas de las poblaciones locales.

La visión del Desarrollo nacional

Los propósitos y las orientaciones señaladas estuvieron dirigidos a resolver los problemas estructurales del país: la pobreza, el desempleo, la distribución desigual de la riqueza y la dependencia externa. Erradicar la pobreza, en especial la pobreza extrema, era el desafío mayor y urgente, porque su origen se encuentra en la desigualdad y la discriminación social, económica y política de siglos. Su erradicación sólo es posible si se eliminan sus causas y se logra el incremento cualitativo de la producción de bienes y servicios, acompañada

con la distribución de la riqueza generada, para lo cual es necesaria e ineludible la intervención del Estado en la producción y en la organización de la sociedad, a fin de posibilitar la generación de empleo digno masivo y la redistribución del ingreso para aumentar el consumo per cápita.

GRÁFICO 6



Los resultados esperados en el lapso de tres quinquenios se espera lograr que:

- El Estado **Plurinacional**, fuerte y descentralizado **con autonomías regionales**, esté consolidado en su primera fase y que controle el excedente económico, basado en la recuperación de la **propiedad estatal** de los recursos naturales y **ambientales** -incluye las rentas y ganancias que genera la explotación y el aprovechamiento de los mismos- y a distribución de la riqueza generada en beneficio del incremento de la producción y del consumo de la mayoría de la población.
- La estructura de la matriz productiva esté básicamente conformada, basada en la transformación industrial de los recursos naturales y en la agregación de valor a los productos naturales, los productos manufacturados y artesanales así como a los servicios basados en la innovación, posicionando la marca nacional.

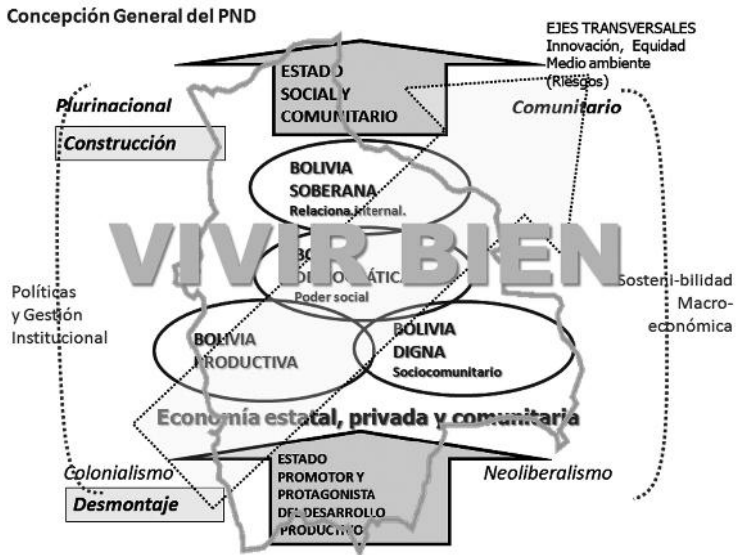
- La acumulación interna obtenida soporta la reversión de la dependencia externa y la erradicación de la pobreza **extrema**, utilizando la riqueza generada por los recursos naturales **industrializados**, a través de la intervención del Estado en la producción y el mercado con el trabajo creativo de mujeres y hombres.
- Las condiciones de producción y empleo para la mayoría de la población permitan que el trabajo sea digno, en especial para los jóvenes, y que esté basado en la matriz de producción diversificada y en la acumulación interna de la industrialización de los recursos naturales.
- El mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de la población, que vive en todas las regiones del país, en especial de los sectores sociales relegados por el Estado colonial con cambios **sustanciales** en el acceso a la **propiedad de los medios de producción**, a la disponibilidad de alimentación nutritiva segura, **a los servicios públicos universales y gratuitos** de educación y salud, el reconocimiento de la calificación laboral, el acceso a la vivienda digna y saludable equipada con todos los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento, energía eléctrica y de gas, comunicación telefónica y de internet, transporte, seguridad social y ciudadana.

El Plan Nacional de Desarrollo

Con las orientaciones y principios señalados fue elaborado el Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de establecer los lineamientos del “desarrollo nacional”³⁷ para suprimir las causas que originan la desigualdad y la exclusión social, económica y política, mediante (a) el **reemplazo** del patrón primario exportador a través de la **constitución** de la **matriz productiva**, (b) el **desmontaje** del colonialismo y el neoliberalismo mediante la **descolonización del Estado**, (c) la **construcción** de la nueva identidad boliviana con la **conformación de la institucionalidad plurinacional con enfoque comunitario**.

³⁷ El uso de la acepción “desarrollo nacional” se mantuvo durante el período de elaboración del PND y luego en su aplicación, tanto por la fuerza de la costumbre como por la dificultad de sustituir “desarrollo” por “cambio”, no obstante el posicionamiento del “proceso de cambio”.

GRÁFICO 7



La desigualdad y la exclusión social producto del colonialismo y del patrón primario exportador, fueron institucionalizadas por el régimen republicano, heredero del colonialismo. La República institucionalizó la desigualdad y la exclusión social, política y económica de la población indígena, desde el momento mismo de su constitución como República en 1826, cuando niega a los indígenas el derecho a la propiedad de los medios productivos –principalmente la tierra- y el acceso a los servicios públicos de la educación y la salud. Además, impide su intervención en las decisiones políticas nacionales y les impone la continuidad del pago del tributo indígena y de la servidumbre personal y el trabajo no remunerado -resabio del régimen colonial.

El patrón primario exportador emerge con la instauración definitiva del capitalismo en el país a fines del siglo diecinueve, con la “industria minera de la plata” la cual aprovecha la institucionalidad del colonialismo republicano en su favor, particularmente el trabajo servil no remunerado, lo cual profundiza la desigualdad y la exclusión social, política y económica, en detrimento de la población indígena y a favor de reducidos núcleos oligárquicos regionales –los/as propietarios/as de las minas y las tierras- que concentran la riqueza y el poder político.

El patrón primario exportador “moderniza” la producción minera de la plata con la incursión de capitales anglo-chilenos que facilitan la exportación de materias primas, principalmente concentrados minerales de plata, por el ferrocarril construido para tal propósito, desde las minas de plata bolivianas

hasta puertos chilenos. Así las riquezas naturales extraídas de las minas y del país fluyeron hacia el exterior y engrosaron el capital anglo chileno –depositado en el banco de Valparaíso fundado exprofeso- y las divisas obtenidas fueron destinadas preferentemente a la importación de productos de consumo –productos suntuarios para los núcleos oligárquicos minero terratenientes- y alimentos y manufacturas para la mayoría de la población que se alimentaba básicamente de la producción interna obtenida por los/as indios/as sujetos/as a la tierra. El excedente era exportado con las materias primas y no contribuyó a la acumulación interna de capital ni a la industria manufacturera del país.

El patrón primario exportador primó desde las postrimerías del siglo decimonónico hasta el primer quinquenio del presente siglo XXI. Este patrón fue mantenido por la Revolución Nacional, pese a que propuso la independencia económica, con la abierta intervención del Estado en la producción de bienes y servicios, en concordancia con el modelo de desarrollo hacia adentro que buscaba la industrialización y la sustitución de importaciones, manteniendo este patrón de extracción y exportación de materias primas.

Las reformas revolucionarias, tales como: la nacionalización de las minas, la reforma agraria, la reforma de la educación y el voto universal resultaron insuficientes para suprimir las causas originarias de la desigualdad y la exclusión social, política y económica, porque éstas se mantuvieron con la instauración del “capitalismo de Estado” que dio lugar a la emergencia de nuevas oligarquías regionales, con nuevos actores sociales, que se apropiaron del patrimonio estatal en beneficio de reducidos grupos privilegiados que accedieron al control de los gobiernos, que se sucedieron en los últimos cincuenta años, que así impidieron la acumulación interna y la industrialización del país. Este modelo de formación de patrimonios privados con fondos públicos –base de la “burguesía nacional”- no consiguió el desarrollo nacional, independiente de la ayuda externa. Por el contrario, ésta continuó a través de los organismos multilaterales y los convenios bilaterales que condicionaron el financiamiento externo a la aplicación de políticas de contención de los movimientos sociales, que continuaban luchando por la revolución social.

La insuficiencia del modelo de desarrollo hacia adentro y la liquidación de la Revolución Nacional por la injerencia política externa, llevaron al agotamiento del “capitalismo de Estado”, expresada en la crisis de la deuda externa y la hiperinflación en la década de los años ochenta que contribuyeron a su epitafio: liquidados por ineficientes y corruptos. Así, se impuso el modelo de desarrollo hacia afuera, diseñado por el neoliberalismo, como la opción resolutoria de la crisis del Estado de bienestar en Bolivia, el Estado fue sustituido por el mercado. La asignación de recursos para la producción de bienes y servicios pasó a las ciegas fuerzas del mercado y la distribución de la riqueza. El resultado fue la exacerbación de la concentración de la riqueza producida en el país y de los medios productivos en un segmento muy reducido de la población, asociado a corporaciones multinacionales, interesadas en sus ganancias -en el menor tiempo y al menor costo- no en el desarrollo del país.

La ampliación de la desigual distribución y acceso de la riqueza y de los medios productivos para nueve décimos de la población nacional, que pasó a engrosar la ocupación informal porque disminuyó el empleo, ya mal remunerado, así aumentó en cantidad y severidad la desigualdad y la discriminación social y económica, denominada "pobreza" por el colonialismo neoliberal. El reconocimiento de este hecho condujo a adopción de "políticas sociales" de "emergencia" y a la "condonación parcial de la deuda externa". Fue el reconocimiento del fracaso del mercado como el instrumento eximio para resolver el problema de la distribución de la riqueza y el acceso equitativo a los medios productivos para 9 de cada 10 habitantes del país.

Las políticas de ajuste estructural de segunda generación introdujeron la "reducción de la pobreza" como objetivo de la gestión pública, cuyo cumplimiento fue condicionado por la cooperación externa -organismos multilaterales y convenios bilaterales- primero, a metas de reducción de las "necesidades básicas insatisfechas", luego a "indicadores de desarrollo humano", luego a "objetivos del milenio" y a la "red de protección social".

Esta exigencia y su cumplimiento requería la intervención del Estado con recursos y autoridad, en condiciones adversas -dado el debilitamiento del Estado como condición imprescindible para que el mercado lo reemplace- así la "reducción de la pobreza" quedó supeditada al mercado, pues era el único asignado de recursos públicos y privados, en general las "políticas sociales" quedaron supeditadas al mercado. La empresa privada no asumió este desafío y el vacío que dejó la intervención pública para encarar estos problemas sociales fue parcialmente cubierto por la iniciativa privada no gubernamental -las ONG- articulada a la cooperación externa, la cual también reemplazó parcialmente al Estado a través de la ejecución de proyectos "de desarrollo" en directa relación con municipios, prefecturas y comunidades locales e inclusive con ministerios.

El carácter puntual de los "proyectos de desarrollo" financiados por la cooperación externa dio lugar a la creación de unidades específicas sujetas exclusivamente a los objetivos de los proyectos. La ejecución de proyectos fragmentados y dispersos, por cierto, no resolvieron el problema, pese a su relacionamiento con diversas instancias gubernamentales, pues primaba la finalidad de contribuir al debilitamiento del Estado. De tal manera que tales "proyectos de desarrollo" articulados a instancias estatales nacionales, departamentales y municipales significaron una inyección externa de recursos financieros y tecnológicos que aumentaron el circulante, pero no se tradujeron en desarrollo social y territorial sino en un gasto ineficiente de ahorro externo que beneficiaba a los/as ejecutores/as de tales proyectos.

De esta manera, el desarrollo del país era difuso y supeditado a los desig-nios de la cooperación externa conformada por las organizaciones multilaterales, los convenios bilaterales y los intereses de las empresas trasnacionales,

con lo cual la discriminación social, económica y política de la mayoría de la población del país en especial la indígena no fue resuelta sino que aumentó de manera creciente a la par de la exportación de materias primas y la depredación de los recursos naturales. Como lo admiten los propios organismos multilaterales “la pobreza aumenta al mismo ritmo en que aumenta la cooperación externa para reducirla”, esto significa que las políticas de reducción de la pobreza diseñadas por el colonialismo neoliberal, fueron mal encaminadas y su aplicación fue ineficiente porque no estuvieron dirigidas a suprimir las causas que la originan sino a paliar sus manifestaciones.

La desigualdad y la exclusión social producto del colonialismo y del patrón primario exportador, como lo señalamos, fue instaurado a fines del siglo XIX, se mantuvo hasta principios del siglo XXI reforzado por el neoliberalismo que debilitó el Estado y supeditó el desarrollo del país a los designios de los organismos multilaterales y de los intereses de las empresas transnacionales, con lo cual la discriminación social, económica y política de la mayoría de la población indígena del país aumentó de manera creciente a la par que creció y se diversificó la exportación primaria y la depredación de los recursos naturales con una alta concentración de la riqueza en un reducido segmento de la población y la consiguiente ampliación de la desocupación y la pobreza asociada a la exclusión de los medios productivos y al deterioro de las condiciones laborales marcada por la extensión de la jornada laboral, el trabajo precario, mal remunerado e inestable.

El PND está centrado, por lo tanto, en la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país y esto significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan. Esto significa desmontar no sólo los dispositivos económicos sino también los dispositivos jurídico-legales y los aparatos políticos y culturales coloniales y neoliberales erigidos por la cultura dominante, que se encuentran diseminados en los intersticios más profundos de la organización del Estado y también en la mente de las personas a través de la práctica social individual en detrimento de la solidaridad y la complementariedad.

El cambio del patrón primario exportador es la condición básica para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena urbana-rural, y erradicar la pobreza en el país, pero no es factible si no desmontamos los dispositivos políticos y culturales del colonialismo y el neoliberalismo. Tal desmontaje resulta insuficiente si al mismo tiempo no instauramos nuevos dispositivos económicos, políticos y culturales que nos conduzcan a la construcción de un nuevo patrón de producción y acumulación interna de riqueza, basado en la soberanía de la propiedad y la industrialización de los recursos naturales para su uso interno y la exportación, al mismo tiempo que la redistribución de la riqueza nacional obtenida, en beneficio de los sectores sociales tradi-

cionalmente excluidos del acceso a los medios productivos y al empleo digno, remunerado y estable mediante la ampliación y diversificación del aparato productivo, la recuperación del mercado interno y la redefinición de nuestra inserción en el mercado internacional.

Este cambio del patrón de desarrollo y de los dispositivos de dominación requieren de la intervención del Estado como protagonista del “desarrollo nacional”, porque no basta su presencia como conductor del desarrollo sino que es indispensable su participación directa en la producción de los sectores estratégicos y el comercio de estos productos, que son la fuente de la acumulación interna. Al mismo tiempo, el Estado interviene como promotor del “desarrollo nacional”, porque protege y alienta la producción y la innovación, la expansión de la producción y del consumo en el mercado interno, del resto de los sectores productores de bienes y servicios, que generan bienes y servicios, en los cuales los productores pequeños y medianos son los mayores creadores de empleo e ingresos y requieren del apoyo estatal para competir ventajosamente tanto en los mercados internos como en los mercados externos a fin de que el empleo y los ingresos sean estables y dignos.

Esta estrategia conduce a la construcción de una nueva sociedad fundada en la energía y capacidad derivada de las múltiples culturas que tiene el país y de la diversidad de las prácticas solidarias ejercitadas por las comunidades urbanas y rurales. La construcción de una nueva forma organizativa nacional sustentada en la nueva institucionalidad emergida de nuestra multiplicidad étnica, afirmada en un nuevo Estado social descolonizado y comunitario, fundado en la diversidad cultural y territorial, como expresión de la multiplicidad de intereses y aspiraciones de cambio de los diferentes sectores sociales que conforman el país, en función del vivir bien.

La tesis del colonialismo al igual que del neoliberalismo requiere la superación de prácticas, comportamientos y pensamientos coloniales y neoliberales como condición básica para la conformación de la nueva matriz productiva y del nuevo Estado. La nueva matriz productiva consiste en la estructuración de los sectores estratégicos basados en la explotación e industrialización de los hidrocarburos, minerales, energía eléctrica, bosques, agua dulce y biodiversidad, responsables de la generación de excedentes que contribuyan a la acumulación interna base de sustentación de la economía y la sociedad, a largo plazo. Complementada con los sectores generadores de empleo e ingresos que comprenden la industria manufacturera, la producción agropecuaria y forestal, el turismo sostenible, la construcción de obras civiles y la vivienda, a los cuales se suman los servicios financieros, el comercio y el transporte.

GRÁFICO 8

Matriz Productiva

		SECTOR ESTRATÉGICO GENERADOR DE EXCEDENTES				SECTOR GENERADOR DE INGRESOS Y EMPLEO			
		Hidrocarburos	Minería	Energía Eléctrica	Recurs. Ambient.	Desarr. Agropec.	Turismo	Industria Manuf.	Vivienda
SECTOR ESTRATÉGICO GEN. DE EXCEDENTE	Hidrocarburos								
	Minería	←							
	Energía Eléctrica	←							
	Recurs. Ambient.	←							
SECTOR GENERADOR DE INGRESOS Y EMPLEO	Desarr. Agropec.	←							
	Turismo	←							
	Industria Manuf.	←							
	Vivienda	←							

INFRAESTRUCTURA PARA LA PRODUCCIÓN:
Transportes
Telecomunicaciones

SERVICIOS PRODUCTIVOS:
Sistema Nacional de Financiación para el Desarrollo,
Sistema Boliviano de Innovación

Matriz socio-comunitaria

		Sectores generadores de activos sociales			Sectores generadores de condiciones sociales			
		Educación	Salud	Agua – Saneam.	Justicia	Seg. pública	Defensa nacional	Culturas
S. generadores de activos sociales	Educación	↑						
	Salud	←						
	Agua Saneam.	←						
Sectores generadores de condiciones sociales	Justicia	←						
	Segur. pública	←						
	Defensa nacional	←						
	Culturas	←						

PLAN VIDA
para erradicar la extrema pobreza

El crecimiento de estos sectores económicos está en función de la expansión del mercado interno y de la apertura y consolidación de los mercados externos. En estos sectores se privilegia la producción de las formas de producción asociada de los pequeños y medianos productores, urbanos y rurales, a fin de que también generen excedentes acumulables, cambien las condiciones

de producción y favorezcan la innovación productiva y de gestión, con apoyo estatal, lo cual es extensible a la producción privada empresarial de pequeña, mediana y gran escala, en el marco de la economía plural.

El cambio de la matriz productiva apunta a la generación de riqueza y a la distribución de la misma, lo cual implica la modificación de la institucionalidad que sustenta la actual distribución de la propiedad de los recursos productivos y las formas de acceder a ellos a través de mecanismos de asignación distintos al mercado.

El gráfico ilustra la estructuración de la matriz productiva propuesta por el PND y la distribución de los excedentes económicos y los ingresos sectoriales. Los sectores estratégicos generan excedentes que de los cuales una porción se reinvierten en los mismos sectores, para la ampliación de inversiones y operaciones, otra porción se transfiere a los sectores generadores de empleo e ingresos y otra porción a los sectores sociales. De esta manera, se distribuye la riqueza generada por las empresas estatales a la economía y la sociedad, para lograr los objetivos del cambio.

GRÁFICO 9



La transferencia de excedentes de los sectores estratégicos a los sectores productivos que generan empleo e ingresos se efectúa a través de la Banca de Desarrollo Productivo que proporciona servicios financieros y no financieros a los actores que conforman la economía plural³⁸: empresas comunitarias,

³⁸ Las cuatro formas de autonomía están reconocidas por la Constitución de 2009, de ellas son nuevas la autonomía departamental, la autonomía regional y la autonomía indígena, sólo la autonomía municipal existe desde 1994, junto a la descentralización.

cooperativas sociales, empresas privadas y empresas estatales. Estos sectores a su vez, generan excedentes que también son reinvertidos en los propios sectores y son transferidos a los sectores sociales a través del sistema impositivo.

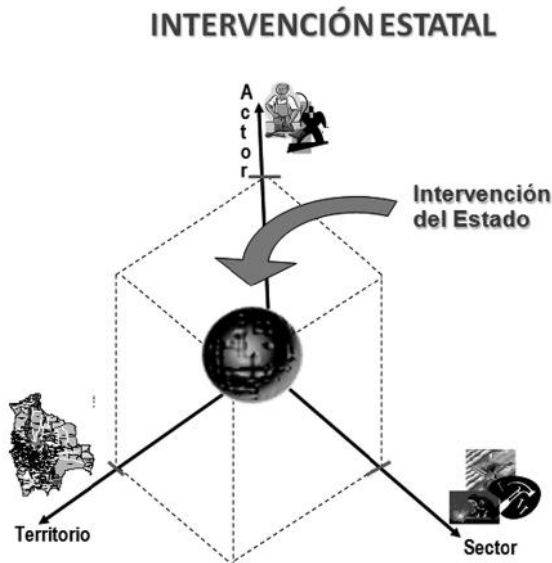
La distribución de la riqueza producida permite, por este mecanismo de transferencia de los excedentes producidos, garantizar el cambio de la matriz productiva y de la matriz social y por lo tanto, el cambio del patrón de “desarrollo”, garantizando el crecimiento económico y la conexión con el mercado globalizado para la exportación de bienes y servicios con valor agregado.

La intervención del Estado

El Estado transformado en Estado Plurinacional interviene de manera directa en la economía, la sociedad y la cultura a través de la confluencia de los actores sociales, económicos y políticos, y de los actores gubernamentales localizados en el territorio, que es el espacio en construcción de las autonomías territoriales: departamentales, municipales, regionales e indígenas³⁹.

El gráfico muestra la confluencia de actores, territorio y actores, en la cual se produce la intervención del Estado, para la construcción de la matriz productiva y la transformación de la economía nacional, a través de las inversiones estatales en actividades estratégicas y de las inversiones privadas en actividades productivas orientadas al mercado interno y a la exportación.

GRÁFICO 10



³⁹ Las cuatro formas de autonomía están reconocidas por la Constitución de 2009, de ellas son nuevas la autonomía departamental, la autonomía regional y la autonomía indígena, sólo la autonomía municipal existe desde 1994, junto a la descentralización.

En este ámbito territorial se da la vinculación de actores, la articulación de actividades, la integración de relaciones sociales y la adecuación de condiciones propicias para la producción, la organización autonómica y la gestión territorial, relacionadas con la organización de los productores urbanos y rurales. Lo cual, permite la generación de nuevos empleos y la redistribución de ingreso, así como la integración de unidades productivas, en especial de pequeños productores que generen ventajas comparativas y competitivas locales, proyectando la matriz productiva.

Es importante destacar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece políticas de Estado y políticas gubernamentales para la orientación del cambio económico, político, social, cultural, ambiental y de relacionamiento internacional. En este sentido el PND establece:

- La nacionalización e industrialización de los recursos hidrocarburíferos y cambio de la matriz energética.
- La recuperación del dominio estatal de los recursos mineros, industrialización de los recursos mineralógicos y nuevo Código de la Minería.
- La soberanía y seguridad energética con incremento de la cobertura interna y para la exportación.
- El control y aprovechamiento de los recursos ambientales: agua, bosque y biodiversidad.
- La transformación tecnológica de la estructura productiva rural, democratización de la propiedad de la tierra.
- La transformación y agregación de valor a la industria, manufactura y artesanía.
- El fomento al Turismo comunitario.
- Las condiciones para la diversificación de la matriz productiva: transportes y telecomunicaciones.

Mecanismos e instrumentos para mejorar la producción y viabilizar la producción.

