

54

LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas

María Viadero Acha
Jokin Alberdi Bidaguren

eman la zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEN LANMUGETA ETA GABAPENEN BURUZKO IKASITZA



La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas

María Viadero Acha
Jokin Alberdi Bidaguren

María Viadero Acha, es responsable de género en Mugarik Gabe y es investigadora en temas de género, feminismos y cooperación.

Jokin Alberdi Bidaguren es profesor agregado de la UPV/EHU e investigador de HEGOA, Gernika Gogoratuz y el Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid.

Ambas son militantes de la cooperación y la solidaridad internacional.

Esta publicación es fruto del proyecto aprobado por Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco en su convocatoria de proyectos FOCAD 2008, bajo el título: «El nuevo marco institucional de la cooperación vasca: una oportunidad para reforzar el trabajo por la equidad de género y la participación local».

El equipo de investigación ha estado conformado por: Jokin Alberdi, Gloria Guzmán, Yolanda Jubeto, Luis Guridi, Mertxe Larrañaga, María López, Iván Molina y Unai Villalba.



HEGOA

www.hegoa.ehu.es

(UPV/EHU) Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Aguirre, 81
48015 BILBAO
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40
hegoa@ehu.es

Carlos Santamaría. UPV/EHU
Elhuyar Plaza 2
20018 DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
Tel. 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40
hegoa@ehu.es

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)
Nieves Cano, 33
01006 VITORIA-GASTEIZ
Tel. • fax: 945 01 42 87
hegoagasteiz@ehu.es

La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas

María Viadero Acha y Jokin Alberdi Bidaguren
Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 54

Mayo de 2011

D. L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962

Impresión: Lankopi, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Revisión de textos: Silvia Piris



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España

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

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

Índice

La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas	
Resumen	5
Glosario de siglas y abreviaturas	7
1. Las cooperaciones descentralizadas y autonómicas acercándose al Desarrollo Humano Local	9
1.1. Las cooperaciones descentralizadas como alternativa frente a las cooperaciones centralizadas	9
1.2. Las cooperaciones descentralizadas ante los grandes consensos sobre la lucha contra la pobreza y la eficacia de la ayuda	10
1.3. Las cooperaciones autonómicas	11
1.3.1. Surgimiento, evolución y situación actual de las cooperaciones autonómicas	11
1.3.2. Potencialidades y límites de la cooperación autonómica española	13
1.3.3. Algunos apuntes sobre la cooperación autonómica vasca	15
2. La participación y la equidad de género como dimensiones del Desarrollo Humano Local	19
2.1. El Desarrollo Humano Local	19
2.2. La participación democrática y el empoderamiento como dimensiones fundamentales del DHL	20
2.3. El enfoque de género como elemento fundamental en el cumplimiento de los derechos humanos y del desarrollo humano	26
3. Análisis de las políticas autonómicas de cooperación desde un enfoque participativo y de equidad de género	33
3.1. El DHL y el enfoque de participación en las diecisiete políticas autonómicas de cooperación	33

3.2. La participación en la cooperación autonómica vasca: «del dicho al hecho, hay mucho trecho»	38
3.3. La equidad de género en las diecisiete políticas autonómicas de cooperación	39
3.4. El enfoque de género en la cooperación autonómica vasca	44
4. Conclusiones y pistas para seguir avanzando en la incorporación de la participación y el enfoque GED en las cooperaciones autonómicas	47
4.1. Sobre el análisis de las dimensiones participativas y de género en las leyes y planes directores de las CC.AA.	47
4.2. Otras pistas desde una mirada más general	50
Bibliografía	53

Resumen

Consideramos que una de las potencialidades de la cooperación descentralizada en general, y de la autonómica en particular, es el empoderamiento de comunidades, particularmente de grupos de mujeres, y su participación en la toma de decisiones sobre su futuro.

Este trabajo pretende aportar algunas claves y elementos para ir profundizando en la implementación efectiva y real del desarrollo humano en la cooperación autonómica, en concreto sobre las dos dimensiones apuntadas: el empoderamiento y la participación activa de las personas en la toma de decisiones, y el enfoque de género en las políticas autonómicas de cooperación al desarrollo.

Partiendo de las especificidades propias de esta modalidad de cooperación descentralizada, y diferenciando-

la del trabajo que llevan a cabo las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación, se sintetizarán los elementos más destacados del actual marco jurídico-institucional de las cooperaciones autonómicas y sus principales iniciativas en relación con la participación y la equidad de género. En particular, se profundizará en el caso de la cooperación autonómica vasca. En la parte final del trabajo, se identifican algunas claves para contribuir a la incorporación de los enfoques participativos y de género en las políticas de cooperación para el desarrollo humano de las CC.AA., con la finalidad de contribuir a la mejora de las iniciativas de la cooperación descentralizada.

Glosario de siglas y abreviaturas

AGE	Administración General del Estado.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BRIC	Brasil, Rusia, India y China.
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE).
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CEDAW	(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España.
DAWN	Red de grupos de mujeres e investigadoras del Sur y del Norte.
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DHL	Desarrollo Humano Local.
ECDPM	(European Centre for Development Policy Management) Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo.
EE.LL.	Entidades Locales.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GED	Género en Desarrollo (enfoque).
GNC	Gobiernos No Centrales.
GV	Gobierno Vasco.
IDG	Índice de Desarrollo relativo al Género.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IPG	Índice de Potenciación del Género.
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores.
MED	Mujeres en Desarrollo (enfoque).
NN.UU.	Naciones Unidas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo.
PD	Plan Director.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PSRP	(Poverty Reduction Strategy Paper) Estrategia de Lucha contra la pobreza.
SWAp	(Sector Wide Approach) Enfoque Sectorial.
UE	Unión Europea.
UNIFEM	(United Nations Development Fund for Women) Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

1. Las cooperaciones descentralizadas y autonómicas acercándose al Desarrollo Humano Local

1.1. Las cooperaciones descentralizadas como alternativa frente a las cooperaciones centralizadas

En ocasiones, la cooperación descentralizada tiende a identificarse con la cooperación que desarrollan las administraciones subestatales o Gobiernos No Centrales (GNC)¹. Aunque también suele identificarse con toda aquella cooperación realizada por los agentes e instituciones que no forman parte de la Administración General del Estado (AGE), tanto oficiales como de la sociedad civil (AIETI, 2000: 25). Otros autores la han considerado aquella cooperación participativa a escala de los gobiernos locales y regionales que constituye una alternativa a las limitaciones de la cooperación de los gobiernos centrales (Azcueta, 2007: 174-175). Y una última definición, que trata de manejar un concepto más normativo de desarrollo, es la que concibe la cooperación descentralizada como un nuevo enfoque protagonizado por una amplia gama de actores de las sociedades del Norte y del Sur, que se caracteriza por la descentralización de sus iniciativas, y que surge como reacción al excesivo centralismo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países donantes (Dubois, 2000: 121-123).

A modo de resumen, se puede decir que hay dos formas de concebir la cooperación descentralizada:

- I. La cooperación descentralizada como una extensión de la cooperación del estado, es decir aquella cooperación de las administraciones subestatales que es complementaria de las políticas de cooperación de los gobiernos centrales, sin participar en su diseño y sin ponerlas en cuestión.
- II. Y la cooperación descentralizada como una cooperación alternativa donde los protagonistas de la AOD son sus propios participantes. En este segundo caso, es una cooperación con identidad propia, caracterizada por la amplia diversidad de agentes que intervienen, inspirada por las ideas del Desarrollo Humano Local, que fomenta la participación y el empoderamiento, el enfoque de género y la educación para el desarrollo. Es una cooperación que tiene su lugar en el nuevo escenario global, que no es un mero complemento de las cooperaciones bilaterales y multilaterales, y cuyas motivaciones principales para promover el desarrollo con otros pueblos y lugares del mundo no son los intereses económicos, comerciales o de

¹ La Unión Europea identifica la cooperación descentralizada con la de los «actores no estatales y autoridades locales», mientras que la OCDE la ha denominado «ayuda extendida». La cooperación descentralizada llevada a cabo por actores subestatales también ha sido definida como cooperación oficial descentralizada (Díaz Abraham, 2008).

acción exterior, sino que tienen más que ver con la solidaridad internacional, la defensa del derecho al desarrollo humano y el trabajo por la justicia social.

Entendemos que la cooperación de las administraciones subestatales (en particular de las CC.AA.) tiene su propia naturaleza e identidad, por lo que para este trabajo decidimos partir de esta forma de entender la cooperación descentralizada. Llegados a este punto conviene aclarar que no toda la ayuda oficial de los actores subestatales tiene porque ser siempre descentralizada. De hecho, en los últimos tiempos, las CC.AA., como otros GNC, están aumentando el número de iniciativas de cooperación bilateral y multilateral². Sin embargo, hay que destacar que, en torno al 65-70% de la cooperación que llevan a cabo las CC.AA. sigue teniendo esa naturaleza descentralizada, en tanto que son las ONGD quiénes siguen canalizando esta AOD³.

1.2. Las cooperaciones descentralizadas ante los grandes consensos sobre la lucha contra la pobreza y la eficacia de la ayuda

Con el nuevo milenio, y la redefinición de la agenda del desarrollo y la cooperación internacional (ODM y Declaración de París) las cooperaciones descentralizadas parecen haber perdido la pujanza y el protagonismo de

épocas anteriores y han sido ignoradas en la construcción de la nueva agenda dominante del desarrollo y cooperación. En algunos casos han acatado los constantes llamamientos a la coordinación y armonización, optando por poner sus iniciativas de cooperación al servicio de sus intereses exteriores, económicos y comerciales y/o al servicio de las cooperaciones estatales. Estas cooperaciones subestatales han centrado su atención en la coordinación y armonización con las agencias bilaterales y multilaterales, y en adaptar sus iniciativas acriticamente a los ODM y la eficacia de la ayuda⁴.

En esta última década, sin renunciar al ajuste económico y al libre comercio, hemos asistido al fin de la era del viejo *consenso de Washington* de las recetas universales de las políticas neoliberales y al origen de uno nuevo guiado por los ODM y los principios de París. Este nuevo sistema internacional de la AOD se concreta en: la reducción de la pobreza como objetivo del desarrollo; una nueva relación donante-receptor basada en los principios de apropiación, alineamiento, armonización y gestión orientada a resultados⁵; unos nuevos instrumentos de ayuda (apoyo presupuestario, enfoque sectorial -SWAp-, iniciativas para la reducción de la deuda, fondos globales...); una revisión de la condicionalidad con mayor protagonismo del diálogo político y de las asociaciones o *partenariados*,

² La cooperación bilateral se define como el conjunto de actividades de cooperación para el desarrollo realizadas por las administraciones públicas de un Estado directamente con el país receptor, mientras que la multilateral es aquella cooperación que ejecutan los organismos internacionales a partir de las contribuciones realizadas por los gobiernos. En general, se considera que la cooperación bilateral tiende a estar más sujeta a los intereses políticos, comerciales y económicos del país donante, mientras que la multilateral es una forma de cooperación más neutra, en tanto que es canalizada por organismos internacionales.

³ La mayoría de los recursos canalizados a través de las ONGD provienen de CC.AA. y Entidades Locales. En el año 2007 la cooperación de estas administraciones subestatales alcanzó los 512 millones de euros, de los que 333,8 millones han sido canalizados a través de ONGD. Por el contrario, sólo un 7,1% de la AOD de la Administración General del Estado se dedica a la cofinanciación con ONGD lo que demuestra que prefiere dirigir el grueso de sus fondos a otras modalidades de cooperación directa, bilateral y multilateral (Intermón-OXFAM, 2009).

⁴ Además de la Declaración del Milenio y los ODM (2000), los principales acuerdos internacionales del nuevo sistema de la ayuda del siglo XXI que pretenden coordinar y armonizar los esfuerzos para la erradicación de la pobreza son: a) La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo o Consenso de Monterrey (2002) que propuso más y mejor ayuda y reformar las políticas de comercio y deuda externa; b) La Declaración de Roma sobre la Armonización de la AOD (2003) trato de establecer medidas encaminadas a mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo mediante mayor liderazgo del gobierno y apropiación por el país; y c) los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda o Declaración de París (2005) y Accra (2008) pretenden poner orden en un sistema de ayuda poco coordinado, descentralizado y carente de reglas a través de los principios de apropiación, alineación, armonización y gestión orientada a resultados.

⁵ El principio de apropiación tiene que ver con el compromiso de los países socios de establecer su propia agenda de desarrollo y de ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas, estrategias y sistemas nacionales de desarrollo cuando se apoyan en recursos exteriores. El de alineación trata sobre la relación entre los donantes y los socios, comprometiendo a los donantes a alinearse con la agenda de los socios y a utilizar los sistemas provistos por estos, mientras que los socios se comprometen a establecer instituciones y políticas eficaces para administrar la ayuda. El de armonización aborda la relación entre donantes que se comprometen a adoptar disposiciones comunes, simplificar procedimientos y compartir información. Y el de la gestión orientada a resultados trata de garantizar que los recursos del desarrollo, nacionales y exteriores, se utilicen de forma más eficaz con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

unos documentos de Estrategia de Lucha contra la pobreza -PSRP en sus siglas en inglés- que son la base de las estrategias de NN.UU., BM, FMI, UE y principales agencias bilaterales; y la convicción de que el incremento de recursos es insuficiente si no va acompañado de reformas estructurales que garanticen la eficacia de la ayuda.

Esta nueva arquitectura de la AOD no ha contado con los actores no centrales de la cooperación hasta el III Foro de Alto Nivel de la Ayuda de Accra de 2008. Con el objetivo de profundizar en la Declaración de París, se decidió otorgar un mayor papel a la sociedad civil en la apropiación de los procesos del desarrollo en los países empobrecidos, e incluir a los actores descentralizados en las nuevas asociaciones de donantes y socios. La invitación a participar a estos actores y gobiernos no centrales se produce en un momento de crisis económica donde no se está cumpliendo con los compromisos financieros de la lucha contra la pobreza y en un momento en el que el propio sistema internacional de AOD está siendo cuestionado por diferentes motivos⁶. A las dificultades técnicas para poner en marcha el nuevo marco de gestión orientado a resultados, hay que sumarle otras limitaciones políticas y conceptuales como que la AOD sigue vinculada a los intereses geoeconómicos de los principales donantes, y que los retos del desarrollo se reducen a unos objetivos de la lucha contra la pobreza que se pretenden conseguir con la simple ampliación de los recursos de la AOD (Dubois, 2007: 1-26).

La nueva agenda de los ODM y los principios de París no son fruto de un diálogo en igualdad entre donantes y socios, entre actores centrales y descentralizados, sino que han sido marcados por el CAD/OCDE y el BM, y posteriormente asumidos por Naciones Unidas y el resto de los principales donantes. A los países

socios no les ha quedado más remedio que *apropiarse* de las propuestas elaboradas por las instituciones y donantes más influyentes, mientras que los donantes no centrales han sido convidados de piedra o simplemente ignorados en la nueva arquitectura de la ayuda.

1.3. Las cooperaciones autonómicas

Con la finalidad de contribuir a la mejora de los enfoques participativos y de equidad de género para un desarrollo humano más transformador, en un apartado posterior, vamos a realizar un diagnóstico general de estos enfoques a partir del análisis de las leyes y de los principales planes estratégicos plurianuales de las cooperaciones autonómicas. La intención última es profundizar en algunas claves para la integración real de estos enfoques en las iniciativas de desarrollo protagonizadas por las comunidades del Sur que cuentan con el acompañamiento de los actores públicos y privados de las cooperaciones autonómicas, especialmente de los vascos. Para poder llevar a cabo este diagnóstico resulta obligado hacer algunas puntualizaciones sobre sus especificidades, evolución, situación actual y retos de futuro.

1.3.1. Surgimiento, evolución y situación actual de las cooperaciones autonómicas

Hay que recordar, que esta modalidad de cooperación para el desarrollo de los entes públicos locales y regionales, que canaliza su AOD principalmente a través de ONGD y otros actores no gubernamentales, es un fenómeno bastante particular del estado español⁷, aunque se está desarrollando de manera creciente en otros países, especialmente entre miembros del CAD/ OCDE⁸. La realidad es que en estas últimas tres décadas la cooperación de los actores no centrales en España ha ido creciendo tanto cuantitativa como cualitativamente, aunque también es cierto que la cooperación oficial

⁶ Las fragilidades de esta nueva arquitectura se han evidenciado en la Conferencia Internacional de seguimiento a la financiación para el desarrollo celebrada en Doha (2008) donde se reconoció que los principios de la eficacia de la ayuda son insuficientes para el desarrollo y para los ODM, en tanto que no está teniendo en cuenta las principales negociaciones financieras y comerciales y los modelos de partenariado que son cruciales para el desarrollo de los países más desfavorecidos.

⁷ En el caso español, y a pesar de que la expresión cooperación descentralizada no se menciona explícitamente en la Ley 23/1998, existe un reconocimiento expreso de esta modalidad de cooperación. En dicha Ley se alude al alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación que tiene como consecuencia «el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado». Ver el apartado II de la exposición de motivos de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁸ Entre los miembros del CAD/OCDE destacarían España, Alemania, Bélgica, Italia en el ámbito de la cooperación oficial de las regiones y las entidades locales, mientras que en Francia y Portugal también se destacan por algunas de sus iniciativas de cooperación municipal (Sarraute y Théry, 2007).

descentralizada ha estado poco coordinada o, incluso, ha permanecido ajena a la política de cooperación del gobierno central, pero sin cuestionarla.

Las explicaciones que posibilitaron el surgimiento de esta peculiar modalidad de la cooperación descentralizada en el estado español hay que situarlas, fundamentalmente, en dos elementos (Del Olmo, 2006:12-14; Zurita, 2007:417-418):

- I. Los debates sobre la distribución competencial en el nuevo estado de las autonomías. Más en concreto, con la posibilidad de las CC.AA. de actuar en el exterior.
- II. La existencia de una presión ciudadana y un movimiento de solidaridad internacional, concretada en la campaña a favor del 0,7% del año 1994-1995 y el auge del movimiento social a favor de la cooperación al desarrollo⁹.

Advertimos que este trabajo está centrado en la cooperación oficial descentralizada que llevan las CC.AA., ignorando otras modalidades y actores también claves como los entes locales (EE.LL.), ONGD y Fondos de Cooperación y Solidaridad entre otros.

Poco después de que España fuera reconocida internacionalmente como donante de AOD, a mediados de la década de los ochenta, Euskadi y Catalunya iniciaron sus primeras acciones de cooperación al desarrollo a nivel autonómico. Los movimientos ciudadanos de solidaridad política con la revolución nicaragüense y con el Sáhara presionaron para que autoridades locales y autonómicas facilitaran recursos destinados a apoyar las causas de estos pueblos (Ruíz Seisdedos, 2006:95-103; Freres, 2008: 241-243).

La Constitución Española de 1978 y los estatutos de autonomía no contenían alusiones explícitas a la coo-

peración al desarrollo, aunque tampoco impedían que los gobiernos autonómicos pusieran en marcha iniciativas de esta naturaleza en el marco de su capacidad de gasto y autonomía financiera. De hecho, las CC.AA. y los EE.LL. en su intención de aumentar en lo posible su autogobierno en ese momento inicial de implementación del estado de las autonomías, optaron por ampliar su capacidad de acción al exterior de las fronteras españolas, por lo que se hicieron con competencias en el ámbito de la cooperación al desarrollo¹⁰.

Aprovechando el vacío legal y competencial, las CC.AA. tuvieron la oportunidad de ir desarrollando sus propios sistemas de cooperación al desarrollo. Hasta mediados de la década de los noventa, la AOD descentralizada no era muy abundante y generalmente se canalizaba de manera voluntarista a través de ONGD. Pero a raíz de las movilizaciones sociales a favor del 0,7%, las CC.AA. y los EE.LL. aumentaron espectacularmente los fondos dedicados a la cooperación al desarrollo¹¹ provocando que muchas ONGD se fueran profesionalizando para acceder a esta nueva financiación.

La cooperación descentralizada, a lo largo de la década de los noventa, mostró una vitalidad mayor que la AOD estatal (Gómez Gil, 2005:129-131; Del Olmo, 2006:12). Los compromisos del Pacto por la Solidaridad, que los partidos políticos habían asumido con la sociedad civil no fueron abordados de manera seria, y la cooperación del gobierno central no creció en la proporción en la que crecieron las cooperaciones de las CC.AA. y EE.LL. Sin embargo, con los primeros años del nuevo milenio se constata un cierto estancamiento de la cooperación descentralizada (CONGDE, 2003: 3-6).

Los nuevos consensos internacionales sobre el desarrollo y la cooperación internacional, y la actualización del

⁹ Este auge del movimiento ciudadano coincidió con las reformas autonómicas y la ampliación de competencias de los Pactos Autonómicos de 1992 y las movilizaciones e iniciativas sociales en torno a la primera Guerra del Golfo, el genocidio de Ruanda y el conflicto de los Balcanes. Esto provocó que un buen número de CC.AA. y municipios españoles decidieran crear partidas presupuestarias destinadas a apoyar los procesos de desarrollo en el Sur.

¹⁰ A este respecto, fue relevante la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 165/94) que reconocía la capacidad autonómica para actuar en el exterior y, en consecuencia, en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Más recientemente, en las reformas de los estatutos de algunas autonomías, se han incluido referencias a la cooperación al desarrollo. Es el caso del estatuto catalán (art. 51, 193 y 197.3); en el andaluz (art. 10.3.23º) y un capítulo específico (V) sobre cooperación al desarrollo dentro del título 9; y en el valenciano (art. 62.3 del Título VII).

¹¹ En 1995, CC.AA. y EE.LL. pasaron de dedicar 32 millones de euros a la cooperación con las comunidades del Sur a 85 millones. Entre 1995 y 1999, según se fueron incorporando otros municipios y CC.AA. continuó creciendo de forma espectacular. Aunque en el período 1999-2002 sufrió un crecimiento mucho más lento (CONGDE, 2003).

sistema de la Administración General del Estado español imponen un nuevo escenario para el conjunto de los actores de la cooperación descentralizada y, en particular, para los actores autonómicos. Existe una cierta sensación compartida de que las cooperaciones centrales y multilaterales parecen haberse renovado en lo que va de milenio, mientras que la cooperación descentralizada no ha sido capaz de ofrecer respuestas adecuadas al nuevo contexto internacional.

Otros elementos a tener en cuenta en esta contextualización son el desarrollo jurídico-institucional de las cooperaciones autonómicas, la profesionalización de las ONGD y el alejamiento de la sociedad civil. La institucionalización y la planificación de las cooperaciones autonómicas y la nueva agenda hegemónica de los ODM y París apuntan a un escenario creciente de centralización de su AOD. Muchas autoridades autonómicas están incorporando los objetivos fijados en los marcos internacionales y nacionales, e imitan sus estructuras organizativas, instrumentos y modalidades de cooperación lo que provoca que buena parte de las iniciativas emprendidas por estos actores descentralizados estén al servicio de las cooperaciones centrales de los Estados y los Organismos internacionales. Aunque, afortunadamente, cómo se verá posteriormente, no parece ser el total de los casos.