- Transformación de la estructura de financiamiento para el sector productivo. Con preferencia a los pequeños productores.
- Innovación y desarrollo tecnológico con incorporación de la ciencia y la tecnología junto a los saberes y conocimientos locales, para la diversificación de la producción y el consumo.
- Generación de empleo a través del fomento a las actividades intensivas en mano de obra, para garantizar empleo digno.
- Incentivos a la gestión ambiental mediante la conservación de los ecosistemas locales y regionales.

- Políticas productivas selectivas, que permitan el cambio hacia la constitución del Patrón integrado y diversificado, desde el Estado. El reconocimiento de la heterogeneidad productiva. La aplicación de medidas diferenciadas que favorezcan los complejos productivos.
- Seguridad alimentaria con soberanía, fortaleciendo la capacidad productiva para abastecer oportunamente de alimentos básicos de consumo masivo y a precios justos, a las poblaciones desprotegidas.
- Políticas comerciales estratégicas de complementariedad en el mercado interno (marca boliviana) y en el mercado externo (seguridad jurídica).
- Política de Inversiones para el incremento y mayor eficiencia de la inversión, con énfasis en el sector estratégico y en los sectores productivos.
- Profundizar la democracia participativa para la toma de decisiones políticas, económicas y sociales
- Construir el nuevo Estado sustentado en el poder de los pueblos originarios y de los movimientos sociales, de las organizaciones ciudadanas y comunitarias.
- Espacios de diálogo y concertación de políticas públicas:
 - o Consejo Nacional de Desarrollo.
 - o Consejos Regionales de Desarrollo.
 - o Consejos de Movimientos Sociales para el Desarrollo.
- Seguro universal y desnutrición cero.
- Educación para la producción, erradicación del analfabetismo en el marco de la transformación de la educación.
- Sistema jurídico plural. Descolonización de la Justicia, reconocimiento de la justicia comunitaria.
- Reforma de la policía y la seguridad ciudadana con la participación de la comunidad.
- Seguridad nacional con ocupación del territorio y desarrollo de las zonas fronterizas.
- Consolidación de los principios identitarios del Estado social y comunitario.
- Vivienda, agua, saneamiento básico, electricidad y gas domiciliario para el campo y la ciudad.
- Diplomacia de los pueblos con el ejercicio efectivo de la soberanía y la diversidad cultural, en armonía con la naturaleza.
- Estado actor soberano, auto determinado con identidad propia para la reducción y superación de las asimetrías.

- Doctrina de política exterior, acción político-diplomática con presencia de los pueblos indígenas y defensa del uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.
- Marco internacional de solidaridad y complementariedad económica, política y cultural.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011

El PND tenía previsto lograr en la perspectiva del Vivir Bien:

- Tasa promedio de crecimiento del PIB: 5.7%.
- Disminución de la pobreza y extrema pobreza.
- Disminución de la desigualdad.
- Empleos dignos y permanentes.
- Estabilidad macroeconómica.

GRÁFICO 11



En el transcurso del cuatrienio⁴⁰ de gestión gubernamental, el gobierno adoptó varias medidas, principalmente la Nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria de la Asamblea Constituyente, que concluyeron la primera con la recuperación de la propiedad por el Estado, mediante la suscripción de nuevos contratos con las empresas petroleras transnacionales en octubre de 2006, pasando de contratos de riesgo compartido a contratos de prestación de servicios. La segunda concluyó con la promulgación de la nueva constitución Política del Estado, en enero de 2009.

⁴⁰El mandato presidencial fue acortado un año, como resultado del Referendo Revocatorio y la convocatoria a elecciones presidenciales para diciembre de 2009.

Las otras medidas aplicadas fueron las transferencias directas a través de bonos dirigidos a diferentes sectores poblacionales, la Renta Dignidad para la tercera edad, el Bono Juancito Pinto para los escolares, el Bono Juana Azurduy para las madres gestantes y niños lactantes. Fue ejecutada la primera etapa del programa de alfabetización "Yo sí Puedo" con la eliminación del analfabetismo, quedando pendiente la segunda etapa de reforzamiento.

Fueron recuperadas las empresas estatales de hidrocarburos, minería, electricidad y telecomunicaciones, privatizadas por los gobiernos neoliberales.

Este período estuvo saturado de conflictos con las oligarquías regionales en torno a la constitución de las autonomías departamentales, como se señaló, en aplicación del Referendo Autonómico, cuyos resultados fueron incluidos en la nueva Constitución y está pendiente su reglamentación.

Proyecciones del PND 2010-2015

En función de los mandatos de la Constitución Política del Estado 2009 fueron establecidos en el programa de Gobierno para el quinquenio 2010-2015, las acciones estratégicas, en función del vivir bien, sintetizado en siguiente gráfico.

GRÁFICO 12



- **Reducir la extrema pobreza** progresivamente articulando las acciones sectoriales: salud, producción de medicinas genéricas esenciales, prevención y vacunación, recuperación de la medicina tradicional; cobertura integral en todo el territorio nacional, seguridad pública, endurecimiento del marco legal para castigar el delito, tecnología preventiva contra la inseguridad, fortalecimiento de la policía (en número y equipamiento), intensificación de la participación social.

- **Gran Salto Industrial:** generación de Valor Agregado: industrialización acelerada de materias primas: hidrocarburos (gas, petróleo); minería (Hierro, Litio, Estaño); soberanía energética y exportación de electricidad: hidroeléctricas, termoeléctricas. Constitución e implementación de empresas públicas generadoras de valor agregado.
- **Empleo y apoyo a los productores nacionales:** fortalecimiento de la economía comunitaria y cooperativa; ampliación de servicios financieros y no financieros para el sector productivo y de servicios; renovación tecnológica de unidades productivas; desarrollo prioritario del mercado interno y ampliación de mercados de exportación; protección e incentivo de la producción agrícola: seguridad y soberanía alimentaria; acceso a tierras y asentamientos humanos.
- **Revolución Vial: Interconexión multimodal:** conexión de carreteras de la red vial fundamental y corredores de integración con el océano Pacífico y Atlántico; recuperación y ampliación del transporte ferroviario; modernización de los aeropuertos y la construcción de nueva infraestructura aeroportuaria con capacidad internacional.
- **Desarrollo de telecomunicaciones:** compra, instalación y operación del satélite Tupac Katari; cobertura total de telecomunicaciones de Entel.
- **Derecho universal y equitativo a servicios básicos, Cobertura total en:** agua potable y alcantarillado, electricidad, gas, telefonía, internet domiciliario, vivienda (con todos los servicios básicos); construcción y asignación de vivienda a recién casados; acceso al suelo urbano.
- **Educación para la producción:** Consolidación de la educación inclusiva, democrática, intercultural, productiva y comunitaria: implementación de bachilleratos técnicos, cualificación de la formación técnica, implementación de la Tecnología como factor de calidad educativa, creación de centros tecnológicos regionales industriales y carreras técnicas especializadas para la formación de profesionales técnicos con capacidades en las áreas de desarrollo estratégico nacional: hidrocarburos, energía, agroindustria, agroecología, metalurgia, siderurgia y otros.

CAPÍTULO 8

LA GESTIÓN DE RIESGOS Y EL ENFOQUE DE GÉNERO

LAIA SERRADELL

Coordinadora Regional de Paz y Desarrollo en Centroamérica

"...Se pelan los bosques, la tierra se hace desierto, se envenenan los ríos, se derriten los hielos de los polos y las nieves de las altas cumbres. En muchos lugares la lluvia ha dejado de llover, y en muchos llueve como si se partiera el cielo. El clima del mundo está para el manicomio.

Las inundaciones y las sequías, los ciclones y los incendios incontrolables son cada vez menos naturales, aunque los medios insisten, contra toda evidencia, en llamarlos así. Y parece un chiste de humor negro que las Naciones Unidas hayan llamado a los años noventa Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. ¿Reducción? Ésa fue la década más desastrosa. Hubo 86 catástrofes, que dejaron cinco veces más muertos que los muchos muertos de las guerras en ese período. Casi todos, el 96 por ciento para ser precisos, murieron en los países pobres, que los expertos insisten en llamar "países en vías de desarrollo"

Eduardo Galeano. S.O.S

Brecha, Montevideo, Agosto 2002

Los desastres son eventos complejos y eminentemente sociales, que reflejan la interacción de los peligros y los eventos naturales y siconaturales con las estructuras sociales y las comunidades políticas.

En los últimos años ha aumentado el interés en temas relacionados con los desastres debido a dos factores:

- Por el incremento de los eventos adversos que determinan la ocurrencia a desastres en términos de frecuencia e intensidad aun cuando los eventos no sean necesariamente más intensos.
- Por una mayor conciencia de que los desastres son esencialmente un problema vinculado al modelo de desarrollo que cobra, por tanto, más gravedad en los países en desarrollo.

El reto de reducir el riesgo y el impacto de los desastres implica una comprensión profunda de sus causas y una consecuente identificación de soluciones.

Abordar la gestión del riesgo con enfoque de género supone integrar una realidad que hasta ahora ha aparecido desintegrada. Pasar del desastre concebido como un fenómeno natural que produce una emergencia, a entender el riesgo como una construcción social del desarrollo, supone comprender una compleja red de fenómenos.

La vinculación entre el enfoque de equidad de género y el enfoque de gestión integral del riesgo de desastres, ambos como partes integrales de un proceso de desarrollo más democrático y sostenible, implica la consideración de que los desastres exponen las inequidades preexistentes en una sociedad, resultantes de determinadas relaciones de poder.

En ese contexto, las relaciones de género, que son determinantes en la construcción del riesgo - de vulnerabilidades y capacidades -, han sido poco comprendidas, subestimadas o mal abordadas. La tendencia a explicar las relaciones de género en el contexto del riesgo, simplemente ubicando a las mujeres en la categoría de grupos especialmente vulnerables conduce al diseño de intervenciones inadecuadas, a profundizar desigualdades que se asumen como naturales y no se enfrentan, y a desaprovechar las capacidades diferenciadas de hombres y mujeres.

La gestión con enfoque de género supone una demanda ética relacionada con los derechos humanos y el desarrollo pero también una demanda técnica de eficacia y eficiencia, ya que, promueve relaciones equitativas entre las mujeres y los hombres, lo que a su vez es una condición para lograr la efectividad en la gestión del riesgo, en la medida que permite mejorar la comprensión

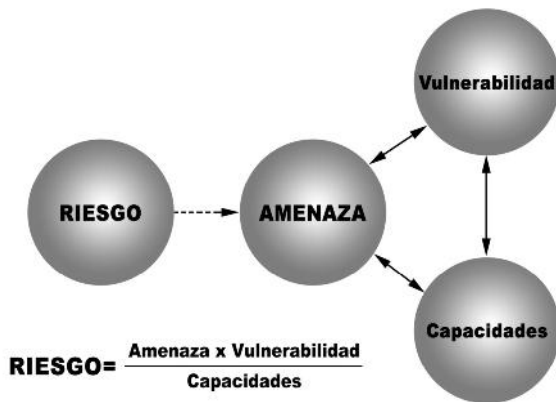
de las causas e identificar soluciones integrales y sostenibles. Es decir, ofrece la posibilidad de diseñar políticas y acciones de calidad que tengan mayor impacto en la formación de capacidades para manejar el riesgo y reducir las vulnerabilidades.

Marco conceptual

a. Componentes del Riesgo a Desastre

El riesgo a desastre está compuesto por diversos elementos que hay que analizar primero individualmente, para poder observar, posteriormente, el alcance del riesgo por sí mismo.

GRÁFICO 13



El **riesgo** es una situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, socio-natural o entrópico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona, o comunidad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles a la unidad social directamente afectada. Estas alteraciones se encuentran representadas de forma diversa y diferenciada, entre otras cosas, por la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de las personas, así como daños severos en el ambiente; requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los/as afectados/as y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida.

Una **amenaza** es un peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico,

que puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, y los bienes y servicios. Es un factor de riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un período de tiempo definido.

La **vulnerabilidad** es un factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antrópico. Representa a su vez las condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos.

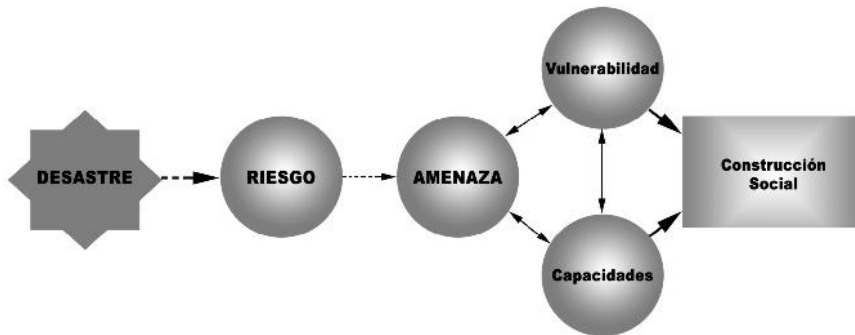
Las **capacidades** son una combinación de todos los atributos y recursos de la comunidad u organización que pueden dirigirse positivamente hacia la gestión de riesgo.

La **Gestión de Riesgos** es un proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Se trata de llevar a cabo determinadas acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación para y atención de emergencias y recuperación post impacto.

La gestión del riesgo es un proceso cuyo fin último es la reducción y control permanente de los desastres en la sociedad como parte de una propuesta de desarrollo sostenible en los planos humano, económico, ambiental y territorial. En otras palabras, la gestión del riesgo es la expresión de las capacidades de la sociedad y sus actores para evitar la conversión de las amenazas en desastres, actuando sobre las causas que los producen. Para ello, es esencial reconocer la relación diferenciada que mujeres y hombres establecen con los recursos, los efectos que los desastres tienen en cada uno, la diversidad de sus conocimientos con relación al riesgo y el papel fundamental que juegan las mujeres en su disminución y control. En síntesis, es necesario reconocer que mujeres y hombres tienen necesidades e intereses particulares y realizan aportes diferentes en esa tarea de desarrollo.

La aceptación del concepto de gestión del riesgo como práctica social cotidiana y generalizada implica perfilar con precisión sus características, modalidades y opciones de aplicación. Dicha práctica requiere a su vez, como paso previo, la comprensión del riesgo como fenómeno social, es decir, su articulación con los procesos sociales y la ocurrencia de desastres vistos desde una perspectiva social y territorial⁴¹.

GRÁFICO 14



Es muy importante que tengamos en cuenta que los desastres no son naturales y que los desastres no son “democráticos”, sino que afectan más a aquellas poblaciones con condiciones vulnerables preexistentes. Especialmente en el caso de las mujeres, éstas no son vulnerables por naturaleza sino que muchas viven en condiciones de mayor vulnerabilidad. Por ello, ante un desastre, no todas las personas son iguales y los desastres no hacen más que aumentar desigualdades.

El Marco de Acción de Hyogo

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2005. Su objetivo general es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. El MAH ofrece cinco áreas prioritarias para la toma de acciones, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres en el contexto del desarrollo sostenible.

⁴¹ Lavell, Allan. La gestión local del riesgo: nociones y precisiones entorno al concepto y la práctica. Panamá: Cepredenac-PNUD, 2003.

Objetivos estratégicos		
<p>La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad</p>	<p>La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas</p>	<p>En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación</p>

Prioridades de acción				
<p>Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación</p>	<p>Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas</p>	<p>Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel</p>	<p>Reducir los factores fundamentales del riesgo</p>	<p>Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel</p>

b. Gestión de Riesgo con Enfoque de Género

En primer lugar, se parte de la consideración de que los desastres exponen las inequidades preexistentes en una sociedad, y que ello es válido tanto para los temas de género como para cualquier otro tema de relaciones de poder - socio- económico y político-, y en cualquier ámbito territorial: global, nacional, regional o local. Una de esas inequidades manifiestas es la de los roles de género, asignados cultural e históricamente por distintas sociedades a los hombres y a las mujeres en virtud de su sexo biológico, lo que precisa a reconocer que el género es una construcción social, que el género no es una imposición eterna e inamovible sino que es producto de la historia, de la edu-

cación, de la inmersión del sujeto a la sociedad, o de la acción de un individuo como agente de la historia. De modo que, no es posible una generalización absoluta pero sí es necesario reconocer que el género adscribe roles, dicta normas, guía en los actos, acentúa diferencias, construye vivencias disímiles que imponen inequidad. Por lo tanto, los roles de género propician una división genérica de trabajo, que asigna a las mujeres una jornada primordial de tareas vinculadas principalmente, y casi en exclusividad con la reproducción doméstica, como madres y esposas, y las hace responsables del cuidado de la familia, y de manera extensiva, a la comunidad que le rodea. Todo este conjunto de factores coloca a las mujeres en una situación que les determina una menor movilidad para buscar y obtener recursos, así como limitaciones para continuar con su formación académica y el desarrollo de habilidades profesionales no tradicionales.

En segundo lugar, es necesario mencionar que la vulnerabilidad ante los desastres no está distribuida equitativamente. Los patrones globales insostenibles de asentamiento, manejo de recursos, organización social y economía política colocan a algunos grupos de la población en una situación de mayor riesgo de desastre que a otros. La exposición a una amenaza y a un riesgo, como otras oportunidades en la vida, está delineada por estructuras sociales cruciales de clase, raza y etnicidad, edad y capacidad física, sexo y género. Los individuos y los grupos sociales cargan con diferentes y desproporcionadas "cargas de vulnerabilidad". Los hogares y las comunidades varían de forma significativa en cuanto a los impactos del desastre y a los recursos disponibles, tanto privados como públicos, para responder y para recuperarse de una crisis.

En una situación de desastre, esta diferencia genérica afecta directamente a la participación de las mujeres, ya que a pesar de que las mismas dedican gran parte de su tiempo a las tareas de cuidado y de administración de sus hogares, tienen, además, una mayor disposición para ejercer adicionalmente una doble y hasta triple jornada de trabajo cotidiano: asalariado, activismo político, sindical y como participantes dentro de los grupos voluntarios de la comunidad, lo cual no siempre es plenamente valorado y reconocido. Las necesidades de los hombres y sus intereses tienden a ser más asertivos y visibles y, aunque los hombres en su mayoría cumplen con una única jornada laboral, oponen fuertes resistencias a comprometerse y a participar en las tareas domésticas, de alimentación y de cuidados a su familia y a otros miembros de la comunidad; ello, debido al poco valor proporcionado a la reproducción doméstica dentro de la jerarquización y división del trabajo en una sociedad con valores patriarcales.

Las relaciones de género colocan a las mujeres en roles centrales en los desastres, en parte porque las mujeres están particularmente sujetas al riesgo ambiental mediante el desplazamiento y la migración urbanas, la degradación ambiental, la migración, la pobreza, y otras limitaciones a sus opciones.

¿Víctimas?

"...sería un error ver a grupos sociales altamente vulnerables solamente como víctimas; porque existe la evidencia que demuestra que estos grupos han desarrollado una variedad de maneras para protegerse a sí mismos de las amenazas, buscando y estableciendo alianzas con otros grupos, movilizándolo recursos y resistiendo a fuerzas sociales que los empujan hacia situaciones de peligro. Estas estrategias son el resultado de la experiencia, del aprendizaje social y cultural, y por lo tanto serán diferentes para distintos grupos y entre hombres y mujeres de culturas distintas"⁴²

Las responsabilidades de las mujeres de atención y cuidado, remuneradas y no remuneradas las emplaza a sostener emocional y materialmente a la familia y a la comunidad durante las experiencias de desastre y recuperación. Una división genérica del trabajo hace que las mujeres se encuentren en la vanguardia de respuesta en los momentos de crisis extrema y a la vez que sean proveedoras a largo plazo para los miembros de la familia afectados por el desastre. Hasta donde es posible, las mujeres alimentan a las personas y las mantienen saludables y fuertes, reduciendo su vulnerabilidad ante los desastres.

Capacidades de las mujeres

"Tan importante como las relaciones de género en la construcción de vulnerabilidad antes los desastres, las habilidades diarias y las acumuladas durante toda la vida de las mujeres se convierten en grandes recursos"⁴³.

⁴² Wisner, Ben. "La condición humana de los desastres" en Terremoto Social en El Salvador. San Salvador: Fundación Heinrich Boll, 2001.

⁴³ Enarson, Elaine. Gender and Natural Disasters. IPCRR working Paper n° 1. Organización Internacional del Trabajo 2000.

Retos

Los retos en esta área son numerosos y complejos, pero no por ello dejan de ser necesarios y urgentes.

En primer lugar, es necesario trascender el concepto de desastre como emergencia a la propuesta del manejo del concepto de gestión de riesgos que antes ya hemos analizado así como comprender las complejas interrelaciones entre desarrollo, riesgo y desigualdades de género. Pese a que en los últimos años, los avances conceptuales han sido importantes, todavía son insuficientes, ya que, ambos procesos se analizan de manera separada y no integrada. Por ello, es necesario profundizar en el desarrollo conceptual como condición básica para la promoción de la gestión del riesgo con equidad de género.

En segundo lugar, al desarrollo conceptual se le tiene que acompañar de una construcción de metodologías que permitan aproximaciones más eficientes a las vulnerabilidades y capacidades de las mujeres y los hombres, así como de sus comunidades.

En tercer lugar, la gestión del riesgo con enfoque de género necesita ser una prioridad a nivel de políticas públicas.

En cuarto lugar, es necesario que exista una articulación institucional entre las instituciones vinculadas tradicionalmente a la gestión de riesgos, como por ejemplo protección civil, con las instituciones responsables de la equidad de género, como por ejemplo, instituto de la mujer.

En quinto lugar, tienen que implementarse proyectos que lleven a cabo las propuestas planteadas en las políticas públicas.

En sexto lugar, es necesario mejorar las bases de datos disponibles en este área y contar con datos desagregados por sexo, que sean confiables y de calidad.

En séptimo lugar, es importante considerar que la participación social es una condición primordial para la gestión del riesgo con equidad de género, ya que, el riesgo no podrá ser reducido y controlado si no se considera la diversidad de necesidades e intereses, de vulnerabilidades y capacidades, de los grupos sociales que integran las sociedades.

En último lugar, es necesaria la disminución de las vulnerabilidades, haciendo visibles las capacidades que las mujeres ya poseen frente al riesgo generando otras nuevas que les permitan superar la situación de desigualdad.

Se constata que la relación entre desarrollo, equidad de género y manejo del riesgo de desastres es determinante y su abordaje ineludible. Mientras no se enfrente con propuestas conceptuales y metodológicas que fundamenten intervenciones de política pública, institucionales y técnicas, hombres y mujeres sufrirán consecuencias más severas de los desastres como resultado de las

prácticas de desarrollo actuales.

La gestión de riesgo de desastres es un proceso iniciado hace mucho tiempo pero los resultados no han sido los esperados. Ni los acuerdos internacionales, ni las acciones concretas emprendidas por los países y comunidades han logrado detener ni revertir los efectos de los desastres. Por el contrario, su impacto económico y social ha ido en aumento.

En la situación actual, la exclusión de las mujeres como agentes de desarrollo mina la capacidad que la sociedad tiene para enfrentar los desastres. En cambio, la participación de las mujeres en la toma de decisiones implica la realización de acciones para superar las desigualdades de género en todos los niveles, incluyendo la participación, la distribución y generación de información, la educación, el empoderamiento, la transferencia de tecnología, organización, asistencia financiera y capacitación entre otros.

La importancia de la gestión de riesgo con enfoque de género radica no sólo en asegurar que la identificación y el diseño de las políticas en este terreno respondan también a los intereses de las mujeres y por tanto, les proporcionen la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, sino también la posibilidad de superar las desigualdades. De tal manera, la gestión de riesgo con enfoque de equidad de género es una condición no sólo para hacer efectivas las medidas orientadas a controlar y reducir el riesgo, sino también constituye una herramienta adecuada al propósito de construir sociedades equitativas y sostenibles.