En esta última década las cooperaciones de los gobiernos autonómicos han ido formalizando su compromiso financiero e imitando las normativas y estructuras de la cooperación de la Administración General del Estado¹². Esta creciente regulación e institucionalización de las cooperaciones descentralizadas está teniendo un doble efecto. En primer lugar se está produciendo un fenómeno de desmovilización y despolitización en el tejido asociativo relacionado con la alta profesionalización y burocratización de las ONGD para la ejecución de los proyectos y su alta dependencia de los montos públicos¹³. Y en segundo lugar, algu-

nas autoridades autonómicas están aprovechando para crear redes clientelares con aquellas organizaciones que se prestan a apoyar sus iniciativas (Gómez Gil, 2005: 133).

Las cooperaciones autonómicas, en este contexto de la agenda de la eficacia de la ayuda y fuerte institucionalización y profesionalización se encuentran ante la siguiente disyuntiva: o bien continuar replicando los modelos centrales de cooperación, poniéndose al servicio de las cooperaciones hegemónicas, o bien seguir fomentando redes fuertes de ONGD y canales para la participación y apostar por las estrategias y dependencias recíprocas entre la ONGD y la sociedad civil. A nuestro parecer, siguiendo las sugerencias de Sancho i Vendrell (2005:50-51), los gobiernos y administraciones regionales y locales tienen que dejar atrás la delegación de responsabilidades y ejercer un liderazgo en la cooperación descentralizada, mientras que las ONGD han de pasar de ser meras agencias ejecutoras de proyectos a jugar un papel más político y más activo en los asuntos públicos locales.

1.3.2. Potencialidades y límites de la cooperación autonómica española

Esta peculiar modalidad liderada por los actores autonómicos de la cooperación española ha sido considerada por distintos sectores académicos, de la administración española y de los organismos internacionales, como una limitación para la consolidación de la política española de cooperación y para su equiparación a la de los principales donantes del CAD/OCDE. Pero, en los últimos tiempos, desde esos mismos sectores e, incluso, desde la propia AGE, la cooperación descentralizada está siendo mucho mejor valorada.

Entre las limitaciones, principalmente, se han venido a señalar las siguientes (Ruíz Seisdedos, 2008:111; II PD 2005-2008:151-152) a) la escasa profesionalidad

¹² Tras la Ley estatal de Cooperación 23/1998, Madrid fue la primera Comunidad en dotarse de una Ley de Cooperación (Ley 13/1999 de la Comunidad de Madrid) y Canarias ha sido la última (Ley 4/2009 de la Comunidad Autónoma de Canarias). En estos últimos diez años, todas las CC.AA. han desarrollado consejos asesores y planes plurianuales de planificación, y la gran mayoría cuentan ya o tienen previsto dotarse de agencias autonómicas de cooperación, comisiones de coordinación autonómica o de coordinación interterritorial y oficinas sobre el terreno (Alberdi, 2010a: 161-185).

¹³ Esta burocratización de las ONGD y de los espacios y mecanismos de participación en el diseño de las políticas públicas está provocando un paulatino desinterés y desconocimiento de las iniciativas descentralizadas de cooperación por parte de la ciudadanía, lo que a su vez se está convirtiendo en una justificación para retrotraer el crecimiento de la AOD descentralizada (Del Moral, 2008:106).

de los responsables políticos autonómicos y locales, y unos marcos legales e institucionales bastante precarios; b) la atomización de actuaciones y su consecuente reducción de la eficacia y la calidad de la AOD; y, sobre todo, c), la falta de coordinación y colaboración entre las propias administraciones descentralizadas, y entre estas y la cooperación del gobierno central.

Estas limitaciones han sido sistemáticamente apuntadas en las críticas y recomendaciones de los distintos documentos del CAD/OCDE que advertían sobre los efectos de la alta desconcentración y descentralización de la AOD española sobre su eficacia. Este organismo internacional, que agrupa a los principales donantes de la AOD, ha insistido en que la heterogeneidad de actores provocaba desarticulaciones, solapamientos y disfunciones en el sistema español¹⁴. Respecto al compromiso de seguir avanzando en el cumplimiento de la Agenda de París, el CAD ha recomendado que las administraciones autonómicas se involucren en los procesos de consulta, elaboración y puesta en práctica de la política española de cooperación, y tratar así de adoptar un enfoque común con los países con los que se coopera.

Esas advertencias recogidas en las revisiones del CAD/OCDE están siendo aprovechadas por algunos sectores de la cooperación para tratar de rebajar el grado de descentralización de la AOD española. La intensa defensa de la autonomía de la cooperación realizada por algunas CC.AA. es vista con recelo, por lo que la coordinación y complementariedad entre las distintas administraciones se plantea como una obligación que las CC.AA. tienen que acatar, en tanto que representan un nivel inferior de decisión que está sometida a la política marcada por la autoridad superior que es la del gobierno nacional.

Esta es una visión sobre la cooperación descentralizada que no compartimos. Las iniciativas y experiencias que nos interesan son las que tratan de superar estas limitaciones y las que ponen su atención en sus potencialidades: desvinculación de los intereses geoeconómicos, comerciales y políticos (AIETI, 2000: 25-26); mayor participación ciudadana (Zurita, 2007: 418-420); facilidad para fomentar nuevas relaciones de solidaridad entre culturas y comunidades (Ruíz Seisdedos, 2008: 107); especialización en los intercambios de experiencias de desarrollo local y territorial (Zurita, 2007:424-425); y, mayor grado de especialización sectorial y geográfica¹⁵ respecto de

¹⁴ El CAD/OCDE en 1994 sugirió la conveniencia de una cierta centralización de la ayuda española (Grasa, 1999), y en el 2001 advirtió sobre el excesivo papel de las ONGD, CC.AA. y EE.LL. en la política de cooperación española, lo que le restaba protagonismo al Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) (PACI, 2001). En la misma línea, en la revisión de pares del 2002, el CAD recomendaba al MAE que, con el objetivo de avanzar en la coherencia de políticas, tuviera un rol más determinante para tratar de asegurar las sinergias entre una creciente ayuda descentralizada y el resto de la política española de cooperación, y advertía que una excesiva proliferación de actores implicaría una serie de dificultades en el ámbito de la coordinación y un incremento en los costes de transacción, tanto para España como para los actores de los países receptores (DAC/OECD, 2002). En concreto, se sugería una mayor coordinación en las prioridades geográficas y sectoriales entre la cooperación de la AGE y la de las CC.AA. y EE.LL., un mayor seguimiento y evaluación de sus iniciativas de cooperación, y también se sugería la conveniencia de incluir en las Estrategias-País las actuaciones de las cooperaciones descentralizadas. Mientras que en la revisión del 2007 (DAC/OECD, 2007), el CAD reconocía los esfuerzos del gobierno español para tratar que la política de desarrollo se convirtiera en una política de Estado, y que se incentivase el compromiso del conjunto de actores oficiales, a pesar de que algunos de ellos, de momento, siguieran sin mostrar intención alguna de caminar en esa dirección.

¹⁵ Esta es una cuestión bastante discutida. De hecho, desde sectores de la AGE y la academia se ha criticado que la pluralidad de actores de la cooperación descentralizada provoca una mayor dispersión geográfica y temática de la AOD española. Hay que relativizar esta cuestión, si se tiene en cuenta que más del 70% de la AOD descentralizada se ha dirigido a países prioritarios del PD del Gobierno Español. Por el contrario, desde la CONGDE y los principales actores descentralizados se defiende que las dispersiones y desconcentraciones de la ayuda están más localizadas en la cooperación de la AGE, que en las cooperaciones de las CC.AA. De hecho, la AOD autonómica se concentra en varios países Centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras), sudamericanos (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador), Marruecos y Palestina. La alta participación de las sociedades del Sur y del Estado español, los lazos históricos con Latinoamérica y el internacionalismo solidario parecen ser la motivación principal que explican esta priorización geográfica. En el caso de la AOD liderada por la AGE se constata la vinculación de ésta a los intereses comerciales y de política exterior, en tanto que algunos de los principales receptores son Nigeria, Turquía, Argelia, China, Irak, y Bosnia Herzegovina. Solamente, Guatemala, Marruecos y Colombia coinciden con los diez principales receptores de la AOD autonómica (Hombrado, 2008).

las cooperaciones de los gobiernos centrales (Del Olmo, 2006: 17-22).

Paradójicamente, en los últimos años, los principales donantes de la cooperación internacional han comenzado a reconocer algunas de estas potencialidades. El CAD asegura que las CC.AA. y EE.LL. pueden complementar adecuadamente el sistema español de ayuda, en concreto, a través de lo que puede ser sus principales ventajas comparativas, es decir en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, en la interacción entre sociedad civil y autoridades, y en el sistema de acción humanitaria. Mientras que el interés de la UE por la cooperación descentralizada también ha tenido un cierto repunte en tanto que esta modalidad de cooperación focaliza sus esfuerzos donde la UE y sus Estados miembros dedican menos recursos, y por su capacidad de acción en contextos complicados donde la diplomacia y las cooperaciones centrales no alcanzan a resolver (Alberdi, 2010b: 295-298).

Además, tras las recomendaciones de Doha, y teniendo en cuenta las alusiones de Accra sobre la conveniencia de una mayor participación de los actores y gobiernos descentralizados en la Agenda de París, para el próximo IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Seúl en el 2011, está previsto un mayor protagonismo de los actores descentralizados¹⁶. La duda que surge reside en si esta decisión de reconsiderar la participación de los actores no oficiales en la arquitectura de la ayuda obedece a una sincera rectificación de quiénes han liderado este nuevo modelo, o tiene más que ver con la actual crisis económica y el retroceso de los recursos para financiar el desarrollo.

Desde nuestra óptica, más allá de esta eficacia, y de otras bondades que se comienzan a valorar por los actores bilaterales y multilaterales, los elementos más destacables de la cooperación descentralizada deberían seguir siendo la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil y la mayor participación de los actores de los países del Sur en su propio desarrollo (Dubois, 2000:121), y el mantenimiento de esas especificidades propias, es decir, por

seguir apoyando el desarrollo local; y por permanecer cercanas a la ciudadanía, para seguir creando vínculos y complicidades entre diferentes realidades (Sancho i Vendrell, 2006:42-50).

1.3.3. Algunos apuntes sobre la cooperación autonómica vasca

Antes de abordar el marco conceptual y el estudio concreto sobre la incorporación de los enfoques participativos y de género en las políticas de cooperación conviene hacer unos breves apuntes sobre la evolución y el posicionamiento de la cooperación autonómica vasca ante la nueva agenda de desarrollo y los nuevos retos que se han planteado con el nuevo milenio.

El movimiento vasco de cooperación surgió con las campañas a favor del 0,7%, y desde muy pronto tuvo una respuesta institucional con la creación de los Fondos de Cooperación al Desarrollo (FOCAD). Al esfuerzo de la iglesia católica y sus misiones se le sumaron las primeras ONGD laicas y con vocación internacionalista para reclamar a las administraciones vascas que destinaran progresivamente el 0,7% de sus presupuestos a la cooperación con los países del Sur. La cooperación vasca, tanto autonómica como municipal, se convirtió en uno de los primeros referentes de la cooperación descentralizada.

A mediados de la década de los noventa se inicia la etapa de consolidación de los FOCAD con la creación de la Dirección de Cooperación dependiente de la Secretaria de Acción Exterior del Gobierno Vasco (GV) a la que se le encarga gestionar estos fondos que se incrementan paulatinamente y que son ejecutados, en más de un 80%, por las ONGD. Este periodo está caracterizado por el debate sobre la inclusión de las empresas como actores de la cooperación, la excesiva vinculación de la cooperación oficial vasca con los países que acogieron la diáspora vasca, la creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo (1998) como órgano colegiado de asesoramiento, y el abandono de la Diputación Foral de Araba del FOCAD.

Tras la conferencia de ONGD vascas del año 2000 donde se debatió de manera intensa sobre el futuro de

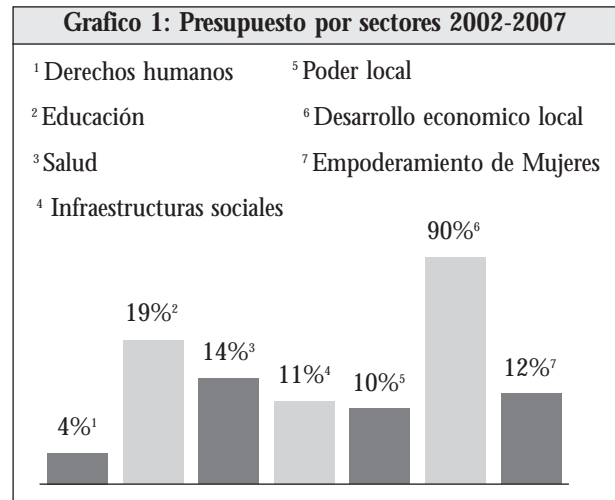
¹⁶ Los actores de la cooperación Sur-Sur y de los donantes que no son miembros del CAD/OCDE (especialmente de los denominados países BRIC: Brasil, Rusia, India, China, más Sudáfrica) han sido invitados a participar en este encuentro.

la cooperación descentralizada (CONGD CAPV, 2000)¹⁷, se inicia una nueva etapa caracterizada por una mayor regulación e institucionalización de la cooperación oficial vasca y un incremento importante de los fondos que pretende alcanzar el 0,7% del presupuesto del GV en el año 2012. El resto de las Diputaciones Forales se retiran de FOCAD y ponen en marcha sus propias estructuras para la gestión de sus partidas. Mientras, la Dirección de Cooperación de GV pasa de la Secretaria de Acción Exterior dependiente de Presidencia y que había estado en manos del PNV (1985-2001), al Departamento de Asuntos Sociales en manos de su socio gubernamental Izquierda Unida (2001-2009).

Esta nueva configuración departamental ha servido para una mayor desvinculación de la cooperación autonómica de otros intereses exteriores del GV, y para ir sentando las bases de un modelo propio de cooperación descentralizada. Los pilares de este nuevo modelo serían: una planificación más activa y a largo plazo; una priorización geográfica (principalmente Centroamérica y algunos países de América del Sur) y temática más definida (identificación de siete sectores principales de trabajo -Véase gráfico 1-, entre los que destacamos el poder local y el empoderamiento de mujeres); una coordinación mayor entre los distintos agentes; una centralidad de los procesos de Desarrollo Humano Local; y un apoyo incondicionado a los sujetos de cambio con los que se trabaja (Fernández, 2006:53-71).

La planificación se sistematiza en los Planes Estratégicos y Directores de 2005-2008 y de 2008-2011, y se aprueba la Ley vasca de cooperación (1/2007) y la de la Agencia Vasca de Cooperación (5/2008) dibujándose un nuevo esquema institucional de la cooperación autonómica, donde la Agencia actúa como órgano central de la gestión, el nuevo Consejo Vasco de Cooperación sustituye al poco operativo Consejo

Asesor, y la Comisión Interinstitucional tiene como objetivo establecer una colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones vascas. Lo cierto es que casi un lustro después este esquema todavía no está plenamente operativo.



Fuente: GV, 2008: 44

El nuevo gobierno del PSE (2009) está tratando de poner en marcha la Agencia Vasca de Cooperación y el resto de la nueva arquitectura. En este nuevo escenario de institucionalización y formalización de la cooperación autonómica vasca, se pueden identificar los siguientes retos (González y De la Fuente, 2007:47-51; Alberdi, 2010a: 187-203):

- Avanzar hacia el cumplimiento del objetivo del 0,7% del gasto total de los presupuestos de la CAPV en un contexto de crisis económica. La previsión de la AOD autonómica vasca de la Ley 1/2007 implicaría duplicar los 39 millones de euros para el año 2012 (González y De la Fuente, 2007:14-26). Si bien, en el 2009 el presupuesto para la cooperación autonómica se había incrementado hasta los 51 millones de euros parece poco probable que se alcancen los 78 millones previstos.

¹⁷ Entre estas conclusiones caben subrayar las siguientes: a) el objetivo del desarrollo humano sostenible estaba quedando en un segundo plano frente a la lucha contra la pobreza; b); la falta de compromiso político para seguir avanzando hacia una política de cooperación y el 0,7%; c) la precariedad de las relaciones entre las ONGD y las instituciones públicas, que tenía su reflejo en el mal funcionamiento del Consejo de Cooperación; d) la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de cooperación descentralizada con nuevos objetivos y estrategias; e) la oportunidad de mejorar las dinámicas internas de la ONGD y las relaciones con otros actores, prestando mayor atención a la participación social, a la coordinación, a la repolitización de las acciones y a la relación con otros movimientos y agentes sociales; f) el fortalecimiento del trabajo y las relaciones con las ONGD del Sur; g) la preocupación sobre los peligros del marketing con causa y la escasa relación con los medios de comunicación; y h) la necesidad de redoblar los esfuerzos de educación crítica para el desarrollo.

- Incrementar la reflexión crítica y el debate social sobre los retos de la cooperación descentralizada en el nuevo escenario internacional. Además de fomentar un debate crítico respecto de la nueva agenda hegemónica de la cooperación presentada en apartados anteriores, el conjunto de actores de la cooperación vasca se debería de preocupar por la desmovilización social y la falta de participación ciudadana. Resulta necesario avanzar en la institucionalización y consolidación de la política de cooperación, al mismo tiempo que fortalecer el movimiento vasco de cooperación y solidaridad internacional.
- Hacer efectiva la puesta en marcha de la Agencia Vasca de Cooperación (Ley 5/2008 y Decreto 95/2010) sin que el incremento de los gastos de personal y otros gastos indirectos vaya en detrimento de la eficacia de la AOD vasca.
- Poner en marcha la Comisión Interinstitucional (Decreto 71/2009) para incrementar la colaboración y coordinación de las cooperaciones de las administraciones locales, forales y autonómicas, así como para la elaboración de una estrategia conjunta para las relaciones con las cooperaciones españolas, europeas e internacionales.
- Mejorar el funcionamiento del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo (Decreto 158/2008), asegurando su mayor dotación de medios, periodicidad, pluralidad y su correcto funcionamiento en pleno y comisiones.

El reto actual está en poner en práctica la nueva organización institucional y el modelo propio que se ha ido fraguando en esta última década y para ello resulta imprescindible, entre otras cuestiones: contar con un análisis crítico de las políticas de cooperación actuales; poner freno a la excesiva burocratización e instrumentalización de los actores públicos y privados de la cooperación; buscar nuevas formas de incidencia política y concienciación; articular y fortalecer los nuevos órganos de coordinación y participación en las instituciones públicas y en las ONGD (como la Coordinadora de ONGD de Euskadi); renovar los vínculos de solidaridad entre pueblos; apoyar a los agentes con mayor capacidad transformadora y de cambio; y colaborar con los movimientos y organizaciones del Sur.

2. La participación y la equidad de género como dimensiones del Desarrollo Humano Local

2.1. El Desarrollo Humano Local

El Desarrollo Humano se ha convertido en una referencia de trabajo para multitud de actores de la cooperación y, en particular para los descentralizados. Las ideas sobre el desarrollo humano aparecidas en los primeros informes del PNUD, al inicio de la década de los noventa, han ofrecido un marco teórico alternativo y sugerente para algunas de las iniciativas en las políticas de desarrollo, especialmente de cara a la renovación de la cooperación internacional. El desarrollo humano crítico, en estas dos últimas décadas, ha supuesto la inclusión de manera decidida de la dimensión normativa, cuestión central para quienes entienden que el desarrollo es justo o no es desarrollo.

El Desarrollo Humano Local (DHL) da un paso más (Dubois, Guridi, López Belloso, 2011:11-25)¹⁸ y aspira a convertirse en una referencia para la cooperación liderada por las ONGD y las autoridades subestatales. Es una concepción que toma como base el enfoque del PNUD, aunque con un contenido normativo más rotundo, que propone una nueva referencia del bienestar, un planteamiento que redefine lo local y pone el

acento en el desarrollo de las capacidades, particularmente de las colectivas. En esta nueva referencia del DHL es cada sociedad/comunidad, la que en un proceso participativo, va a definir el bienestar que le resulta valioso y el proceso para alcanzarlo. Un bienestar que es individual, pero que no puede dejar de ser colectivo, ya que este no puede definirse al margen de las relaciones interpersonales y la cultura donde cada ser humano desarrolla su vida.

El ámbito local, se define en relación con lo anterior, como el espacio donde un grupo realiza sus propuestas colectivas. Lo local es más que la mera aplicación de unas políticas a un espacio local, y se identifica con el ámbito idóneo para hacer frente al proceso de globalización neoliberal, como el espacio estratégico de construcción de alternativas dentro del nuevo escenario internacional. En este sentido, hay que diferenciarlo de otras acepciones del desarrollo local, tanto de aquellas que idealizan el valor de lo comunitario y defienden el aislacionismo, como de aquellas otras que parten de la especialización y competitividad de los actores locales como objetivo clave para su

¹⁸ La mayoría de los contenidos que se presentan a continuación están extraídos de los diferentes seminarios y presentaciones sobre Desarrollo Humano Local que se han organizado en Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco. Agradecer a Alfonso Dubois, la libre disposición de varios documentos y presentaciones que son la base de las ideas que se presentan, y que están sintetizadas en esta obra.

inserción en los mercados globales. En definitiva, el DHL es un concepto que permite mantener una posición crítica frente a otras concepciones más limitadas del desarrollo; que incide en las capacidades individuales pero también en las colectivas; es un concepto que tiene por objetivo conseguir el empoderamiento de las comunidades locales para que puedan ejercer un control mayor sobre los mecanismos que definen sus condiciones de desarrollo en la globalización, y para generar alternativas desde la apropiación democrática.

Junto a otras dimensiones, la participación democrática en la toma de decisiones y la integración de la perspectiva de género son fundamentales en el DHL y en la cooperación descentralizada con vocación transformadora. La participación y el empoderamiento son elementos estratégicos, ya que sin proceso participativo verdadero no hay una definición propia del desarrollo, es decir sin participación activa en la toma de decisiones y en la planificación del propio futuro no es posible entender el bienestar y el desarrollo de las capacidades. Y el bienestar debe ser para todas y todos, con lo que resulta prioritario superar las desigualdades de género y la discriminación que sufren las mujeres por el simple hecho de serlo, para construir nuevas relaciones políticas, económicas y socioculturales que permita a mujeres y hombres ser sujetos de su propio desarrollo humano.

En este trabajo seguimos creyendo que las cooperaciones descentralizadas, también las autonómicas, tienen un importante potencial para acompañar procesos locales de desarrollo. En los siguientes apartados vamos a concretar estas dimensiones de la participación y el género en el DHL. Además de definir estos conceptos, vamos a tratar de sintetizar la evolución de sus significados, las iniciativas y las diferentes propuestas que se han producido durante las últimas décadas en torno a la participación, el empoderamiento y las desigualdades entre hombres y mujeres en los estudios de desarrollo y cooperación internacional. La finalidad de este ejercicio no es otra que identificar aquellas categorías, propuestas teóricas y prácticas en torno a la participación y la equidad de género que pueden resultar útiles para las iniciativas locales/comunitarias de desarrollo y su acompañamiento desde las cooperaciones autonómicas.

2.2. La participación democrática y el empoderamiento como dimensiones fundamentales del DHL

A. Definición

Según el Diccionario que elaboramos en Hegoa hace algo más de una década (Pérez de Armiño, 2000), la participación es el proceso por el que las comunidades o diferentes sectores sociales, sobre todo marginados o excluidos, con intereses legítimos en un proyecto, programa o política de desarrollo, influyen en ellos y son implicados en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos, siendo así actores de su propio desarrollo (Alberdi y Murgialday, 2000:418-419). Mientras que el empoderamiento se define como el proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven (Eizaguirre, Murgialday y Pérez de Armiño, 2000: 220-223).

B. La evolución de la participación y el empoderamiento en los procesos de desarrollo

Los conceptos de participación y empoderamiento han sido profusamente utilizados en los estudios de desarrollo y cooperación con la intención de que la población destinataria de esas iniciativas se involucra en los procesos de desarrollo y, de hecho, estos elementos se han incorporado como criterios básicos y condiciones indispensables de los programas y proyectos que financian numerosos donantes. Sin embargo, las fórmulas para incorporar la participación y el empoderamiento en estos procesos han sido diferentes dependiendo de los distintos enfoques sobre el desarrollo y a los intereses a los que sirve. Una misma palabra puede tener significados muy diferentes.

Al hilo de las propuestas de la teoría democrática radical que cuestionaban las estructuras de poder y de toma de decisión vigentes surgen, a lo largo de los setenta y ochenta, las primeras propuestas emancipadoras en el campo educativo (educación popular de Freire), en el feminismo (Red de grupos de mujeres e investigadoras del Sur y del Norte -DAWN-) y en la acción social (la investigación-acción participativa). A estas propuestas, le sucedieron otras muchas metodologías participativas aplicadas al ámbito del desarrollo y la cooperación internacional, unas, como el diagnóstico rural rápido liderado por los agentes externos, con una finalidad

meramente instrumental, y otras, como el enfoque del diagnóstico rural participativo, que otorgaban centralidad al empoderamiento de las comunidades (Zabala, 2000: 199-203; Larrú, 2009:266-271).

La resistencia de las élites a compartir el poder y ver cuestionadas sus relaciones de clientelismo y sumisión, la subestimación de los conocimientos y capacidades de los colectivos más excluidos, el predominio de una cultura organizativa formal, vertical, jerárquica e incluso autoritaria en las organizaciones tanto administrativas como sociales, y la visión cortoplacista de los proyectos y programas de desarrollo que priorizaba los criterios costes-beneficios fueron identificados como las principales dificultades para la participación en los espacios locales y comunitarios. Este énfasis de la participación en los proyectos y programas en la década de los ochenta y noventa ha sido criticado por no tener en cuenta el ejercicio indebido del poder y sus complejidades (Cooke y Kothari, 2001:1-7) y por no considerar suficientemente los mecanismos de representación de los distintos niveles políticos y administrativos (Hickey y Mohan, 2004:20-21).

Con el inicio de la era de la posguerra fría tiene lugar la generalización del pensamiento de la globalización neoliberal, el auge de determinadas teorías de desarrollo comunitario y el protagonismo de nuevas categorías relacionadas con el desarrollo como el capital social, el buen gobierno y la gobernanza democrática lo que intensifica la instrumentalización de la dimensión participativa y del empoderamiento en los procesos de desarrollo. La participación pasa de ser un fin en sí mismo, inherente al tipo de desarrollo que se pretende, para concebirse como un medio que aspira a conseguir mejores resultados y una mayor eficiencia en los proyectos. Mientras que la dimensión individual del empoderamiento (recuperación de la autoestima y creencia de la legitimidad a actuar en las decisiones que afectan a cada persona) va diluyendo la

dimensión colectiva (incremento de la capacidad de participar y defender los derechos cuando las personas se unen ante unos objetivos comunes).

La participación se institucionaliza, se domestica, en tanto que la teoría participativa se convierte en un medio útil que moviliza a las comunidades destinatarias para monitorear los programas de los donantes y la provisión de servicios. El empoderamiento, en su versión neoliberal, que propone ser autosuficientes y depender menos de la provisión estatal de servicios¹⁹ se va imponiendo a una noción más radical, que se fundamenta en la movilización social como desafío a los intereses hegemónicos dentro del Estado y el mercado (Villalba, 2008:303).

El estado desarrollista recupera protagonismo y los enfoques participativos comunitarios quedan relegados a un segundo plano en un contexto donde los conceptos de buen gobierno y gobernanza democrática ganan terreno, y el debate sobre la democracia como condición de desarrollo vuelve al primer plano de los debates teóricos. Si en las décadas de los setenta y ochenta, algunos sectores académicos mantenían que el autoritarismo no era incompatible con el desarrollo económico y que el buen gobierno era lo importante²⁰, tras el colapso de la Unión Soviética y la explosión de transiciones políticas en América Latina y luego en África, se ha ido fortaleciendo el pensamiento que defiende la gobernanza democrática como condición de desarrollo.

El buen gobierno, desde el pensamiento neoinstitucional, se asocia al perfeccionamiento institucional, y en concreto a la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad que sea capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes; y desde posiciones más próximas al enfoque de capacidades, la gobernanza democrática se concibe como un objetivo de desarrollo relacionado con la necesidad de una sociedad fuerte, democrática y participativa que articule

¹⁹ La conflictividad de la participación y la dimensión política del empoderamiento se diluyen en los discursos técnicos de la eficacia y la efectividad. No se tienen en cuenta los contextos socio-culturales y la participación y el empoderamiento dejan de ser una amenaza para ser aliados en tanto que transfieren buena parte de los costes de las iniciativas a los colectivos pobres en un contexto de políticas de ajuste donde el Estado recorta sus ámbitos sociales y económicos de intervención (Mohan y Stokke, 2000:247; Villalba, 2008:302-203).

²⁰ La crisis económica y las posteriores políticas de ajuste estructural y los resultados positivos en las economías de algunos países dictatoriales llevaron a que algunos sectores defendieran la existencia de una relación inversa entre la democracia y el crecimiento económico. En definitiva, el buen gobierno y el funcionamiento de las instituciones, independientemente de que fueran democráticas o no, eran los elementos centrales para poner en marcha las políticas de ajuste estructural.

autoridades políticas eficaces y legítimas²¹. Con el comienzo del nuevo milenio y la aparición de la nueva arquitectura de la ayuda, los grandes donantes han asociado la gobernanza al modelo idóneo de gestión estatal que los países receptores de la AOD deben seguir, especialmente aquellos más inestables política y económicamente, llegando a convertir la adopción de estos modelos de gestión estatal como un requisito previo a la recepción de la AOD.

C. Participación, empoderamiento y Desarrollo humano

Hasta aquí las concepciones instrumentales de estos conceptos asociados al paradigma dominante. Sin embargo, desde el enfoque de capacidades se han impulsado otros aportes teóricos en torno a la participación y el empoderamiento que resultan útiles para trascender esa visión estrecha y cortoplacista, y dar pasos en la recuperación normativa de estas dimensiones centrales para el desarrollo humano.

El PNUD y la libertad humana

Hay que advertir que el PNUD, organización que ha contribuido al desarrollo de este enfoque, no se ha destacado por avanzar en la profundización del enfoque de participación en el Desarrollo. La participación y las libertades políticas han sido una asignatura pendiente

en las aportaciones del PNUD, salvo en sus primeros informes. En 1991 y 1992 el PNUD trató de añadir a sus mediciones sobre el Desarrollo Humano, la dimensión de las libertades a través del Índice de Libertades Humanas y el Índice de Libertades Políticas que incluían la participación política como un elemento esencial del Desarrollo Humano. Sin embargo, debido a las presiones políticas, en el informe de 1993, se decidió que este tipo de cuestiones preferiblemente deberían tratarse en el ámbito académico (Eizaguirre y Alberdi, 2001: 221-223). No obstante, en los informes de 1993 y 1995 se hicieron algunas alusiones de interés en torno al vínculo entre las capacidades humanas y la participación²². En los trabajos posteriores del PNUD, los conceptos de participación y el empoderamiento no han ocupado un lugar central de su agenda, y cuando aparecen lo hacen vinculados a la idea de gobernabilidad democrática y participación representativa como elementos útiles para los grupos más empobrecidos²³.

La participación como una capacidad humana y como un derecho

Ha sido la academia quién ha profundizado en las conexiones entre la participación, la democracia y el desarrollo humano. Además del concepto de funcionamiento y capacidades, la *agencia*²⁴ es fundamental para entender el desarrollo humano, en tanto que las personas somos sujetos activos de nuestro propio destino, y

²¹ Estas incluyen un sistema representativo, con partidos políticos que funcionen correctamente y asociaciones basadas en intereses comunes; un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas, así como el sufragio universal; un sistema de controles basado en la separación de poderes, en el que el poder judicial y el poder legislativo sean independientes; una sociedad civil dinámica, capaz de supervisar al Gobierno y las transacciones privadas, y de brindar alternativas para la participación política; medios informativos libres e independientes, y un control civil eficaz del Ejército y de otras fuerzas de seguridad (PNUD, 2002).

²² Destacar algunos párrafos del informe del año 1993 «[...] lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación en ese sentido es un elemento esencial del desarrollo humano. [...] El desarrollo humano implica ampliar sus opciones, y una mayor participación permite que la gente pueda para sí misma acceder a una gama mucho más amplia de oportunidades.» (PNUD, 1993:25). Una ampliación de oportunidades referida particularmente a tres ámbitos; capacidad para dedicarse libremente a cualquier actividad económica, capacidad de intervenir plenamente en todas las formas de la vida de la comunidad y la libertad de elegir y cambiar el gobierno a todos los niveles desde el más cercano al más lejano. El informe de 1995, centrado en la condición de la mujer en el desarrollo humano y que contenía el Índice de Potenciación de la Mujer (posteriormente rebautizado como Índice de Potenciación de Género, y que media el empoderamiento relativo de hombres y mujeres en diferentes esferas relativas a la participación económica, política y profesional) destaca lo que ha venido denominándose «la potenciación de las personas», es decir que éstas participen en el proceso de desarrollo y se beneficien de él.

²³ De hecho, en el informe del año 2002 titulado «Profundizar la democracia en un mundo fragmentado» define la gobernabilidad democrática como «un conjunto de principios y valores fundamentales que permiten que los pobres reciban poder a través de la participación y, al mismo tiempo, que se les proteja contra las acciones arbitrarias e irresponsables que les infligen en su vida los gobiernos, las empresas multinacionales y otras fuerzas» (PNUD, 2002:vi).

²⁴ Para comprender el enfoque de capacidades es necesario entender el concepto de funcionamientos (lo que la gente valora ser o hacer y tiene razones para valorar), las capacidades (libertades que tienen las personas para disfrutar de varios funcionamientos -ser o hacer cosas que contribuyan a su bienestar-) y la agencia (habilidad de un persona de perseguir y alcanzar los objetivos que ella valora y tiene razones para valorar) (Alkire y Deneulin, 2008:23).

la democracia es el mecanismo a través del cual ejercemos nuestra agencia en el espacio público (Deneulin, 2008:186-191). Y la participación política y el proceso de toma de decisiones democráticas son fundamentales para este propósito de influir en nuestro propio destino. En consecuencia, la participación hay que concebirla como un derecho en tanto que es una necesidad humana, y no una necesidad humana cualquiera sino cómo la más radical en tanto que es la que transversalmente optimiza el acceso a la satisfacción de las demás necesidades (Doyal y Gough, 1994:64; Max-Neef, 1986:31-35).

El valor de la democracia para el desarrollo humano

Las ideas sobre la democracia y la participación del enfoque de capacidades trascienden la concepción clásica de democracia de Dahl²⁵, y los debates relacionados con el autoritarismo y la democracia y sus consecuencias sobre el desarrollo de los países. La democracia es algo más que un gobierno mayoritario fruto de unas elecciones, y debe tener más recorrido que la democracia representativa y los escasos mecanismos participativos que esta tiene para que la voz de las personas se escuche más allá del periodo electoral. Para que las personas puedan ser agentes de su propio desarrollo es necesario replantear el propio sentido de la democracia. En consecuencia, la escuela de las capacidades y el desarrollo humano plantea el triple valor de la democracia: el valor intrínseco (la democracia asociada a la dignidad humana)²⁶, el instrumental (inclusión política de los grupos marginados en tanto que no puede haber dicotomía o separación entre la esfera política y económica) y el constructivo (construcción de un sistema de valores que sirve de base para fijar las prioridades políticas) (Deneulin, 2008:191-196).

El valor intrínseco implica que la democracia es un elemento fundamental de la dignidad humana, y la participación política hace que esta sea deseable en sí misma,

como forma de gobierno y para que la gente se gobierne a sí misma. Independientemente de la tradición cultural, la democracia es valorada en este sentido, aunque cada una de estas tradiciones pueda tener procedimientos diferenciados para tratar de satisfacer las necesidades y capacidades de participación. En otras palabras, no necesita ser ejercida de la misma manera a través del tiempo y del espacio, y no tiene porque ser modelada en base a las democracias liberales occidentales.

Desde este enfoque de las capacidades, la democracia también es un instrumento a través del cual la gente puede expresar sus inquietudes y preocupaciones en el espacio público, lo que conlleva que la garantía de los derechos civiles y políticos se vincule con la de los económicos y sociales. En los trabajos de Sen (1999:3-17) y Drèze y Sen (2002:347-357) sobre el valor universal de la democracia, la participación y el desarrollo, se insiste en que los derechos económicos y políticos deberían estar profundamente entrelazados, lo que pone en cuestión el hecho de que en muchos países democráticos, como en su ejemplo de la India, sigan existiendo altos niveles de pobreza y desigualdad²⁷. En tanto que la democracia conlleva mejores condiciones de vida para la población, los grupos marginados deberían de estar incluidos en la política, ya que sin un mínimo de igualdad material, la toma de decisiones, aunque sea formalmente democrática, puede llevar a profundizar en las injusticias y desigualdades existentes.

Y, según este enfoque, la democracia también contribuye a la construcción de valores alrededor de los cuales la sociedad es organizada. Las democracias, aunque también otras instituciones como la industria de la publicidad, los medios de comunicación o las organizaciones religiosas, construyen valores colectivos que pueden tener una clave positiva (tolerancia, equidad social, solidaridad con los colectivos más desfavorecidos...) o negativa (racismo, xenofobia, exclusión, individualismo egoísta...) (Deneulin, 2008:194-196). La democracia,

²⁵ La definición de Dahl se basa en cinco criterios (participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de todos los adultos en la toma de decisiones democrática) y en siete instituciones necesarias para el buen funcionamiento de la democracia (cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, ciudadanía inclusiva, derecho a postularse a un cargo público, libertad de expresión, fuentes alternativas de información y autonomía de las asociaciones) (Deneulin, 2008:186-188).

²⁶ Sin especificar la naturaleza liberal o socialista de la democracia, lo realmente central para este enfoque es que todas las personas estén representadas equitativamente a través del conjunto de las instituciones democráticas.

²⁷ Este planteamiento pone en cuestión la premisa defendida por algunos autores de que el autoritarismo pueda ser la mejor opción para promover algunas necesidades básicas, ya que el rechazo del valor instrumental de la democracia implica también el rechazo a la democracia como un valor asociado a la dignidad humana.

por tanto, es el mecanismo mediante el cual diferentes conjuntos de valores se debaten en el espacio público, de manera que se pueda construir un consenso en torno a las prioridades políticas de un gobierno.

La práctica democrática y el desarrollo humano

La cuestión estriba en cómo materializar un adecuado funcionamiento de la democracia que prime su valor intrínseco, la conexión entre las capacidades políticas y económicas de las personas, la preocupación por la participación de los grupos más desfavorecidos y la construcción de unos valores colectivos adecuados que orienten la acción del gobierno hacia la justicia social. Desde el enfoque de las capacidades para materializar esta idea de la democracia se proponen estrategias para la inclusión de los grupos más excluidos en la toma de decisiones en todos los niveles de poder, potenciando la dimensión deliberativa de la democracia y sistemas educativos fuertes que potencien la igualdad de oportunidades educativas.

Desde esta óptica del desarrollo humano sobre la democracia queda evidenciado que el principio de *una persona, un voto* y el respeto a los derechos civiles y políticos no son suficientes para la igualdad política²⁸. Junto a las condiciones políticas, también las económicas y sociales (el nivel de educación y organización popular, las tradiciones políticas, la naturaleza de las desigualdades sociales...) determinan la igualdad política. Más allá del necesario ejercicio de los derechos civiles y políticos, la extensión de la participación política, el conocimiento público de los procesos políticos, la vitalidad de la oposición política, la naturaleza de las organizaciones populares a nivel de base, la incompetencia y falta de motivación de la burocracia y la falta de una cultura política son factores fundamentales

para la práctica democrática (Drèze y Sen, 2002:347-352). En definitiva, estos autores insisten en que las desigualdades en el ejercicio del poder tienen su origen en las desigualdades económicas y sociales.

Su propuesta para superar este círculo vicioso del privilegio social y el poder político, y para que se fortalezca el poder político de los colectivos menos privilegiados es doble. Por un lado, mejorar su autoafirmación, ofreciéndoles incentivos para que puedan conformar organizaciones políticas con las que obtener poder y contrarrestar a los sectores más privilegiados. Y, por otro, fomentar la solidaridad entre los grupos más privilegiados y los menos favorecidos.

Para materializar estas propuestas es necesario el fortalecimiento de la dimensión deliberativa en los distintos niveles de decisión democrática²⁹ y mejorar las habilidades para un efectivo funcionamiento político de la ciudadanía y de los sectores más excluidos³⁰. Cómo se puede apreciar, la inclusión del conjunto de la población en el debate político no es suficiente. Es necesario superar la *pobreza política*, y para ello es obligado un sistema educativo fuerte que garantice la igualdad de oportunidades educativas. La educación, por tanto, es fundamental para una democracia sana.

La participación en la toma de decisiones y el desarrollo humano

Este impulso en la reflexión sobre las capacidades humanas, y particularmente de las colectivas, y las claves de su potenciación están sirviendo para superar las críticas a las metodologías de participación en los proyectos de desarrollo de los años ochenta y noventa, y para hacer nuevas propuestas metodológicas de intervención orientadas al desarrollo humano. Además,

²⁸ Drèze y Sen (2002) insisten en que la desinformación sobre las opciones políticas o la falta de educación para comprender los asuntos públicos desvirtúan el derecho al voto en tanto que éste podría no reflejar los intereses de esa persona. En el caso de la India, estos autores, observaron que los temas debatidos en el parlamento tienden a representar los intereses de los grupos de presión más poderosos en lugar de las cuestiones sociales más básicas.

²⁹ La democracia es «el gobierno por medio de la discusión», convirtiéndose el razonamiento público en el núcleo del proceso democrático. La manera en que tiene lugar ese debate público es la principal contribución del enfoque de capacidades a las teorías de la democracia deliberativa. Entender la democracia como «el autogobierno por medio del razonamiento» permite comprender que la idea de igualdad política está estrechamente vinculada con la equidad económica y social, porque las personas más desfavorecidas en términos económicos y sociales a menudo carecen de la motivación y las habilidades de persuasión que les permiten participar como ciudadanas/os (Deneulin, 2008:201-202).

³⁰ Bohman (1996: 125) señala que estas habilidades para un efectivo funcionamiento político son: habilidad para iniciar un diálogo público o de formular propuestas acerca de un tema; la capacidad de participar en argumentos y contraargumentos; la habilidad para enmarcar un debate; encontrar la forma de armonizar las propuestas y tratar con puntos de vista conflictivos; y la habilidad para la retórica persuasiva, pero no manipulativa.

estas propuestas tratan de incorporar otros aspectos de los procesos participativos como las vinculaciones entre los espacios públicos y privados derivados de las nuevas aportaciones de las teorías sobre la gobernanza y el desarrollo. La definición de las capacidades colectivas es fundamental para fijar los objetivos y las políticas orientadas al desarrollo humano, por lo que algunas organizaciones, como PNUD y ECDPM, están centrando sus esfuerzos en el análisis de los procesos colectivos y sociales para la consecución del bienestar, y elaborando estrategias y metodologías orientadas al desarrollo de capacidades³¹.

A estas metodologías, hay que añadir los esfuerzos por encontrar modelos de dinámicas para la consecución del bienestar en distintas sociedades -el modelo de regímenes de Bienestar propuesto por el programa *WellDev* o el marco de procesos de consecución del Bienestar- que pueden ser útiles para la elaboración de un marco analítico de procesos de DHL (Dubois, Guridi, López Belloso, 2011:40-52). Destacar los trabajos de Gough y Wood (2004:1-14) sobre el régimen de bienestar que se centran en las diferentes fuentes de producción de ese bienestar (Estado, mercado, comunidad y familia) y las interrelaciones entre ellas. Estos autores han construido una matriz institucional con la intención de analizar las políticas y prácticas que afectan a los resultados de bienestar en diversos contextos sociales y culturales, que podría ser muy útil para avanzar en el análisis de la participación de las personas y comunidades en la toma de decisiones que les afectan.

En una línea similar, en estas dos últimas décadas, particularmente tras el *boom* de los presupuestos locales participativos y de otros métodos de participación ciudadana (Jubeto 2008: 5-9), también se han desarrollado otros debates de interés vinculados a la idea de la gobernanza democrática local, o lo que es lo mismo a que los gobiernos locales deben ser más responsables ante las aspiraciones ciudadanas y más efectivos en la provisión de servicios. Los tipos de participación y el grado de participación de la ciudadanía en relación con los modelos de administración han sido considerados elementos relevantes en los procesos de desarrollo, y por tanto se han incorporado a estos debates.

Desde diferentes sectores de la academia se ha insistido en que no todos los procesos participativos son positivos en términos de desarrollo transformador. White (2001: 161-163) distinguió entre participación nominal (cuando esta solo es formal); instrumental (cuando es un medio para lograr un resultado a bajo costo); representativa (cuando es un medio efectivo para que la población exprese sus intereses); y transformadora (cuando la participación es al mismo tiempo un medio de emancipación y un fin en sí mismo). Desde una perspectiva más instrumental³², la participación ciudadana se puede limitar al mero intercambio de información, a una simple consulta ciudadana, a la concertación entre autoridades y líderes, o ir más allá y alcanzar la cogestión o incluso la coproducción de servicios (Colino y Del Pino, 2008: 264-273).