El trabajo que ha emprendido Paz y Desarrollo en este ámbito contribuirá al proceso de reflexión y construcción de nuevos modelos para alcanzar la equidad entendida, en palabras de Marta Lamas, como “la igualdad con reconocimiento de diferencias”⁴⁴.

⁴⁴ Lamas, Marta. *Género: claridad y complejidad*. México, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

1) Lavell, Allan (2003). La gestión local del riesgo: nociones y precisiones entorno al concepto y la práctica. Panamá: Cepredenac-PNUD.

2) Wisner, Ben (2001). La condición humana de los desastres en Terremoto Social en El Salvador. San Salvador: Fundación Heinrich Boll.

3) Enarson, Elaine (2000). Gender and Natural Disasters. IPCRR working Paper n° 1. Organización Internacional del Trabajo.

4) Lamas, Marta. Género (2003). Claridad y Complejidad. México.

CAPÍTULO 9

LOS AVANCES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

JOSÉ LINO DEVESA RIBES

Delegado de Paz y Desarrollo en Nicaragua

Ubicación geográfica, humana, contexto político y social de la región

Debemos clarificar que nuestra zona de intervención está delimitada a cuatro países del istmo, que siguiendo un orden cronológico de nuestra presencia son: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

Estos 4 países comprenden repúblicas democráticas presidencialistas con una historia común, desde 1504, con el segundo viaje de Colón hasta 1815, fecha de su independencia, forman parte de la colonia con el nombre de Nueva España y se incorporan al imperio mexicano de Iturbide hasta el fraccionamiento de estas cuatro provincias, buena parte del siglo XIX se debaten entre la idea de conformar su unidad política como federación o la de constituir naciones independientes, tras el fusilamiento de Francisco Morazán se impone la idea de los caudillos secesionistas que permanecían más o menos fieles a las instituciones realistas.

Las contradicciones se producen ahora en el propio seno del caudillismo, entre la influencia conservadora europea de la época, tras la derrota de Napoleón y el ascenso de Metternich y por otro lado, la influencia liberal y de la francmasonería de una potencia continental emergente como los EEUU, una vez efectuada su unión y abolida la esclavitud. Todo ello representa mejor que nadie aquellos mismos ideales de la ilustración que llevaron a la independencia de las colonias y por ende, al Estado Moderno.

Estas luchas encarnizadas son aprovechadas por piratas y aventureros, como en el caso de William Walker en Nicaragua, que marcarán el inicio de una serie de intervenciones, por distintas causas y con diferente suerte, del imperialismo norteamericano en la región durante el siglo XX, desde la derrota de los marines en Nicaragua a manos del general Augusto C. Sandino y su posterior asesinato por Somoza, hasta propiciar el derrocamiento de Estado de 1953 en Guatemala contra Jacobo Arbenz, un militar reformista que se enfrentó a la todo poderosa Fruit Company.

La independencia política de la colonia española no fue acompañada de una auténtica soberanía económica, bajo la fórmula del neocolonialismo se les reorientó como países productores de materias primas e importadores de bienes de equipo y de consumo, altamente dependientes, en manos de la oligarquía parasitaria y de una burguesía local insuficientemente productiva, características propias de la periferia capitalista.

Aprovechando los períodos de bonanza económica que afectaron a los precios de las materias primas debido a la demanda externa de estos productos y como consecuencia de los bajos salarios en las faenas agrícolas, se conseguía la suficiente acumulación de capital, cuyos ingresos fueron recalificados como rentas propias, engrosando la libreta de ahorro de los propios bancos, en viajes o gastos suntuarios o en inversiones inmobiliarias fuera del país, es el boom de Miami de los años 60.

Tanto es así que esta ciudad de la Florida constituye un auténtico santuario material y espiritual, en algunos casos, tierra de asilo y de provisión, para el conjunto de la burguesía latinoamericana en general.

En uno de los cuentos el escritor nicaragüense Sergio Ramírez, bajo el título: *Charles Atlas también muere*. Pone en boca de este personaje que en las Navidades tropicales, cae nieve sobre los tejados de sus casas mientras llega Santa Claus con los regalos, tal es la fijación y alienación cultural de estas hiperconsumistas clases sociales privilegiadas con respecto al culto al dólar y a los EEUU.

El último intento de racionalizar el mercado interno centroamericano terminó con el lamentable episodio de la llamada Guerra del Fútbol entre Honduras y El Salvador, mientras funcionó este modelo los países centroamericanos crecían por encima del 5% PIB.

A esta oportunidad perdida se unió la caída de los precios de las materias primas como el algodón, cuyos gastos de producción ya no compensaban, lo que produjo desempleo, cierta contención del consumo interno y malestar social.

Para algunos supone el fin de la república de Dixie y las oligarquías políticas recurren a los préstamos bancarios externos a fin de conseguir una inyección de capital líquido para las depauperadas arcas del Estado, los banqueros acu-

den al rescate no sin asegurarse garantías de pago y altos intereses por los riesgos, condiciones éstas que no parecen afectar mucho a la clase política, ni miden sus posibles consecuencias, no se amedrentan y ponen las empresas públicas como garantía hipotecaria.

Para entonces, ha ocurrido otro fenómeno que pasa desapercibido: en 1973 el presidente norteamericano Richard Nixon hace que el dólar, moneda internacional de intercambio comercial, abandone el patrón oro con ello, arrastra las demás monedas como un imán a su redil.

Al no poder afrontar la deuda en los plazos establecidos, los estados pagan su hipoteca o se ven obligados a vender las empresas y bienes públicos a un precio inferior, es la hora de los especuladores, a la que el economista canadiense John Kenneth Galbraith denominó como su famoso programa de televisión: la era de la Incertidumbre. Pero a lo que se ve, nadie lo tomó en serio.

La inflación galopante y una deuda externa estrepitosa hacen necesario soluciones rápidas y drásticas. Parecen dos concepciones económicas diferentes: de un lado, quienes propugnaban un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), de corte neokeynesiano y de otro, la llamada Escuela de Chicago (Chicago Boys), heredera de las posiciones norteamericanas del final de la Segunda Guerra Mundial en Bretton Woods, de carácter eminentemente conservador y monetarista, inspiradas en el flamante premio Nobel de economía Milton Friedman, en lo que se ha venido a denominar popularmente como neoliberalismo.

EE.UU tras examinar por más de una década la derrota de Vietnam y tras el paréntesis del demócrata Jimmy Carter vuelve a la Realpolitik manu militari, de la mano de Ronald Reagan. Las operaciones Cóndor de contrainsurgencia se llevaron a cabo sin importar el cumplimiento de los derechos humanos.

Es hora de operar por delegación del FMI y el Banco Mundial (BM), que sustituyen a la antigua OCDE, tomando medidas tan conocidas como inoperantes: reducción del gasto público, privatización general y flexibilidad laboral.

Con el harakiri de la URSS y los países del este empieza un período que algunos cándidos e ilusos románticos de la gauche divine calificarían con ingenuidad como de paz universal, ya que, de no existir la Guerra Fría desaparecerían los bloques militares. Otros/as sin embargo, deciden que ya está bien y se pasan al enemigo con toda la impedimenta.

No faltaba tampoco ingenuidad por parte de los/as utópicos/as de la interpretación del capitalismo en su versión más libre, que preconizaban el fin de la historia y la autorregulación del mercado por sí sólo. Como ya lo anunció el liberalismo en 1913, el Estado debería desaparecer incluso, como opinaba Max Weber, para adoptar el patrimonio de la violencia. Las próximas

guerras serían por representación de mercenarios contratados por empresas creadas para tal fin.

Lo que es seguro es que el mundo de hoy no es unipolar, tal vez, tripolar o multipolar. Del mismo modo, el establishment político y económico estadounidense debería darse cuenta de los nuevos fenómenos que han aparecido durante el siglo XXI: la sociedad civil como sujeto de la historia y como parte de la misma y las ONGD.

Características de la población en América Central y El Caribe

Centroamérica está compuesta de una población neta de 26.543.000 personas distribuida en 70 departamentos.

La densidad de población es desigual, oscila entre los 267.2 hab/km² de El Salvador a los 36,4 hab/km² en Nicaragua, para una media de 131 hab/km². De la misma manera, varía según regiones, experimentando una mayor migración del campo a la ciudad. Ello trae como consecuencia una aglomeración de población en zonas urbanas, que como en el caso de Managua, absorbe casi al 50% de la población total de Nicaragua.

La población nicaragüense se caracteriza por ser una población muy joven. Sin embargo, la tasa de fertilidad se ha reducido en los últimos años a 2.81 hijos/mujer en parte por la emigración forzada de la mano de obra joven a otros países preferentemente EEUU y Canadá. Últimamente existe una tendencia migratoria hacia Europa en general y hacia España en particular, continuando a su vez con los tradicionales vínculos migratorios de nicaragüenses a Costa Rica sobre todo, para las labores agrícolas (recolección del café), la tasa de migración neta es de 1.19 migrantes/1000 hab.

La edad media de la población oscila entre 20 y 56 años, con una esperanza de vida de 70,3 años, la tasa de nacimiento es de 24.88 nacimientos/1000 hab. Y la tasa de mortalidad de 4.49 fallecimientos/1000 hab. Para una mortalidad infantil de 29,1%, y un crecimiento demográfico de 2.1% (2.000-2.015), lo que nos da una proyección de la población prevista para este último año 2.015 de 37,637.000 habitantes.

La posición continental central del istmo centroamericano entre los dos océanos: Pacífico y Atlántico-Caribe le otorga una posición geoestratégica considerable, limita al norte con Belice y México, al sur con Costa Rica, Panamá y Colombia, al este con el Océano Atlántico (mar Caribe) y las Antillas Mayores: Cuba, Jamaica y La Española (Haití y República Dominicana), al oeste con el Océano Pacífico; situado en el hemisferio norte (11-18 grados de latitud), entre el Ecuador y el Trópico de Cáncer y el hemisferio occidental, entre los 83 y 93 grados de longitud oeste (huso horario GMT-6 horas).

Posición geográfica

Para una superficie de 362.367 km²: desde los 21.041 km² del pulgarcito El Salvador a los 120.349 km² de Nicaragua.

La posición geográfica de Centroamérica destaca por sus bellezas naturales y potencial turístico: volcanes activos, manglares, inmensos lagos que contienen una fauna singular como el tiburón de agua dulce del lago Cocibolca en Nicaragua, islas e isletas ricas en vegetación, playas en ambas costas y variado clima tropical algo más fresco en las tierras altas, debido a la cadena montañosa centroamericana que atraviesa diagonalmente del noroeste, desde el altiplano central Guatemalteco al sudeste, en las tierras llanas y fértiles de Masaya en Nicaragua, destaca la cordillera volcánica de los Maribios, sobre la costa pacífica del Golfo de Fonseca, que une a Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Con una estación seca y otra lluviosa desde mayo a diciembre, debido a la influencia de los vientos Alisios, cálidos y húmedos, provenientes de las Azores y las Bermudas, formando ondas tropicales que penetran por el Atlántico en ocasiones, en forma de huracanes, a las lluvias de convección en altura y los ciclones del Pacífico que se forman al sur del Golfo de California.

La temperatura promedio es de 25 grados centígrados y su precipitación media de unos 1.300 mm anuales (varía desde algo menos de 800 mm en las zonas más secas hasta los 6.000 mm y más en las zonas húmedas de la pluvioselva).

De acuerdo con sus características geológicas, climatológicas y ecológicas, **Centroamérica** (nos estamos refiriendo siempre a Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, zona de implementación de las acciones de Paz y Desarrollo en la región) **se divide en tres grandes regiones naturales:**

La Región del Pacífico, que comprende la parte suroccidental, forma una gran depresión, siendo una región muy fértil, se produce maíz, sorgo, arroz, ajonjolí, caña de azúcar, banano y yuca, otrora los grandes cultivos de algodón hasta la caída de los precios internacionales, es una región muy poblada, otras actividades son la ganadería, pesca, camaronerías, minería y turismo, también se localizan buena parte de las grandes empresas y zonas francas industriales.

Su característica geomorfológica presenta un relieve de bajas colinas y cerros paralelos a la costa, de clima subtropical seco, destaca el manglar y los ríos por lo general, cortos y de carácter intermitente, con un régimen irregular y caudal de estiaje muy reducido.

La Región Central, geológicamente son suelos muy antiguos y de gran altura, en sus estribaciones nacen los más importantes ríos que vierten sus aguas al Atlántico o Caribe. De clima subtropical húmedo, destaca la producción de

café, uno de los principales rubros de exportación de la región, las plantas medicinales y ganadería.

La Región del Atlántico o Caribe, formada por una extensa llanura, de carácter mediterráneo y naturaleza calcárea en el caso del Petén guatemalteco la cual, se prolonga bajo las aguas del Mar Caribe, formando la plataforma continental en la que destacan islas y cayos, con algún que otro contencioso internacional por sus dominios: caso de Nicaragua con Honduras y Guatemala con Belice.

En esta región se encuentran los ríos más grandes y caudalosos, formando deltas, pantanos y lagunas costeras por lo cual, esta llanura está expuesta a inundaciones y huracanes.

Destaca la minería, en el caso de Nicaragua y la zona franca industrial de San Pedro Sula en Honduras otras actividades son la ganadería y pesca, cultivo de la banana y el turismo, destaca la ruta maya entre Honduras y Guatemala.

En este caso, El Salvador no tiene salida al mar Caribe y Guatemala lo tiene limitado por Belice.

La Centroamérica de hoy es producto del mestizaje racial y el proceso de culturización llevado a cabo desde hace más de 500 años, los mestizos constituyen por tanto el 50% y, salvo en el caso de Guatemala, se hace casi imposible distinguir la pertenencia genética de la población, tanto de los descendientes indígenas amerindios, un 40% como de los blancos europeos, un 7% e incluso de los afro descendientes, un 3% de la población total.

Es por ello, que la mayoría de la población habla español, a excepción de Guatemala, donde existen 23 lenguas mayas con distinto grado de evolución cultural, ya que los mayas nunca conformaron (como en el caso de los incas en Sudamérica) un imperio sino distintas ciudades-Estado que por causas aún en revisión y estudio colapsaron en el siglo VIII de nuestra era, poniendo fin a su Edad de Oro. De tal manera que, con la llegada de los españoles sólo encontraron grupos dispersos viviendo en la selva, el resto de pueblos originarios vieron desaparecer de su uso lenguas y culturas ancestrales como los nahuas, nicaraos, pipiles, lencas chortis, chorotegas, sutiabas o matagalpas.

En la costa común Atlántica o Caribe hondureña y nicaragüense, aún existen comunidades Sumo o Mayangna, Rama, Misquitos y Garifuna claramente identificables por su cultura y su lengua, junto al inglés criollo.

Por tanto, la religión imperante sigue siendo la católica, con un 73% de practicantes, un 18% evangélicos protestantes y de otras confesiones o ninguna un 9%.

En cuanto a los principales datos económicos el PIB/PNB se sitúa por encima de los 30,500 millones de dólares. Existiendo una gran diferencia entre los

14,255 millones de dólares de Guatemala y los apenas 3,500 millones de dólares en Honduras. Con un crecimiento del PIB real, antes de la recesión, del 2,3%; un PNB o Renta per cápita media de unos 1,400 Euros, pero con gran desigualdad social tanto a lo interno de los propios países como interregional, de los 1,610 Euros de El Salvador a los 700 Euros en Honduras; una tasa de inflación de 5,3%, muy variable y dependiente del precio del petróleo; la tasa de desempleo es superior al 20%.

Cabría hacer una distinción entre países de desarrollo medio bajo como Guatemala, El Salvador y países con una alta deuda externa muy superior al propio PIB, caso de Nicaragua con más de 8,100 millones de dólares y Honduras con parecida cifra.

El Índice de Desarrollo Humano es muy parecido en los 3 países: del 112 para El Salvador, el 127 de Honduras, pasando por el 116 para Guatemala y el 117 de Nicaragua.

Actividades productivas en la zona:

El Sector primario representa el 21% del PIB, con más el 40% de la población activa y representa el 60% del total de las exportaciones.

Dicho sector primario en el que destaca la agricultura se complementa con una notable cría vacuna de carne bovina, lácteos y derivados para la exportación, junto con la explotación forestal, la actividad pesquera y los recursos mineros como son oro, cobre, plata, plomo, volframio y cinc.

El Sector secundario representa el 25% del PIB, sobre todo en manufacturas y construcción, cuenta también con algunas plantas industriales que procesan productos químicos y farmacéuticos y artesanía.

Gracias a las zonas francas, que representan el montaje de industrias livianas, textiles y de todo tipo se ha incrementado la oferta de empleo si bien, los salarios son muy bajos y las condiciones de empleo rayan la explotación.

De todos modos, cabe destacar que más del 50% de las empresas agrícolas e industriales son estatales.

El Sector terciario representa en la actualidad el 53% del PIB, siendo el que más ha crecido en los últimos años, sobre todo, el turismo, comprende el comercio (aún siguen existiendo demasiadas trabas burocráticas para la exportación), y los servicios en general: transporte, energía, agua, seguros, finanzas, y universidades.

Dichos servicios en general, tienen una débil gestión, por lo que suelen ser bastante deficientes y caros.

Otra de las características negativas más notables son las trabas burocráticas y administrativas internas, a los productos para la exportación, cuando lo más fácil sería contar con una ventanilla única para agilizar los trámites y externas, al ser economías complementarias sobre todo, en los productos agrícolas, inventan trabas del tipo fitosanitarias o arancelarias de carácter proteccionista en forma arbitraria y discrecional para favorecer la producción local.

En referencia al ámbito social, **los problemas actuales de la población se centran principalmente en:**

Nutrición:

Si bien la pobreza extrema ha disminuido, en opinión de Oscar René Vargas en su libro: "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Centroamérica". Ed. CEREN. Diciembre de 2006. Advierte que de seguir la tendencia de los últimos años la erradicación de la pobreza extrema en Centroamérica en modo alguno podrá ser superada antes del 2040.

Según datos propios aportados por los Ministerio de Salud respectivos para el año 2000 indicaban que el 59% de las familias cubren menos del 70% de las necesidades de hierro que requiere en ser humano y el 28% de los niños/as menores de 5 años padecen anemia por esta causa, 66% de niños/as presentan también deficiencia por vitamina A.

En la población adulta el 80% sufre malnutrición, ya que consume tan solo 1.700 calorías diarias cuando la dieta normal debería ser no menos de 2.125 calorías por día.

El problema se agravó por varias razones que inciden en la subida de los precios agrícolas, el propio alza del precio del petróleo, que en enero de 2007 superó en el mercado los 170 dólares el barril, la utilización de los agrocombustibles y por ende, el destinar parte de la producción agrícola para estos fines a costa de la tradicional producción de granos (maíz, frijol y arroz), alimento básico de la población.

Otro de los males derivados fue el incremento de la inflación y la caída en más de 20 puntos de las exportaciones, así como de todas las previsiones económicas.

El impacto no fue mayor gracias a la compensación de ingresos de las propias exportaciones debido al alza de precios de estos productos agrícolas en el mercado, como por ejemplo el alza del precio del café.

En general, los mercados se han constreñido por la crisis general de desaceleración de la economía mundial, lo que ha obligado a buscar otros nuevos mercados a los tradicionales de la zona y EE.UU como son el caso de Venezuela, China, Rusia e Irán. De igual manera, está pendiente de firmar el nuevo tratado comercial Centroamericano con UNASUR y la Unión Europea.

Salud y Medio ambiente:

La mayoría de los acuíferos se encuentran contaminados por pesticidas y metales pesados, plomo, mercurio, arsénico, como consecuencia de la actividad humana en otros casos, por materiales de desecho en donde anida el mosquito de la malaria y el dengue, la leptospirosis y leishmaniosis que causan enfermedades vectoriales graves incluso, la muerte.

Los problemas de deforestación existentes en El Salvador generados por la alta presión demográfica en un espacio muy reducido conllevan la erosión del suelo. En las zonas rurales, el 94% de la energía utilizada es la leña, de tal manera que, más del 60% de las enfermedades son del tipo IRA (Infecciones Respiratorias Agudas) debido a la inhalación de humos, aparte de conjuntivitis y accidentes domésticos producidos por cortaduras, y lo que supone una merma para la economía familiar, ya que, el precio de una carretada de leña es en unos 5 dólares, una familia promedio necesita unas 4 carretadas por mes, lo que nos da un total de 20 dólares, cuando el 60% de la población vive con menos de dos dólares diarios.

Se estima que sólo un 25% produce energía es decir, el restante 75% tan sólo se quema, lo cual, supone un derroche para las depauperadas familias campesinas y para el medioambiente.

Como consecuencia del cambio climático la estación de lluvias se ha acortado y que a su vez, las mismas son más irregulares intercalándose el fenómeno del niño o de la niña. De modo que, tan perjudicial para el campo es la sequía como el exceso de precipitaciones. En la región del Pacífico el ciclo agrícola se ha ido acortando a tan solo una cosecha anual a lo cual, se suma con alguna regularidad los daños causados por huracanes que periódicamente azotan los países costeros del Caribe.

Por otro lado, hay que tener muy en cuenta la prevención de las enfermedades de transmisión sexual (ETS) y VIH-SIDA, que se ha incrementado sobre todo en las zonas rurales, mediante capacitación y políticas de salud preventiva y profilaxis entre la población.

La problemática social es similar en los cuatros países del área, siendo lo más destacado la falta de empleo y la pobreza extrema que constituyen el 65%, seguido de la inestabilidad política (25%), en países jóvenes de 20 a 56 años promedio, lo que genera una pirámide poblacional de ancha base entre las edades infantiles y adolescentes.

La Población Económicamente Activa (PEA) asume su función a partir de los 16 años, con la mayoría de edad en casos como Nicaragua y derecho a ejercer el voto electoral, aunque existe un buen porcentaje de niños/as menores de esa edad que trabajan para sostener a sus familias en un notable escenario de pobreza y marginación.

La suma de las divisas como consecuencia de la emigración supera a toda la ayuda externa y los rubros de exportación juntos, caso de Nicaragua y Honduras, con más de 900 millones de dólares de ingresos anuales respectivamente durante el año 2008 por este motivo si bien, esta cifra iba aumentando anualmente, la crisis de los países desarrollados va a ser que disminuyan estos ingresos, que se calculan en el 2010 inferiores a los 600 millones de dólares.

El ingreso por divisas viene a aliviar las principales penurias económicas y las necesidades básicas de las familias más pobres y necesitadas: alimentación, medicinas, ropa, gastos escolares, etc.

En el ámbito político:

Cabe destacar el retorno del FSLN al poder en Nicaragua y su ingreso al ALBA así como por primera vez en su historia, del gobierno comandado por FMLN en El Salvador, frenando la ola de privatizaciones en muchos casos producto de la desregulación y la corrupción. Estos mismos factores se encuentran detrás del derrocamiento del Estado en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya, a pesar de haber sido elegido en las urnas de forma directa por los ciudadanos/as de este país.

La excesiva dependencia del petróleo en la frágil y dependiente economía del país, y se siguen buscando nuevas fuentes de energía más abundantes, asequibles y menos contaminantes.

Los desafíos del presente son muchos y variados en primer lugar, la superación de la guerra y la violencia política mediante la reconciliación nacional y el pacto institucional entre los principales partidos políticos FSLN y PLC en Nicaragua, ARENA y FMLN en El Salvador, y también en la propia Guatemala, con aquellos que aún en minoría, confunden Estado con ambición y patrimonio de unos pocos, como en el caso de Honduras.

Las oligarquías tradicionales y parte de la burguesía dependiente propias del capitalismo periférico, han establecido un bloqueo parlamentario por falta de quorum para no aprobar aquellas leyes de contenido social o económico, y que forman parte de los requisitos ante los organismos internacionales para obtener créditos y ayudas.