³¹ El PNUD (UNDP, 2009: 4-7) partiendo de la idea de capacidades funcionales transversales ha elaborado una metodología propia. Esta idea tiene su origen en la distinción básica entre capacidades funcionales, transversales y técnicas. Las dos primeras se refieren a aquellas que se encuentran en toda colectividad pública o privada, independientemente de su complejidad o nivel territorial donde actúen, y que tienen que ver con la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos, programas o políticas. Mientras que las capacidades técnicas hacen referencia a los sectores profesionales o del conocimiento (gestión fiscal, agricultura, educación...), tienen un interés más instrumental y son dependientes de las capacidades funcionales, ya que sin estas no serían operativas. De esta forma, se han identificado cinco tipos de capacidades funcionales transversales que son necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos: 1) emprender un diálogo entre todas las partes interesadas; 2) analizar una situación y crear una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar; y 5) controlar y evaluar. De esta forma el PNUD ha establecido una metodología para los proyectos de cooperación, que también puede ser útil para las estrategias de desarrollo (UNDP, 2008:5-12), donde se otorga una especial relevancia a la segunda capacidad, en tanto que esta es fundamental para crear una visión del futuro colectivo y una definición de los objetivos a conseguir por ese grupo o sociedad. Mientras que los trabajos del ECDPM (Baser y Morgan, 2008:10) definen la capacidad colectiva como la habilidad colectiva o la aptitud de un sistema u organización para llevar a cabo una función particular o un proceso, dentro o fuera del sistema. Estos autores identifican las siguientes capacidades: 1) Compromiso y atracción; 2) realización de tareas o funciones logísticas y ofrecer servicios y técnicas; 3) relacionarse y conseguir apoyos y recursos; 4) adaptarse y renovarse; 5) equilibrar coherencia con diversidad. A pesar que el PNUD pone en el acento en lo procedimental, puede observarse el paralelismo y la complementariedad de ambas propuestas (Dubois, Guridi, López Belloso, 2011:29-37).

³² Otras clasificaciones similares distinguirían entre métodos de participación ciudadano-cliente; de democracia directa basada en nuevos métodos de consulta; deliberativos basados en el diálogo individual o colectivo; y de participación ciudadana directa en la gestión y toma de decisiones. O entre modelos de administración local, diferenciando entre burocráticos, gerenciales o relacionales (Alguacil, 2005:8-9).

Diferentes enfoques participativos

Para ir concluyendo este apartado conceptual sobre los procesos participativos en los procesos de desarrollo, se propone una clasificación preliminar de enfoques asociados a los procesos de desarrollo local.

Un primer enfoque sería el de desarrollo *participatorio*. El BM habla de un desarrollo *participatorio* o de una participación *pro pobre* que concibe la participación como un proceso en el cual todas las partes interesadas, especialmente las más pobres, forman parte del diseño, el control, la toma de decisiones y la distribución de los recursos comprometidos en los proyectos y programas (Bhatnagar y Williams, 1992:1-13). Este enfoque se preocupa por la conexión entre la participación y el buen gobierno, es decir por la interacción entre todos los actores públicos y privados (distintos niveles administrativos, grupos de interés, ONG, autoridades locales y colectivos más desfavorecidos de mujeres, pueblos indígenas y personas pobres) en el nivel de los proyectos de desarrollo local, y por los costes económicos y beneficios derivados de la participación.

Un segundo enfoque sería el de gobernanza democrática. El PNUD habla de fomentar la participación inclusiva, que junto al fortalecimiento de instituciones resolutivas, y una gobernabilidad democrática basada en los principios internacionales son las tres áreas de trabajo de su estrategia de gobernabilidad democrática. Para fomentar esta participación, la democracia necesita de canales eficaces que permitan que cada ciudadano y ciudadana emita un voto en elecciones libres y justas, participe en la esfera pública y promueva sus intereses a través de partidos políticos, organizaciones sociales comunitarias y voluntariado. A través de estos canales, las personas pueden articular sus demandas, presionar al funcionariado público y hacer que la representación de los gobiernos electos se responsabilice por sus acciones. Se trata de fomentar la participación inclusiva y el compromiso cívico a nivel local y nacional, otorgando un lugar destacado a los segmentos menos representados como las y los pobres, las mujeres y las minorías (PNUD, 2010: 19-20).

Y un tercer enfoque sería el transformativo y relacional. La participación transformativa (Hickey y Mohan, 2005:26-28) y la participación relacional (Alguacil, 2005:4-8) tratan de recuperar este concepto en un tono mucho más politizado y radical. En el primer caso, estos autores proponen la participación transformativa frente al de desarrollo participativo, para evitar el paternalismo o el bienestar universalista. No habría que entenderlo como la exaltación de las formas de vida locales, sino más bien como el empoderamiento de las comunidades a través de la descentralización política y relacionada con los procesos de cambio social y los derechos de ciudadanía y participación de los grupos marginales y subordinados. Mientras que en el segundo caso, la participación es concebida como una estrategia relacional para los niveles locales de gobierno, que considera imprescindible la consolidación de la alianza entre poderes formales locales y las entidades sociales para reorientar el modelo socioeconómico de una forma justa, para la transformación de las estructuras administrativas y societarias y de la cultura política existente a través de un tipo *ideal* de gestión de las políticas públicas basada en un modelo relacional.

Con esta clasificación de enfoques participativos se pretende evidenciar que la manera de concebir la importancia de la participación como dimensión en los procesos de desarrollo puede ser diferente para los distintos actores del desarrollo y la cooperación. Más adelante regresaremos sobre esta cuestión.

2.3. El enfoque de género como elemento fundamental en el cumplimiento de los derechos humanos y del desarrollo humano

A. Definición

Género: Este concepto se desarrolla en la teoría feminista a comienzos de los años setenta³³ aludiendo a la construcción social de la diferencia sexual. Desde ese momento esta distinción entre sexo y género ha sido utilizada y sigue siéndolo como herramienta de investigación y definición de nuevas estrategias para cambiar la situación de desigualdad entre mujeres y hombres. Tanto la práctica como la investigación de estos

³³ La socióloga feminista inglesa Ann Oakley utiliza ya en 1972 este concepto para diferenciarlo del sexo: «Sexo es un término de la biología, gender se emplea en psicología y con relación a procesos culturales. [...] Ser hombre o mujer, niño o niña, es tanto la manera de vestirse, gestos, actividad, red social y personalidad como los órganos genitales que uno tiene» (Oakley 1972:158).

grupos han generado conceptos clave para transformar las relaciones entre mujeres y hombres (sistema sexo-género, identidad de género...) pero uno de los aspectos imprescindibles es la visibilización y el cuestionamiento de las relaciones de poder existentes entre mujeres y hombres. En 1985 estas reflexiones se visibilizan en el ámbito del desarrollo y la cooperación durante la III Conferencia Mundial de la Mujer³⁴.

Género en el desarrollo: Este enfoque ha sido desarrollado por diferentes autoras³⁵ y por los movimientos feministas para asegurar la igualdad y equidad de género en los países empobrecidos, incorporando tanto el análisis de las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres en los contextos, como en la planificación de género en los procesos de desarrollo. El objetivo es definir políticas y procesos transformadores para la construcción de relaciones justas e igualitarias. Este enfoque se desarrolla mediante las estrategias de empoderamiento de las mujeres y de transversalización de la perspectiva de género en todo el ciclo de la cooperación.

B. Evolución

Desde los años cincuenta en el ámbito de la cooperación y el desarrollo surgieron acciones diversas dirigidas a las mujeres, todas ellas relacionadas con los modelos económicos imperantes y específicamente con los modelos de desarrollo que desde las instituciones internacionales y agencias gubernamentales se impulsaban.

El enfoque de Bienestar es el primero que aborda el trabajo con las mujeres³⁶, comienza en los años cincuenta y sesenta, pero sigue dándose en la actualidad. Su objetivo era integrar a las mujeres en el desarrollo, pero en la práctica la mayoría de los programas se centraban en la donación de alimentos, educación nutricional y planificación familiar. Con las mujeres se impulsaba una cooperación mayoritariamente asistencial a diferencia del trabajo con los hombres implicados en proyectos de generación de infraestructuras. Las mujeres eran vistas como receptoras pasivas y como otro grupo vulnerable, unido a la infancia y la tercera edad y su papel era siempre secundario tanto en la economía como en los procesos de desarrollo en general. Así reproducían los roles tradicionales de las mujeres y utilizaban su trabajo gratuito, reforzando la división sexual del trabajo³⁷.

La fuerza del movimiento feminista en Europa y en EEUU en los años setenta, y la investigación y denuncia en torno a la invisibilización de las mujeres en los procesos de desarrollo por autoras como Ester Boserup (Zabala, 2010:4) llevaron a que las NN.UU. definieran 1975 como el Año Internacional de la Mujer, y convocaran la I Conferencia Mundial de la Mujer en México con el objetivo de fomentar la reflexión y definición de estrategias nacionales e internacionales³⁸. Es en este contexto cuando surge el enfoque Mujer en el Desarrollo (MED) cuyo objetivo principal era visibilizar la situación y rol de las mujeres en el desarrollo y

³⁴ En esta III Conferencia de Nairobi las representantes de los países en desarrollo cuestionaron el enfoque de Mujer en el Desarrollo promovido hasta el momento y defendieron «la necesidad de promover un paradigma alternativo, en el cual los problemas de las mujeres no fueran considerados en forma aislada, sino como el resultado de un "sistema de género" que les impone roles dependientes y marginales en la sociedad» (Rigat-Pflaum, 2008:42). Más concretamente fue la red de mujeres del Sur DAWN quien presentó un documento haciendo hincapié en la importancia del empoderamiento de las mujeres y las relaciones de poder entre los sexos y visibilizando el patriarcado como causa estructural de la desigualdad.

³⁵ Ver apartado siguiente relativo a la evolución de los enfoques y las definiciones relacionadas con este concepto desarrolladas por Clara Murguialday en el Diccionario de Ayuda Humanitaria de Hegoa (2000).

³⁶ Los distintos enfoques que se plantean no son estancos, ni en el tiempo ni en la forma, ya que en la mayoría de las ocasiones no se dan modelos puros y, aunque a lo largo de este documento aparece una sucesión temporal de los mismos, en la realidad los enfoques han ido coincidiendo y manteniéndose a lo largo del tiempo, llegando todavía en la actualidad a darse ejemplos de aquellos que se consideran «ya superados» en la teoría.

³⁷ Todo ello se resume claramente en los tres supuestos en los que la antropóloga social inglesa Caroline Moser (Moser, 1991:26) plantea que se basa este enfoque: «En primer lugar, que las mujeres son receptoras pasivas del desarrollo más que participantes activas en el mismo. En segundo lugar, que la maternidad es el rol primordial de la mujer. En tercer lugar, que la crianza y cuidado de los hijos es la actividad que con mayor efectividad puede desempeñar la mujer en el desarrollo económico».

³⁸ El desarrollo de esta conferencia visibilizó la multitud de desigualdades y la complejidad de esta temática definiendo que este año sería el primero de la Década de NN.UU. sobre Igualdad y Desarrollo (1975 - 1985). Al mismo tiempo se planificó una conferencia final y otra intermedia para dar seguimiento y evaluar los resultados logrados durante esta década.

fomentar su participación activa en la producción, tanto dentro como fuera del hogar. Para ello se propuso un incremento de la investigación y de los proyectos centrados en las mujeres que posibilitaran ese mayor acceso a la producción (capacitación, crédito...). Este enfoque se implementó a través de tres estrategias: equidad, antipobreza y eficiencia.

La estrategia de equidad es la más transformadora dentro de este enfoque, ya que visibiliza el patriarcado como causa de las desigualdades entre mujeres y hombres y, para cambiar esta situación, propone la reforma de las estructuras de poder y programas de igualdad de oportunidades (que afectan tanto al ámbito público como al privado). Esta estrategia, en lo que a la posición de las mujeres se refiere, suponía altas inversiones económicas e importantes cambios políticos para los gobiernos y para las agencias de cooperación, por lo que terminó sustituyéndose por la estrategia antipobreza.

Las estrategias antipobreza y eficiencia se caracterizan por aspectos como la homogeneización e instrumentalización de las mujeres, el mantenimiento de las desigualdades de género y la falta de cuestionamiento de las relaciones desiguales de poder entre los sexos y sus causas estructurales. Y la estrategia de eficiencia se propone mejorar la participación económica de las mujeres y, en consecuencia, avanzar hacia una mayor igualdad entre mujeres y hombres, de tal manera que la mejora de la situación de las mujeres se convierte en un medio para la reducción de la pobreza y del logro del desarrollo. La igualdad de género no es vista como un fin en sí mismo. Esta estrategia mantiene la propuesta de proyectos productivos para las mujeres, aprovechándose de su trabajo gratuito y su utilización en el nivel comunitario. A pesar de las críticas y argumentaciones que se han planteado sobre esta estrategia de la eficiencia por no ser capaz de transformar las desigualdades de género, en la actualidad continúa

siendo muy utilizada por organismos multilaterales, agencias de cooperación y ONGD.

La economista Naila Kabeer (1994:25) plantea que la instrumentalización de las mujeres que se da en este enfoque MED (sobre todo en la estrategias de eficiencia y antipobreza) visibilizó que «el problema no era tanto que las mujeres necesitaran el desarrollo, sino que el desarrollo necesitaba a las mujeres». En resumen, este enfoque incorporó a las mujeres, aunque sin contar con la posibilidad de participar en la toma de decisiones de los procesos de desarrollo, sin incluir sus intereses estratégicos y manteniendo un papel secundario respecto al de los hombres.

Como hemos mencionado con anterioridad, fue a mediados de los ochenta, más visiblemente en la III Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi, cuando las reflexiones del movimiento feminista entorno a las relaciones de poder y el sistema sexo-género vinculadas al desarrollo se trasladan al ámbito internacional, dando lugar al enfoque de Género en Desarrollo (GED). Este, se define como un enfoque alternativo contextualizado en un sistema de género y con el patriarcado como causa estructural de la desigualdad³⁹.

C. Género y Desarrollo Humano Local

Como planteábamos en los apartados previos sobre el DHL y participación, el enfoque de capacidades ha sido clave para el desarrollo de estos conceptos y su incorporación a la cooperación al desarrollo. Centrándonos en la equidad de género, este enfoque ha supuesto una superación de modelos de desarrollo meramente economicistas o basados exclusivamente en las necesidades básicas y retoma aspectos imprescindibles para la transformación de las desigualdades de género como la libertad, la agencia o el derecho a la participación⁴⁰. Entre las autoras que han trabajado esta conexión entre el Género en Desarrollo y el enfoque de capacidades destaca Martha Nussbaum (2002) que en

³⁹ Aunque en algunos momentos pudiera parecer que el enfoque GED coincide con la estrategia de equidad incluida en el enfoque MED, como plantea Idoe Zabala (2010:9) son bastante diferentes. El enfoque GED comparte con la estrategia MED que ambas surgen del movimiento feminista y que abordan los intereses estratégicos de las mujeres, sin embargo el enfoque GED cuestiona que el desarrollo beneficie a todos los hombres por igual, que las mujeres, en su diversidad, vivan de la misma forma la opresión o que quieran un modelo de desarrollo occidental.

⁴⁰ «La emergencia del concepto de desarrollo humano, como paradigma de desarrollo, supone un cambio sustancial con respecto al debate del papel de las mujeres en el desarrollo y plantea nuevas posibilidades para la transformación de las relaciones de género desde un marco de derechos y el avance de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas» (Cruz, 2007:22).

su esfuerzo por identificar las capacidades humanas centrales ha subrayado que estas son esenciales para la formulación de unas políticas más justas socialmente y que contemplen la equidad entre mujeres y hombres.

Con unos años de antelación, el propio PNUD en sus esfuerzos por hacer operativas las ideas del Desarrollo Humano a través de sus IDH, ha puesto en marcha algunas mediciones específicas sobre el género en el desarrollo humano, en concreto el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación del Género (IPG)⁴¹. Lo principal de estos índices es que incluyen la potenciación de las mujeres como una de sus metas y denuncian la inexistencia de sociedades donde mujeres y hombres dispongan de las mismas oportunidades. Estos índices han tenido una periodicidad anual, lo que ha permitido un seguimiento de avances y retrocesos en el desarrollo relativo al género y en su potenciación. A pesar de ello, esta cuestión del género en el desarrollo humano no ha estado suficientemente presente en los siguientes informes del PNUD y sigue sin profundizarse en los desafíos relacionados con el género y las capacidades humanas, y sin perfeccionarse los indicadores de género en el desarrollo humano⁴².

La evolución de las ideas sobre el Desarrollo Humano (incluido el DHL), debe vincularse a la progresión del

enfoque de Género en el Desarrollo (GED). Este enfoque se ha desarrollado en la década de los noventa y ha ido concretándose en las estrategias de empoderamiento de las mujeres y la transversalidad de género que, sin duda alguna, han contribuido al pensamiento sobre el enfoque de capacidades⁴³. En consecuencia el Desarrollo Humano y el Desarrollo Humano Local están directamente relacionados con el GED, en tanto que comparten muchas de sus bases políticas y metodológicas, y asumen los procesos participativos como claves para generar transformaciones reales desde lo individual a lo colectivo. En este estudio particularmente nos interesa la redistribución de la participación política desde la perspectiva de género, tanto en la política formal organizada, como en los espacios y movimientos sociales.

En el desarrollo humano y en el GED es fundamental el protagonismo, la visibilización, el fortalecimiento y la participación del movimiento de mujeres y feminista como un sujeto político clave en los procesos de reconocimiento de los derechos de las mujeres y en la construcción de alternativas para la generación de nuevas relaciones entre mujeres y hombres. Esta participación, transformadora que no tutelada, debe facilitarse desde los procesos de construcción de poder local hasta el nivel internacional y, particularmente, en la construcción de las nuevas agendas del desarrollo⁴⁴.

⁴¹ Estos índices se incorporaron en el Informe de DH de 1995 «La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos». El IDG retoma los logros de cada país en las áreas del IDH, incorporando las desigualdades de género en cuanto al grado de dicho adelanto en el conjunto de los países. Cuanto mayor es la disparidad en un país en estos temas, más bajo es el IDG comparado con su IDH. Mientras que el IPG examina si hombres y mujeres están en condiciones de participar activamente en la vida económica y política, y en la adopción de decisiones de los diferentes países. Para ello evalúa en mujeres y hombres diferentes variables: el ingreso per cápita, la participación en empleos clasificados como profesionales y técnicos, y como administrativos y ejecutivos; y la proporción de escaños parlamentarios (Cruz, 2007).

⁴² Como plantea Carmen Cruz (2007) entre los desafíos de género que se plantean al paradigma del Desarrollo Humano se podrían subrayar los siguientes: 1) La necesidad de articulación entre el desarrollo humano, el enfoque de género y los derechos humanos, que retome la idea de justicia; 2) Definir una nueva gobernabilidad global que incluya una transformación de las instituciones existentes y la creación de nuevas estructuras globales que puedan impulsar el enfoque de desarrollo humano; 3) Tener cuidado con la posible instrumentalización del enfoque; 4) La incorporación de las esferas de la producción y reproducción en la medición y conceptualización del trabajo; 5) La necesidad de acotar el concepto de libertad. A su entender, también sería interesante retomar la teoría y práctica feminista, especialmente de la economía feminista, para la mejora de estos indicadores, así como su vinculación con otros instrumentos actuales como los ODM.

⁴³ Tanto la estrategia de empoderamiento como de transversalidad, además de abordar el conjunto de las esferas de la vida (política, económica y sociocultural) han hecho hincapié en aspectos estratégicos relacionados con la redistribución del poder entre mujeres y hombres: los derechos sexuales y reproductivos, la autonomía económica, la participación política en todos los niveles, la lucha contra los fundamentalismos y por estados laicos, entre otros.

⁴⁴ Como plantea María Teresa Blandón: «No se puede definir el desarrollo sin conocer y establecer vínculos empáticos con las múltiples realidades que vivimos las mujeres. No necesitamos protección sino todos los recursos posibles para convertirnos en verdaderas interlocutoras frente al estado, la cooperación y otros actores sociales, para participar en la definición del modelo de desarrollo que necesitan nuestras sociedades. Necesitamos interactuar» (Torrecilla, 2010:9).

Más específicamente, en la política formal organizada del ámbito local debemos establecer un análisis de las estructuras del hogar, la comunidad y los gobiernos locales, planteando estrategias para la transformación de las desigualdades de género en cada una de ellas, pudiendo definir mecanismos para el cambio dentro de las estructuras actuales (sistemas de cuotas, políticas y programas de acción afirmativa, acceso a los recursos necesarios para la participación...) o planteando nuevas estructuras democráticas más participativas. En todo caso no se pueden separar ninguna de estas medidas de la necesidad de cambios en la propia cultura política y de la influencia de las estructuras económicas y del mercado.

En todos los espacios de participación mencionados es imprescindible hacer frente a los obstáculos que están impidiendo la participación de las mujeres, entre ellos destacamos: la pobreza, las políticas de exclusión, la desproporcionada responsabilidad de las mujeres en las tareas del hogar, los roles de género y valores tradicionales, los regímenes que insisten en la seguridad y recortan libertades civiles, así como la persistencia de la violencia por motivos de género (Demetriades, 2009:7).

Retomando las estrategias del enfoque GED, el concepto de empoderamiento⁴⁵ se refiere a un proceso complejo y a largo plazo que reconoce la desigualdad y cómo las mujeres experimentan la opresión de distintas maneras según su clase, etnia, historia y posición dentro del orden económico internacional (Zabala, 2005:47). El empoderamiento implica tres

dimensiones, la personal, de las relaciones cercanas y la colectiva⁴⁶, que van unidas a la toma de conciencia de la desigualdad, el trabajo en colectivo con otras mujeres y el empoderamiento político posterior que posibilita la transformación de las desigualdades de género. Esta concepción del poder pone el acento en el proceso de *su* adquisición y no tanto en el grado en el que se posee o ejerce. Se habla de un concepto complejo en el que es importante la participación activa del propio sujeto⁴⁷.

Es en este punto donde hay que relacionar el concepto de empoderamiento con la idea de agencia vinculada al desarrollo humano. El desarrollo humano conceptualiza la agencia reconociendo que los seres humanos no son pasivos en el desarrollo, y que la participación de cada persona en el logro de los objetivos del desarrollo humano es un elemento relevante. Este tratamiento de la agencia lo acerca a los conceptos de empoderamiento de las mujeres, en tanto que estos se relacionan con el aumento de sus capacidades y de su agencia. Aunque también se perciben algunas diferencias, en tanto que el empoderamiento de las mujeres, como estrategia, tiene un recorrido diferenciado desde el enfoque de derechos y desde los grupos de mujeres, y mientras que el enfoque de capacidades se fundamenta en la libertad, el del empoderamiento resalta los aspectos del poder, por lo que para el caso de los grupos de mujeres, convendría abordar las cuestiones relativas a los recursos y sus funcionamientos en términos de relaciones de poder (De la Cruz, 2007).

⁴⁵ Como plantea la antropóloga Kate Young (1997:104-105): «Comprende la alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género. [...] Las teóricas y activistas feministas, aunque aceptan y, más aún, hacen énfasis en la diversidad, sin embargo sostienen que las mujeres comparten una experiencia común de opresión y subordinación, cualesquiera que sean las diferencias en las formas que éstas asumen». Esta misma autora destaca el potencial transformador que puede convertir una necesidad práctica en estratégica y un proceso participativo de desarrollo en un elemento de empoderamiento colectivo, este potencial transformador es clave para el desarrollo de un empoderamiento que pretenda cambios sustanciales de la realidad hacia relaciones más justas entre mujeres y hombres.

⁴⁶ Dimensiones del empoderamiento: a) Personal: desarrollar el sentido del ser, la autoconfianza y capacidades; b) Relaciones cercanas: desarrollar la habilidad para negociar y tomar decisiones en este ámbito; c) Colectiva: trabajar conjuntamente para lograr un mayor impacto en las estructuras políticas o para establecer un nuevo modo de acción más colectivo. Esta dimensión tendría un nivel local/informal y otro internacional/formal.