Entre estas medidas que se pretendían poner en marcha destaca la de una Reforma Fiscal progresiva y eliminar la exoneración de impuestos a fin de paliar el endeudamiento del Estado, tanto interno como externo, que en el caso de los países altamente endeudados: Honduras y Nicaragua, tiende a aumentar mucho más rápido que el PIB (Producto Interior Bruto).

Sobre todo, si se pretende atender a las necesidades de Educación (uno de los primeros y mayores logros del gobierno de FSLN en Nicaragua ha sido reducir la tasa de analfabetismo por debajo del 4% en todo el país, según ci-

fras de la UNESCO), mientras que para el resto de los países citados se mantienen datos muy elevados: 29.5% de analfabetos en Guatemala, 20% en El Salvador y Honduras.

Otro de los retos propuestos es la salud de la población así como el mantenimiento e inversión en carreteras e infraestructuras necesarias para la producción, en la estrategia de lucha contra la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso que sin embargo, chocan con los estrechos corsés de la economía monetarista clásica de reducción del gasto público y salarios que impone el FMI.

La causa de aplicar estas políticas recesivas en lo social, como afirma Oscar René Vargas. Opus Cit.: es que en los 16 años anteriores de gobiernos con recetas neoliberales en la región, ha existido un trasvase de dinero de los sectores populares hacia una minoría, desapareciendo prácticamente la clase media.

Podemos concluir que el trasvase de dinero ha ido a parar a los países más desarrollados mediante el flujo de un dólar altamente sobrevalorado, los pagos de la deuda externa y las exigencias que con tal fin impone a estos países el FMI.

Un 10% de la población tiene un ingreso 19 veces mayor que el ingreso del 40% restante.

Este 10% con más riqueza recibe el 45% del ingreso total en contraste, el 40% recibe tan solo el 10% de los ingresos totales.

El 20% más rico consume el 50% del consumo total en contraste, el 20% más pobre solo consume el 5% de dicho consumo.

Un 35% de la población total todavía carece de agua potable y un 16% no tiene ningún acceso al agua segura. Los porcentajes entre los hogares extremadamente pobres, en las áreas rurales, son considerablemente mayores, pues el 77,3% carece de agua potable y el 42% carece de agua segura. Además, alrededor del 33% de los pobladores rurales no tienen ningún acceso a letrinas, el 47% no tiene acceso a electricidad.

Trabajo de paz y desarrollo en los distintos momentos, estrategias, alianzas, socios locales

Nuestras acciones en Nicaragua, Honduras y El Salvador datan de 1995 y poco más tarde 1997 en Guatemala, coincidiendo con los acuerdos de Paz refrendados el 12 de diciembre de 1996 en Madrid **han estado enmarcadas a erradicar la pobreza extrema y el hambre**, mucho antes que se enunciara en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por lo que no debemos olvidar el resto de los factores estructurales que reproducen la pobreza en Centroamérica:

Acceso desigual al crédito

La cartera de crédito del sistema financiero regional se encuentra en manos del 12% de la población mayor de 19 años, el 2% de los clientes tienen el 71% de la cartera en dólares, la cual representa el 82% de la cartera.

Desigual distribución de la tierra

El 70% de las fincas existentes ocupan sólo el 10% de la superficie total de fincas en la región pero producen el 80% de los granos básicos: maíz, sorgo, frijol y arroz. La mitad de las fincas poseen un área inferior a 5 manzanas. En el extremo opuesto el 6% de las fincas del país posee el 55% de la superficie ocupada por el total de fincas en el país.

El 44% de las familias de agricultores/as carecen de una propiedad y se ven obligados a alquilar tierras para cultivar.

Desigual acceso a la educación

La pobreza se reproduce no sólo por la falta de tierra, infraestructura productiva y tecnología adecuada, también por la desigualdad en el acceso a los servicios sociales básicos. La mayor parte de la población y en concreto, las fuerzas productivas tienen un bajo nivel de formación técnica e incluso, de escolaridad, el 57% de los trabajadores/as ocupados son obreros/as no cualificados y personal de servicio; 5 de cada 10 no tienen educación primaria completa. El déficit en educación es mayor en las pequeñas ciudades y áreas rurales, donde 7 de cada 10 trabajadores/as activos cuentan con menos de 5 años de escolaridad.

El absentismo escolar en tiempos de las labores agrícolas es casi total, ya que los patronos prefieren a niños/as como braceros asalariados porque trabajan lo mismo que un adulto e incluso rinden más, no se quejan y les pagan mucho menos, o bien porque ayudan a los padres en las faenas del campo.

Alto crecimiento demográfico

Otro factor que incide en la pobreza es el alto número de ancianos/as, niños/as que dependen o están a cargo de las personas en edad de trabajar. La situación se agrava por la fuerte migración de la mano de obra más joven y mejor cualificada.

Así, la población menor de 15 años es del 43% y la tasa de crecimiento anual de 2.1%, lo que se traduce en 1.267.000 nuevos habitantes en la región cada año. La situación es más grave en las zonas rurales, pues las mujeres campesinas tienen un promedio de 5 hijos/as, normalmente, varias generaciones de la misma familia viven hacinados/as.

La corrupción

Entendida como todo abuso de poder, afecta primordialmente a las clases más desfavorecidas de manera directa en la medida que incrementa el costo de los servicios públicos y limita su acceso, distorsionan su credibilidad y de las propias instituciones del estado.

De manera indirecta, obstaculiza el desarrollo económico, refuerza la inequidad y promueve la impunidad. Desalientan la inversión extranjera, impiden una adecuada redistribución de la riqueza y el desarrollo sostenido del país.

Como conclusión de todas estas causas estructurales concatenadas que forman un círculo vicioso del que es muy difícil salir, existe un bajo crecimiento económico y un alto desempleo.

Casi el 50% de los trabajadores/as desarrollan su actividad en el sector informal y por ende, reciben bajos salarios. Se trata de una lucha cotidiana por la supervivencia, en ocupaciones brindadas por los propios familiares, pequeños talleres y comercios en calles y plazas; el 18% de las personas registradas como empleadas, se desempeña en trabajos inestables, cuyos ingresos se encuentran muy por debajo de las necesidades básicas.

De tal manera que la **estrategia de Paz Desarrollo** nos ha obligado a trabajar también todos estos años de manera integral, endógena (aprovechando la potencialidad de los abundantes recursos naturales y humanos que posee la región), y asegurando la autosostenibilidad de las acciones emprendidas.

Desde un principio apostamos, por una presencia real y efectiva en terreno, para conocer a fondo los problemas que debíamos acometer, junto a las autoridades y contrapartes locales y los propios beneficiarios/as organizados/as.

En este sentido, y a tenor de las distintas auditorías y evaluaciones, hay una primera conclusión muy positiva, el éxito reconocido y alcanzado de nuestra intervención en la zona, muy superior a los medios empleados y a las limitaciones propias de una organización de tipo medio en el *ranking* de la cooperación como Paz y Desarrollo.

No pretendo hacer un recorrido cronológico de proyectos, contrapartes locales y actuaciones concretas hasta la fecha, estos datos digamos más eruditos, los pueden encontrar en la hemeroteca de la organización o en la propia página web, sino exponer los retos que nos vamos a encontrar y el contexto adverso en el que nos vemos inmersos la cooperación al desarrollo.

Estrategia actual de Paz y Desarrollo en Centroamérica

Mucho hemos avanzado ya desde nuestra presencia en la región, desde el más absoluto voluntarismo, atapa que calificaría como La Heroica simulando la obra de Beethoven, a tenor de los recursos y medios, pasando por conformar y consolidar las delegaciones exteriores en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador, con presencia de técnicos/as locales y equipos de trabajo.

En este proceso nos ha ayudado enormemente el avance de la técnica: desde el ordenador y los programas, hasta el correo electrónico e internet, pasando por la página web y la telefonía móvil.

De la formulación de proyectos a convertirnos en facilitadores y participantes activos en los distintos procesos de desarrollo con nuestros socios locales, autoridades locales, representación de la sociedad civil organizada y líderes locales, otras ONGD afines a nuestra Misión y Visión (trabajo en Red y Consorcio).

Nunca pretendimos ser meros/as gestores/as de la pobreza ni aliviar circunstancialmente las penurias bajo el efecto placebo. Todo lo contrario, dejar capacidades instaladas bajo la fórmula de la autogestión comunitaria, a no ser o creernos indispensables, generando procesos de cambio y transformación, en la creencia de que otro mundo no sólo es posible, sino necesario.

Esta ingente tarea no está sólo en manos de la cooperación internacional, para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio se necesita voluntad política por parte de los países desarrollados al menos, tanta como la que han demostrado para aliviar a los bancos y grandes corporaciones financieras con dinero público o para las guerras y conflictos armados, incrementado los presupuestos para armamento y un nuevo rearme militar en la misma proporción que el necesario para luchar contra la pobreza.

Nuestra apuesta pasa por concentrar esfuerzos para tener más impacto en nuestras acciones: apoyando las mancomunidades o consorcio de alcaldías y municipios, la especialización en Género, con un fuerte contenido regional centroamericano y a su vez, una apuesta clara por la descentralización en aras de un trabajo con más calidad desde el punto de vista de la eficacia, eficiencia y transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

1) Ramírez, Sergio; Atlas Charles (1976). Charles Atlas también muere.

2) René Vargas, Oscar (2007). Geopolítica en el siglo XX. Editorial Centro de Estudios de la Realidad Nacional. (CEREN)

3) René Vargas, Oscar (2006). Nicaragua 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Editorial Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CEREN)

CAPÍTULO 10

ÁFRICA OCCIDENTAL: SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS PARA EL DESARROLLO

DAOUDA DIOUF

Director de ENDA Santé- Sénégal

Traducción: Juan Ángel Torres Guzmán

Los países de África Occidental pertenecen a un grupo que se define, según los criterios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como países de bajo nivel de desarrollo humano. Durante los años ochenta se enfrentaron a dificultades crecientes, principalmente debidas a la caída de sus ingresos de exportación. Esta coyuntura produjo en 1994 la devaluación del franco CFA, lo que constituye el verdadero punto de inflexión de las sociedades estudiadas. Desde entonces se han acentuado las reformas económicas bajo la presión de las instituciones de Bretton Woods.

La pobreza colectiva se ha acentuado y será difícil reducir su amplitud de modo significativo a corto plazo basándonos exclusivamente en recursos estatales. El denominador común de todos estos países es una movilización en pro de la lucha contra la pobreza a raíz de la elaboración de programas de lucha contra ella. Los márgenes de maniobra de los estados, en lo que a política social se refiere, se encuentran lastrados por el peso del pago de la deuda y los gastos militares. El crecimiento de la deuda externa es un obstáculo capital frente a la redistribución de los gastos públicos para orientarlos

hacia los servicios sociales básicos (SSB). Para invertir esta situación, se han puesto en marcha iniciativas como aquella a favor de los países pobres muy endeudados iniciada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), destinada a situar la deuda de ciertos países en un nivel sostenible.

Al tratarse de créditos dedicados a los SSB, la educación recibe la parte más importante, seguida de la sanidad, el agua y el saneamiento. Tal estructura plantea problemas porque una buena parte de la población (alrededor del 48%) no tiene acceso a agua de calidad o a servicios de atención médica. Al examinar los gastos públicos en términos de igualdad, se observa que los y las no-pobres son las principales personas beneficiarias de los recursos públicos asignados a los servicios sociales de base.

Por otro lado, el análisis de su situación actual muestra que se ha logrado progresar mucho a nivel económico, político, educativo y social. África occidental es una región en mutación con situaciones y perfiles que varían de un país a otro; evoluciones que en algunos países son más lentas e irregulares en ciertos aspectos, sobre todo en el político y de seguridad, pero cuyos avances son apreciables.

Esta diversidad en las evoluciones hace que tanto los problemas de desarrollo como los retos capitales que se le presentan a la cooperación internacional sean difíciles, a la par que interesantes.

En un momento en el que la reducción de la pobreza extrema y el hambre siguen siendo problemas mayores en el África subsahariana, la mayoría de los países se enfrentan también al impacto de la desertificación y del cambio climático, con el lastre añadido de las enfermedades y la mortandad, las débiles infraestructuras, los conflictos y la inestabilidad política, así como el débil desarrollo de su capacidad de producción agrícola e industrial. A esto se suma que en los últimos años los países de África occidental han sufrido los efectos del aumento de los precios de las provisiones y la energía, así como la repercusión de la crisis económica y financiera global. Estas situaciones han tenido, sin lugar a dudas, un impacto negativo para los avances y progresos que ya de por sí eran frágiles, poniendo así en peligro su oportunidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este análisis recoge nuestro decidido interés por ciertos aspectos clave:

La agricultura y la seguridad alimentaria, la educación, la situación de las mujeres, la sanidad, la inestabilidad política y los esfuerzos de integración económica y política.

Seguridad alimentaria y debilidad de la producción agrícola

Las revueltas motivadas por el hambre que se vivieron en casi todos los países de la región en 2008 pusieron de manifiesto las carencias y la fragilidad de la agricultura de África Occidental. Los países de la región importan hasta el 85% de las provisiones (sobre todo el arroz y el trigo), lo que incrementó la dependencia alimentaria. Debido a su distanciamiento de las ciudades, su escasa mecanización y su desconexión de los circuitos de comercio, la agricultura ha sido tradicionalmente incapaz de alimentar a las poblaciones procedentes del ámbito urbano y rural de África Occidental. Debido a las lluvias insuficientes y a la débil producción agrícola, algunos países como Níger, Burkina Faso y ciertas regiones de Malí y Senegal viven situaciones de inseguridad alimentaria extremadamente tensas. Este año han vuelto a correr peligro las vidas de varios miles de personas debido al hambre en las zonas rurales de dichos países.

Paradójicamente, desde hace más de 20 años, algunos gobiernos y sus políticas han privilegiado a las poblaciones urbanas y, por tanto, a las importaciones en detrimento de las poblaciones rurales.

En este contexto, se deben emprender acciones, y ejecutar políticas y programas continuados para fortalecer sobre todo a las organizaciones y federaciones de campesinos y campesinas para que dominen la gestión íntegra de sus tierras y que tengan una agricultura sana y sostenible, abastecedora y generadora de beneficios.

Con esta perspectiva, no se ha de olvidar la gran vulnerabilidad de las mujeres (y de las niñas y niños), quienes a menudo se enfrentan a dificultades para acceder a la sociedad y a los medios de producción (agua, materiales agrícolas, fertilizantes orgánicos, biopesticidas, etc.). Por tanto, hay que tener en cuenta la necesidad de robustecer las organizaciones de mujeres productoras para que, al mismo tiempo, se reduzcan las crecientes desigualdades sociales en el medio rural, sobre todo la acumulación de tierras y medios de producción en manos de los hombres, y garantizar la continuidad de la ocupación de los espacios mediante una distribución sensata del terreno. Esto también permitiría crear actividades que generen dinero por el excedente de mano de obra al diversificar las producciones y motivar a esta población, mayoritariamente femenina, a que permanezca en el medio rural.

Invertir mejor los recursos en todo el sector de la educación

En los países de África occidental en los que la economía es esencialmente agrícola y la mayoría de la población vive en zonas rurales, la situación descrita anteriormente tuvo repercusiones negativas en otros sectores clave, principalmente en la educación y la situación de las mujeres y de las niñas.

En estos últimos años, la educación primaria sí que ha experimentado un progreso indiscutible y fundamental en ciertos países: Burkina Faso, Malí, Senegal y Benín, por ejemplo. De este modo, el número total de niñas y niños que van a la escuela primaria en el África subsahariana aumentó en más del 48% entre 1990 y la actualidad. Sin embargo los progresos de escolarización universal son irregulares. Los niveles de escolarización también son menores en las zonas rurales y se margina a ciertos grupos como a las niñas, hijas e hijos de discapacitados/as y a los huérfanos y huérfanas. De manera global, la tasa de alfabetización sigue siendo muy baja en todos los países de África occidental: Malí, 26,2%; Burkina, 28,7%; Níger, 28,7%; Guinea, 29,5%; Benín, 40,5%; Costa de Marfil, 48,7%; Gambia, 42,5%; Senegal, 41,9%; etc. Se ha de observar que la mayoría de las niñas que llegan a la educación secundaria no la terminan.

No obstante, queda claro que ciertas estrategias dan resultados muy buenos. Este es el caso de la gratuidad de la educación primaria y la alfabetización de personas adultas, quienes pueden mejorar considerablemente la tasa de escolarización. En todo momento resulta necesaria una planificación minuciosa para mantener la calidad de la educación y que esas mejoras deriven efectivamente en mejores resultados educativos.

Pero habrá que trabajar más para que en el futuro esos 40 millones de niñas y niños de África subsahariana que actualmente no están en el sistema educativo puedan ir a la escuela. El apoyo debe dirigirse a los países que corren un riesgo elevado de no alcanzar los objetivos de educación primaria universal y de igualdad de sexos en 2015: en Níger, Burkina Faso y otros países, el número de años de escolarización se calcula que es en promedio inferior a cinco años, y en Chad, Guinea y Guinea Bissau, más del 60% de los niños abandonan la escuela.

Reforzar el liderazgo y las oportunidades económicas y sociales de las mujeres

En África occidental, la pobreza se aprecia en el nivel de ingresos de los hogares y el acceso a los servicios sociales básicos. Pero lo que más se suele echar en falta en los hogares con ingresos modestos es el papel cada vez más decisivo que desempeñan las mujeres. No cabe absolutamente ninguna duda de que las mujeres y las niñas y niños sufren más duramente las repercusiones de la crisis económica, los efectos perversos de las políticas educativas y ciertas prácticas tradicionales nefastas como la ablación. Tanto en las ciudades como en las zonas rurales, los cambios sociales que asumen las mujeres les hacen más vulnerables, hasta el punto que parece que se percibe una reducción en el número de hombres que se encargan de las necesidades familiares. Esto se traduce, por un lado, en el aumento de la carga de trabajo de las mujeres y, por otro, en un deterioro de sus condiciones de vida, derivado de los pro-

blemas de acceso a los servicios básicos y de la falta de medios financieros.

No obstante, la crisis económica que azota a los países de África occidental también ha servido como catapulta para las mujeres y ha dado lugar a posibilidades y oportunidades nuevas que les han permitido implicarse realmente en las necesidades del hogar. Estamos asistiendo a la poderosísima emergencia de agrupaciones de interés económico (GIE por sus siglas en francés) de mujeres y a la afirmación de su contribución al desarrollo y a la capacidad productiva local. En la región de Ziguinchor (Senegal), el proyecto GECAS financiado por Paz y Desarrollo, fomenta de este modo el desarrollo de microempresas en estas comunidades de base. Se trata de una forma de empoderamiento que les permite a las mujeres adquirir un auténtico liderazgo en el seno de sus comunidades mediante actividades económicas que, aunque a menudo sean informales (tiendas de alimentación, comercio y transformación de frutas y verduras, confección artesana, etc.), no por ello refuerzan menos el dinamismo de las economías locales.

Mortalidad materno-infantil, desigualdad y vulnerabilidad de las mujeres en materia de sanidad

En África occidental, la población es generalmente joven. Las tasas de mortalidad de las niñas y niños son más elevadas y la mayoría de las defunciones femeninas afectan a niñas, adolescentes y jóvenes adultos. A nivel mundial, la OMS declara que las tasas de enfermedad y mortalidad más altas del mundo, en particular en mujeres en edad fértil, se observan en los países más pobres y, a menudo, los peor provistos institucionalmente, sobre todo los que están en las garras de crisis humanitarias. Es bien sabido que muchos países de África occidental han vivido o viven aún crisis político-militares que repercuten en la situación social, en la política y en la organización de los servicios sanitarios.

Mientras que las mujeres y los hombres se enfrentan a problemas similares en lo referido a la sanidad, las diferencias entre ambos son tales que se ha de prestar especial atención a la salud de las mujeres. Además, aunque las mujeres vivan más tiempo, no tiene por qué ser gozando de una buena salud. Existen estados que sólo experimentan en las mujeres y cuyas consecuencias potencialmente negativas sólo las soportan ellas. Algunos problemas de salud afectan tanto a mujeres como a hombres, pero tienen un impacto mayor o distinto en las mujeres y requieren por tanto que las respuestas se adapten a las necesidades de las mujeres. Hay otros que también afectan a las mujeres y a los hombres más o menos equitativamente, pero las mujeres tienen más problemas para acceder a los cuidados que necesitan. Además, las desigualdades relacionadas con el sexo (por ejemplo, en materia educativa, de ingresos y de empleo) impiden que las niñas y las mujeres protejan su salud.

Movilidad transfronteriza, intercambios económicos y vulnerabilidad frente al VIH/SIDA en África occidental

En las zonas rurales en torno a las grandes ciudades, como ocurre en África Occidental, hoy en día es esencial responder a las necesidades de madres adolescentes y jóvenes en lo que se refiere a sanidad y desarrollo. Las sociedades deben enfrentarse a situaciones y prácticas tradicionales o modernas perjudiciales para la salud, la sexualidad, la alimentación y la actividad física. En numerosos países, las bodas precoces y la ablación son prácticas de las sociedades rurales en particular. Tener en cuenta sus necesidades es un reto capital para nuestros países, sus políticos/as y el sistema sanitario.

Al igual que en otros países en desarrollo, las complicaciones en el embarazo y el parto son la primera causa de mortandad de las jóvenes de entre 15 y 19 años en la región.

En África Occidental, la prevalencia de la epidemia es relativamente estable en la población general (entre 0,7 y 2%), mientras que aún sigue siendo muy elevada para los grupos de riesgo como las trabajadoras del sexo (20 a 30% en Cabo Verde y Senegal, hasta 36% en ciertas localidades fronterizas de Guinea Conakry), los hombres que mantienen relaciones homosexuales (21,5% en Senegal), los camioneros, etc.

Al mismo tiempo se perciben disparidades geográficas muy importantes entre países, produciéndose una concentración más elevada de la epidemia en las zonas transfronterizas, así como en las grandes aglomeraciones urbanas (capitales, zonas mineras, ciudades en rutas importantes, etc.).

En estos países, las regiones fronterizas son las que se ven afectadas más gravemente por el VIH. En Senegal, las regiones de Kolda y Ziguinchor, cerca de la frontera con Guinea Bissau y Guinea Conakry, registran la mayor prevalencia del país (2,2%).

Estas zonas fronterizas albergan actividades económicas (mercados subregionales semanales, trabajo agrícola temporero), cuarteles militares, actos sociales que atraen regularmente a un flujo de personas e intercambios comerciales. Este contexto de movilidad transfronteriza y de precariedad ha favorecido en gran medida el desarrollo de la prostitución.

Además se suma el hecho de que estas zonas se encuentran desfavorecidas y encerradas. Las infraestructuras sanitarias a menudo no existen o son inaccesibles o están poco equipadas para permitir que se atienda a las personas que viven con el VIH.

A nivel mundial, el VIH/SIDA es la primera causa de mortandad para las mujeres en edad fértil. Las niñas y las mujeres son especialmente vulnerables a la infección por VIH debido a una combinación de factores biológicos y des-

igualdades vinculadas al sexo, en particular en las sociedades en que las mujeres no tienen la posibilidad de informarse sobre el VIH, protegerse y conseguir que sus parejas estén menos expuestas. En los países de la región del oeste africano, en este grupo de edad, los principales factores de riesgo de fallecimiento y de discapacidad son la ausencia de anticonceptivos y las relaciones sexuales no protegidas. Estas condiciones tienen como resultado embarazos no deseados, abortos de riesgo, complicaciones en el embarazo y el parto y enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH. La violencia también supone un riesgo adicional importante para la salud sexual y genésica de las mujeres.