⁴⁷ Se distingue entre cuatro clases de poder: *poder sobre*, *poder desde dentro*, *poder con* y *poder para* (Rowlands, 1997:218-223). Estas tres últimas clases, a diferencia del *poder sobre*, son de suma positiva e implican una nueva visión o forma de comprender el poder basado en el poder compartido y en la generación de nuevas relaciones sociales. Aunque cuando se trata de las demandas para el logro de la equidad de género que implican distribución del poder, la reclamación del poder de suma cero encontrará infinidad de resistencias (Razavi y Miller, 2005:6).

Lo cierto es que en los últimos años han proliferado las críticas a la inadecuada interpretación o aplicación de esta estrategia (Young, 1997:106; Zabala, 2005:47):

- I. Se ha planteado el empoderamiento como un proceso que puede darse de arriba hacia abajo o desde fuera, olvidándose la importancia de generar procesos participativos en los que las personas sean las protagonistas y que el propio proceso genere capacidades.
- II. Se ha generalizado el pensamiento de que es un tema *de mujeres* sin cuestionar ni las estructuras actuales ni las relaciones entre las mujeres y los hombres, ni el papel y responsabilidad de estos como colectivo.
- III. Se ha simplificado el proceso de empoderamiento centrándolo únicamente en la dimensión individual, olvidando la colectiva. En particular, se ha vinculado el empoderamiento a la autoconfianza empresarial y a otras ideas que potencian la visión emprendedora de las personas, lo que provoca la hegemonía de una visión neoliberal del empoderamiento inspirada en valores individualistas, y que descuida las otras dimensiones del empoderamiento (relaciones cercanas y colectivas) y su potencial transformador.

Como hemos apuntado, la otra estrategia central del enfoque GED es la transversalización de la perspectiva de género⁴⁸ o *mainstreaming* de género que aboga por situar las cuestiones de la equidad de género en el centro de las decisiones políticas de toda estructura institucional, así como en la consecuente asignación de recursos. Este enfoque se asumió explícitamente en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing aprobada en la IV Conferencia mundial sobre la Mujer (1995), donde se concretaron sus objetivos estratégicos y se recogieron las medidas que debían adoptar los gobiernos, la comunidad internacional, las ONG y el

sector privado para eliminar los obstáculos que entorpecían el avance de las mujeres. Sobre este concepto es importante destacar algunas claves:

- I. La transversalización no es el fin sino un medio para el logro de la igualdad de género.
- II. No debe implicar únicamente a las mujeres, sino también a los hombres, las relaciones de poder y las estructuras políticas, económicas y socioculturales.
- III. No debe sustituir a las políticas específicas de igualdad de género y empoderamiento, sino que son complementarias.
- IV. Implica análisis de las causas profundas de la desigualdad y cambios estructurales.
- V. Es un proceso político a la vez que técnico, por ello una voluntad política decidida y clara de los distintos actores implicados es imprescindible para el éxito de esta estrategia.

Tras más de dos décadas desde su definición, ya hay multitud de análisis que nos hablan de la aplicación de esta transversalización. En el caso de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de cooperación y desarrollo, destacamos aquí la clasificación que distingue entre políticas ciegas al género, es decir las que no reconocen desigualdades y reproducen y excluyen a las mujeres del desarrollo, y las conscientes de género, aquellas otras políticas que, conscientes de esas desigualdades, visibilizan tanto a mujeres y hombres como agentes de desarrollo (Kabeer, 1994)⁴⁹.

A día de hoy la mayoría de los procesos y proyectos de desarrollo incorporan, de una u otra manera, alusiones a la incorporación de la perspectiva de género, aunque con resultados dispares, tanto en el proceso como en los impactos. Entre las políticas conscientes de género pueden encontrarse objetivos y acciones muy diferentes, algunas específicas para mujeres, otras centradas en la satisfacción de necesidades prácticas,

⁴⁸ Una de las definiciones más utilizadas es: «El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas» (Consejo de Europa, 1999:26).

⁴⁹ Políticas ciegas al género: aquellas que no sólo no reconocen las desigualdades de género sino que las reproducen y excluyen a las mujeres de los beneficios del desarrollo. Políticas conscientes de género: visibilizan tanto a las mujeres como a los hombres como agentes de desarrollo y son conscientes de las desigualdades así como de que mujeres y hombres cuentan con necesidades e intereses diferenciados. Esta autora clasifica las políticas conscientes de género en: neutrales, específicas y redistributivas, según el potencial transformador de las mismas en términos de género (Kabeer, 1994).

aunque son escasos los casos de políticas redistributivas de género, que incluyan un análisis de las causas estructurales de la desigualdad y que, en consecuencia, planteen medidas transformadoras de la realidad.

Aunque se han dado avances, los retos actuales pasan por analizar e investigar las razones por las que las estrategias de empoderamiento y transversalidad de género presentan amplias deficiencias en su aplicación. Una de las claves es que la esencia del problema

se invisibiliza por el consenso que hay sobre el discurso sobre género, lo que ha dado como resultado una agenda oculta de oposición patriarcal que es necesario visibilizar, comprender y analizar como prerequisite para seguir avanzando en la equidad entre mujeres y hombres (Lowngwe, 1997:148-149).

3. Análisis de las políticas autonómicas de cooperación desde un enfoque participativo y de equidad de género

En este apartado queremos realizar un balance general de los pasos dados por las autoridades autonómicas de cooperación para integrar la participación y el género en los proyectos y programas que llevan a cabo, por lo que revisaremos sus marcos jurídicos e instrumentos de planificación para tratar de identificar fortalezas y dificultades, sobre las cuales ofrecer algunas pistas para seguir avanzando en la incorporación del DHL, y en particular para fortalecer los procesos participativos y de género.

A continuación analizamos los contenidos de las leyes autonómicas y los últimos planes directores de cooperación de cada una de las Comunidades Autónomas (ver anexo 1) con el objetivo de determinar cuál es el marco normativo y los objetivos de las políticas autonómicas de cooperación para incentivar la participación política en la toma de decisiones y la igualdad entre hombres y mujeres.

3.1. El DHL y el enfoque de participación en las diecisiete políticas autonómicas de cooperación

Advertir que en este trabajo nos hemos centrado más en el enfoque participativo de los procesos de desarrollo en las comunidades del sur, aún sabiendo que este enfoque complejo y multidimensional también debería afectar a las estructuras de la propia cooperación y de los diversos actores que la componen⁵⁰. El estudio de los procesos participativos de los actores descentralizados en el diseño de las políticas públicas de cooperación es un tema relevante que debería ser abordado en futuras investigaciones.

A diferencia de lo que sucede con la dimensión de género y sus enfoques MED y GED, resulta complicado concretar la dimensión participativa en enfoques específicos que puedan ser trasladados al ámbito de la cooperación internacional al desarrollo. Tradicionalmente, los

⁵⁰ Como ejemplo todas las leyes autonómicas de cooperación dedican un capítulo a participación de la sociedad civil de cada Comunidad Autónoma, a través de los Consejos de Cooperación u otras estructuras, aspectos directamente relacionados con los procesos participativos, que en este trabajo de investigación no se van a tener en cuenta.

distintos actores han mostrado diferentes actitudes en torno a la participación en el desarrollo.

En ocasiones, se han fomentado una participación por invitación o tutelada⁵¹ que ha tenido diferentes grados de intensidad, y en otras han acompañado procesos de participación real a iniciativa de las mismas comunidades, donde la participación ha sido concebida como un objetivo en sí mismo, y como una de las condiciones básicas de la democracia plena y el desarrollo humano.

A falta de un modelo analítico más acabado sobre estos procesos para el DHL, con lo comentado en los apartados conceptuales y las aproximaciones a los enfoques participativos, nos aventuramos a establecer una triple tipología de enfoques participativos que nos pueda resultar útil para el análisis de las cooperaciones autonómicas que se va a realizar a continuación:

- I. Aquellas cooperaciones autonómicas que prácticamente no tienen un enfoque de participación y desarrollo humano o que tienen un enfoque totalmente despolitizado de desarrollo *participatorio* donde la comunidad está tutelada por un actor externo que invita a las comunidades a participar en los proyectos con el objetivo de ganar eficiencia, abaratar los costes y la sostenibilidad del proyecto. Los actores de la cooperación impulsores de esta forma de entender el papel de la participación en el desarrollo, priorizarían las instituciones fuertes y el buen gobierno a la democracia representativa, y fomentarían procesos participativos nominales o instrumentales, limitados al intercambio de información y a simples consultas ciudadanas y a métodos de ciudadano-cliente.
- II. Aquellas otras que tienen un enfoque de gobernanza democrática, donde se insiste más en el fortalecimiento institucional que en la participación como capacidad humana o que tienen un enfoque poco politizado de gobernanza democrática, donde la participación puede ser tutelada o en ocasiones
- III. Aquellas otras que tratan de incorporar un enfoque participativo ciudadano y/o comunitario, además, o más allá del enfoque de la gobernanza democrática, o que tienen un enfoque participativo más transformativo y relacional inspirado en las ideas de las capacidades humanas y el desarrollo humano. Pretende un funcionamiento político efectivo para los sectores excluidos que contrarreste los privilegios de las elites, y que fomente la solidaridad entre los grupos más excluidos y los más privilegiados. Es un enfoque que busca el empoderamiento individual y colectivo, entendiendo la participación como un medio para la emancipación y como un fin en sí mismo, particularmente de los sectores más excluidos. Contempla los saberes locales democráticos, y que defiende que la gestión de los asuntos públicos se inspire en un modelo relacional donde la ciudadanía delibera con los poderes públicos y los otros actores, y participa directamente en la toma las decisiones y en la gestión cuando así lo estima necesario.

⁵¹ Quienes ven la participación básicamente como un medio, la defienden con el argumento de que permite obtener resultados en el campo social muy superiores a otros modelos organizativos tradicionales y de arriba abajo, como los burocráticos y los paternalistas. Es decir, la participación permitiría: ganar en eficiencia, al contar con el apoyo y recursos de la población local; abaratar los costes de los proyectos, mediante la transferencia de parte de los mismos a la población beneficiaria; y, algo importante, garantizar una mayor sostenibilidad de los proyectos una vez dejen de recibir apoyo externo, sólo posible en la medida en que la población sienta los proyectos y los resultados como algo propio. La intensidad de esta participación tutelada puede variar: desde que la población local colabore en la ejecución de los proyectos locales que han sido previamente planificados desde fuera de la comunidad sin consultarles; hasta que la opinión local se tome en cuenta a la hora de diseñar los proyectos o programas, pero mediante *consultas rápidas* efectuadas por especialistas externos o externas.

Aún cuando los diferentes gobiernos autonómicos no comparten sus puntos de vista sobre el desarrollo, la nueva agenda internacional del desarrollo y la finalidad de la cooperación descentralizada, resulta un tanto complicado el traslado de la categorización anterior a sus políticas de cooperación. Sin embargo, es evidente que los distintos enfoques de participación de las cooperaciones autonómicas van a estar determinadas precisamente por las distintas concepciones del desarrollo, los derechos humanos y la democracia; por su posicionamiento crítico o acrítico ante la agenda de los ODM y la eficacia de la ayuda; y por el sentido de su cooperación, bien al servicio de la cooperación central del estado, o bien al servicio de una lógica propia y de los actores descentralizados.

Según estos criterios, y el análisis realizado se podrían clasificar las diferentes CC.AA. como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificación de las CC.AA en función del enfoque de participación		
Sin enfoque de participación y Desarrollo Humano	Enfoque de gobernanza democrática	Enfoque participativo ciudadano/comunitario
Aragón* Canarias Extremadura Madrid Murcia	Andalucía Cantabria Castilla La Mancha Castilla León Galicia Valencia	Asturias Balears* Cataluña La Rioja Navarra* Euskadi

*Con algunas precisiones.

Fuente: elaboración propia.

A. Falta enfoque de participación, democracia y desarrollo humano

Teniendo en cuenta los principios generales y objetivos de las leyes y planes directores autonómicos relacionados con la democracia y participación, las prioridades horizontales y sectoriales y el grado de integración de los elementos o enfoques participativos en las respectivas políticas autonómicas de cooperación podríamos establecer un primer grupo de CC.AA. (Canarias, Extremadura, Madrid, Murcia⁵² y, con algunas matizaciones, Aragón) que no relaciona la democracia y la

participación con el enfoque de capacidades del desarrollo humano.

Prácticamente todas las leyes autonómicas y planes directores siguiendo las directrices fijadas por los organismos internacionales (particularmente el PNUD) y la cooperación española central contemplan el desarrollo humano como principio u objetivo general de sus acciones de cooperación (tal vez la salvedad pueda ser Canarias, que no contempla esta cuestión en su Ley 4/2009 de cooperación). Según el enfoque de desarrollo humano, la participación en la toma de decisiones es considerada una de las capacidades centrales del ser humano. Aunque Canarias, Extremadura, Madrid, y Murcia fijen prioridades horizontales o sectoriales que tienen que ver con el fortalecimiento de la sociedad y de las instituciones, particularmente de las locales y regionales, no conectan con esta visión de la participación y el desarrollo humano. Además, en el caso de Madrid y Extremadura, prácticamente se asumen los objetivos de Gobernabilidad Democrática de la cooperación española, por lo que no tratan de construir un enfoque propio de participación y desarrollo. En el caso de Murcia y Canarias, no se precisan las medidas para avanzar en el fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y la defensa de los derechos humanos, por lo que se puede afirmar que tampoco hay un planteamiento claro de participación en relación con el desarrollo humano.

El caso de Aragón es un poco diferente, hasta el extremo que podría valorarse incluirlo en el siguiente grupo de CC.AA.. Aunque, formalmente, se acepta el enfoque de desarrollo humano como propio de la cooperación aragonesa, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil aparecen más vinculados a la promoción de los derechos económicos, laborales, sociales y culturales, contemplando algunos apoyos a programas específicos en esta materia y tratando de incluir la defensa de los derechos humanos como transversal en el conjunto de las iniciativas que apoya. La participación democrática en la toma de decisiones es vista como un derecho que facilita el acceso a los DESC.

⁵² Señalar que la Región de Murcia es la única comunidad autónoma que no cuenta con una planificación estratégica plurianual o Plan Director de cooperación al Desarrollo.

B. La gobernanza democrática

Tradicionalmente las cooperaciones descentralizadas han subrayado la ventaja comparativa que suponía su mayor cercanía respecto a la ciudadanía. Sin embargo, en la década de los noventa y parte del nuevo milenio, la agenda de la cooperación internacional ha estado centrada en el desarrollo, buen gobierno y democratización de los Estados, por lo que los espacios y actores subestatales habían ido perdiendo protagonismo en las estrategias de desarrollo. Sin embargo, coincidiendo con el periodo de creciente institucionalización de las cooperaciones autonómicas, los gobiernos subestatales han considerado alinear sus esfuerzos de mejora de las instituciones locales y los procesos de toma de decisión de sus socios con los objetivos de la gobernanza democrática que se han impulsado desde el PNUD y del discurso dominante del desarrollo y la cooperación (Noferini, 2010:171-172).

Algunos gobiernos autonómicos han entendido que sus capacidades institucionales, su liderazgo político, su capacidad de movilización de los agentes territoriales y su experiencia en la gestión de los servicios públicos eran ventajas comparativas se podían aportar a este nuevo enfoque de gobernanza democrática local.

Andalucía, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla León, Galicia y Valencia han construido su enfoque participativo para el desarrollo priorizando esta dimensión institucional y de las relaciones entre la sociedad y las autoridades estatales (particularmente las locales y regionales). Esto tampoco significa que el fortalecimiento de la participación como capacidad individual y colectiva haya desaparecido, aunque en el caso de las políticas autonómicas de estas comunidades este otro enfoque parece que está quedando en un segundo plano. A diferencia del grupo anterior, entre los principios y objetivos generales relacionados con desarrollo humano se señalan la participación democrática, la gobernabilidad democrática y la participación endógena.

Aunque la formulación de las prioridades horizontales y sectoriales entre estas CC.AA. sea diferente (fortalecimiento institucional, administrativo y social, gobierno y sociedad civil, fortalecimiento de estructuras democráticas y participación ciudadana, poder local, gobernabilidad democrática...) se puede encontrar en todas ellas elementos comunes relacionados con el objetivo de pretender avanzar en la consecución de sociedades fuertes, democráticas y participativas y articular autoridades

políticas eficaces y legítimas. La diferencia entre estas CC.AA. estriba en el grado de integración de este enfoque de gobernanza democrática en su respectiva política de cooperación. Mientras Andalucía y Cantabria apenas son capaces de establecer en sus Planes Directores algunas medidas y acciones concretas para que su cooperación autonómica se oriente a los objetivos de la gobernanza democrática, el resto (Castilla La Mancha, Castilla León, Galicia y Valencia) empiezan a establecer este enfoque como preferente en el conjunto de sus acciones, y a fijar algunos indicadores para el seguimiento y evaluación de los proyectos y programas relacionados con este sector.

C. Un enfoque más transformativo

Sin una clara contraposición a los planteamientos de gobernanza democrática local asumida por el grupo anterior de CC.AA., podemos identificar otro grupo (Asturias, Cataluña, La Rioja y Euskadi), que parecen insistir más en el objetivo de la participación de las personas y los colectivos como una capacidad humana, que en la vinculación entre espacio público y privado para conseguir sociedades e instituciones fuertes. Resulta más complicado incluir plenamente a Baleares y Navarra en este grupo, en tanto que en sus leyes y planes directores se reconoce de forma clara su opción por un enfoque de capacidades que alude a la participación, aunque centran su atención en una definición de gobernanza democrática.

Inspirándose en el marco teórico que ofrece el desarrollo humano y el enfoque de capacidades, aunque trascendiendo el enfoque de participación y gobernanza democrática promovido desde el PNUD, el conjunto de estas CC.AA. han comenzado a hacer nuevas propuestas teóricas y prácticas con un enfoque crítico de desarrollo humano donde la participación democrática recupera sus dimensiones más dialógicas y transformativas. Coincide además que, algunas de estas CC.AA., particularmente Euskadi y Catalunya son críticas con la agenda dominante de la lucha contra la pobreza y de la eficacia de la ayuda, y están centradas en fortalecer sus propios modelos de cooperación descentralizada orientados al acompañamiento de los procesos de DHL.

Además de la participación democrática, entre los principios generales y objetivos de la cooperación de estas CC.AA. relacionados con el desarrollo humano y enfoque de capacidades se señalan: la participación inclusiva

(Asturias), el empoderamiento (Asturias, Euskadi, Catalunya), potenciación de las personas (Euskadi, Navarra) la apropiación democrática (Asturias, Baleares, Catalunya), capacidades colectivas (Catalunya, La Rioja), y la conexión entre derechos humanos y capacidades humanas (Catalunya, Euskadi, Navarra).

Estos objetivos participativos y democráticos se concretan en unas prioridades horizontales y sectoriales más transformativas en los planes estratégicos de cooperación de estas CC.AA. Entre las prioridades horizontales, algunas se marcan la generación de capacidades colectivas, locales e institucionales como prioridad transversal (Euskadi, Navarra, La Rioja), mientras que otras priorizan la gobernanza democrática local con especial atención al fortalecimiento de los procesos participativos sociales (Asturias, Baleares, Cataluña). En lo que respecta a las prioridades sectoriales las formulaciones son diferentes⁵³, aunque en cada una de ellas se encuentran mencionados implícita o explícitamente, la gobernanza democrática local con énfasis en la participación de la sociedad civil, el empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades.

Al igual que en el grupo anterior el grado de integración de este enfoque participativo más transformativo en las políticas autonómicas es diferente. Baleares, Catalunya y Euskadi establecen este enfoque como preferente tanto para la identificación como para la evaluación de sus iniciativas de cooperación y tienen previstos algunos indicadores e instrumentos concretos para su seguimiento y evaluación. En el caso de estas dos últimas CC.AA., se establecen indicadores concretos de evaluación de la línea sectorial respectiva y un porcentaje de gasto mínimo del presupuesto total⁵⁴.

En el caso de Asturias y Navarra, no tienen desarrollados indicadores ni mecanismos específicos de seguimiento y evaluación de estas prioridades transversales y sectoriales pero sí contemplan algunas medidas e iniciativas concretas como que la participación sea un área preferente en

todos los programas, y apoyos concretos a programas específicos de cooperación bilateral de gobierno autonómico a autoridad subestatal. En el caso de la Rioja el enfoque participativo solo se recoge en los documentos de planificación sin prever medidas concretas o indicadores específicos.

A modo de conclusión, lo que se puede decir es que el enfoque participativo en las cooperaciones autonómicas todavía no comparte siquiera unas orientaciones comunes. Cómo se verá a continuación, al menos conceptualmente, el enfoque de Género en Desarrollo es comúnmente aceptado por el conjunto de autoridades autonómicas como prioritario en sus respectivas cooperaciones. Otra cosa diferente es que cada Comunidad Autónoma cuente con una estrategia clara, definida y, sobre todo, transformadora en términos de equidad entre mujeres y hombres. De momento, en lo que respecta a la promoción de la participación democrática en los procesos de Desarrollo Humano Local, no hay siquiera unas orientaciones comunes, por lo que los compromisos que las diferentes CC.AA. adquieren para avanzar en este ámbito son todavía muy vagos. En definitiva, queda mucho camino por recorrer.

Hay que seguir profundizando en la investigación sobre los procesos participativos y de interacción entre el mercado, la sociedad y los poderes públicos para ir conformando un marco conceptual y analítico sobre esta dimensión más política de los procesos de desarrollo. Los actores descentralizados, en consecuencia también las CC.AA., tienen que ser conscientes del importante papel que pueden jugar en los procesos de DHL y apropiación democrática, acompañando y fortaleciendo los procesos participativos relacionales y con capacidad transformadora. Y para ello tienen que hacer el esfuerzo de ir concretando sus objetivos transversales y estratégicos y los instrumentos con sus respectivos sistemas de seguimiento y evaluación en esta materia.

⁵³ Unas definen este sector como gobierno y sociedad civil (Asturias), capacidades sociales e institucionales mediante la participación ciudadana (Baleares), gobernanza democrática y, participación, inclusión y transparencia de decisiones públicas, junto a la garantía de los derechos individuales y colectivos y el apoderamiento de los actores del tejido social con capacidad más transformadora (Catalunya), gobernanza y desarrollo cívico en los procesos de participación social (La Rioja), gobernanza democrática, desarrollo institucional, fortalecimiento de la sociedad civil y mejora de capacidades (Navarra), y poder local (o sinergias entre la administración local democrática y los movimientos sociales para la estrategia del desarrollo que movilice las capacidades del territorio (Euskadi).

⁵⁴ En el caso de Cataluña un 15% del total del presupuesto tiene que estar destinado al sector de gobernanza democrática, derechos humanos, participación y apoderamiento, mientras que en el vasco un 10% al de poder local, teniendo en cuenta que el empoderamiento de mujeres y los derechos humanos son dos áreas sectoriales diferenciadas.

3.2. La participación en la cooperación autonómica vasca: «del dicho al hecho, hay mucho trecho»

En un apartado anterior hemos descrito brevemente la evolución de la cooperación autonómica vasca y sus retos actuales, destacando que nos encontramos en un momento de reorganización de la Cooperación Vasca, con la puesta en marcha de sus organismos contemplados en la Ley 1/2007 (Agencia Vasca de Cooperación, Consejo Asesor y Comisión Interterritorial) y los esfuerzos por definir un modelo propio de cooperación descentralizada, diferenciado de la cooperación de actores estatales y multilaterales.

En este estudio estamos insistiendo en la idea de que el DHL, y estos enfoques alternativos sobre la participación y el género, pueden ser elementos clave para ir desarrollando ese modelo propio. La cooperación autonómica vasca, incluso antes de la aprobación de su Ley de cooperación en el año 2007, recogió en su primer I Plan Estratégico y Director una sensibilidad especial para que el fortalecimiento de capacidades locales, la participación y las organizaciones sociales, fueran incluidos como línea transversal. Estas ideas han continuado desarrollándose tanto a través de la mencionada Ley, como del II PD (2008-2011).

La Ley 1/2007 destaca que entre los tres componentes esenciales del objetivo del desarrollo humano se encuentran la igualdad entre las mujeres y los hombres, la sostenibilidad de las oportunidades de una generación a otra, y la potenciación de las personas, de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien de él. Y para avanzar en la ejecución de la toma de decisiones se contempla el diseño de acciones orientadas al empoderamiento, a eliminar las desigualdades y aumentar las capacidades de los colectivos más afectados por la discriminación y la exclusión económica, política o social. «El fomento de la organización y la participación comunitaria y ciudadana» (junto a la erradicación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos, la perspectiva de género y la protección del medio ambiente) es considerada una prioridad transversal, y «el fortalecimiento de las capa-

idades humanas e institucionales de la sociedad civil, necesarias para el desarrollo humano y para fomentar, profundizar y consolidar la participación democrática en la toma de decisiones» son consideradas una prioridad sectorial en esta Ley.

El II Plan Estratégico y Director de Cooperación (2008-2011) del GV manteniendo los objetivos y las prioridades transversales y sectoriales apuntadas en la Ley 1/2007 profundiza en ese enfoque participativo que parte de la indivisibilidad de los conceptos de derechos humanos y desarrollo humano. El II PD establece que su objetivo central es poner en marcha un modelo específico, transformador, de calidad, coordinado y coherente para la cooperación vasca que sirva para hacer frente a la pobreza estructural a través una triple estrategia: el fortalecimiento de los sujetos de cambio, el acompañamiento de procesos alternativos de DHL y el avance hacia un nuevo multilateralismo activo y democrático.

En consecuencia, las capacidades locales, la participación y la organización se recogen como una de las prioridades transversales de la cooperación vasca, lo que significa que todas las iniciativas de acompañamiento impulsadas en el marco de ese PD, además de incorporar transversalmente la equidad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad ecológica tienen que incorporar las capacidades locales (la participación activa y decidida de la población sujeto), la participación de todos los miembros de la comunidad (presente en todo el ciclo del proyecto o programa) y la organización (importancia de la organización colectiva y empoderamiento individual).

Además del empoderamiento de mujeres y los derechos humanos, el poder local es considerado una de las principales áreas sectoriales de acción de la cooperación autonómica vasca, donde lo local se relaciona con el espacio de empoderamiento que facilita la apropiación de los procesos de desarrollo y como el ámbito propicio para el despliegue de las estrategias participativas. Se concibe como el proceso de sinergias entre administraciones locales y sociedad civil para el establecimiento de estrategias conjuntas⁵⁵. En cierta

⁵⁵ Además del poder local, las otras áreas sectoriales definidas son: necesidades sociales prioritarias, economía popular, empoderamiento de mujeres, derechos humanos e identidad cultural. El poder local se define «como el proceso de creación de sinergias entre la administración local democrática y los movimientos sociales para el establecimiento de una estrategia concertada y equitativa de desarrollo que movilice el conjunto de las capacidades del territorio».

medida, esta manera de concebir el poder local se aproximaría a la idea de una gobernanza democrática local basada en la participación relacional.

Aunque no existe un indicador presupuestario asignado a la sectorial de poder local, en la práctica se ha concretado en que una parte de la AOD autonómica vasca, aproximadamente el 10% de sus presupuestos anuales, ha tenido como destino el apoyo a la mejora de la gestión y planificación democrática y social por parte de las instituciones locales, a la conformación de un poder local que posibilite la participación de todos los agentes en las decisiones que afecten al territorio, y al fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales diversas existentes en el territorio. Además, para apoyar este poder local y a las organizaciones sociales estas estrategias tienen que estar basadas en criterios de equidad de género y plantear objetivos de cambio en las estructuras de subordinación de las mujeres.

A modo de conclusión, el enfoque participativo del que se está dotando la cooperación autonómica vasca está inspirado por el enfoque de capacidades y el Desarrollo Humano Local, lo cual lo sitúa como uno de los más avanzados en el panorama autonómico. La potenciación de las personas para la participación en el proceso del desarrollo, las capacidades locales, la participación no tutelada, la participación como premisa y objetivo del desarrollo, y el equilibrio entre la organización colectiva y el empoderamiento individual, la indivisibilidad de los DESC, la apuesta por las sinergias entre las administraciones locales y los movimientos sociales para movilizar las capacidades del territorio... son expresiones que aparecen constantemente en este documento de planificación. Y estas expresiones conectan con las ideas analizadas en el marco conceptual de este trabajo sobre el valor intrínseco de la democracia, la conexión entre las capacidades políticas y económicas de las personas, la preocupación por la participación de los grupos excluidos, la

construcción de unos valores y principios orientadores adecuados para las políticas públicas, la participación transformativa, la participación relacional y la gobernanza democrática local.

Sin embargo, que la definición política de la participación y el poder local estén ampliamente recogidos en el nivel normativo y declarativo no significa que el enfoque y las estrategias participativas cuenten con una adecuada implementación y evaluación. La realidad es que la gran mayoría de las iniciativas emprendidas por los actores vascos financiadas con AOD autonómica influyen, pretendidamente o no, en el fortalecimiento de organizaciones comunitarias y en su participación en los procesos de desarrollo. No obstante, la mayoría de las iniciativas no están encaminadas a apoyar procesos participativos comunitarios a largo plazo y, a lo sumo, se limitan a incorporar algunos elementos participativos en los ciclos de sus proyectos e intervenciones. La cooperación vasca tampoco destaca por impulsar programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento de las administraciones locales⁵⁶.

En definitiva, desde la cooperación vasca hay que seguir apoyando el trabajo de las organizaciones de base y de movimientos sociales con un enfoque más politizado, hay que comenzar a apoyar técnicamente el trabajo de administraciones locales que establecen marcos dialógicos sobre los procesos de desarrollo con sus sociedades civiles, y allá donde el contexto institucional limite la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones y en los procesos de desarrollo, los esfuerzos deben ir encaminados precisamente a fortalecer esta participación.

3.3. La equidad de género en las diecisiete políticas autonómicas de cooperación

Aunque las categorías no son sencillas de delimitar, proponemos la división de las diecisiete CC.AA. en tres grupos dependiendo de cómo están incorporando

⁵⁶ A este respecto algunas excepciones serían el apoyo a los procesos locales de desarrollo y municipalismo impulsados por Euskal Fondoa principalmente en El Salvador, Guatemala, Cuba y RASD. Al margen de los acuerdos de acción exterior con componentes de cooperación al desarrollo que hayan podido firmar los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco con autoridades de países del Sur (como por ejemplo el Acuerdo de cooperación sanitaria entre Chile, Perú y Euskadi del año 2005), la Dirección de Cooperación del ejecutivo vasco ha preferido apoyar iniciativas de colaboración para el fortalecimiento de movimientos sociales (por ejemplo, los convenios con la Marcha Mundial de Mujeres y con el Movimiento Sin Tierra -MST- de Brasil), y son escasas las colaboraciones con otras autoridades oficiales salvo en los casos de los convenios con organismos internacionales y las estrategias país (como por ejemplo Guatemala, donde si tienen lugar algunos programas específicos de poder local).

la equidad de género tanto en el ámbito normativo como en el estratégico. Este análisis se realiza sobre la base del análisis de la ley y planificación estratégica vigente de cada comunidad, sabiendo que nos posibilita sólo un primer acercamiento a un tema estratégico y complejo que necesitará mucho más tiempo y profundidad en los análisis de cada una de las comunidades.

Estos criterios de análisis son distintos a los que hemos utilizado en el apartado de participación por la diferencia tanto de la temática en sí, como sobre todo por la aplicación de la misma. En este caso no hemos realizado el análisis de género basándonos en los enfoques aplicados (Bienestar, MED, GED) porque todas las comunidades dicen aplicar un enfoque de Género en el Desarrollo. Un análisis en profundidad del trabajo de cada comunidad, no sólo en sus normativas y planificación sino también en la implementación de las mismas a través de los diversos agentes de la cooperación posibilitaría comprobar si esto es así o si, como muchos estudios plantean, en la práctica de la cooperación conviven muchos de los enfoques supuestamente ya superados.

A continuación se proponen algunos criterios para definir los avances en la implementación del enfoque de género en el desarrollo de las CC.AA.: la definición política (nivel normativo, declarativo); apartado o línea específica relacionada con la transversalidad de género y/o el empoderamiento de las mujeres; contar con instrumentos y/o indicadores específicos para el impulso y seguimiento de los avances de la equidad de género.

En base a ellos la organización de las CC.AA. es la que se puede ver en el cuadro 2.

Centrándonos en el análisis documental de las leyes autonómicas de cooperación y sus planes directores vigentes, se pueden mostrar algunos de los avances en la igualdad de género en el ámbito de la cooperación descentralizada.

La primera valoración es que las leyes de cooperación de las diecisiete CC.AA. recogen la igualdad o equidad de género en sus principios o en el desarrollo de los mismos. Además la mayoría de ellas definen aspectos

Cuadro 2. Clasificación de las CC.AA. según la implementación del enfoque de género

Hay que empezar a caminar	De las orientaciones a los compromisos	Avanzar con compromisos más transformadores
Aragón Canarias Cantabria Extremadura Región de Murcia Valencia	Andalucía Balears* Castilla la Mancha Castilla León Galicia La Rioja Madrid	Asturias* Catalunya Navarra Euskadi

*Con aclaraciones.

Fuente: elaboración propia.

tos que refuerzan la comprensión de la equidad de género mediante la descripción de marcos de referencia (la IV Conferencia de las Mujeres de Beijing o a la CEDAW, entre otros) o el desarrollo de líneas transversales y/o sectoriales⁵⁷. Valoramos muy positivamente este punto ya que las leyes de cooperación autonómicas son el instrumento de mayor rango normativo de la cooperación y es un logro que todas ellas recojan la apuesta por la equidad de género. Esta definición política visibiliza en sí un avance y posibilita la exigencia posterior de aplicación del principio de la equidad de género en el resto de los instrumentos de la cooperación en coherencia con la ley.

A. Hay que empezar a caminar

Iniciábamos este apartado planteando como un avance significativo la incorporación en todas las leyes del principio de igualdad. Las Comunidades de Aragón, Canarias, Cantabria, Valencia, Extremadura y Murcia no solo establecen la igualdad de género como principio, sino que también definen su aplicación bien a través de la transversalidad o mediante el establecimiento de líneas o sectores específicos. La concreción de estos objetivos transversalmente y/o sectorialmente es una muestra de la visibilización de la equidad de género en las leyes de cooperación de estas CC.AA. Sin embargo, es necesario que esta concreción se materialice en los desarrollos normativos y en las planificaciones estratégicas.

Es en la planificación estratégica de estas CC.AA., dónde se detectan mayores carencias. Estos programas

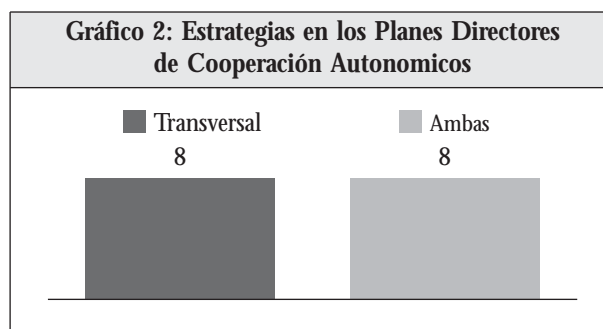
⁵⁷ En algunos casos en vez de sectoriales aparecen líneas sociales referidas a la priorización de grupos de población específicos: mujeres, infancia, pueblos indígenas, etc.

plurianuales de planificación son las herramientas principales donde se debieran concretar y desarrollar los contenidos, procedimientos, actores, presupuestos, seguimiento y evaluación de la equidad de género (recordar que la Región de Murcia no tiene de momento un Plan Director de Cooperación al Desarrollo).

La estrategia planteada en los PD de Aragón, Canarias, Cantabria, Valencia y Extremadura es incorporar la equidad de género como prioridad transversal, y no se contempla específicamente línea sectorial alguna sobre la igualdad, el empoderamiento de las mujeres o similar⁵⁸. Como se ha planteado en un apartado anterior, la combinación de las estrategias de transversalidad y las específicas, como el empoderamiento de las mujeres, son indispensables para poder avanzar hacia unas nuevas relaciones entre mujeres y hombres que superen las desigualdades actuales.

En este sentido, la definición de áreas sectoriales específicas con objetivos y recursos propios facilita el desarrollo de la estrategia de empoderamiento de las mujeres. Las líneas transversales son claves y deben aplicarse en todas las fases de las políticas públicas y, por ende, en las políticas de cooperación. Lo cierto es que en muchas ocasiones, esta transversalidad del género está quedándose reducida a la parte declarativa⁵⁹ y son las prioridades sectoriales las que realmente visibilizan y detallan más concretamente la equidad de género y el empoderamiento de mujeres.

El gráfico 2 visibiliza la aplicación de estas estrategias en las dieciseis CC.AA. que cuentan con PD⁶⁰, donde ocho de las CC.AA. (Andalucía, Asturias, Castilla la Mancha, Castilla León, Catalunya, Galicia, Madrid, Euskadi)



Fuente: elaboración propia.

apuestan por la combinación de la transversalidad y una sectorial para el empoderamiento o similar y las restantes (Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Valencia, Extremadura, La Rioja y Navarra), concretan su trabajo por la equidad de género en la línea transversal.

En este mismo sentido las seis CC.AA. incluidas en esta primera clasificación, en los posicionamientos con respecto a la equidad de género de sus planificaciones, hacen referencia a los ODM (Aragón y Valencia) o específicamente al enfoque GED (Canarias, Cantabria y Extremadura), pero sin retomar la combinación de las estrategias de transversalidad y el empoderamiento de las mujeres que estas declaraciones o enfoques proponen.

Con respecto a la definición de indicadores de seguimiento y evaluación para la transversal relativa a la equidad de género, las CC.AA. de este primer grupo no cuentan con indicadores claros y objetivamente verificables que ayuden a que las apuestas políticas se concreten en medidas, además de fomentarse la transparencia y el seguimiento posterior de los compromisos adquiridos⁶¹.

⁵⁸ Canarias, en parte, es una excepción, ya que la igualdad de oportunidades para las mujeres aparece como un área sectorial aunque fusionada a otros colectivos discriminados y otras categorías temáticas (infancia, procesos de fortalecimiento de la ciudadanía...). En el caso de Aragón en la Ley, la equidad de género aparece como sectorial, pero en el PD se establece una priorización que la elimina como tal.

⁵⁹ En algunos espacios de trabajo, como el de la Eficacia de la Ayuda, se está proponiendo cambiar el término de tema transversal por temas prioritarios de políticas u objetivos centrales de desarrollo, ya que el término de transversalización está profundizando la marginación de estas líneas imprescindibles para el desarrollo (Alemany, 2008:10).

⁶⁰ Como hemos mencionado previamente Murcia no cuenta con PD, pero a este respecto en su Ley de cooperación incorpora tanto una transversal como sectorial específicas en favor de la equidad de género y la igualdad de oportunidades.

⁶¹ A modo de ejemplo, la Comunidad Valenciana incluye como actividad para el fortalecimiento de las entidades de cooperación la potenciación de las capacidades de las ONGD a través de programas y acciones formativas (gestión estratégica, inclusión de políticas de género, promoción de la responsabilidad social corporativa, de evaluación...). Y fija como indicador que estos programas y acciones formativas descritas en el PD tienen que haber sido realizadas. Sin embargo, al tratarse de un indicador impreciso, al no estar definido con claridad el objetivo que se pretende en el periodo plurianual que abarca el plan, y al no contar con otros indicadores específicos para las políticas de género, se puede afirmar que la equidad de género en las iniciativas de cooperación de la cooperación valenciana queda totalmente diluida como exigencia de este PD.

B. De las orientaciones a los compromisos

Las siete comunidades autónomas incluidas en este apartado (Andalucía, Castilla la Mancha, Castilla León, Galicia, La Rioja, Madrid y Baleares, esta última con algunas matizaciones) cuentan con avances en materia de género y desarrollo pero es necesario mejorarlos. Han avanzado en la fase de definición de la igualdad/equidad de género como principio y estrategia, y han comenzado a establecer algunas medidas que orientan las iniciativas de cooperación autonómica, y en algunos casos incluso a medir los compromisos.

Dentro de los aspectos positivos a destacar de este grupo sería que la mayoría combina la estrategia de transversalidad con una sectorial específica de empoderamiento de las mujeres o similar⁶², que como comentábamos antes puede facilitar unos logros más claros en el avance de la igualdad. No obstante sería interesante fomentar un debate sobre los contenidos, ya que en algunos de los PD se confunden las medidas sectoriales con las transversales y viceversa y/o se abordan cuestiones parciales⁶³.

Otro aspecto a tener en consideración está relacionado con el significado y los contenidos de esta transversalidad de género y la sectorialización del empoderamiento de las mujeres en las planificaciones autonómicas. Habría que determinar si las prioridades establecidas responden a los intereses estratégicos de las mujeres y tienen en consideración las causas de las desigualdades de género y la posible reproducción de estas desigualdades. Y es que son muchos los casos de agencias y otros actores de la cooperación en los que el discurso está vinculado al GED pero en su concreción y puesta en práctica se da un *deslizamiento* hacia un enfoque MED principalmente por razones instrumentales y/o de eficiencia (Reeves, 2000:326).

A este respecto, las planificaciones de las CC.AA. incluidas en este bloque definen un conjunto de acciones estratégicas contra las desigualdades de género y para el empoderamiento de las mujeres: lucha contra la violencia machista; generación de estructuras públicas que garanticen los derechos de las mujeres (Andalucía); fomento de la participación paritaria en todos los espacios políticos y sociales (Castilla La Mancha)... Aunque también es cierto que aparecen algunos contenidos que vinculan a las mujeres a otros roles tradicionales que implican cuidados familiares. A modo de ejemplo, el área sectorial estratégica relativa a los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades de la Comunidad de Madrid incluye un objetivo sobre «la mejora de la adquisición de prácticas saludables e higiene familiar» que parece más propio del área sectorial de necesidades básicas y/o salud. Así mismo en Castilla La Mancha, los microcréditos están incluidos en el área sectorial de género sin tener claras las bondades sobre el impacto de estos en el desarrollo de las mujeres.

Todas estas CC.AA. incluyen orientaciones y/o indicadores de cómo se debería implementar la perspectiva de género, tanto en forma de acciones prioritarias para los procesos de desarrollo (fortalecimiento de estructuras nacionales para la igualdad de género en los países, prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres, participación política de las mujeres...) como de incorporación de mecanismos para la transversalización en la cooperación autonómica (datos desagregados, diagnósticos previos, incentivar la incorporación de la perspectiva de género como componente estratégico en los proyectos, elaborar listas de comprobación...). Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de indicadores inconclusos o definidos incorrectamente⁶⁴.

⁶² Galicia en vez de sectorial, define un objetivo específico para «promover el empoderamiento de las mujeres e incorporar el enfoque de Género en el Desarrollo a todas las propuestas de actuación» En el caso de Baleares se define como prioridad estratégica en la cooperación, y La Rioja no la contempla como sectorial o similar.

⁶³ Algunos ejemplos de acciones que aparecen en la sectorial de empoderamiento de las mujeres que debieran abordarse en la línea transversal son: implantación del enfoque de género integrado en las administraciones públicas (Andalucía); actividades de formación y sensibilización dirigidas a mujeres y hombres que contribuyan a un cambio de actitudes en las relaciones de género (Castilla La Mancha); incorporación efectiva de la perspectiva de género en las actuaciones relacionadas con la cooperación al desarrollo (Castilla León).

⁶⁴ En el caso de Andalucía algunos de los indicadores para la aplicación de la transversalidad son concretados, pero no se especifica la manera en que se deben llevar a cabo. En otras palabras, son indicadores inacabados o mal definidos en tanto que no desarrollan los sistemas de seguimiento y evaluación. En el caso de Baleares está previsto recoger en los planes anuales la asignación de porcentajes más específicos. La investigación de estos planes podría ser útil para comprobar la definición de las apuestas y sus indicadores. En cualquier caso se deberían analizar las razones por las que estos indicadores no se definen en el PD, en tanto que estas planificaciones plurianuales cuentan con una mayor legitimidad y consulta entre la administración balear y los actores de la cooperación autonómica.

La mayor necesidad de este grupo es conseguir que las orientaciones se conviertan en compromisos medibles, ya que con la definición actual son meras recomendaciones y no son objetivamente verificables. Además, en la mayoría de los casos, en lugar de tratarse de indicadores orientados al seguimiento y a la evolución de la incorporación del género en su política de cooperación, se trata de orientaciones genéricas y un tanto confusas dirigidas a las ONGD y otros actores de la cooperación que ejecutan la AOD autonómica.

C. Avanzar con compromisos más transformadores

Todas las comunidades aquí incluidas (Catalunya, Navarra, Euskadi y Asturias con algunas matizaciones) tienen como aspecto principal a destacar, no sólo la apuesta política decidida por la igualdad de género en sus leyes y planes directores, sino el esfuerzo en la definición de compromisos concretos y medibles en el tiempo que obligan al establecimiento de medidas claras y a la posibilidad de hacer seguimiento y controlaría de las mismas.

Todas ellas han definido la necesidad de elaborar instrumentos de planificación y/o evaluación específica de género (estrategia y/o planes de acción de género, evaluaciones de impacto de género...). Este aspecto es un logro y una oportunidad para seguir avanzando en la reflexión, formación y posicionamiento, pero es importante darle seguimiento, ya que en ocasiones pareciera que la definición de documentos estratégicos se convierte en un resultado en sí mismo o en la excusa para retrasar la definición de medidas concretas y medibles.

Además están proponiendo la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de la cooperación (instrumentos, diagnósticos de género en los países, recogida de información para valorar avances...). En este aspecto hay que destacar la definición -es el caso de Euskadi- del criterio de exclusión para las iniciativas de cooperación que no incorporen la perspectiva de género y la exigencia de contar con políticas de género como criterio para acceder a cierto tipo de subvenciones.

Otro aspecto a destacar es que Catalunya, Navarra y Euskadi incorporan la institucionalización de la perspectiva de género en algunos de los actores institucionales y/o la elaboración de políticas propias de género.