La sociedad y los sistemas sanitarios no satisfacen las expectativas de las mujeres

Paradójicamente, rara vez están los sistemas sanitarios adaptados a las necesidades de las mujeres, a pesar de que sean ellas quienes contribuyen especialmente a las actividades sanitarias mediante sus labores como cuidadoras de las familias; y también como cuidadoras tanto en el sector formal como informal de la sanidad.

Debido a la debilidad y la incoherencia de su proceso de planificación de los sistemas sanitarios, se priva a las mujeres de los cuidados para su salud. Las razones por las que los sistemas de salud no están a la altura de las expectativas de las mujeres son a menudo complejas y están estrechamente ligadas a las desigualdades sociales y al poder económico de las mujeres.

De este modo, las mujeres se enfrentan a gastos sanitarios mayores que los hombres ya que ellas recurren más a los cuidados sanitarios o les afecta más la pobreza, el desempleo y la ausencia de protección sanitaria. Por ello, uno de los medios principales para mejorar la salud de las mujeres es reducir los gastos de los cuidados sanitarios. Así, cuando los servicios de medicina materna son de pago, los hogares corren con una parte de los costes de los servicios recibidos, en particular los producidos por la salud y el seguimiento durante la infancia, así como por la salud reproductiva de las mujeres. El embarazo y los partos con complicaciones acarrear a menudo costes muy altos para las familias. Los datos basados en hechos recopilados en varios países muestran que la instauración de cuidados sanitarios maternos gratuitos, en particular durante el parto, puede incentivar la demanda y, al mismo tiempo, incrementar el uso de servicios esenciales.

La reducción de los gastos en cuidados debe venir acompañada de esfuerzos para mejorar la cobertura sanitaria, sobre todo en las regiones remotas o fronterizas. Se habrá de garantizar sobre todo la accesibilidad (reducir las distancias por recorrer), la formación del personal y la calidad de las prestaciones de servicios de atención médica en África Occidental.

Por una ayuda al desarrollo más eficaz y un desarrollo más sostenible

Frente a esta situación, se viene observando desde principios de los ochenta una intervención cada vez más encauzada de la Ayuda Pública al Desarrollo (APD). Ésta plantea distintos enfoques y áreas prioritarias que no son los mismos. Algunos países donantes dan preferencia al apoyo presupuestario directo a los estados, lo que sin duda aporta un sostén importante para los gobiernos con presupuestos deficitarios. Únicamente los problemas de buena gobernanza, de transparencia en la gestión de ayudas públicas han dificultado a menudo que sea visible el impacto de la ayuda pública al desarrollo en lo que se refiere a satisfacer las demandas sociales, la reducción de la vulnerabilidad y la disponibilidad de servicios sociales básicos. La ausencia de democracia, la inestabilidad política y las guerras han hecho que el progreso de los estados sea más difícil en este ámbito.

Por ello, para poder garantizar una mayor eficacia de la ayuda, se debe prestar especial atención a fortalecer la capacidad de los actores locales que intervienen en sectores clave para el desarrollo local y nacional como la educación, la sanidad, la agricultura, la mejora de los circuitos de producción y comercialización, la consolidación de la paz, etc. Esto permite poner la gestión en manos autóctonas para que empleen la capacidad y las estructuras locales.

Al dirigirnos a estos sectores y asegurar un acompañamiento técnico y financiero a las comunidades locales y a los actores de base, las actividades de cooperación soportan también las dinámicas de intercambio social como las que se realizan con enfoque de género; el equipamiento, el acceso y la participación de las mujeres en los sistemas de producción económica; la eliminación de la violencia ejercida a las jóvenes y a las mujeres; así como el acceso y el mantenimiento de niñas en la escuela. La prioridad que se da a las zonas periféricas y a las regiones fronterizas contribuye en gran medida a reducir los desequilibrios que desfavorecen a las zonas y poblaciones rurales más pobres en lo que respecta a inversiones económicas y al acceso a servicios sanitarios básicos de educación e infraestructuras. Este mayor encauzamiento de la cooperación deberá mantenerse y reforzarse con el fin de generar y apoyar las transformaciones sociales para el desarrollo económico y social sostenible de los países de África Occidental.

CAPÍTULO 11

ASIA: EL FUTURO DE LA REGIÓN SE ESCRIBE CON A

YOLANDA MARTÍNEZ

Coordinadora Regional de Paz y Desarrollo en Asia

“Trabajar desde el enfoque de género implica tomar en consideración y prestar atención a las diferencias entre mujeres y hombres en cualquier actividad o ámbito. Contribuye a visualizar las relaciones de poder y pautas de subordinación entre hombres y mujeres, conocer las causas que las producen y encontrar mecanismos para superar brechas existentes, así como reconocer que existen relaciones de desigualdad y que existe opresión e injusticia en la organización genérica de las sociedades”.

Marcela Lagarde

Más allá de una metodología de abordaje o un trabajo específico con un colectivo, la decisión de intervenir en Asia desde el enfoque de Género en Desarrollo (GAD) se basa en la firme convicción de saber que la reducción de la brecha entre mujeres y hombres es un factor indiscutible para contribuir a la mejora de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales del conjunto de la población, e impulsar así el desarrollo real de los pueblos de Asia. Esto se debe, por un lado a la certeza de que promover la igualdad, la redistribución equitativa e impulsar los derechos de las mujeres y las niñas es una cuestión de justicia social, y por otro lado, porque trabajar desde el en-

foque de género es una condición indispensable para garantizar la pertinencia, el impacto, la eficacia y la eficiencia de todas las actuaciones en cooperación al desarrollo.

Con este convencimiento, Paz y Desarrollo (PyD) inició en 2005 su trabajo en Asia abriendo su primera delegación exterior en Hanoi, la capital de Vietnam. Cinco años después, la organización cuenta con oficinas en Camboya, Filipinas, Timor Leste y Bangladesh (en proceso de apertura); estamos gestionando directa o indirectamente la ejecución de proyectos y/o programas de desarrollo por un importe anual superior a los cinco millones de euros anuales y nos hemos consolidado como la ONGD de género de referencia entre los actores españoles de cooperación y ayuda al desarrollo que trabajan en Asia.

Contexto

A lo largo de estos últimos cinco años, nos hemos ido introduciendo poco a poco en la realidad asiática y hemos ido conociendo las particularidades específicas de cada una de las zonas de intervención. Ello nos permite afirmar que a pesar de las grandes diferencias socioeconómicas, políticas y culturales que existen entre cada uno de los países prioritarios de la cooperación española, también es cierto que se dan una serie de características que son comunes a todos ellos, sobre todo en aspectos relacionados con el papel de las mujeres; la manera en que se entiende su participación en el desarrollo humano de sus respectivos países y las grandes disparidades existentes entre hombres y mujeres que afectan a todas las esferas de la vida pública y privada.

El caso de Asia es bastante llamativo, especialmente en relación con la participación y representación política de las mujeres. A pesar de las fuertes manifestaciones de patriarcados locales presentados a través de diversas coacciones de género que varían de un país a otro, de una división muy clara de los roles, estereotipos y prejuicios sobre el papel de las mujeres en la sociedad, esta región tiene una destacada trayectoria en materia de participación y representación política de las mujeres: así, las primeras mujeres en el mundo que fueron elegidas a través de procesos democráticos y ocuparon en los más altos puestos de representación política lo hicieron en esta región, además algunos países cuentan con medidas de igualdad en materia de representación política y existe un tejido asociativo y reivindicativo feminista importante.

Sin embargo, esta realidad no ha tenido impacto en la vida de la mayoría de las mujeres, la región cuenta con altas tasas de pobreza, analfabetismo, discriminación social y económica que afectan principalmente a las mujeres. Así, la disparidad entre hombres y mujeres continúa siendo demasiado evidente si atendemos a los indicadores acerca de la brecha de género existente

–salud, alfabetización, participación política y económica- que muestran que, a día de hoy, los logros en materia de igualdad son menores que en el África Subsahariana (Asia Pacific Human Development Report, UNDP, 2010). Al mismo tiempo, Asia posee la tasa de natalidad más alta del mundo, con una prevalencia de abortos selectivos por razón de sexo e infanticidio femenino que ha hecho desaparecer la posible presencia de 96 millones de mujeres en algunos países, lo que ha dado lugar a que el 51% de mujeres que constituye la población de la mayoría de los países de la tierra, se reduzca en ciertas zonas de Asia al 49% (UNDP, 2010).

Las mujeres de las zonas de intervención son, asimismo, más vulnerables que los hombres a todos los niveles a padecer situaciones de pobreza, no sólo por contar con ingresos más bajos, sino porque su habilidad para acceder a determinadas oportunidades económicas está constreñida por actitudes discriminatorias que limitan su movilidad y sus elecciones laborales e impiden el control de los recursos existentes.

La diferencia entre la situación de *jure* y la de *facto* constituye un aspecto fundamental de la realidad en la que trabajamos y que no hay que olvidar a la hora de planificar estrategias de futuro. Así pues, el reconocimiento de derechos y libertades recogido en los distintos tratados constitucionales no repercute, en muchos casos, en un disfrute de los mismos por parte de las mujeres. En ocasiones, ello se debe a la existencia de códigos morales/culturales imperantes en determinados enclaves que condiciona las vidas de la población femenina y contribuyen a mantener la brecha entre hombres y mujeres y su supeditación a los deseos y decisiones adoptadas por los hombres de sus familias, al tiempo que evidencian la poca efectividad de los gobiernos para poner en marcha sus propias políticas y para atacar a las raíces profundas que sostienen en la mentalidad colectiva la desigualdad entre hombres y mujeres.

Antecedentes y lecciones aprendidas

Partiendo de la realidad descrita, nuestras intervenciones se dirigieron desde un principio a impulsar el desarrollo humano de las comunidades de intervención fomentando al mismo tiempo iniciativas que tuvieran como objetivo reducir la brecha entre las mujeres y los hombres. En concreto, y tomando como marco de referencia no sólo la Estrategia de PyD y nuestras experiencias previas, sino también la Estrategia de Género de la Cooperación Española, centramos nuestras intervenciones en impulsar el reconocimiento y la defensa de los derechos políticos, económicos y civiles de la población en su conjunto, e incorporando los derechos de los Pueblos Indígenas en aquellos países donde parte de la población beneficiaria pertenecía a minorías étnicas, como es el caso de Camboya y Vietnam.

Desde 2005 hasta hoy, PyD ha ejecutado y/o está ejecutando, directa o indirectamente, seis convenios de desarrollo con enfoque de género –dos de ellos regionales- y 7 proyectos, entre convocatoria ordinaria y CAPs, todos ellos financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), además de un proyecto de prevención de violencia doméstica en Camboya, financiado por la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Durante este tiempo, hemos ido introduciendo modificaciones en nuestra estrategia de intervención debido fundamentalmente al haber ido comprendiendo cada día un poco más la realidad de nuestro entorno e ir incorporando en nuestro trabajo diario las lecciones aprendidas, entre las que nos gustaría destacar:

- La importancia de plantear nuestra intervención haciendo especial incidencia en las/os titulares de derechos y obligaciones, como actrices y actores de su propio desarrollo.
- La conveniencia de trabajar en colaboración directa con las/os titulares de obligaciones, tanto a nivel nacional como subnacional, para garantizar por un lado la alineación de nuestras intervenciones con las políticas locales de desarrollo, y por otro, para participar en el principio de transferencia y apropiación por parte de las autoridades locales y sociedad civil.
- La necesidad de incidir en el cumplimiento de los principios de la Declaración de París por parte de todos los actores de desarrollo, pero especialmente por parte de aquellos implicados en las intervenciones coordinadas por PyD.
- La conveniencia de hacer mayor incidencia en el análisis de posibles factores externos/hipótesis relacionados sobre todo con los cambios de Gobierno, la crisis económica, el peso de la tradición/religión/cultura en las sociedades asiáticas, y las catástrofes naturales ocasionadas por el cambio climático, principalmente en algunas zonas de Bangladesh, Filipinas y Vietnam.
- La necesidad de conseguir la implicación de los hombres y las mujeres a todos los niveles si queremos conseguir un cambio real a largo plazo en la vida de las niñas y mujeres asiáticas.
- La pertinencia de impulsar el mayor número posible de sinergias con actores, tanto locales como internacionales, presentes en nuestras zonas de intervención.
- La importancia de introducir cambios en las metodologías, que tradicionalmente habíamos utilizado con la incorporación de otros enfoques, los cuales permitan mejorar la calidad de nuestra intervención y que toman forma con la incorporación del Enfoque Gestión por Resultados y el Enfoque Basado en los Derechos Humanos.

Acuerdos de colaboración y nuevos enfoques

Fruto de esas lecciones aprendidas se han puesto en marcha los diferentes acuerdos de colaboración firmados con agencias del sistema de las Naciones Unidas, como es el caso de UN-Women/UNIFEM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la FAO o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (en fase de aprobación) que estarán vigentes durante los próximos cuatro años.

Del mismo modo, se han firmado acuerdos de colaboración con los ministerios, agencias y/o departamentos públicos de los países de intervención con los que mejor se alinean nuestras intervenciones, como es el caso del Ministerio de la Mujer de Camboya, el Ministerio de Trabajo, Inválidos/as y Asuntos Sociales- MOLISA- en Vietnam, la Secretaría de Estado para la Promoción de la Igualdad (SEPI) en Timor Leste o la Comisión Filipina de la Mujer (PCW) de Filipinas. Además de numerosos acuerdos con instituciones de la sociedad civil de los países de intervención que provienen de diferentes campos, como son universidades y/o centros académicos (Miriam College-Women and gender institute (WAGI) de Manila o la Academy of Journalism and Communication de Hanoi) organizaciones sociales/ de masas (Women Union de Vietnam, la National Commission on Indigenous Peoples (NCIP) de Filipinas o la Plataforma de mujeres concejales de los Upadillas de Bangladesh) y ONG locales (GA/C en Camboya, Centre for Studies and Applied Sciences in Gender-Family-Women-Adolescents (CSAGA) en Vietnam, Unnayan Shahojogy Team (UST) en Bangladesh o Toha y Cailalo en Timor Leste) .

Parte de estas lecciones aprendidas se observan también en los dos nuevos convenios regionales que se acaban de poner en marcha y que han sido formulados combinando los enfoques de Gestión por Resultados (GBM) y el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). A saber: “Programa regional para el fomento de la participación política con equidad de género en Bangladesh, Camboya, Filipinas, Timor Leste y Vietnam” y “Empoderamiento económico y social con perspectiva de género en Camboya, Timor Leste y Vietnam”, financiados ambos por AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Aunque ambos enfoques han sido tenidos en cuenta desde un principio, también es cierto que el EBDH ha sido el que más ha marcado la línea de trabajo durante la fase de identificación/formulación, mientras que la Gestión por Resultados será el enfoque que determinará nuestro trabajo durante la fase de ejecución/evaluación. De este modo, para poder elaborar un diagnóstico que reflejara la realidad socioeconómica, política y cultural, así como la distribución de roles entre los diferentes actores presentes en las zonas de intervención, al tiempo que se analizaban sus causas (tanto estructurales, como subyacentes como inmediatas), se siguieron durante la fase de identificación/Formulación los siguientes pasos:

1. Análisis jurídico/legislativo internacional y local:
 - Análisis de las normativas internacionales ratificadas por los gobiernos locales y su aplicación (CEDAW).
 - Marco legislativo de los países afectos en relación a los derechos objeto de la intervención.
 - Planes locales para la aplicación de las leyes vigentes.
2. Situación de las/os titulares de Derechos:
 - Conocimiento de sus derechos y de la Ley internacional y local.
 - Posibilidad de hacer uso de sus derechos.
 - Análisis de la situación en la que se encuentran y causas.
3. Situación de las/os titulares de Obligaciones:
 - Reconocimiento de los derechos según cánones internacionales.
 - Respeto.
 - Facilitar el acceso de las/os titulares de Derechos.
 - Análisis de sus actuaciones y causas.
4. Situación de las/os titulares de Responsabilidades:
 - Familia.
 - Organización social, política y religiosa de la comunidad.
 - Organizaciones locales.
 - Entidades privadas.
 - Análisis de sus actitudes y comportamientos y causas.

Por otro lado, para garantizar un buen proceso de ejecución hemos considerado oportuno incorporar la Gestión por Resultados y, consecuentemente, elaborar un mecanismo de producción de información, así como de seguimiento y monitoreo, tanto interno como externo, que nos permita mejorar e introducir las correcciones que se consideren oportunas a medida que se implementan las actividades. Para ello, optamos por tomar como referencia y/o modelo los últimos cuatro pasos del enfoque RBM de los seis establecidos por la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA); a saber:

1. Establecer la estrategia de la Intervención de cooperación al desarrollo.
2. Construir un modelo lógico de intervención basado en resultados.

3. Desarrollar un Plan de Gestión de Riesgos:
 - Identificar la hipótesis/zonas de riesgo/factores externos.
 - Realizar un análisis de riesgo de los supuestos/hipótesis.
 - Elaborar estrategias de mitigación de riesgos cuando sea necesario.
 - Monitoreo de supuestos / zonas de riesgo.
4. Desarrollar un Plan/Calendario de Revisión del Desempeño/ejecución con la necesaria recogida de datos/información:
 - Hacer un análisis general que sirva de introducción/aproximación
 - Determinar el sistema de medición/monitoreo de la intervención/desempeño.
 - Determinar los criterios para la contratación del sistema de auditoría externa.
 - Establecer los criterios para la contratación de un servicio externo de evaluación intermedia y/o final.
 - Seleccionar los indicadores de la ejecución/desempeño.
 - Establecer un plan de medición/monitoreo de la ejecución/desempeño.
 - Establecer los criterios para el análisis y revisión del coste de la intervención.
5. Establecer un Plan de Producción de informes/documentos que permitan “medir” el proceso/nivel de ejecución:
 - Establecer las herramientas y desarrollar un sistema de recopilación de datos/información.
 - Elaboración de la línea de base que nos servirá como punto de partida para medir el impacto de nuestra intervención. Recogida y análisis datos de rendimiento y gestión del riesgo.
 - Diseñar los formatos/plantillas para la elaboración del informe de seguimiento.
Cumplir con los requisitos tanto internos y externos de información (transparencia y rendición de cuentas).
6. Evaluación del Rendimiento/proceso de ejecución y hacer los ajustes/retroalimentación:
 - Diagnosticar las deficiencias/problemas/causas surgidas en el transcurso de la ejecución.
 - Diseñar y desarrollar soluciones.
 - Establecer mecanismos de retroalimentación

Estrategia de futuro de Paz y Desarrollo en Asia

La aplicación de estos dos nuevos enfoques va a ser una constante en todas y cada una de las futuras intervenciones de PyD en Asia, donde además se seguirá transversalizando género con el fin último de contribuir a reducir las disparidades entre hombres y mujeres y conseguir un desarrollo humano más justo, equitativo y equilibrado en todos y cada uno de los países de intervención.

No obstante, la implementación de proyectos y/o programas de desarrollo no va a ser la única línea de trabajo de PyD-Asia en los próximos años. Al contrario, como consecuencia de recientes experiencias, se ha considerado oportuno ampliar nuestro campo de acción y diversificar nuestra intervención incorporando otras tareas/áreas de trabajo relacionadas eso sí con el Género y el Desarrollo, tales como: 1. la formación/capacitación tanto de técnicas/os vinculadas/os a ONG locales como internacionales, 2. la realización de evaluaciones y/o investigaciones con perspectiva de género, y 3. ofrecer asistencia técnica a terceras instituciones que estén interesadas en transversalizar género en sus proyectos y/o programas de desarrollo.

Por otro lado, y al mismo tiempo que consolidamos nuestro trabajo en los países donde actualmente estamos trabajando (Vietnam, Camboya, Filipinas, Timor Leste y Bangladesh), fundamentalmente a través de la inversión en los equipos locales, se valorará la posibilidad de extendernos a otros países de la zona, especialmente en el sudeste asiático, tales como Laos o Myanmar, ya que además de sufrir uno de los niveles más altos de pobreza de la zona, presentan también, especialmente Myanmar, uno de los índices de Igualdad y de Buena Gobernabilidad más bajos del mundo.

No obstante, ello estará supeditado a la obtención de nuevas financiaciones por lo que la diversificación de donantes se ha establecido como una de las prioridades de PyD para los próximos años. Establecer relaciones de colaboración con instituciones tales como la UE (Unión Europea), GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo) o SIDA (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo), en la misma línea de la que ahora mantenemos con AECID, nos permitirá a corto plazo acceder a nuevos fondos de cooperación y ayuda al desarrollo y a medio y largo plazo consolidar nuestra presencia en Asia como ONG internacional experta en género.

CAPÍTULO 12

ACCIÓN HUMANITARIA EN PAZ Y DESARROLLO

LAIA SERRADELL

Coordinadora Regional de Paz y Desarrollo en Centroamérica

Origen

Los antecedentes de la acción humanitaria se remontan a tiempos lejanos. Todas las religiones monoteístas y otras culturas incorporaron preceptos para atender y socorrer a las poblaciones más desfavorecidas, habiéndose plasmado a lo largo de la historia en concepciones como la beneficencia, la caridad o la filantropía. No obstante, uno de los hitos en la aparición de su concepción moderna se produjo en 1859, a raíz de la Batalla de Solferino, librada entre el ejército franco-sardo y el austriaco. El empresario suizo Henry Dunant, presente en la zona y conmovido por el alto número de bajas y el desbordamiento de los equipos sanitarios, sugirió en su obra *Recuerdo de Solferino* que cada país constituyera una sociedad voluntaria de socorro y que los Estados ratificaran “un principio internacional convencional” garantizando la protección jurídica a los hospitales militares y al personal sanitario.

Como consecuencia, en 1864 se creó el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y comenzó la adopción de una serie de Tratados Internacionales

que estipulaban que los militares heridos debían ser recogidos y atendidos. Tras la creación del CICR y la aprobación del primer Convenio de Ginebra, la Cruz Roja comenzó a ser activa en las guerras de los siglos XIX y XX. En ellas se dieron cuenta de la pertinencia de las ideas humanitarias y su potencial para poder socorrer a las víctimas. El Derecho Internacional Humanitario (DIH) también evolucionó tratando de ampliar su cobertura, adaptándose a las nuevas tipologías de conflicto bélico. Durante muchos años el CICR sumió el monopolio de la asistencia y garantía de protección a las víctimas de guerras y otras situaciones de violencia conforme a lo dispuesto por el DIH. Sin embargo, poco a poco, el concepto inicial de humanitarismo evolucionó y se amplió para dar cabida a nuevos actores y situaciones, como las ONG que han supuesto un verdadero desarrollo del campo humanitario con la aparición de nuevas organizaciones y el desarrollo de normativas internacionales.

Pero ha sido durante la década de los 90 cuando la acción humanitaria ha experimentado un desarrollo más vigoroso. Esto se ha debido, en mayor medida, a varios cambios asociados al final de la Guerra Fría y a la rivalidad bipolar entre las superpotencias. Por un lado, el incremento de los conflictos civiles en numerosos países, que son los principales causantes de las denominadas emergencias complejas. En segundo lugar, la proliferación de operaciones de paz (Somalia, Ruanda, ex Yugoslavia, etc.), que han dado lugar a un incremento de los fondos concedidos por los donantes de ayuda humanitaria o de rehabilitación de los países en los que se llevan a cabo. El aumento de dichas operaciones es, en parte, consecuencia de la gran capacidad de actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el cual, al verse libre del derecho de veto (habitual en la Guerra Fría), ha encontrado una salida para implicarse en gran número de conflictos.

Marco conceptual

La acción humanitaria es un concepto relativamente moderno del siglo XIX. Su uso, se generaliza en el último cuarto del siglo XX, sustituyendo a términos que se utilizaban anteriormente como socorros y emergencias.

Existen varios conceptos que se usan de manera indistinta, de ahí la importancia de hacer algunas aclaraciones:

La **ayuda de emergencia** consiste en la ayuda proporcionada con un carácter de urgencia a las víctimas desencadenadas por desastres o por conflictos armados. Se trata de la ayuda consistente en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atenciones sanitarias). Este tipo de intervención suele tener un marco temporal muy limitado.

La **ayuda humanitaria** abarca un campo algo más amplio: incluye no sólo la citada ayuda de emergencia, sino también la ayuda en forma de operaciones prolongadas para personas refugiadas y desplazadas internas. Estas operaciones comienzan tras haberse realizado ayuda de emergencia con objeto de proporcionar asistencia a dichos grupos, quienes a veces la precisan durante un largo período de tiempo hasta que se resuelvan las causas que motivaron su huida. Además, aunque no siempre es así en la práctica, muchas organizaciones asumen como objetivo, que dichas intervenciones no sólo se limiten a garantizar la subsistencia inmediata, sino que contribuyan a frenar la descomposición del tejido económico y social, y sienten las bases para la rehabilitación y el desarrollo futuros. Con tal propósito suelen incluir algunas actividades orientadas a la rehabilitación post-desastre a corto plazo, así como a la preparación ante posibles desastres.

Por último, la **acción humanitaria** encierra un contenido más amplio que el de la ayuda humanitaria. Se entiende por Acción Humanitaria el conjunto de actividades de protección y asistencia, en favor de las víctimas de desastres de los conflictos armados y de sus consecuencias directas, orientadas a prevenir y aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger la dignidad y los derechos de las víctimas.

La AH se caracteriza por:

- a) Su diversidad.
- b) La unidad en la intención que persiguen tales acciones.

La AH, en su desarrollo, se encuentra revestida de una propuesta ética y, en su alcance, de elementos de protección y garantía de la ayuda que le hacen trascender la noción de socorro. Socorro podría ser, por ejemplo, la acción solidaria puesta en marcha por el cuerpo sanitario del ejército con sus heridos. Tal acción sólo puede ser humanitaria cuando se dirige a cumplir con el principio de imparcialidad de no hacer ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político y dedicarse únicamente a socorrer individuos en proporción a los sufrimientos remediando sus necesidades y dando prioridad a los más urgentes; es decir, cuando socorre también a las víctimas del bando contrario.

La extensión conceptual en cuanto a principios y alcance hace que se entiendan también como parte de la AH otras actividades, como el *advocacy* o el testimonio y las actividades de prevención y preparación que disminuyen la vulnerabilidad y aumentan las capacidades de personas y comunidades.

MARCO NORMATIVO

GRÁFICO 15

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Derecho Internacional Humanitario (DIH)
 Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales de 1977 y 2006
 Derecho Internacional de los Refugiados
 Derecho Internacional de los Derechos Humanos
 Resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU
 Principios de la Buena Donación Humanitaria
 Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la
 Media Luna Roja y ONG para el Socorro en casos de Desastre

MARCO NORMATIVO ESTATAL

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 1998
 Plan Director de Cooperación Española 2005-2008
 Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional
 Diversas normas de las CCAA

COMPONENTES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

Ayuda de emergencia

Asistencia a refugiados y desplazados. Crisis largas. Crisis crónicas

Protección - Libertad de acceso

Testimonio: desde el *advocacy* hasta la denuncia

Preparación ante desastres y prevención

Rehabilitación inmediata posdesastre

No sólo importa el socorro o el tipo de beneficiarios o de proyecto,
 sino el cómo este se realiza. Valores y principios

a) Definición para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

El III Plan Director de la AECID 2009-2012 opta por un enfoque integral en la acción humanitaria en línea con los enfoques internacionales más avanzados y a su vez, comprometidos con el campo de la eficacia de la ayuda y su financiación. Este enfoque parte del respeto por los principios humanitarios e integra el marco jurídico, ético e institucional que deben regir las actuaciones humanitarias, junto con los compromisos y consensos internacionales a los que España se ha adherido en este ámbito, y a cuyo avance la AH española posee firme vocación por contribuir.

La estrategia de AH de la AECID se compromete con los siguientes valores: humanidad, imparcialidad, no discriminación, neutralidad, independencia y universalidad, los cuales, se consideran valores esenciales de la acción humanitaria. Al tiempo que recalca otros como la equidad de género, la igualdad, el fomento de la capacidad local, la participación, la precaución, el compromiso de calidad y la rendición de cuentas. Es importante destacar que la incorporación del análisis y del enfoque de género abarca todas las actua-

ciones humanitarias de la Cooperación Española y en todas sus dimensiones, es decir, tanto las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención), como las posteriores (rehabilitación en general, con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.).

Para la AECID el concepto de Acción Humanitaria supera los de ayuda, asistencia o socorro. Este concepto incluye las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por catástrofes de origen natural o de origen humano. El fin primordial de la AH es proteger o salvar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, atender las necesidades básicas e inmediatas, y promover el restablecimiento de los derechos de las poblaciones afectadas, en una perspectiva de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de las capacidades. En todo momento, la AH se encuentra orientada teniendo en cuenta las necesidades de la población beneficiaria que, junto a las instituciones de sus países, participa en todo el proceso.

b) Definición para la Unión Europea (UE)

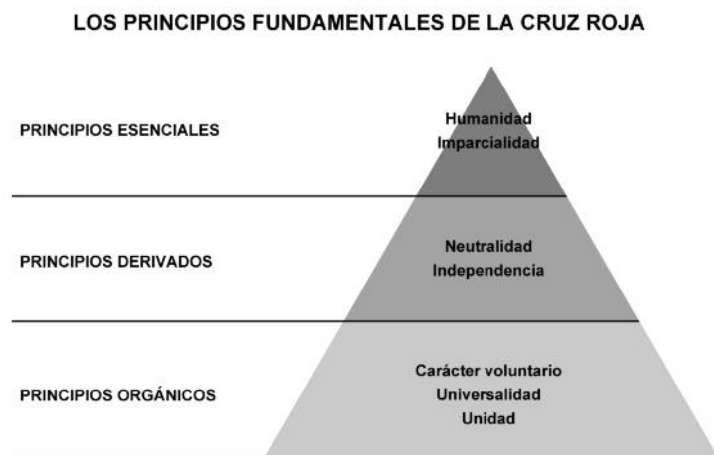
El objetivo de la ayuda humanitaria de la UE se centra en proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana dondequiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo. La ayuda humanitaria de la UE engloba operaciones de asistencia, socorro y protección destinadas a salvar y preservar vidas en las situaciones de crisis humanitaria o en el periodo inmediatamente posterior a éstas, pero también medidas dirigidas a facilitar o permitir el acceso a las personas necesitadas y la libre circulación de la ayuda. La ayuda humanitaria de la UE se proporciona en respuesta a catástrofes de origen humano (incluidas situaciones de emergencia complejas) y a catástrofes naturales, según se requiera.

La UE defiende firmemente y promueve los principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Este planteamiento basado en principios es esencial para que la UE, y los agentes humanitarios en general, sean aceptados y tengan capacidad para actuar sobre el terreno en contextos políticos y de seguridad generalmente complejos. La percepción exterior de la UE y de su adhesión a estos principios fundamentales en la intervención humanitaria está ligada al comportamiento y al compromiso demostrado sobre el terreno por todos los agentes de la UE.

c) Definición para la Cruz Roja

Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja son el Código de Conducta y el Ideario del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que constituyen las señas de identidad de la Institución en todos los ámbitos y niveles de actuación.

GRÁFICO 16



Los Principios obligan a toda la institución en su conjunto y es uno de los elementos de cohesión fundamentales del Movimiento.

d) El Manual Esfera

Esta iniciativa fue lanzada en 1997 por un grupo de ONG dedicadas a la asistencia humanitaria y al movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de Normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, en cada uno de los cinco sectores (abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud).

Este proceso llevó a la publicación del primer manual de Esfera en el año 2000. En conjunto, la carta humanitaria y las normas mínimas en casos de desastre contribuyen a formar un marco de referencia operativo que facilite la rendición de cuentas a la hora de realizar esfuerzos de asistencia en casos de desastre.

La Carta Humanitaria afirma la importancia fundamental de los principios siguientes:

1. El derecho a vivir con dignidad

Este derecho está inscrito en las disposiciones jurídicas relativas al derecho a la vida, a un nivel de vida decoroso y a la protección contra penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Se entiende que el derecho de una persona a la vida entraña el derecho a que se adopten medidas para preservar la vida toda vez que ésta se encuentre amenazada, así como el correspondiente deber de otras personas de adoptar tales medidas. Queda implícito en ello el deber de no obstaculizar o impedir la prestación de asistencia encaminada a salvar vidas. Además, el derecho internacional humanitario prevé específicamente la prestación de asistencia a las poblaciones civiles durante los conflictos, obligando a los Estados y otras partes a acceder a prestar asistencia humanitaria e imparcial cuando la población civil carece de suministros esenciales.

2. La distinción entre combatientes y no combatientes

Esta distinción sirve de base a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Este principio fundamental ha sido vulnerado de forma creciente, como puede comprobarse, por el enorme aumento de la proporción de bajas civiles durante la segunda mitad del siglo XX. El hecho de que a menudo se aluda a conflictos internos atribuyéndoles el carácter de “guerra civil” no debe hacer olvidar la necesidad de distinguir entre quienes participan activamente en las hostilidades, y los elementos civiles y otras personas (incluidas las personas enfermas, heridas y prisioneras) que no intervienen directamente en ellas. En virtud del derecho internacional humanitario, los no combatientes tienen derecho a protección y deben gozar de inmunidad contra los ataques.

3. El principio de no devolución

En conformidad con este principio, ningún/a refugiado/a podrá ser enviado/a o devuelto/a a un país en donde su vida o su libertad pueda estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando existan razones fundadas para creer que pueda correr peligro de ser sometido/a a tortura.

GRÁFICO 17



4. Vinculación entre Acción Humanitaria y Desarrollo

La AH ha sufrido cambios y transformaciones tanto en su concepción como en su filosofía, desde los años 90. La AH estaba concebida como un instrumento para salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por los desastres y las emergencias. De esta visión clásica de la AH se ha pasado en los últimos años a entender la AH como un instrumento que puede ser útil para promover el desarrollo, la paz y los derechos humanos.

La otra forma de operativizar ese proceso es otra fuente de discusión y por lo tanto de diferentes propuestas y tendencias. Las propuestas más importantes surgidas al respecto son: el *Continuum* o sucesión cronológica de fases consecutivas (Emergencia-Rehabilitación y Desarrollo) y el *Contiguuum* que se basa en la combinación de dichas fases dentro de un marco de actuación integral o global.

a) *Continuum*

Esta propuesta hace suya la vinculación entre diferentes etapas o fases continuadas, cada una de las cuales empezaría al terminar la siguiente.

GRÁFICO 18



Esta propuesta viene a proponer que un mejor desarrollo debería reducir la necesidad de la AH y que una forma más óptima y adecuada de prestar la

ayuda contribuiría de forma efectiva a un mejor desarrollo. Además también propone que una rehabilitación además podría allanar el paso entre estas dos fases. Pero este modelo y la sucesión de fases parece ser demasiado simplista. Este esquema de intervención podría ser utilizado en el caso de desastres cuyo objetivo es volver a la situación precedente por medio de la recuperación de infraestructura y servicios existentes con anterioridad. Además es importante mencionar que los procesos de desarrollo y de cambio social no parecen guiarse por cambios lineales ni por normas regulares ni estables, de allí que dicho modelo no se apega a la realidad en la que se interviene.

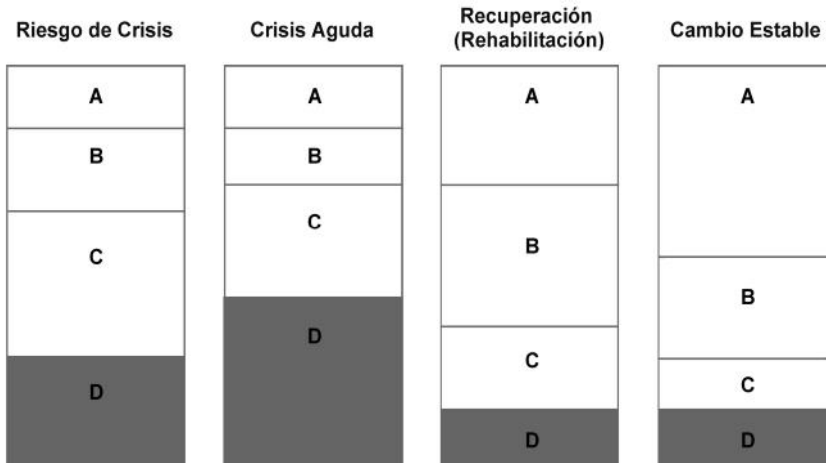
b) *Configuum*

Este enfoque pretende combinar diferentes formas de intervención al mismo tiempo.

Para este enfoque, sería necesario combinar distintas modalidades de intervención en el marco de una estrategia integral y coherente que se oriente a reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población y aumentar sus capacidades de resiliencia.

Cambios en la priorización de los tipos de intervención

GRÁFICO 19



"A" representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:

- Refuerzo de los sistemas de sustento: generación de ingresos, desarrollo empresarial, ahorro, crédito.

- Sistemas sostenibles de educación, salud y bienestar social.
- Desarrollo de capacidades y empoderamiento de la población vulnerable, específicamente de las mujeres (acceso a educación y salud, acceso a créditos y recursos productivos, defensa de sus derechos, apoyo al asociacionismo, etc.).
- Protección del medio ambiente.
- Fortalecimiento institucional (capacitación de organizaciones e instituciones locales para la gestión de proyectos, creación de alianzas estratégicas, diálogo con el Estado, actividades a escala nacional e internacional).

"B" representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:

- Creación de bases para un desarrollo económico equitativo, (re)construcción de infraestructuras.
- Reformas políticas orientadas a la estabilidad, la democracia y el buen gobierno.
- Desarrollo del tejido cívico: refuerzo de las redes y organizaciones sociales, y de la capacidad de la población vulnerable, de participación y defensa de sus derechos (por ejemplo de las mujeres).
- Creación de unas condiciones de paz en contextos de rehabilitación posbélica: negociación, reconciliación, desmovilización de soldados, retorno y reintegración de refugiados y desplazados internos.

"C" representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:

- Preparación ante posibles crisis: planes de contingencia, fortalecimiento de capacidades institucionales de respuesta, capacitación técnica y material.
- Refuerzo de capacidades y estrategias de afrontamiento de la población: consolidación y diversificación de fuentes de ingresos, diversificación del riesgo.

"D" representa las necesidades y las intervenciones de apoyo referidas a:

- La provisión de bienes y servicios de ayuda de emergencia (salvamento; cobijo, agua, alimentos, atención sanitaria).
- Atención a los principios que incrementan las capacidades vitales de las personas: apoyo moral, respeto a la cultura local, evitación de la dependencia de la ayuda.
- Refuerzo de estrategias de afrontamiento locales.
- Protección de los derechos humanos de las víctimas (con particular atención en las mujeres), testimonio y presión política.

Debates actuales

Desde la segunda mitad de los 80, en el campo humanitario se vienen manteniendo discusiones en torno a varios temas, unos de carácter más teórico y otros de carácter más práctico, que ponen en cuestión tanto los principios tradicionales como los mecanismos de actuación del sistema humanitario. Entre los más importantes destacamos los siguientes:

1) Re-conceptualización de las crisis humanitarias

La forma de interpretar el desastre, que inevitablemente afecta a la ejecución de la acción humanitaria, ha experimentado una notable transformación. Tradicionalmente, las crisis humanitarias, se han explicado en base a causas naturales pero en los últimos años, se está demostrando que no se trata tanto de este tipo de causas sino de eventos provocados por la población y la inferencia de ésta con el medio.

También ha cambiado, en algunos círculos, la forma de ver la relación entre los desastres y el desarrollo. Convencionalmente, los desastres se han visto como eventos puntuales, como excepciones a las condiciones habituales. Por el contrario, ha ido creciendo la conciencia de que se trata de procesos relativamente prolongados, y arraigados en unas condiciones estructurales de vulnerabilidad.

Otra aportación teórica es que los desastres derivados de los conflictos, como ocurre en muchas emergencias complejas, con frecuencia son deliberadamente provocados por sectores poderosos que, utilizando métodos violentos como la limpieza étnica, desencadenan las migraciones forzadas de la población y logran despojar a los sectores vulnerables de sus bienes. Por tanto, el desastre debe analizarse no sólo en clave de víctimas o perdedores, sino también de ganadores. Proporcionar ayuda a supuestas víctimas, cuando entre ellas hay además culpables de abusos masivos de los derechos humanos, es uno de los dilemas que pone en cuestión los criterios de neutralidad e imparcialidad en que se sustenta la acción humanitaria.

2) Militarización de la acción humanitaria

Dado el auge de las emergencias complejas, gran parte de las operaciones de acción humanitaria se realizan en contextos de conflicto, frecuentemente en escenarios de operaciones de paz. La creciente falta de seguridad en el trabajo humanitario ha llevado muchas veces a buscar una protección armada al reparto de la ayuda humanitaria, ante lo cual existen posiciones divergentes.

En suma, ha aumentado la interrelación entre las intervenciones humanitarias, políticas y militares, generándose una notable confusión en cuanto a las funciones de cada actor en contextos de conflicto: muchas agencias humanitarias se dotan de protección armada, mientras que las fuerzas militares desempeñan tareas de ayuda.

Existe, en suma, una cierta disipación o confusión en cuanto a las funciones de cada actor en contextos de conflicto, con una frecuente interferencia de las fuerzas militares en funciones propias de las agencias y organizaciones humanitarias. A veces no existe una distinción clara entre las intervenciones humanitarias, políticas y militares, lo que afecta a la neutralidad e imparcialidad, tanto real como percibida. Esta militarización plantea diversos problemas y distorsiona el trabajo humanitario, sobre todo si las fuerzas de Naciones Unidas se acaban convirtiendo en una parte más implicada en el conflicto: la acción humanitaria puede perder su neutralidad e imparcialidad, la población puede asociar a los trabajadores humanitarios con las tropas extranjeras, la seguridad de aquéllos puede verse en peligro, y la opinión pública occidental puede volverse contra la acción humanitaria en su conjunto.

3) Perjuicios de la ayuda humanitaria durante los conflictos

Desde hace décadas han proliferado las críticas a los perjuicios y deficiencias asociados a la ayuda humanitaria: distorsión de los mercados locales ocasionada por los suministros de ayuda alimentaria o de otro tipo; creación de actitudes de dependencia tanto material como psicológica; debilitamiento de las capacidades, redes sociales y estrategias de afrontamiento de la población local; ejecución jerarquizada y estandarizada por parte de las agencias y ONG, dando escasa cabida a la participación comunitaria y al enfoque de género por la supuesta falta de tiempo; incidencia escasa en la mejora de la situación de los/as más pobres, que suelen verse impedidos para acceder a la ayuda al tiempo que obtienen más beneficio de sus propias estrategias y lazos comunitarios de solidaridad, etc.

Como respuesta a estas críticas, recientemente se ha experimentado un auge de la discusión en torno a las pautas y criterios éticos relativos a la asistencia humanitaria durante las emergencias complejas. En este sentido, debe subrayarse la aparición de un nuevo enfoque, basado en el principio hipocrático de la medicina, el “*do no harm*”, no hacer daño.

4) Reconsideración de los principios humanitarios y bases legales

Otras dos grandes áreas de debate giran en torno a, en primer lugar, el cuestionamiento de los principios humanitarios clásicos, que muchos entienden en crisis y difícilmente viables en contextos de conflicto; y, en segundo lugar, a la evolución de los fundamentos legales de la acción humanitaria, como por ejemplo el derecho de acceso a las víctimas y derecho de asistencia humanitaria.

La Acción Humanitaria y el enfoque de género

Las guerras, los desastres y las situaciones de crisis relacionadas tienen impactos profundamente diferentes en mujeres, niñas, niños y hombres. Todos/as ellos/as afrontan riesgos diferentes. Así mismo, las desigualdades se agudizan; de ahí la importancia de incorporar la perspectiva de género de manera transversal en todos los sectores de la intervención humanitaria. El enfoque de género debe considerarse como parte integral de todas las políticas, programas y proyectos vinculados a la Acción Humanitaria.

Es importante mencionar que las mujeres y los hombres reaccionan de manera distinta en caso de emergencia. Las mujeres y los hombres no actúan igual a la hora de hacer esfuerzos para resistir la violencia, sobrevivir y apoyar a las personas que dependen de ellos. Para ser eficaces, las intervenciones humanitarias no sólo deben tener en cuenta las necesidades y capacidades diferentes de las mujeres y los hombres. Igual importancia revisten las relaciones de poder que afectan a sus respectivas capacidades para acceder al apoyo. A menudo las mujeres asumen nuevos roles u ocupan el vacío dejado por los hombres. Los agentes humanitarios tenemos que tener en cuenta estas cuestiones para adaptar las intervenciones de modo que no dañen ni a las mujeres ni a los hombres y que no empeoren la situación. Es fundamental adoptar un enfoque comunitario participativo que proporcione participación a mujeres y hombres para encarar estas dificultades y, a un tiempo, formular y llevar a cabo intervenciones para abordar de manera culturalmente aceptable el cambio necesario en la dinámica de poder.

La igualdad de género significa asegurar que la protección y asistencia prestadas en situaciones de emergencia sean planificadas y aplicadas de modo que beneficien a mujeres y hombres por igual, tomando en cuenta un análisis de sus necesidades así como de sus capacidades. Esta es una de las apuestas de Paz y Desarrollo en el nuevo Plan Estratégico que pensamos llevar a cabo durante los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

1) UOC-Cruz Roja, Edición 2007-2008. Materiales Máster Gestión del ciclo de proyectos y acción humanitaria

2) Varios autores, Icaria, 2009. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo

3) Obra Social Fundación La Caixa, 2007. Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en la Acción Humanitaria

CAPÍTULO 13

SENSIBILIZACIÓN: IDEAS PARA EL COMPROMISO

GIULIA SENSINI

**Técnica de proyectos de Paz y Desarrollo
Delegación Territorial de Madrid**

"La dificultad de relación entre mujeres y ciudadanía, no solucionada gracias a la conquista de voto, encuentra sus raíces en una historia de hace dos siglos, una historia nunca lineal o gradual, pero siempre conflictiva. Desde el comienzo, el concepto abstracto y general de hombre se ha conformado siempre con un sujeto específico y particular: el hombre adulto. La exclusión de las mujeres no es ni un olvido ni un retraso, es al revés uno de los elementos que lo constituyen".

Anna Rossi Doria

La Educación para el Desarrollo (ED) y, en el marco de ésta, la sensibilización, a lo largo de su trayecto de más de cuarenta años, han sido objeto de múltiples evoluciones, tanto a nivel teórico como a nivel práctico. Actualmente, estamos viviendo lo que se llama la quinta generación de la ED, cuyo objetivo principal es la difusión amplia y compartida del concepto de ciudadanía global. Este objetivo nos permite introducir un concepto fundamental que es el de participación. A través de la participación, conjunto de acciones que no tienen un significado unilateral, se puede lograr influir en el nivel de decisiones de las personas que ostentan el poder.

La situación global actual se caracteriza por un concepto desigual de desarrollo, en el cual, existen importantes y aplastantes diferencias de desarrollo humano según los países que se analicen, los ámbitos rural o urbano, según se tome en cuenta el desarrollo humano de las mujeres o el desarrollo humano de los hombres, o se consideren las realidades indígenas. A través de la participación ciudadana se puede lograr influir, incidir, transformar este modelo actual de desarrollo para lograr un modelo nuevo, con un nivel más alto de justicia social y de respeto de los derechos humanos, tanto de los hombres como de las mujeres.