En la mayoría de estos casos, sólo aparecen mencionadas, sin quedar demasiado claras cuáles son las apuestas más específicas. El caso de Euskadi es una excepción en cuanto que se define la elaboración de una política propia y aprueba la creación de un instrumento específico para el apoyo de estas iniciativas en otros actores de la cooperación. Este elemento es particularmente relevante para la definición de procesos realmente transformadores y con coherencia interna.

Asturias, Catalunya y Euskadi destacan por la priorización de acciones en el empoderamiento de las mujeres relacionadas con los intereses estratégicos, como los derechos sexuales y reproductivos, la participación política, la violencia machista y la autonomía económica. Estas CC.AA. también visibilizan al movimiento feminista en sus estrategias y PD y, de forma más excepcional, se plantean la alianza con este movimiento y el apoyo directo mediante convenios. En el caso de Navarra se plantea la alianza con el Instituto de la Mujer. Otros aspectos a valorar positivamente serían el énfasis en la incorporación de la perspectiva de género en la educación para el desarrollo y su incidencia en las sociedades del Norte, la investigación y formación sobre buenas prácticas en este tema, así como la participación en redes o foros a favor de la equidad de género.

Todas las comunidades incluidas en este apartado, a excepción de Asturias, han definido compromisos presupuestarios (10% Euskadi, 15% Catalunya y 20% Navarra para la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres). Este es uno de los aspectos clave, ya que si se elaboran grandes apuestas pero no cuentan con compromisos presupuestarios es muy complicado ponerlas en marcha. Estaría aún pendiente cómo hacer una definición y seguimiento adecuado de estos indicadores, en tanto que en algunos de los casos no queda claro si el porcentaje es para la transversal o para la sectorial. Además de los presupuestos, son necesarios otro tipo de recursos e instrumentos para implementar la perspectiva de género, como por ejemplo: contar con personal específico en las unidades administrativas autonómicas de cooperación (Navarra) y convocatorias específicas pro equidad de género (Euskadi).

El reto de estas CC.AA. y de todas en general es que los compromisos no sean sólo acciones simbólicas,

sino que cuenten con una estrategia clara, definida y transformadora, con compromisos graduales y medibles en el tiempo. Para poder establecer medidas transformadoras y cumplir los objetivos establecidos por estas CC.AA. es necesario concretar las estrategias en herramientas adecuadas para sistematizar la información, para hacer el seguimiento y evaluación. Estos temas son también imprescindibles para la transparencia y rendición de cuentas.

La carencia de la evaluación y el seguimiento, las dificultades en la implementación de políticas de género en proyectos y programas, el escaso impacto del género en los proyectos, la falta de presupuesto asignado, la falta de personal y estructuras específicas de género, la falta de institucionalización del género en las agencias y departamentos autonómicos de cooperación, las resistencias en las organizaciones sociales y en las autoridades del Sur al enfoque de género, el mayor peso del enfoque MED sobre el GED, la falta de alianzas con el movimiento feminista y la necesidad de nuevos instrumentos son algunas de las principales debilidades reconocidas por las propias organizaciones autonómicas responsables para la promoción de la equidad de género en sus acciones de cooperación.

Como planteábamos al inicio, estas CC.AA. realizan apuestas política decididas en lo que a la equidad de género se refiere que no se concretan suficientemente. Es evidente que los procesos para el logro de la equidad de género y el cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres son procesos largos, pero es necesario el establecimiento de estrategias claras con adecuadas líneas de base e indicadores de impacto en el corto, medio y largo plazo que posibiliten un seguimiento y, sobre todo, una revisión para ir adecuando la estrategia a los avances y retrocesos de la realidad.

3.4. El enfoque de género en la cooperación autonómica vasca⁶⁵

En la exposición de motivos de la Ley vasca 1/2007 de Cooperación al Desarrollo se alude directamente a la necesidad de trabajar por la igualdad entre mujeres y hombres como elemento fundamental del des-

arrollo humano y la necesidad de su aplicación como una cuestión de derechos humanos. Así mismo, se critica la falta de aplicación de las legislaciones existentes dándose una igualdad *de iure* pero no *de facto*, y se menciona expresamente la incorporación del enfoque de género en todas las iniciativas de cooperación. En comparación a las exposiciones de motivos de otras leyes autonómicas, la descripción y la apuesta por la igualdad de género está más ampliamente recogida.

La equidad de género y/o el empoderamiento de las mujeres son mencionados en el desarrollo de la Ley: la igualdad entre mujeres y hombres como principio orientador; la igualdad y el empoderamiento de las mujeres como prioridad sectorial; las mujeres como grupo estructuralmente desfavorecido; y la perspectiva de género como valor transversal.

Desde la primera norma del Gobierno Vasco que regulaba los fondos de cooperación (Decreto 223/ 1989), en la que no aparecía ninguna mención a la equidad de género ni ningún otro término relacionado, ha habido grandes cambios en esta apuesta. Como se recoge en la Ley 1/2007, las instituciones autonómicas vascas y los distintos actores vascos se han implicado en la equidad de género desde un enfoque de derechos haciendo una apuesta política por los compromisos internacionales existentes en esta materia.

Como hemos planteado en el análisis de todas las CC.AA. esta apuesta ha de tener un reflejo en los propósitos estratégicos. Centrándonos en la incorporación de la perspectiva de género en el II Plan Director de Cooperación 2008-2011, podríamos señalar algunas ideas.

Entre los avances destacamos que al igual que el I PD mantiene un enfoque GED, precisando que lo hace desde una perspectiva feminista. En la contextualización y en las estrategias que recoge, se visibiliza un análisis estructural de las relaciones de género y se denuncia el modelo patriarcal. También se critica la inadecuada incorporación de la equidad de género en la agenda internacional del desarrollo y la eficacia de la ayuda.

⁶⁵ Para un análisis más detallado de este apartado se puede consultar la investigación *La incorporación de los derechos de las mujeres y la equidad de género en los procesos de desarrollo y cooperación: El caso del Gobierno Vasco*, realizada por María Viadero en 2010.

A la estrategia de transversalidad añade una sectorial específica para el empoderamiento de las mujeres, definiéndola como «parte ineludible de la lucha por la equidad de género». Además cuenta con alusiones relativas a la salud sexual y reproductiva, a la remuneración o no del trabajo, y a la violencia machista. La transversalidad se recoge de manera adecuada a lo largo del PD, incorporando en casi todos sus apartados diagnósticos, estrategias y/o medidas específicas para la reducción de las desigualdades de género⁶⁶.

Al igual que en el I PD, la visibilización del movimiento de mujeres y feminista está presente en este II PD, subrayándose la relevancia estratégica para los agentes de cooperación de los vínculos y alianzas entre las organizaciones de mujeres y feministas del Norte y del Sur, para lo cual se fijan convenios con estos actores y con organismos multilaterales como UNIFEM que trabajan por la equidad de género y el empoderamiento de mujeres.

Se incluyen compromisos claros y concretos en la apuesta por la equidad de género: se mantiene el criterio de exclusión de aquellas propuestas que no incorporen la equidad de género en los procesos de desarrollo; el género se valora y es un requisito en la institucionalización de las organizaciones protagonistas de la cooperación, incluida la propia Dirección de Cooperación del GV; e incluso se crea un instrumento (ayudas para el cambio organizacional pro equidad de género) de apoyo a procesos de institucionalización de este enfoque.

Una de las dificultades o carencias principales es que los compromisos adoptados no son proporcionales al discurso. Reconociendo que estos procesos que pretenden la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres son complejos y a largo plazo, hay que destacar que los objetivos transversales y sectoriales fijados en el PD son un tanto imprecisos debido a la escasa información sistematizada y a la falta de indicadores claros con los que se cuenta. En otras palabras, no se

incorporan estrategias detalladas con líneas de base y compromisos medibles que posibiliten llevar un seguimiento de las dificultades y de los avances que permitan establecer mejoras⁶⁷. La incorporación de estos elementos ayudaría a una mayor transparencia y a una mejor rendición de cuentas.

Este II PD mantiene el mismo porcentaje del presupuesto asignado para la equidad de género que el primer plan (10%). Al no haber un incremento, esta asignación es incoherente con el compromiso de afianzar las líneas estratégicas de género, en tanto que en el periodo 2002-2007 se reportó un gasto medio del 12% para el empoderamiento de las mujeres (GV, 2008). Además esta reserva presupuestaria para la equidad de género sigue siendo igual de confusa que la anterior en tanto que no se precisan los componentes del porcentaje (instrumentos, contenidos, porcentaje exacto...) ni el número de convenios o montos a destinar a los movimientos feministas y a las organizaciones internacionales, léase UNIFEM.

Aún reconociendo que la cooperación vasca a nivel de contenidos puede ser considerada una de las más avanzadas a nivel autonómico, hay que señalar que, en ocasiones, las mujeres aparecen como grupo meta, y no tanto como protagonistas de su propio desarrollo, y en otras ocasiones no se abordan las iniciativas con mujeres con la suficiente claridad, lo que pudiera dar lugar a que estas, en la práctica, tuvieran un enfoque MED en lugar de GED.

En lo relativo a los procesos de institucionalización del enfoque de género, destacar que el II PD contempla un plan pro equidad para la nueva Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo. En la medida que esta Agencia todavía no está operativa plenamente, tampoco se ha puesto en marcha este Plan.

A pesar de lo comentado hasta el momento, hay que valorar positivamente los esfuerzos de este PD por tratar de transversalizar la perspectiva de género. La asunción

⁶⁶ La transversalidad del género también aparece recogida en la acción humanitaria y en la educación para el desarrollo, mientras que la estrategia sectorial no aparece recogida como tal en el caso de la acción humanitaria, aunque si hay una mención a la importancia del trabajo específicamente con las mujeres.

⁶⁷ En relación con esta estrategia resulta pertinente la realización de un análisis para la evaluación del impacto de la cooperación vasca en la reducción de las desigualdades de género. Salvo la materialización efectiva de algunas acciones concretas, faltan indicadores que midan el avance o retroceso de la transversalización y del empoderamiento. A este respecto, los únicos indicadores existentes son los relativos al gasto presupuestario asignado a la equidad de género.

de compromisos concretos (la inclusión y paulatina concreción de una estrategia sectorial de empoderamiento, la asunción de un porcentaje mínimo del presupuesto), y de otros compromisos que incluso podemos clasificar como transformadores (apuesta por políticas de género institucionales, apoyo directo al movimiento feminista...) son esfuerzos que se están realizando en esta planificación.

Como hemos comentado en el análisis general de las CC.AA., los avances en el caso de Euskadi son notables, pero es necesario concretar la apuesta política de los marcos más declarativos en acciones más allá de lo simbólico, y para ello resulta obligado definir las en nítidas estrategias con sus respectivos compromisos en el corto, medio y largo plazo.

4. Conclusiones y pistas para seguir avanzando en la incorporación de la participación y el enfoque GED en las cooperaciones autonómicas

En este apartado presentamos agrupadas las principales conclusiones de los análisis de los enfoques participativos y de género, y algunas pistas para continuar con la labor de profundización en estos enfoques, y contribuir así a un desarrollo más transformador.

4.1. Sobre el análisis de las dimensiones participativas y de género en las leyes y planes directores de las CC.AA.

Algunos avances pero se evaporan...

Tras el análisis de los enfoques participativo y de género recogido en las leyes y PD de las diecisiete CC.AA. queremos, en primer lugar, destacar los avances que se han producido a este respecto. La creciente institucionalización y planificación de las cooperaciones autonómicas ha servido para que estas dos perspectivas sean incorporadas en sus políticas de cooperación como objetivos y líneas transversales y/o sectoriales.

El enfoque GED es comúnmente aceptado por el conjunto de autoridades autonómicas como prioritario. Destacan como avances, que todas las leyes y PD de cooperación autonómica incluyen la perspectiva de género como línea transversal, y en algunos casos el empoderamiento de las mujeres se recoge como prioridad

sectorial con sus acciones e indicadores específicos. En el caso de la participación, la democracia y el desarrollo, estos documentos no tienen orientaciones conceptuales comunes por lo que los compromisos que se adquieren en este ámbito son todavía muy confusos y, difícilmente, podemos decir que constituyan un enfoque. En definitiva, se puede afirmar que las estrategias autonómicas de cooperación para la participación y la equidad de género, cuentan con avances en la parte de declarativa y/o teórica, pero son poco claras, no están suficientemente definidas, y sobre todo no son muy transformadoras.

Un primer aspecto que comparten las políticas analizadas desde ambos enfoques es la evaporación de los mismos. La evaporación habría que entenderla en un sentido doble. Uno primero donde las apuestas políticas definidas en los PD desaparecen en la medida que se concretan los objetivos, resultados, acciones y, especialmente, en los sistemas de seguimiento y evaluación. Y otro segundo donde estas apuestas concretas de las planificaciones estratégicas no se cumplen en la práctica de los proyectos e iniciativas de cooperación.

En lo relativo a los enfoques participativos y de género, y a modo general, prácticamente todos los gobiernos

autonómicos anuncian su intención de evaluarlos, pero en casi ningún caso se establecen indicadores efectivos. Se puede afirmar que aunque la gobernanza, la participación y el género son considerados enfoques preferentes transversales de todas las cooperaciones autonómicas, los indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación son prácticamente inexistentes. Como se ha visto en el análisis de las áreas sectoriales que tienen que ver con estos temas, no se detectan indicadores de impacto, salvo los relacionados con los compromisos presupuestarios.

En lo relativo a la transversalización y sectorialización de estos enfoques en las iniciativas concretas lideradas por las ONGD o por las propias autoridades autonómicas se ha avanzado poco. Los formularios de solicitud de cofinanciación de los proyectos suelen incluir algunos apartados específicos para formalizar la equidad de género y, rara vez, la participación. Es decir, se consideran en la fase de identificación de las iniciativas pero no en la de seguimiento y evaluación. Además, en el caso de los enfoques participativos la evaporación es de otra naturaleza, ya que cómo se ha señalado, todavía no se han dado los necesarios avances en la conceptualización. Parece que las ideas del PNUD sobre la gobernabilidad democrática y la participación inclusiva se van generalizando en los PD y en las estrategias de las cooperaciones autonómicas, aunque se constata que todavía no están lo suficientemente concretadas en objetivos e indicadores medibles.

Esta evaporación que vemos tanto en lo teórico como en lo práctico, es una dificultad común que afecta al conjunto de los actores, pero particularmente a las agencias de desarrollo. Algunos estudios realizados en la década de los noventa subrayan esta cuestión de la abundancia del discurso y la debilidad de la práctica⁶⁸. Lo peor es que en los últimos años se ha avanzado poco a este respecto,

puesto que otras investigaciones realizadas recientemente llegan a conclusiones prácticamente idénticas.

Como se ha señalado estas diecisiete políticas autonómicas de cooperación son sensibles, en mayor o menor grado a estos temas (participación y equidad de género), sin embargo sus acciones en estos ámbitos son más bien neutras, es decir apenas inducen a un mayor empoderamiento de las comunidades y de las mujeres en los procesos de toma de decisión, ni tampoco contribuyen de forma reseñable a la igualdad entre mujeres y hombres. Aunque algunas de estas CC.AA. hayan sido capaces de formular propuestas transformativas de género y participación y políticas redistributivas de género, todavía falta mucho por recorrer para lograr que sus acciones tengan efectos verdaderamente transformadores. A este respecto, se pueden realizar las siguientes apreciaciones:

Aunque los posicionamientos declarativos son cada vez más elaborados y progresistas, en la práctica se aproximan más a modelos participativos y de género ya superados.

Se producen muchas confusiones teóricas en la definición de la transversalización y sectorialización de las perspectivas del género y de la participación, así como en la definición de objetivos y en la concreción de resultados e indicadores⁶⁹.

Las dimensiones de participación y de género están siendo incorporadas en la lógica de los ODM y la eficacia de la ayuda, lo que descuida el contenido más político y transformador de la cooperación. En concreto, la nueva agenda dominante no es especialmente sensible a las causas que generan la inequidad entre mujeres y hombres, y a las desigualdades económicas y su consecuente falta de participación política. Esta cuestión será tratada más adelante.

⁶⁸ Este tipo de estudios precisamente confirman que el compromiso declarativo en el plano de las políticas sobre la transversalización del género, no tiene su reflejo en el nivel de la programación, la asignación de recursos, los mecanismos de rendición de cuentas, el monitoreo y la evaluación (Clark et al., 2006:132-133). Este argumento, extensible a los temas de participación, se repite en otro estudio de la OCDE que destaca que casi todos los miembros del CAD, a pesar de tener políticas de igualdad de género, apenas cuentan con el personal, los presupuestos y las prácticas de gestión necesarias para la implementación de estas políticas (Oppenheim, 2007:7).

⁶⁹ La gobernanza democrática, la participación en los procesos de desarrollo y la defensa de los derechos humanos se entremezclan en estos documentos sin llegar a distinguir de forma precisa cuándo se trata de una dimensión transversal y cuándo de un área específica o sectorial. En cuanto al enfoque de género, son frecuentes las confusiones entre transversalidad y empoderamiento de mujeres, y en ocasiones se entremezclan con los enfoques de satisfacción de necesidades básicas. Además, esta priorización transversal y sectorial, en la mayoría de los casos, sólo se tiene en cuenta en lo referente a los proyectos de desarrollo sobre el terreno, obviándose lo relativo a la transversalización en el conjunto de los actores y de las decisiones que se toman en las políticas autonómicas de cooperación.

En el caso vasco, que ha sido analizado más en detalle, estas apreciaciones son más matizables. La planificación estratégica de estos enfoques tiene un posicionamiento más progresista y avanzado que el de otras CC.AA. y es más crítico con las políticas actuales de cooperación. También hay que subrayar que la planificación del GV prevé algunas acciones más innovadoras como la definición de compromisos específicos para el fortalecimiento de los distintos agentes de la cooperación en la incorporación de la perspectiva de género, apoyo al movimiento feminista, asignación presupuestaria... Aún así, la evaporación no es ajena a este Plan vasco y las apuestas mencionadas van diluyéndose a la hora de concretarlas en acciones.

... como respuesta a la evaporación: políticas medibles y transformadoras

Para este primer bloque de conclusiones las pistas a retomar tienen que ver con diferentes cuestiones. Empezaremos por la necesidad de repolitizar las políticas y estrategias de cooperación y, en concreto, los enfoques de género y participación. Esta repolitización de los enfoques debe ser coherente con el análisis crítico de las políticas de desarrollo.

En el caso del GED, en los últimos años se ha criticado la invisibilización del carácter transformador de este enfoque que, como planteábamos anteriormente, implica un cuestionamiento de las causas estructurales de la desigualdad, y la definición de estrategias de empoderamiento de las mujeres y transversalidad de género para luchar contra el sistema patriarcal. Este abordaje se está perdiendo en las estrategias de cooperación actuales, convirtiendo el enfoque en meras apuestas declarativas y herramientas técnicas. En la mayoría de los casos, la participación y el género, son vistas como elementos para una mayor eficiencia y como instrumentos para la reducción de la pobreza, y no como objetivos en sí mismos.

Una segunda cuestión tiene que ver con la claridad de los análisis críticos y los enfoques planteados, y su concreción en las políticas públicas de cooperación. Ello implica que estas políticas, más allá de acciones simbólicas, cuenten con estrategias en el corto, medio y largo plazo y que afecten a las iniciativas de desarrollo pero también al conjunto de actores. Entre los aspectos clave y estratégicos que deben abordar estas políticas, están la participación política equitativa, los derechos sexuales y

reproductivos, la violencia machista, el empoderamiento... Estas cuestiones estratégicas, además de estar presentes en los objetivos, instrumentos y líneas transversales, también tienen que formar parte de áreas sectoriales de empoderamiento de mujeres y participación transformativa (o poder local).

Así mismo deberán preverse medidas de coherencia institucional para los diversos actores implicados (planes pro equidad, procesos participativos...) y contemplar la posibilidad de definir nuevas herramientas (convocatorias para fortalecimiento de ONGD y movimientos sociales, proyectos específicos de género y de participación...). Y también habría que asegurar que los actores de la cooperación se implicaran en la definición de las metodologías y los procesos participativos, asegurando la incorporación de estas perspectivas.

Una tercera cuestión tiene que ver con la necesidad de que las decisiones adoptadas estén sujetas a sistemas medibles de seguimiento y evaluación. Son necesarios indicadores que delimiten de manera objetiva los compromisos fijados previamente en la estrategia, debiendo ser definidos, verificables y medibles en el tiempo. Estos indicadores posibilitarán la transparencia y la posterior contraloría por parte de los diversos actores de la cooperación y de la sociedad. También los indicadores presupuestarios pueden resultar útiles para visibilizar las apuestas políticas de género y participación, y asegurar recursos para su cumplimiento. Finalmente, las evaluaciones de impacto de las acciones de cooperación, combinadas con otras específicas sobre los procesos participativos y el impacto de género son imprescindibles en tanto que sirven para orientar sobre los aciertos y dificultades, y repensar nuevas estrategias.

Para el caso vasco las tres pistas planteadas son aplicables. Con respecto a la repolitización de las políticas, el PD actual cuenta con un marco teórico y una contextualización del desarrollo que plantea un análisis crítico y estructural de la situación en torno a las desigualdades de género y la participación, y propone alternativas. Aún así se debería concretar una estrategia más transformadora, con sus objetivos y acciones, para el corto, medio y largo plazo. Esa estrategia debería contar con unos indicadores de seguimiento y evaluación objetivamente verificables. En definitiva, es fundamental profundizar en una cultura evaluativa tanto del propio PD como de los procesos apoyados.

Algunos de los temas que se deberían fortalecer son: 1) Generalizar la apuesta innovadora de los procesos de fortalecimiento institucional en la incorporación de la perspectiva de género y participativa en todos los agentes de la cooperación, comenzando por la propia administración; 2) La definición e incremento de la asignación mínima presupuestaria a las áreas sectoriales de poder local y empoderamiento de las mujeres, así como repensar la medición de la asignación de recursos a las transversales; 3) Visibilización y fortalecimiento de los actores clave de la sociedad civil y las comunidades de base y específicamente del movimiento feminista; 4) Concretar toda apuesta política en objetivos, acciones e indicadores evaluables.

4.2. Otras pistas desde una mirada más general

En este apartado final queremos presentar una serie de pistas sobre los objetivos y estrategias de participación y equidad de género que tienen las cooperaciones autonómicas, que van algo más allá de estas conclusiones derivadas del análisis de las leyes y PD.

Una primera tiene que ver con el dilema de los actores descentralizados de cooperación que se debaten entre participar activamente en la agenda dominante de la AOD de los ODM y París, o profundizar en nuevas ideas y propuestas que sirvan para renovar los debates sobre el desarrollo y la cooperación internacional. A lo largo del presente trabajo hemos defendido la crítica a esta nueva arquitectura de la AOD diseñada desde los principales donantes.

El sistema neoliberal dominante ha impuesto una noción de desarrollo que impide avanzar hacia una justicia global y hacia un desarrollo más justo. La reducción de la pobreza a la mitad para el 2015 es la única pretensión normativa de los actores hegemónicos, pero esta pretensión no ha sido consensuada con las comunidades protagonistas del desarrollo y los actores descentralizados. El objetivo ha consistido en que los países en desarrollo se *apropien* del modelo de desarrollo que se proponía desde estos actores hegemónicos de la cooperación.