La movilización social forma parte de la participación política. En este caso específico, con política entendemos una comunidad formada por una ciudadanía. El sustento de la movilización social, condición *sine qua non* para lograr una justicia social, es la educación, formal, no formal e informal. La ED se inscribe en el marco de los procesos educativos formales, no formales e informales para promover un aumento de la conciencia crítica a través de la cual, producir una lucha contra las injusticias sociales, culturales, políticas, económicas, laborales, y educativas. La sensibilización representa el primer estadio de la ED y, se caracteriza por acciones puntuales a corto plazo como pueden ser seminarios, encuentros, talleres, documentales, exposiciones.

El vínculo entre los conceptos presentados en esta primera parte es fundamental. Si no entendemos la importancia del hilo que relaciona las diferentes partes de este complejo cuadro no es posible lograr entender el peso fundamental que en la construcción de un nuevo desarrollo posee la sensibilización.

La frase con la cual empieza este documento es un llamamiento a la participación política y a la inclusión de la mitad, la otra mitad, que ha sido excluida de un modelo androcéntrico. Esta frase vincula con claridad la sensibilización, la participación y la participación política con el desarrollo de un mundo más justo socialmente.

Paz y Desarrollo, desde sus primeros proyectos de sensibilización, ha priorizado la importancia de la introducción de la teoría de género para fomentar lo que es el objetivo actual de la quinta generación de la educación para el desarrollo: la ciudadanía global, intentando reducir estratégicamente las desigualdades entre hombres y mujeres para lograr una justicia social real. A lo largo de veinte años hemos conseguido especializarnos en el sector de género, logrando un conocimiento más amplio, tanto teórico como práctico en el área de cooperación para el desarrollo así como en el ámbito de sensibilización con enfoque de género.

Desde los primeros proyectos de sensibilización hemos demostrado tener una gran vocación por las problemáticas que afectan a las relaciones desiguales entre hombres y mujeres. Con el tiempo, gracias a una voluntad compartida, esta especialización se ha ido fomentando a través de un proceso de aprendizaje de género, compartido y construido con las poblaciones del Sur.

La sensibilización refleja el compromiso por lograr una ciudadanía global donde la justicia social, y en primer lugar, la igualdad entre hombres y mujeres, sea alcanzada.

Nosotras y nosotros, a través de nuestra acción, estamos continuamente diseñando las líneas estratégicas que incrementan este compromiso, nuestro compromiso.

La sensibilización en el marco de la Educación para el Desarrollo

La Educación para el Desarrollo (ED) promueve la ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad a través de conocimientos, actitudes y valores.

Plan director de la Cooperación Española 2009-2012

El marco estratégico del Plan Director 2009-2012 reconoce como fundamental la Educación para el Desarrollo (ED), tal y como se encuentra reflejado en la Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española. Además, la Estrategia de género en desarrollo de la cooperación español destaca, de forma clara, la importancia que la educación para el desarrollo tiene para la eliminación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres. Todos estos documentos presentan análisis que consideramos estratégicos para fortalecer y enmarcar nuestra idea de sensibilización en el marco de la ED, tal y como queda plasmado en el Plan Estratégico 2010-2014 de Paz y Desarrollo.

Según Paz y Desarrollo, la ED es un camino formativo, de enorme valor político, que incluye el ámbito social, educativo y cultural, cuyo objetivo es generar conciencias críticas entre hombres y mujeres, para que puedan finalmente, tanto a nivel individual como colectivo, construir una ciudadanía global capaz de incidir en el actual concepto de desarrollo.

La teoría de género nace en el seno del movimiento feminista y es la teoría que ha permitido la construcción de un sistema gnoseológico fuerte que pudiese permitir la entrada en el ámbito político y social del mismo. La teoría de género nació desde la obra de Simone de Beauvoir, la cual nunca introdujo esta palabra. No fue hasta los años ochenta cuando esta corriente alcanzó su plena madurez política, social, institucional, cultural y académica. Hablar de género es hablar del movimiento feminista. La teoría de género empieza su estudio analizando las principales diferencias que permiten distinguir entre sexo y género; al primer elemento, hacen referencia todas las diferencias físicas entre hombres y mujeres; por su parte, el género hace referencia a todas

las esferas culturales, sociales, económicas y políticas que se han generado partiendo de una inicial diferencia física entre hombres y mujeres. Los roles atribuidos a hombres y mujeres, contrapuestos, son construcciones sociales y por eso, se pueden cambiar y transformar. Introducir la teoría de género como elemento fundamental de las políticas de cooperación al desarrollo significa destruir las reparticiones inicuas de poder entre hombres y mujeres.

¿Es posible construir una ciudadanía global sin la inclusión de la teoría de género? La respuesta a esta pregunta es rotundamente no. La introducción de la teoría de género es la herramienta para conseguir verdaderamente un modelo de desarrollo diferente, donde la ciudadanía sea un actor fundamental y empoderado para incidir en los procesos globales.

Las acciones estratégicas a través de las cuales se articula la ED son cuatro: la sensibilización, la educación sobre el desarrollo, la investigación para el desarrollo, y la movilización social. Las cuatro estrategias presentan diferentes características aunque tengan el mismo objetivo.

En concreto, Paz y Desarrollo a lo largo de su actividad, ha fortalecido particularmente la sensibilización, además ha desarrollado proyectos que pertenecen a la segunda estrategia de ED, la de la educación sobre el desarrollo. En ambos casos, Paz y desarrollo ha incluido la teoría de género, tanto en la sensibilización como en ED.

El objetivo inicial de la sensibilización es el de acercarse y entender un determinado problema, para después poner en marcha acciones que lo puedan modificar. Para su puesta en marcha es indispensable el trabajo en red, un trabajo que pueda incluir a todos los actores que participan en la solución de la misma problemática. La sensibilización con enfoque de género se centra específicamente en las problemáticas que afectan a las desigualdades entre hombres y mujeres generadas por el reparto inadecuado e injusto del poder.

Según las características del grupo meta de la acción, las acciones de sensibilización serán diferentes. La sensibilización incluye acciones diversas como: seminarios, charlas, talleres, exposiciones fotográficas, documentales, y acciones que involucren a los medios de comunicación. La sensibilización, entre las distintas estrategias, es la que tiene un desarrollo más a corto plazo, y debe tomar en cuenta a un público que incluya tanto la población como los medios que pueden ser necesarios para el logro de una transformación. El papel del área de comunicación es fundamental para la puesta en marcha de acciones de sensibilización porque incide tanto en el público como en los mensajes y las modalidades con las cuales se lanza. Paz y Desarrollo involucra cada vez más al área de comunicación en todas las acciones en el marco de la ED que pone en marcha, respetando las líneas propuestas por la misma *Estrategia de educación para la cooperación al desarrollo*.

La inclusión del enfoque de género es un proceso complejo que debe tener en cuenta, en todos los puntos estratégicos del proyecto de sensibilización, las diferencias específicas entre hombres y mujeres. Desarrollar un proyecto de sensibilización con enfoque de género significa no solamente sensibilizar en relación a las desigualdades que siguen afectando a las mujeres, tanto del Sur como del Norte; sino también tener en cuenta estas diferencias a la hora de poner en marcha acciones prácticas específicas que componen el proyecto de sensibilización.

Nosotras y nosotros conocemos de cerca tanto la importancia de una correcta transversalización de género como los enormes logros que conllevan una eficaz y eficiente inclusión del enfoque, tanto transversal como específico, para lograr la transformación de la realidad.

La sensibilización es una de las herramientas para alcanzar el empoderamiento y, en concreto el empoderamiento de las mujeres. Es necesaria para un proceso de aprendizaje completo y transformador, capaz de modificar la actual vertiente educativa, llamada desde *arriba hacia abajo*, en la cual los contenidos formativos son planificados por los organismos educativos. La sensibilización, en el marco de la educación para el desarrollo, permite establecer una doble vertiente de aprendizaje, desde *arriba hacia abajo* y desde *abajo hacia arriba*, fortaleciendo la sociedad civil. Gracias al empoderamiento el proceso educativo se transforma, introduciendo otra vertiente fundamental: desde abajo hacia arriba y fomentando el concepto de ciudadanía global, fin último de la teoría de la quinta generación de la educación para el desarrollo.

El mayor aprendizaje a nivel interno ha sido el de haber descubierto, entendido, puesto en práctica y promocionado el enfoque de género para los proyectos de educación para el desarrollo.

La sensibilización en Paz y desarrollo

Esta visión, analítica y política creada desde la concepción de investigadoras feministas de las ciencias sociales, parte de la idea de que, a lo largo de la historia, todas las sociedades se han construido a partir de las diferencias anatómicas entre los sexos, convirtiendo esa diferencia en desigualdad social y política, además de económica y cultural.

Estrategia de género en la cooperación española

Abarcar el significado que posee un área estratégica para Paz y desarrollo a través de breves pinceladas es una tarea compleja, sobre todo, por el riesgo de no introducir todos los matices que hacen rica una experiencia, un aprendizaje y un trayecto en el cual trabajan y colaboran cotidianamente las personas que componen el equipo. Para evitar este serio riesgo de empobrecimiento en el momento de transmitir contenidos se ha valorado como forma interesante, provechosa y enriquecedora poder escuchar la opinión de dos de las técnicas que forman parte de la organización, y que están forjando proyectos, en los cuales quedan claramente reflejadas nuestras líneas estratégicas de acción en el ámbito de la sensibilización. A través sus palabras se forja la que es nuestra idea del área de sensibilización.

¿Qué valor añadido puede aportar el enfoque de género a la sensibilización?

"El enfoque de género debe ser algo transversal en el trabajo de concienciación y sensibilización social. Este enfoque aporta información determinante respecto a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, niños y niñas, así como datos desagregados, con lo cuales se facilita, por ejemplo, la comprensión del proceso de feminización de la pobreza, mostrando una situación más ajustada a la realidad.

No podemos hablar de los problemas de las diferentes sociedades ni impulsar los cambios necesarios, sin entender el proceso de socialización mediante el cual se establecen las desigualdades y evaluar qué medidas se han de adoptar para combatir esta situación. Es necesario incorporar el enfoque de género en todas las acciones de educación para el desarrollo y sensibilización para poder actuar a favor de una sociedad que tienda hacia la equidad y la dignidad de los ciudadanos y ciudadanas que forman parte de ésta".

*María Morenza,
Técnica de educación para el desarrollo
Delegación Territorial Andalucía*

"Vivimos aún en culturas mediadas por un fuerte androcentrismo a pesar de las numerosas conquistas realizadas por las mujeres a través de la lucha por sus derechos. En relación a la sensibilización para el desarrollo, se hace mucho más visible esta realidad, ya que durante años, se ha otorgado a la voz de los hombres, la de toda la comunidad, teniendo como consecuencia inmediata la invisibilización de la mitad de la población mundial. Se sigue abordando la cooperación al desarrollo, desde una perspectiva etnocéntrica, que no facilita la transformación a nivel estructural ni de aquellas zonas en las que pretendemos incidir, ni de nuestras propias mentalidades.

Trabajar la sensibilización para el desarrollo desde una perspectiva de género, es fundamental, ya que aporta tanto a la visibilidad de las mujeres, como a la de sus intereses y necesidades. La ED con un enfoque de género transversalizado, nos permite, iniciar un proceso de transformación, en el que cambiemos la visión estereotipada y

victimizada de las mujeres de los países en vías de desarrollo, por otra en las que sean reconocidas como sujetas activas del cambio social, necesario para mejorar tanto su calidad de vida, como la de sus comunidades.

Finalmente, si nuestro objetivo es incidir para que a largo plazo nuestras sociedades cambien hacia condiciones de vida más justas para todos y todas, es imprescindible tener en cuenta tanto a mujeres, como a hombres en este proceso, de lo contrario las relaciones de poder existentes en la actualidad, no permitirán un desarrollo humano equitativo".

*Ángela María Díaz Pérez,
Técnica de Sensibilización y Género
Delegación Territorial Valencia*

¿Cómo se ha incrementado la transversalización de género en los proyectos de educación para el desarrollo y de sensibilización?

"Para entender el nivel de desarrollo de las sociedades es necesario reflejar la realidad de las desigualdades de género que se dan en estas y el proceso socio-cultural mediante el cual se establecen estas desigualdades. Hemos desarrollado diferentes acciones para incrementar la transversalización de género en nuestros proyectos de sensibilización. Son acciones dirigidas principalmente a mujeres y al movimiento asociativo en el que estas se integran y el cual representan, con la finalidad de fomentar la creación de redes de apoyo y colaboración. En estos proyectos se han realizado talleres de encuentro, participación y debate, buscando el intercambio de experiencias así como mejorar la comprensión respecto a los problemas que sufren las mujeres pertenecientes a otros países y a otras culturas. Mediante el debate y la participación activa se produce un intercambio enriquecedor, tanto de información como de diferentes vivencias de las asistentes, creándose nuevas propuestas de trabajo en común. Se mejora el conocimiento de los ámbitos sociales en los que se encuentran más perjudicadas las mujeres. Integramos en estos talleres materiales dinámicos como exposiciones fotográficas y documentales, basados en el trabajo de campo que desarrollamos en terreno y en una elaborada documentación. Consideramos que son la mejor forma de reflejar la lucha de las mujeres para conseguir sus derechos y mejorar sus oportunidades".

*María Morenza,
Técnica de educación para el desarrollo
Delegación Territorial Andalucía*

"Teniendo en cuenta el impacto que queremos generar, de acuerdo al tipo de población a la que nos dirigimos, desagregándola, por sexo, grupos de edad, lugar de procedencia, etc.

Por ejemplo: Si nuestras acciones están encaminadas a aumentar la solidaridad o a incrementar la participación en los talleres de sensibilización, hemos de dirigirnos a los hombres, ya que sabemos que aproximadamente el 80% de las personas que participan en este tipo de iniciativas son mujeres.

Si por otra parte el tipo de acciones a realizar, implica la ocupación de espacios públicos o la intervención en estos, lo que nos interesaría es fomentar la participación de las mujeres en espacios de incidencia social, ya sea como formadoras especializadas e incluyendo a mujeres provenientes de los países empobrecidos, para que sean ellas, con su propia voz, las encargadas de dar a conocer su realidad en los países desde los que se realiza la cooperación.

Debemos intentar al máximo, no hablar por las/os otras/os, es mejor generar espacios de encuentro, donde aquellas personas llamadas invisibles, puedan hacer escuchar su voz".

*Ángela María Díaz Pérez,
Técnica de Sensibilización y Género
Delegación Territorial Andalucía*

¿Puedes poner un ejemplo de un proyecto de educación para el desarrollo transformador por el enfoque de género?

"Se ha llevado a cabo un proyecto en Andalucía con el apoyo de la AACID que lleva por título *"Empoderamiento local de las mujeres, dos realidades unidas a través de la formación y concienciación de la población"* en el que se ha buscado potenciar el papel de las mujeres en el desarrollo, hacerlas conscientes de la función indispensable que desempeñan en el progreso de las sociedades y visibilizar las barreras sociales, políticas y económicas que limitan e impiden a las mujeres desarrollar sus potencialidades.

Estos talleres se han desarrollado en base a la temática de la situación actual de las mujeres, principalmente en los países del Sur, y la función de éstas como agentes de cambio y desarrollo de las sociedades que integran. Se ha informado sobre algunas de las desigualdades en el ámbito social, económico, político y cultural de la mujer, en gran parte generadas por la desigualdad de las relaciones de género que sustentan el sistema patriarcal.

También se ha fomentado el debate sobre el fortalecimiento personal y organizacional de las mujeres y las herramientas del liderazgo apoyándonos en la proyección del documental *"Antiguos Sueños de Mujeres Kichwas"*, así como en la exposición itinerante, relativa al empoderamiento de las mujeres indígenas de la etnia kichwa de Ecuador, con la finalidad de visibilizar uno de los casos de mujeres del Sur liderando cambios que fomentan la igualdad.

Las asistentes se han implicado trabajando y participando activamente para promover cambios a través del trabajo en red que han aportado los encuentros en los talleres y los encuentros virtuales a través del foro que se ha creado para el intercambio de información e iniciativas. Contamos con nuevas propuestas de trabajo en colaboración con estas asociaciones. Esto ha fomentado el movimiento asociativo y el trabajo en red tan necesario ofreciendo nuevas oportunidades de cambio y mejora de la sociedad".

*María Morenza,
Técnica de educación para el desarrollo
Delegación Territorial Andalucía*

"Con referencia a los proyectos de sensibilización, creo que aún estamos en un proceso que integra elementos del enfoque MED y el GED. El proyecto que tenemos actualmente en ejecución; *"Mujeres y Cooperación: sensibilizando sobre las realidades de las mujeres indígenas de Centroamérica"*, da voz a las mujeres indígenas, no solo a través del documental, y de las fotografías. La socióloga, experta en género y comunidades indígenas traída desde Guatemala, para la etapa de sensibilización en Valencia, es una indígena Ixil Maya. Hemos logrado por tanto, que fuesen las mujeres a quien se buscaba visibilizar, que hablasen con su propia voz y nos acercasen a su realidad.

Igualmente, el enfoque dado a la etapa formativa en Valencia, ha tenido como eje, la transversalización del enfoque de género en los proyectos y acciones de la Cooperación al desarrollo y la participación ciudadana de las mujeres.

El punto débil que encuentro, es que se ha trabajado solo con las mujeres de la comunidad, de los hombres solo hay una imagen en todo el documento, y no se les ha dado voz, creo que hubiese sido importante que también los hombres, hiciesen un trabajo de reconocimiento a la importancia de la labor desempeñada por las mujeres dentro de su comunidad".

Ángela María Díaz Pérez,
Técnica de Sensibilización y Género
Delegación Territorial de Valencia

Retos para el futuro

Desde Paz y desarrollo sabemos lo importante que es la transversalización de género, por eso nuestro compromiso actual es el de potenciar este ámbito, fortaleciendo tanto nuestros conocimientos como los conocimientos de todo nuestro equipo de trabajo en este sector. El objetivo es llegar a una verdadera especificidad y transversalidad de género a lo largo de todo el ciclo del proyecto de sensibilización: desde la identificación hasta la evaluación.

- **Formación del personal interno de la organización**

Para alcanzar este objetivo es prioritario para la organización seguir formando a su personal, poniendo a su disposición todas las herramientas disponibles para seguir en el proceso de formación en cooperación internacional y educación para el desarrollo, con enfoque de género. Es importante desarrollar unos conocimientos amplios en relación a todos los momentos que componen el ciclo del proyecto. En modo específico, es primordial priorizar la identificación, para establecer desde el principio estrategias claras de cara a la identificación de las problemáticas de género que afectan a una determinada realidad; y, la evaluación que debe ser vista como la herramienta más potente de corrección de errores e imperfecciones surgidas a lo largo de la identificación, formulación y ejecución de un proyecto.

- **Fomento de los procesos de evaluación para la rendición de cuentas**

En los últimos años se ha puesto de manifiesto la necesidad de potenciar los procesos de evaluación. Sin la evaluación no es posible medir ni rendir cuentas de los avances logrados y es fundamental en los procesos de sensibilización sobre todo porque nos permite proveer a la ciudadanía de las bases para su movilización social. Sin datos desagregados por sexo, y por edad, por ejemplo, contrastados y validados, no es posible fomentar la lucha contra las desigualdades entre hombres y mujeres. Para el establecimiento de una estrategia, de una política, es muy importante contar no sólo con datos globales, sino también con datos desagregados que nos permitan medir las diferentes realidades y sus peculiares características. Los procesos de evaluación en la sensibilización con enfoque de género son una herramienta que necesitamos fortalecer para dar más fuerza a nuestro compromiso. El reto siguiente sería la realización de evaluaciones de impacto las cuales mostrarían los verdaderos avances obtenidos a través de las acciones de sensibilización implementadas y, nos ayudarían a diseñar acciones más eficaces.
- **Incremento del concepto de coeducación**

Nuestro reto de cara al futuro es también el de fortalecer el concepto de coeducación en nuestras acciones de sensibilización. Las entrevistas reportadas, que nos ayudan a entender cuál es la fotografía actual de la sensibilización en Paz y desarrollo nos introducen este concepto. La coeducación forma actualmente parte de nuestras acciones pero es importante fortalecerla a través de acciones concretas que puedan incidir en el currículo oculto, o sea en el conjunto de visiones estereotipadas que cada persona ha desarrollado inconscientemente a lo largo de sus experiencias.
- **Promoción de imágenes positivas y dinámicas de las mujeres**

Es un empeño importante y fundamental para la organización continuar promoviendo a través de nuestras acciones de sensibilización imágenes de mujeres activas, dinámicas, capaces de dar una imagen verdadera del papel que las mujeres juegan para la promoción del desarrollo basado en la justicia social. En algunos casos, las mujeres son víctimas, en otros son vulnerables al perpetuarse el sistema patriarcal que aún sigue vigente. Las mujeres deben llegar a ser totalmente artífices del propio destino y el Estado juega un papel fundamental en este proceso. Las imágenes no estereotipadas de mujeres que participan en los procesos de desarrollo nos ayudan a desvelar y destruir las desigualdades que tanto en el Sur como en el Norte, siguen vigentes para que finalmente, podamos ser ciudadanas de pleno derecho formal y real.

- **Coherencia con políticas públicas en el ámbito educativo y de políticas vinculadas a género**

Otro enorme reto para la organización es el de fomentar la coherencia de las políticas de educación para el desarrollo y de la sensibilización, en el marco de la educación. Para conseguirlo es necesario participar como organización en los procesos de elaboración de las políticas educativas, tanto a nivel estatal como autonómico, para intentar aportar nuestras consideraciones en el momento de diseñar nuevas políticas educativas. La promoción de principios similares entre los programas ministeriales y la política de sensibilización de la organización es un instrumento para potenciar el crecimiento y alcanzar el objetivo de una ciudadanía global en modo más eficaz. Es importante aplicar esta búsqueda de acciones conjuntas, basadas en principios similares, en la educación formal, no formal e informal.

- **Integrar en nuestra agenda las acciones de los movimientos feministas del Sur, latinoamericanos, africanos y asiáticos**

Uno de los objetivos más ambiciosos es el de acercarnos a las propuestas de los diferentes movimientos feministas, integrando en nuestra agenda las acciones fruto de buenas prácticas de los movimientos feministas del Sur. Somos conscientes de que el movimiento feminista se ha vuelto plural y busca el respeto de las diferencias integrando diferentes posturas en nuestros proyectos de sensibilización.

- **Generar un área de Educación para el Desarrollo con una estrategia y un plan de acción fuertes**

Siguiendo la misma línea, nosotras y nosotros tenemos que dar más fuerza al área de sensibilización: uno de los compromisos más importante afecta a la evolución, difícil pero necesaria que Paz y desarrollo debe poner en marcha para pasar desde la sensibilización a las demás acciones estratégicas. En las acciones de sensibilización hemos demostrado una gran tenacidad para contribuir al alcance del objetivo de la quinta generación de la educación para el desarrollo, la ciudadanía global, capaz de promover la equidad entre hombres y mujeres. Es importante fortalecer este compromiso con acciones más profundas que las de sensibilización, más a largo plazo, capaces de introducir otros actores fundamentales como las universidades.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Anna Rossi Doria (1996). Diventare cittadine, Giunti Editore, Milano.
- 2) Enrique Correa, Marcela Noé (1998). Nociones de una ciudadanía que crece, FLACSO, Santiago de Chile.
- 3) Intered Catalunya (2009). Educación para el desarrollo con una perspectiva de género: una apuesta local para un compromiso global. Intered, Barcelona, 2009.
- 4) ACSUR-Las Segovias, Hegoa. Género en la Educación para el Desarrollo. Estrategias políticas y metodológicas. Hegoa, Bilbao.
- 5) MAEC, DGPOLDE (2010). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
- 6) MAEC, DGPOLDE (2007). Estrategia de género en desarrollo de la cooperación española.
- 7) MAEC, DGPOLDE (2007). Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española.
- 8) Paz y Desarrollo (2010). Plan estratégico 2010-2014.