A nuestro entender los actores de la cooperación descentralizada no deben aceptar esta concepción de la *apropiación* ya que desvirtúa su propia naturaleza, puesto que estos actores no centrales siempre han

insistido en la idea de que es cada sociedad la que tiene que definir cuál es su bienestar y cuál es el futuro que quiere tener. La opción ante este dilema es evitar que la cooperación descentralizada sea centralizada e ir profundizando en un modelo propio de cooperación que renueve las propuestas del Desarrollo Humano con nuevas ideas como la de DHL y la de las capacidades colectivas que sean útiles para el acompañamiento de comunidades que se apropian de sus procesos de desarrollo.

Esta renovación tiene que alcanzar no solo a las ideas, sino también a los instrumentos de la cooperación descentralizada. En consecuencia, otra de las pistas tiene que ver con las limitaciones de los instrumentos de la cooperación descentralizada en el acompañamiento de los procesos participativos y de equidad de género. Apoyar este tipo de procesos que requieren de una profundidad temporal importante a través de instrumentos de cooperación tan limitados como los proyectos y programas es una contradicción. La conclusión sería la necesidad de promover otro tipo de herramientas en las cooperaciones oficiales descentralizadas que fueran más coherentes con la lógica de los procesos y su sostenibilidad.

Y un segundo bloque de pistas tiene que ver con la necesidad de explorar las conexiones entre el enfoque de capacidades, la participación y la equidad de género, para seguir avanzando en la participación transformativa y la equidad entre mujeres y hombres en los procesos locales de desarrollo que se apoyan desde las cooperaciones descentralizadas. En este sentido, asumiendo las limitaciones de este estudio (revisión conceptual de los enfoques participativos y de género del Desarrollo Humano y análisis de las leyes autonómicas y PD sobre estas cuestiones), y con los resultados de otras investigaciones sobre temáticas similares que se han realizado en Hegoa, nos atrevemos a señalar las siguientes pistas o sugerencias.

La cooperación descentralizada y autonómica nos ofrece un espacio de oportunidades donde profundizar en la práctica del enfoque GED. En estos estudios hemos ido apuntando que, al igual que las cooperaciones centrales que en muchos casos son referenciales, las cooperaciones descentralizadas han adoptado formalmente un enfoque GED, aunque la mayoría de las iniciativas que se ponen en marcha siguen atrapadas

en esquemas donde las mujeres siguen siendo tratadas como meras receptoras pasivas de ayuda en su condición de grupo vulnerable, o bien en proyectos productivos orientados a ellas, que no buscan tanto la equidad de género sino más bien la mejora del bienestar material de la comunidad. En otras palabras, son iniciativas y políticas supuestamente conscientes de género, pero que no abordan el empoderamiento individual y colectivo de las mujeres ni la transversalidad de género, tampoco cuestionan las estructuras que generan la desigualdad, ni proponen alternativas transformadoras.

La profundización en los enfoques GED, DHL y de capacidades colectivas abre la posibilidad de profundizar en la reflexión y análisis del empoderamiento (personal, de relaciones cercanas y colectivo) y de los procesos participativos en las diferentes esferas de toma de decisiones (hogar, comunidad, gobiernos en los distintos niveles) que son claves para generar transformaciones reales en la igualdad entre mujeres y hombres y sus relaciones de poder. A partir de la identificación y el análisis de los puntos débiles del empoderamiento de las mujeres y participación en las diferentes esferas de toma de decisiones de las experiencias concretas de los procesos comunitarios de desarrollo se podrán plantear estrategias mucho más transformadoras de las que se están llevando a cabo. Así mismo, es imprescindible seguir profundizando en las razones por las cuales las estrategias actuales de transversalización en las políticas de los diversos actores de la cooperación no están teniendo un impacto real y la búsqueda de alternativas.

Aunque todavía quede mucho más camino que recorrer, la participación relacional y transformativa orientada al desarrollo de capacidades colectivas es un marco conceptual más enriquecedor que otros que están más generalizados en los estudios de desarrollo y cooperación internacional. El empoderamiento y la participación en la toma de decisiones, como se ha visto en el marco conceptual, son conceptos polisémicos que hay que precisar.

Hay que reconocer que el enfoque cada vez más consensuado de los actores centrales sobre la gobernanza democrática y la participación inclusiva (de los grupos más excluidos) es un avance respecto a otras concepciones (las metodologías participativas de los proyectos de desarrollo comunitario en la década de los

noventa, desarrollo *participatorio*...). Sin embargo, el conjunto de estos enfoques son insensibles o están poco politizados, y el empoderamiento y la apropiación de procesos de desarrollo son objetivos que aparecen diluidos ante ideas más tecnocráticas como el fortalecimiento institucional y el compromiso cívico entre ciudadanía e instituciones para resolver los conflictos que dificultan el desarrollo.

El nuevo enfoque de DHL y participación tiene que ser sensible a las diferentes realidades y prácticas democráticas que hay en todas las culturas, tiene que exigir unos mínimos de igualdad material para el conjunto de personas que integran un colectivo, ya que en caso de no producirse se perpetuaría también la desigualdad política, y tiene que contribuir a la definición de unos valores adecuados para que sirvan de guía para fijar las prioridades del desarrollo. En otras palabras, la participación de la ciudadanía no tiene que ser positiva *per se*, por lo que desde el DHL hay que profundizar en sus dimensiones más transformativas y relacionales para poder avanzar en términos de Desarrollo Humano. En resumen, los procesos de desarrollo que acompañan los actores descentralizados de la cooperación son también un espacio idóneo para explorar otros modelos de participación orientados a estos procesos colectivos y sociales para la consecución del bienestar.

Al hilo de lo anterior una última recomendación o pista final y más general tiene que ver con la necesidad de situar el centro de atención en el desarrollo y no tanto en la cooperación y en las políticas públicas. La constante de este trabajo ha sido que los enfoques participativos y de género pueden ser correctamente conceptualizados y no aplicados. Esto puede deberse a que estos enfoques han estado centrados en las prácticas y actores de la cooperación y en sus políticas públicas, y menos en el objetivo del desarrollo.

En la década de los ochenta y noventa los esfuerzos estaban dirigidos a como incorporar el enfoque participativo y de género en los objetivos, estrategias, instrumentos, proyectos, programas de cooperación. En la década de los noventa y con el nuevo milenio, la transversalización del género y, en menor medida, la participación ha entrado con fuerza en la agenda de la elaboración de las políticas públicas de los distintos niveles de gobierno y administración. Reconociendo que estas

dos dimensiones tienen que ser consideradas tanto desde el ámbito de la cooperación internacional como de las políticas públicas, es necesario entender que la participación de las personas y comunidades en las decisiones que les afectan y la transformación de de las relaciones de poder entre mujeres y hombres en términos de igualdad, son aspectos fundamentales de los procesos de desarrollo. Y tienen que ser analizados como tales.

ANEXO 1	
Leyes autonómicas de Cooperación al Desarrollo	Planes Directores
Andalucía Ley 14/2003	PD 08-11
Aragón, Ley 10/2000	I PD 04-07 II PD 08-11
Asturias, Ley 4/2006	I PD 04-07 II PD 09-12
Baleares, Ley 9/2005	PD 08-11
Canarias, Ley 4/2009	PD 09-11
Cantabria, Ley 4/2007	PD 09-12
Castilla-La Mancha, Ley 3/2003	PD 08-11
Castilla-León, Ley 9/2006	PD 09-12
Cataluña, Ley 26/2001	I PD 03-06 II PD 07-10
Extremadura, Ley 1/2003	I PD 04-07 II PD 08-11
Galicia, Ley 3/2003	PD 06-09
La Rioja, Ley 4/2002	I PD 04-08 II PD 08-11
Madrid, Ley 13/1999	I PD 01-04 II PD 05-08 III PD 09-12
Murcia, Ley 12/2007	NO
Navarra, Ley foral 5/2001	PD 07-10
País Vasco, Ley 1/2007	I PD 04-06 II PD 08-11
Valencia, Ley 6/2007	I PD 04-07 II PD 08-11

Bibliografía

- AIETI (2000), *La cooperación descentralizada para el Desarrollo Humano*. Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos/ICEI.
- ALBERDI, Jokin y MURGIALDAY, Clara (2000), "Participación" en PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao, Icaria - Hegoa, pp. 418-420.
- ALBERDI, Jokin (2010a), *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo. Estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca*, Oñati, IVAP.
- ALBERDI, Jokin (2010b), "The Role of local and regional authorities in European Community Development Aid Policy: Beyond Decentralised Aid", en HOEBINK, Paul, (ed.), *European Development Cooperation: Between the Local and the Global*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 291-319.
- ALEMANY, Cecilia (2008), "Las posiciones de las organizaciones por los derechos de las mujeres en torno a la Eficacia de la Ayuda", en ALEMANY, Cecilia y DEDE, Graciela (coord.), *Las condicionalidades amenazan el Derecho al Desarrollo: Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos y de las mujeres*, WIDE, AWID, DAWN, (Traducción preliminar), pp. 4-18.
- ALGUACIL, Julio (2005), "Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local", en *Polis. Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, nº 12, pp. 1-15.
- ALKIRE, Sabina y DENEULIN, Séverine (2008), "The Human Development and Capability Approach" en DENEULIN, Séverine, en colaboración con Shahani, Lila (Ed.), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*, Ottawa, IDCR, pp. 22-48.
- AZCUETA, Michel (2007), *Cooperación Descentralizada y Participación Ciudadana, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*. www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=272 [20 abril 2011].
- BASER, Heather y MORGAN, Peter (2008), *Capacity Change and Performance. Study Report*. ECDPM.
- BHATNAGAR, Bhuvan y WILLIAMS Aubrey C. (eds.) (1992), *Participatory Development and the World Bank. Potential Directions for Change*. Washington D.C., The World Bank.
- BOHMAN, James F. (1996), *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, MA, MIT Press.
- CLARK, Cindy, SPRENGER, Ellen y VENEKLASEN, Lisa, en colaboración con Alpizar Durán, Lydia y Kerr, Joanna (2006), *¿Dónde está el dinero para los derechos de las mujeres? Una evaluación sobre los recursos y el papel de las financiadoras en la promoción de los derechos de las mujeres y el apoyo a las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres*, México Distrito Federal, AWID.
- COLINO, Cesar y DEL PINO, Eloísa (2008), "Democracia participativa en el nivel local: Debates y experiencias en Europa", en *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, pp. 247-283.
- COOKE, Bill y KOTHARI, Uma (2001), *Participation: the new tyranny*, London, Zed Books.
- CONGDE (2003), *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- CONSEJO DE EUROPA (1999), *Mainstreaming de género: marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Informe final de las actividades del Grupo de

- especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Serie documentos*, número 28, Madrid.
- DAC/OECD (2002), *Development Co-operation Review. Spain*. Development Assistance Committee, OECD.
- DAC/OECD (2007), *OECD Development Assistance Committee Peer Review, Spain*, Off-Print of the OECD Journal on Development 2008.
- DE LA CRUZ, Carmen (2007), *Género, Derechos y Desarrollo Humano*, PNUD.
- DEL MORAL, Félix (2008), “América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española: barómetro 2007 de la Fundación Carolina”, *Documento de Trabajo Fundación Carolina*, nº 23.
- DEL OLMO, Enrique (2006), “Calidad y eficacia de la cooperación descentralizada”, en AA.VV. *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir nuevos espacios*, PTM mundubat, Gakoa, pp. 11-27.
- DEMETRIADES, Justina (2009), *Genero y gobernanza: colección de recursos de apoyo*, Reino Unido, Development – Gender, BRIDGE, 2009.
- DENEULLIN, Séverine (2008) “Democracy and political participation”, en DENEULIN, Séverine, en colaboración con Shahani, Lila (Ed.), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*, Ottawa, IDCR, pp. 185-206.
- DOYAL, Len y GOUGH, Ian (1994), *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria/FUHEM, Madrid.
- DRÉZE, Jean y SEN, Amartya K. (1998), *India: Development and Participation*, Oxford University Press, Delhi.
- DUBOIS, Alfonso (2000), “Cooperación Descentralizada”, en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Madrid, ICARIA-Hegoa, pp. 121-123.
- DUBOIS, Alfonso (2007), *Fundamentos teóricos para el Desarrollo Humano Local: Las capacidades colectivas*, ponencia presentada en el Congreso ‘El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra Globalización’, Bilbao, Hegoa-UPV/EHU, pp. 1-26.
- DUBOIS, Alfonso, GURIDI, Luís y LÓPEZ BELLOSO, María (2011), *Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. Los casos de la reconversión azucarera de Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tinduf*. Bilbao, Hegoa-UPV/EHU.
- EIZAGURRE, Marlen y ALBERDI Jokin (2000), “Liberdades políticas: una asignatura pendiente en los índices de desarrollo humano”, en IBARRA, Pedro y UNCETA, Koldo (coords.) *Ensayos sobre el Desarrollo Humano*, Barcelona, Icaria.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2006), “¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?”, en AA.VV. *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir nuevos espacios*. PTM mundubat, Gakoa, pp. 53-71.
- FRERES, Christian (2008), “La Cooperación Descentralizada Española con América Latina”, *Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*. www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=396 [20 abril 2011].
- GÓNZALEZ MARTIN, Miguel y DE LA FUENTE, Noemí (2007), *Zenbakiez haratago. Euskadiko garapenerako lankidetzaz eztabaidan*, Alboan, Bilbao.
- GOUGH Ian y WOOD, Geof (2004a), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, CUP.
- GOUGH Ian y WOOD, Geof (2004b) “Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development”. <http://people.bath.ac.uk/hssgdw/wood-gough.pdf> [16 mayo 2011].
- GRASA, Rafael (1999), “Síntesis y conclusiones del Foro de Debate”, en *Actas Foro de Debate. La Ley de Cooperación un año después: El Plan Director Plurianual*. Fundación La Caixa.
- GOBIERNO VASCO (2008), *Memoria 2002 - 2007: Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco*, Gobierno Vasco, Vitoria - Gasteiz.
- GOMÉZ GIL, Carlos (2005), “Luces y sombras de la cooperación descentralizada en España”, en Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá (Ed.), *La Cooperación Descentralizada*, Trama Editorial, pp. 129-137.
- HICKEY, Sam y MOHAN, Giles (eds.) (2004), *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, London, Zed Books.
- HICKEY, Sam y MOHAN, Giles (2005), “Relocating participation within a radical politics of development”, en *Development and Change*, Vol. 26, nº 2, pp. 237-262.
- INTERMON-OXFAM (2009), *La realidad de la ayuda 2008-2009*, Intermon-OXFAM, 2009.
- JUBETO, Yolanda (2008), “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”, en *Cuadernos de Trabajo*, nº 43, Bilbao, HEGOIA, pp. 5-33.
- KABEER, Naila (1994), “Gender-Aware Policy and Planning: a Social-Relations Perspective”, en MACDONALD,

- Mandy (ed.), *Gender Planning in Development Agencies. Meeting the Challenge*, Oxfam, Oxford.
- LARRÚ, José María (2009), *La ayuda al desarrollo: ¿Reduce la pobreza? Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- LONGWE, Sara (1997), "The evaporation of gender policies in the patriarchal pot", en *Development in Practice*, Vol. 7, nº 2, pp. 148-156.
- MAX-NEEF, Manfred A. (1986), "Desarrollo a escala Humana: Una opción para el futuro", en *Development Dialogue*, nº especial, CEPAUR y Fundación Hammarskjöld, Upsala, Suecia.
- MOHAN, Giles y STOKKE, Kristian (2000), "Participatory development and empowerment: the dangers of localism", en *Third World Quarterly*, Vol. 21, nº 2, pp. 247-268.
- MOSER, Caroline (1991), "Las mujeres en la planificación del desarrollo. Necesidades prácticas y estratégicas de género", en *Políticas de cooperación para el desarrollo y participación de las mujeres*, Hegoa, Bilbao, pp. 11-40.
- NOFERINI, Andrea (2010), "Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel", en *Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*. www.observ-ocd.org/temp/libreria-346.pdf
- NUSSBAUM, Martha C. (2002), *Mujeres y el Desarrollo Humano. El enfoque de las capacidades*, Herder, Barcelona.
- OAKLEY, Ann (1972), *Sex, gender and society*, Temple Smith, London.
- OPPENHEIM, Karen (2007), *Igualdad de género y la entrega de la ayuda oficial al desarrollo. ¿Qué ha cambiado en las agencias de cooperación para el desarrollo desde 1999?*, OECD. www.oecd.org/dataoecd/30/54/42231601.pdf [15 julio 2010].
- PEREZ, Alioska (2008), *Los avances para la integración del enfoque de género en la política de desarrollo de la cooperación descentralizada en España, 2005-2007*, Fundación Carolina, Madrid.
- PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria-Hegoa, Bilbao. http://dicc.hegoa.efaber.net/ [20 abril 2011].
- PNUD (1993), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Madrid.
- PNUD (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Madrid.
- PNUD (2010), *Guía sobre la actividad del PNUD en Gobernabilidad Democrática*, New York.
- RAZAVI, Shahrashoub y MILLER, Carol (1995), "From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse", en *Occasional Paper*, UNRISD/PNUD. www.unrisd.org [18 junio 2010].
- REEVES, Hazel (2000), "Los discursos de género en la cooperación multilateral: equidad frente a eficiencia", en ALONSO, José Antonio y FRERES, Christian (Eds.) (2000), en *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, AECI, UIMP, IECI, CIVITAS, Madrid. pp. 323-344.
- RIGAT-PFLAUM, María (2008), "Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género", en *Nueva Sociedad*, nº218. www.nuso.org/revista.php?n=218 pp. 40-56 [18 junio 2010].
- ROWLANDS, Jo (1997), "Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo", en LEÓN, Magdalena (comp.) (1997), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, T.M. y Facultad de Ciencias Humanas, Santa Fe de Bogotá, pp. 213-245.
- RUIZ SEISDEDOS, Susana (2006), "El surgimiento y configuración de una nueva política: La cooperación descentralizada", en *RIPS (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas)*, Vol. 5, nº 1, pp. 95-103.
- RUIZ SEISDEDOS, Susana (2008), "La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: Análisis de las relaciones España-Nicaragua", en *Historia Actual On Line*, nº 15, pp. 107-120.
- SANCHO I VENDRELL, Alfonso (2006) "La cooperación local y descentralizada: Análisis crítico y nuevas perspectivas" en AA.VV. *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir nuevos espacios*. PTM mundubat, Gakoa, pp. 29-51.
- SEN, Amartya K. (1999), "Democracy as universal value", en *Journal of Democracy*, Vol. 10, nº 3, pp. 3-17.
- TORRECILLA, Carolina (coord.) (2010), *Miradas Feministas: La cooperación al desarrollo desde la mirada de los Movimientos Feministas*, Cooperacció, Barcelona.
- UNDP (2008), *Capacity Assessment Users Guide 2008*, Bureau for Development Policy.
- UNDP (2009), *Supporting Capacity Development*, The UNDP Approach 2009.
- VIADERO, María (2010), *La incorporación de los derechos de las mujeres y la equidad de género en los procesos de desarrollo y cooperación: El caso del Gobierno Vasco*, Bilbao.
- VILLALBA, Unai (2008), "El empoderamiento entre la participación en el desarrollo y la economía social", en ESPI-NOSA, Betty (Coord.), *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*, Quito, FLACSO, pp. 297-314.
- WHITE, Sarah C. (2001), "Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación", en Intermon-

- OXFAM, *Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil*, pp. 158-172.
- YOUNG, Kate (1997), “El potencial transformador en las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación”, en LEÓN, Magdalena (comp.) (1997), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, T.M. y Facultad de Ciencias Humanas, Santa Fe de Bogotá, pp. 99-118.
- ZABALA, Néstor (2000), “Diagnóstico Rural Participativo” y “Diagnóstico Rural Rápido” en PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao, Icaria-Hegoa, pp. 199-203.
- ZABALA, Idoe (2005), *La perspectiva de género en los análisis y en las políticas del Banco Mundial: su evolución y sus límites*, Bilbao, UPV/EHU.
- ZABALA, Idoe (2010), “Estrategias alternativas en los debates sobre Género y Desarrollo”, en *Revista de Economía Crítica*, nº 9, pp. 75-89.
- ZURITA, Antonio. (2007), “La Cooperación Autónoma”, en IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (Coord.), *Avances y retos de la Cooperación Española. Reflexiones para una década*, Madrid, Siglo XXI, pp. 415-426.

LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin.
1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday.
2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga.
3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe.
4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil.
5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea.
6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta.
7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman.
8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquín Fernández.
9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe.
10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja.
11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe.
12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman.
13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Patxi Zabalo.
14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoe Zabala.
15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño.
16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos.
17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez.
18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi.
19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio.
20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. María Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia.
21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura.

Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo. Centro de documentación Hegoa.
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño.
23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre.
24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño.
25. Políticas sociales aplicadas en América Latina. Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia.
26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois.
27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain.
28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabalo.

29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González.
30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso.
31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century.
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe.
32. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.
Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe.
33. La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas. Karlos Pérez de Armiño.
34. Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el Africa Austral. Eduardo Bidaurrazaga y Jokin Alberdi.
35. Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización. Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada.
36. Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas. Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín.
37. Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano. Alfonso Dubois y Juan José Cortés.
38. Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil. Social Science Research Council.
39. La participación: estado de la cuestión. Asier Blas, y Pedro Ibarra.
40. Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización. Mariano Aguirre.
¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. Jenny Pearce.
41. El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género. Idoye Zabala.
42. ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. Miguel González Martín.
43. Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. Yolanda Jubeto.
Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos. Diane Elson.
44. Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela. Mikel de la Fuente Lavín, Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau, Alberto Montero Soler, Josep Manel Busqueta Franco y Roberto Magallanes.
45. La salud como derecho y el rol social de los estados y de la comunidad donante ante el VIH/ SIDA: Un análisis crítico de la respuesta global a la pandemia. Juan Garay.
El virus de la Inmunodeficiencia Humana y sus Colaboradores. Bob Sutcliffe.
46. Capital social: ¿despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local? Javier Arellano Yanguas.
47. Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo Miguel González Martín, Alina Rocha Menocal, Verena Fritz, Mikel Barreda, Jokin Alberdi Bidaguren, Ana R. Alcalde, José María Larrú y Javier Arellano Yanguas.
48. Aportes sobre el activismo de las mujeres por la paz Emakumeek bakearen alde egiten duten aktibismoari buruzko oharra. Irantzu Mendia Azkue.
49. Microfinanzas y desarrollo: situación actual, debates y perspectivas. Jorge Gutiérrez Goiria.
50. Las mujeres en la rehabilitación posbélica de Bosnia-Herzegovina: entre el olvido y la resistencia. Irantzu Mendia Azkue.
51. La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas. Karlos Pérez de Armiño e Iker Zirion.
52. Menos es más: del desarrollo sostenible al decrecimiento sostenible. Roberto Bermejo, Iñaki Arto, David Hoyos y Eneko Garmendia.
53. Menos es más: del desarrollo sostenible al decrecimiento sostenible. Roberto Bermejo, Iñaki Arto, David Hoyos y Eneko Garmendia.