CAPÍTULO 14

AVANZANDO HACIA UNA ESTRATEGIA DE GÉNERO EN PAZ Y DESARROLLO

ISABEL FERNÁNDEZ VILLAFRANCA

Responsable Área de comunicación de Paz y Desarrollo

Durante los 20 años de experiencia en Cooperación Internacional para el Desarrollo, Paz y Desarrollo ha experimentado una evolución en sus formas de trabajo. Por esta razón, hemos creído conveniente realizar un ejercicio de reflexión conjunta que nos defina en el contexto actual y concrete nuestras prioridades futuras para el mejor desarrollo como organización.

A lo largo del presente capítulo se describen tanto los problemas referentes a las desigualdades entre hombres y mujeres existentes en las sociedades actuales, como la importancia respecto a la inclusión del enfoque de género en desarrollo en Paz y Desarrollo y en todos nuestros proyectos para conseguir un impacto real en las sociedades, así como en la estrategia puesta en marcha en el seno de la organización para conseguir **nuestro principal objetivo**: lograr que tanto hombres como mujeres puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones para, de ese modo, poner fin a la pobreza, las injusticias sociales y conseguir el verdadero desarrollo sostenible en cada una de las áreas donde trabajamos.

Necesitamos dirigir una mirada al pasado

Para abordar los antecedentes de Paz y Desarrollo con respecto a su trabajo y gran apuesta por la estrategia de Género en Desarrollo, debemos remontarnos a los 20 años de experiencia en Cooperación Internacional, lo cual, nos ha hecho comprender que no es posible alcanzar un desarrollo sostenible, sin analizar y abordar las causas estructurales de la pobreza, los obstáculos al pleno ejercicio de los derechos humanos fundamentales y las consecuencias directas de las diversas formas de exclusión y discriminación que perpetúan las relaciones desiguales y aumentan la vulnerabilidad de ciertos colectivos.

De modo que, a través de su trayectoria Paz y Desarrollo comenzó a relacionar la idea de que sin justicia social e igualdad entre hombres y mujeres no se conseguiría el desarrollo humano que todos/as esperamos.

Por esta razón, se ha demostrado la importancia en trabajar por el cumplimiento de los acuerdos internacionales que han suscrito tanto el gobierno español como los países donde trabajamos ya que, trabajamos para promover una mayor equidad entre todos los colectivos mayormente excluidos y discriminados y que éstos disfruten de una calidad de vida de acuerdo con sus derechos sociales, económicos y políticos.

Conscientes de la importancia que tiene el desarrollo en equidad, justicia y sostenibilidad para todas las sociedades, Paz y Desarrollo a través de su trayectoria, y de la experiencia adquirida en cada proyecto/Convenio, se ha fortalecido y ha comprendido que sólo se puede asegurar un futuro, si las situaciones de desigualdad e injusticia existentes en el pasado, son atendidas y subsanadas de forma responsable en el presente, con el fin de promocionar en cada persona y comunidad el empoderamiento social, económico y político que les permitan ser los/as protagonistas y constructores de su destino. Por ello, todo el trabajo desarrollado en el seno de la organización se enmarca respetando y cumpliendo las leyes de los países donde tenemos presencia, fortaleciendo nuestra actividad con las estrategias sectoriales emitidas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el resto de entidades financiadoras.

Problemas y efectos negativos que provocan en las sociedades actuales la discriminación de género

Las mujeres sufren diariamente una fuerte condición de subordinación en todo el mundo, que a pesar de ser diferente dependiendo del lugar de nacimiento o la pertenencia a una clase social, en todas las culturas las mujeres poseen, respecto a los hombres, peores condiciones de vida respecto a la toma de decisiones y el acceso a los recursos, a la educación, a la salud, al trabajo, a la participación y a la autonomía. Esto es, la mayor parte de las niñas procedentes de los países del Sur han sido privadas de acceder a la enseñanza primaria, ya que, las mismas deben encargarse de cuidar a la familia y hermanos/as. De modo que, esto supone una pérdida de ingresos por parte de las mujeres y en consecuencia, una falta de poder de decisión en cuanto a sus propias vidas.

La desigualdad y la discriminación de género han sido identificadas por las principales agencias e instituciones internacionales como uno de los principales obstáculos al desarrollo humano sostenible. Es imprescindible tener en cuenta los indicadores socioeconómicos los cuales indican que, a pesar de los avances conseguidos en las últimas décadas, y como consecuencia de la discriminación de género, la **feminización de la pobreza** está creciendo progresiva y alarmantemente.

A pesar de que en las últimas décadas se ha evolucionado positivamente en lo que a derechos de las mujeres se refiere, esto no quiere decir que la situación de desigualdad haya desaparecido, ya que, aún millones de mujeres y niñas siguen siendo objeto de una grave discriminación en el ejercicio de sus derechos humanos y de sus libertades fundamentales. Las mujeres siguen sin poder ejercer sus derechos: sin tener acceso y control a los recursos, servicios y oportunidades en condiciones de igualdad; sufren peores condiciones de trabajo, no disfrutan de autonomía en la toma de decisiones sobre sus propias vidas, tienen impedimentos para acceder a puestos de responsabilidad, son minoría en los Parlamentos de todos los países y, en general, tienen unas condiciones de vida peores que los hombres.

Por ello, las mujeres se enfrentan diariamente a un gran número de impedimentos que limitan el ejercicio de toma de decisiones y de su participación ciudadana en el ámbito social y político.

Vivimos en un mundo caracterizado por la desigualdad por diferentes motivos, esto es: status social, de religión, de etnia, de edad, de orientación sexual

y por supuesto, de sexo. Según UNIFEM, la pobreza es un obstáculo para que las mujeres accedan a la educación, al fortalecimiento económico y a la participación política. Erradicar la pobreza extrema y el hambre es el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados en la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2000. El tercero de estos objetivos hace referencia a lograr el empoderamiento y autonomía de las mujeres, como fin y medio para alcanzar el desarrollo humano sostenible.

Ellas también tienen derecho a la vida

La discriminación de género comienza desde antes del nacimiento. En muchos países asiáticos existe una fuerte descompensación en cuanto al número de nacimientos de mujeres y de hombres, siendo el total de varones desproporcionadamente superior debido al número de feminicidios, fetocidios e infanticidios. Asimismo existe una fuerte violencia doméstica o violencia de género que genera un elevado número de muertes de mujeres cada año.

Las inequidades de género latentes en muchas sociedades han potenciado la preferencia de algunos/as padres-madres por tener descendencia de uno u otro sexo, iniciando así una discriminación desde antes del nacimiento. Prácticas como la selección prenatal (feminicidios, infanticidios) consistente en la selección previa del sexo del feto, ha provocado en Asia un desequilibrio demográfico, en donde el número de nacimientos de varones es desproporcionado, frente a los nacimientos de mujeres. Esta situación ha generado una alarma entre los/as expertos/as que han advertido sobre las graves consecuencias sociales si esta tendencia continúa, ya que fenómenos como la violencia sexual, las esterilizaciones o mutilaciones forzadas, o el incremento del tráfico de mujeres y niñas para fines de explotación sexual podrían incrementar.

De acuerdo al artículo 3 de la Declaración universal de los Derechos Humanos, " Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona ", por lo tanto, prácticas en las que el derecho a existir, sea negado sólo por la condición de ser mujer, deben ser rechazadas de forma contundente por la sociedad, exigiendo a los gobiernos eliminar aquellas prácticas que incluyan medidas forzadas sobre la natalidad de las familias.

Tanto en tiempos de guerra como de paz, la mayor parte de la violencia se ejerce contra las mujeres, las cuales, deben cumplir la mayor parte de tareas diarias: domésticas, de cuidado, productivas y reproductivas.

En referencia al aspecto sanitario, las desigualdades se manifiestan tanto en la enfermedad como en el modo de percibirla. Las mujeres y las niñas son las más vulnerables al ser ellas las encargadas del cuidado de personas enfermas, al tiempo que los cuidados que reciben son, en muchos casos, peores que los que reciben los hombres.

La feminización de la pobreza

Los efectos negativos de la globalización, y de la apertura de los mercados comerciales sin ningún tipo de control económico y ético, han repercutido directamente sobre las mujeres, ya que generalmente suelen ser las mismas las que asumen esta responsabilidad adicional. Las mujeres tienen que acceder, en la mayoría de los casos, a trabajos precarios o mal remunerados debido a la poca cualificación, complementándose con las actividades domésticas y de cuidado, no reconocidas como trabajo por la sociedad.

Las desigualdades que separan a los hombres de las mujeres, atrapadas en el ciclo de la pobreza, han seguido ampliándose en las últimas décadas. Este fenómeno se conoce como **"Feminización de la pobreza"**⁴⁵. Además la pobreza inserta a las mujeres en múltiples estratos de discriminación y dificulta sus capacidades para reclamar sus derechos.

El término "Feminización de la pobreza" surge como respuesta a las desigualdades sociales, a la división sexual del trabajo, al sistema patriarcal presente en todos los ámbitos y esferas sociales, y a factores de género que deben ser erradicados de manera especial. La mayor vulnerabilidad que poseen las mujeres en cuanto al empobrecimiento personal y de sus comunidades viene generada por las condiciones precarias en que acceden al mercado de trabajo, a su extensa dedicación a tareas no remuneradas, sus déficits de educación y atención sanitaria, así como su menor acceso y disfrute de bienes y derechos económicos, sociales y culturales en comparación con los hombres.

Estas desigualdades son un impedimento para el desarrollo porque limitan las posibilidades de las mujeres y los hombres de desarrollar y ejercer plenamente sus capacidades y derechos, tanto en beneficio propio como para el bien de la sociedad en general. Por ello, la plataforma de acción de Beijing (1995) identificó la erradicación de la carga existente y cada vez mayor de la

⁴⁵ Feminización de la pobreza: creciente empobrecimiento material de las mujeres, el empeoramiento de sus condiciones de vida y la vulneración de sus derechos fundamentales. De 1.500 millones de personas que viven con 1 dólar o menos al día, la mayoría son mujeres.

pobreza que pesa sobre las mujeres, como una de las 12 esferas de especial preocupación que requieren la atención especial y la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad civil.

A continuación mencionamos los principales recursos que se ven afectados con la feminización de la pobreza:

Económico: falta de acceso a los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de necesidades básicas, así como a la capacidad para administrarlos y consumirlos.

Educativos: menor posibilidad de acudir a la escuela, y mayor ausentismo durante la pubertad en comparación con los hombres/niños. Debido a la imposición de las tareas domésticas y de cuidado, la escasez de referentes femeninos, el matrimonio infantil o el hostigamiento sexual y la violencia, entre otras. Por esta razón, sabemos que una de las condiciones que nos permiten salir de la pobreza es conseguir que la educación se distribuya de un modo igualitario.

Otros: recursos culturales, afectivos, incidencia política, inmateriales afectivos, de representación.

Con respecto a este último, la principal consecuencia conlleva que la **presencia de las mujeres en la toma de decisiones en la representación en instituciones políticas, económicas y culturales sea muy baja**. De modo que, a pesar de que en los últimos años se hayan conseguido cambios importantes y haya aumentado el número de mujeres, las desigualdades entre hombres y mujeres siguen siendo elevadas. De esta manera, personas y movimientos sociales de diferentes lugares del mundo están reivindicando diariamente el respeto a unas formas de organización diferentes, las cuales fomenten la igualdad y equidad, que permitan a las mujeres decidir sobre sus propias vidas.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es la división sexual del trabajo, la cual, se ha acentuado en gran medida debido a la incorporación de las mismas al trabajo laboral remunerado, pero sin dejar de realizar todo o la mayoría del trabajo reproductivo y de cuidado. De modo que, esta división sexual del trabajo ha traído consigo una sobrecarga excesiva de trabajo para las mujeres, las cuales, se ven obligadas a dejar el mercado laboral, poniendo en riesgo su propia independencia socio-económica.

De todos modos, debemos tener en cuenta que cuando hablamos sobre la situación de las mujeres en general debemos enfatizar que las mujeres de los países empobrecidos son las que mayormente sufren discriminaciones, y por ello, poseen unos condiciones de vida más desfavorables. Con todo esto, debemos **eliminar la idea de que las mujeres forman un colectivo homogéneo**, ya que, los condicionantes de género son muy diversos en función del país y de la cultura, la clase social, la nacionalidad, etc.

Desde Paz y Desarrollo sabemos que, en todos los países las mujeres son un motor (al igual que los hombres) importante de cambio y desarrollo, tanto económico como político y cultural.

*El avance de las mujeres y el logro de la **igualdad entre mujeres y hombres** son una cuestión de **derechos humanos** y una condición para la **justicia social**, y no deben encararse aisladamente como un problema de las mujeres. Únicamente después de alcanzados esos objetivos se podrá instaurar una sociedad viable, justa y desarrollada.*

Plataforma Beijing 95

¿Qué es Género en Desarrollo? retos a superar para conseguir el desarrollo humano que todos/as esperamos

Durante largos años, ha existido dificultad de acceso por parte de las mujeres al sector productivo, lo cual, las ha dejado relegadas al sector doméstico y de cuidado. Todo ello ha generado una fuerte lucha por integrar a las mujeres en el Desarrollo (enfoque MED o Mujer en Desarrollo), lo cual, tuvo una fuerte influencia durante los años 70 y 80. Sin embargo, esta incorporación de las mujeres al desarrollo alcanzó algunas críticas, debido a que las mujeres no estaban integradas completamente al desarrollo sino de una determinada

manera, ya que, las mismas continuaban responsabilizándose de cualquier labor en el ámbito doméstico y apoyaban a los hombres en sus tareas productivas generando una doble carga de trabajo.

Por esta razón, se concibió la importancia de que si se quería conseguir avances en materia de derechos, tanto hombres como mujeres debían responsabilizarse plenamente de cualquier tarea en cualquier escenario (ámbito productivo, reproductivo, doméstico, de cuidado).

Durante largos años se pensó que si se quería conseguir el desarrollo social, político, cultural y económico de las mujeres, éstas debían incorporarse a las pistas principales del desarrollo y abandonar el lugar en el que no había prestigio, ni tenían ninguna posibilidad de acceder a los beneficios del desarrollo. De modo que, las organizaciones especializadas en género apostaron fuertemente por el enfoque de Género en Desarrollo o enfoque GED. Comenzaron a surgir entonces los primeros proyectos que integraban a mujeres en el ámbito productivo al igual que a hombres, y no sólo, como se había hecho hasta ese momento, a proyectos denominados de bienestar, en los que las mujeres eran consideradas únicamente en su papel reproductivo, como intermediarias del bienestar familiar.

De modo que, el enfoque GED lo que considera es que el objetivo no está en incorporar la categoría mujer al desarrollo, sino en analizar las relaciones entre hombres y mujeres y como éstas condicionan el impacto y la participación de ambos. No sólo se trata de que las mujeres participen o entren en los ámbitos de los que históricamente han estado excluidas, sino que se trata de construir un nuevo modelo de relaciones sociales que aporte mayor calidad de vida y desarrollo a través de la redistribución social equitativa, compartiendo los espacios público y privado, las decisiones, las oportunidades, las responsabilidades familiares, profesionales, políticas, económicas y los recursos, incluido el tiempo.

Enfoque GED en Paz y Desarrollo

Ante la fuerte necesidad de conocer las discriminatorias pautas de género existentes en cualquier cultura e impulsar cambios reales, Paz y Desarrollo ha iniciado un proceso de diagnóstico intra-organizacional con el fin de integrar el enfoque de género en cualquier nivel. Con ello, se incluirá el enfoque GED por un lado, desde el interior de la propia organización y política de género y, por otro lado, desde nuestras acciones externas, ya sea a través de proyec-

tos, programas y/o Convenios de Cooperación al Desarrollo como de acciones de Educación para el Desarrollo.

Sabemos que sólo de este modo, podremos actuar de un modo coherente con nuestra visión y misión: luchar por el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas, crear las condiciones para que los colectivos más excluidos y desfavorecidos cambien su situación y promover una mayor justicia y redistribución social y un desarrollo sostenible y equitativo.

El enfoque GED parte del reconocimiento de la relación subordinada de las mujeres como consecuencia del análisis de las relaciones entre mujeres y hombres en situaciones determinadas y teniendo en cuenta otras posiciones vitales, tales como la pertenencia a un grupo social, étnico, de edad, evitando así que las mujeres sigan siendo analizadas aisladamente para ser parte integrante de un análisis de las relaciones de género en los hogares, la comunidad y las instituciones, buscando así el empoderamiento de las mujeres y de los colectivos en desventaja, incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica.⁴⁶

Debido a la fuerte discriminación de género que se produce en la mayoría de contextos y esferas de la vida pública y privada, existen grandes desequilibrios entre hombres y mujeres respecto al ejercicio de sus derechos fundamentales y al acceso igualitario a oportunidades que les permitan mejorar su calidad de vida. Por tanto, creemos que las organizaciones que trabajamos para promover una mayor justicia social, redistribución de recursos equitativa y un desarrollo humano sostenible establezcamos como eje prioritario de nuestras acciones la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas.

En Paz y Desarrollo se ha detectado la necesidad de integrar el enfoque de género en todos los ámbitos organizativos, así como en todos los proyectos y acciones, convirtiéndose en el eje central del resto de los procesos institucionales. Esto se debe, por un lado a la convicción de que promover la igualdad de género, la redistribución equitativa de los recursos y los derechos de las mujeres y las niñas es una cuestión de justicia social, y además, porque trabajar desde el enfoque de género es una condición indispensable para ga-

⁴⁶ CARMEN, DE LA CRUZ, Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo. Emakunde-Instituto Vasco de la mujer, Vitoria Gasteiz-1999.

garantizar la calidad, la sostenibilidad, la pertinencia, el impacto, la eficacia y la eficiencia de todas las actuaciones en Cooperación al Desarrollo. El enfoque de género en desarrollo tiene como objetivo asegurar un reparto equitativo de posibilidades, recursos y beneficios entre todas las personas, y, por tanto, fomentar la redistribución justa y contribuir a visibilizar y eliminar las pautas discriminatorias que provocan que millones de mujeres y niñas se encuentren en un círculo de exclusión, desigualdad y pobreza del que no se les permite salir.

Qué tratamos de generar tras el Nuevo Plan Estratégico

Nuestro principal objetivo es conseguir que tanto hombres como mujeres puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones para, de ese modo, poner fin a la pobreza, las injusticias sociales y conseguir el verdadero desarrollo sostenible en cada una de las áreas donde trabajamos. Luchamos por **conseguir una igualdad de género** en la que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera.

Otro de nuestros objetivos se centra en generar una conciencia crítica con el fin de acabar con los estereotipos sexistas, la discriminación de género y promover relaciones más justas y equitativas entre hombres y mujeres garantizando siempre los derechos de las mujeres y las niñas.

La Estrategia de Género en Paz y Desarrollo trata de que, a partir de un análisis de la situación de discriminación de las mujeres en el mundo, tomando como referencia las áreas críticas que define la Plataforma de Beijing y la Declaración de la CEDAW, promover el pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres, mediante el empoderamiento de las mismas en todas las esferas de participación, tratando de reforzar medidas concretas que afiancen el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, sexuales, políticos y culturales de las mujeres en todos los países socios de la Cooperación Española.

De igual manera, la transversalidad real del enfoque de género en todos los sectores que componen los proyectos, programas y Convenios en los que Paz y Desarrollo participa, es una estrategia que permitirá generar nuevas formas de trabajo a nivel sectorial y horizontal, ya que hará más operativa la ayuda oficial al desarrollo, debido a los avances obtenidos en aquellas áreas

de especial cuidado e importancia como son medio ambiente, gestión de riesgos y enfoque de derechos, cumpliendo así con los compromisos adquiridos en la Declaración de París, a fin de hacer la ayuda más eficiente y acorde con las necesidades reales de las comunidades.

Nueva etapa, nuevos retos

En Paz y Desarrollo sabemos que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es esencial para abordar los retos principales de la humanidad, la pobreza y la exclusión, así como para lograr un desarrollo sostenible centrado en el factor humano. Por ello, para promover la **igualdad de género** en la cooperación al desarrollo es imprescindible llevar a cabo acciones que reviertan en la redistribución de recursos y responsabilidades, y un cambio en las relaciones de poder entre hombres y mujeres que vaya encaminado a la **equidad** en el acceso y disfrute de oportunidades y de los derechos humanos fundamentales, así como al **empoderamiento** de los colectivos más excluidos, en este caso, las mujeres y las niñas.

En el año 2010 Paz y Desarrollo apuesta por una cooperación que fomente la igualdad entre mujeres y hombres como un objetivo al desarrollo transversal al conjunto de políticas, programas y proyectos de cooperación. Una cooperación internacional que ponga énfasis en la necesidad de incorporar la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de las mujeres en la formulación de políticas, de metodologías para la planificación, seguimiento y evaluación, en las estructuras institucionales y en los procesos de toma de decisión. Condiciones previas, por no decir requisitos imprescindibles, para avanzar en la igualdad de género y el desarrollo: la democratización es indispensable para el desarrollo humano, ya que permite tanto a las mujeres como a los hombres participar en la toma de decisiones que determinen las condiciones de sus vidas y pedir responsabilidades a las instituciones. Un Estado desprovisto de mecanismos de interlocución y participación de la sociedad civil, limita las posibilidades en el ejercicio democrático.

Al igual que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Paz y Desarrollo trabaja por el reconocimiento sincero a todas las mujeres del mundo y a los movimientos feministas, que con su ardua y persistente labor han ido construyendo el desarrollo, reivindicando que los Derechos Humanos también lo son para las mujeres.

Asimismo es el desarrollo humano, el cual, Paz y Desarrollo busca tras la expansión de las capacidades de todas las personas y además quiere ejercer esas capacidades en igualdad de condiciones. Este énfasis en las capacidades de las personas permite analizar la situación y posición de mujeres y hombres, además de visibilizar todas las normas y valores sociales de género que los diferencian y que son la raíz de la discriminación y subordinación de las mujeres, tanto en el plano individual como en el colectivo.

Otro de los aspectos que desde Paz y Desarrollo tenemos en cuenta es la puesta en marcha de cada uno de nuestros proyectos, programas y Convenios de Cooperación al Desarrollo siguen cada una de las líneas de la CEDAW (Convención para la erradicación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres), la cual, pretende erradicar cualquier forma de violencia hacia las mujeres. Por esta razón uno de los principios que rigen nuestro plan estratégico es el fomento de los valores basados en el principio de igualdad y no discriminación para cualquier ser humano.

Por último, debemos aclarar que sin el compromiso de todas las partes implicadas sería imposible conseguir un mundo más justo e igualitario, así como el desarrollo humano esperado, pues estamos convencidos/as de que la unión, comprensión y el esfuerzo de hombres y mujeres procedentes de países enriquecidos (Norte) y empobrecidos (Sur) consolidará los objetivos soñados.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Lamas, Marta (1997). Género y cultura.
- 2) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007). Estrategia de género y desarrollo.
- 3) ACSUR Las Segovias (2003). Género en la Cooperación al desarrollo: una mirada a la desigualdad.
- 4) Paz y Desarrollo (2010). Plan estratégico 2010-2014.
- 5) Fernández Layos, Ana Lydia (2009). Borrador Política de género de Paz y Desarrollo.
- 6) Campaña Muévete por la Igualdad (2009-2010). (Interred, Ayuda en Acción y Entreculturas). Situación de las mujeres en el Mundo.
- 7) Orozco, Amaia (abril 2003). Materiales de reflexión: feminización de la pobreza. Número 3.

