

55

LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

Análisis sobre Desarrollo Humano Local,
equidad de género y participación
de una década de Cooperación Vasca.
Los casos de Ecuador, Guatemala,
Perú y la RASD: 1998-2008

Unai Villalba
Mertxe Larrañaga
Yolanda Jubeto



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTIKO LANABIDE ETA GARAIPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA



Análisis sobre Desarrollo Humano Local,
equidad de género y participación
de una década de Cooperación Vasca.
Los casos de Ecuador, Guatemala,
Perú y la RASD: 1998-2008

Unai Villalba
Mertxe Larrañaga
Yolanda Jubeto

Unai Villalba es profesor del Departamento de Economía Aplicada I de la UPV/EHU e investigador de Hegoa.

Mertxe Larrañaga es doctora en Economía, profesora del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), e investigadora de Hegoa.

Yolanda Jubeto es doctora en Economía, profesora del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), e investigadora de Hegoa.

Esta publicación es fruto del proyecto aprobado por Eusko Jaurlaritz-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

maribi_lamas@ehu.es

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)

Nieves Cano, 33

01006 VITORIA-GASTEIZ

Tel. • fax: 945 01 42 87

hegoagasteiz@ehu.es

Análisis sobre Desarrollo Humano Local, equidad de género y participación popular de una década de Cooperación Vasca. Los casos de Ecuador, Guatemala, Perú y la RASD: 1998-2008.

Unai Villalba, Yolanda Jubeto, Mertxe Larrañaga

Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 55

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

Análisis sobre Desarrollo Humano Local, equidad de género y participación popular de una década de Cooperación Vasca. Los casos de Ecuador, Guatemala, Perú y la RASD: 1998-2008

| | |
|--|----|
| Glosario de siglas y abreviaturas | 5 |
| 1. Presentación: objetivos y metodología de la investigación | 7 |
| 2. El enfoque de género y la participación popular en el Desarrollo Humano Local | 11 |
| 3. Contexto por países y políticas de cooperación | 15 |
| 4. Resultados del análisis cuantitativo | 23 |
| 5. Resultados del análisis cualitativo | 37 |
| 6. Conclusiones y recomendaciones | 53 |
| 7. Listado de tablas y gráficos | 61 |
| 8. Bibliografía | 63 |
| Anexo | 65 |

Glosario de siglas y abreviaturas

| | |
|--------------|--|
| CAE | Comunidad Autónoma de Euskadi |
| DFA | Diputación Foral de Álava |
| DFB | Diputación Foral de Bizkaia |
| DFG | Diputación Foral de Gipuzkoa |
| DH | Desarrollo Humano |
| DHL | Desarrollo Humano Local |
| FOCAD | Fondo de Cooperación al Desarrollo |
| GED | Género en el Desarrollo (enfoque de) |
| GV | Gobierno Vasco |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| MED | Mujeres en el Desarrollo (enfoque de) |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ONGD | Organización No Gubernamental para el Desarrollo |
| OSB | Organización social de base |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| RASD | República Árabe Saharaui Democrática |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |

1. Presentación: objetivos y metodología de la investigación

Este cuaderno comparativo recoge las principales conclusiones extraídas de cuatro Informes País (Perú, Guatemala, Ecuador y RASD) elaborados en el marco del proyecto de investigación *El nuevo marco institucional de la cooperación vasca: una oportunidad para reforzar el trabajo por la equidad de género y por la participación en el espacio local*.

El objetivo principal de esta investigación fue contribuir a la mejora de la calidad de la cooperación vasca en el marco del Desarrollo Humano Local (DHL). Se aceptó como marco de análisis el conjunto de propuestas del enfoque de las capacidades, al considerar apropiado que la referencia relevante para el desarrollo se encuentra en las capacidades de las personas y sus opciones reales para desarrollar una vida plena. Además, se consideró crucial el impulso de las capacidades colectivas, como complemento imprescindible de las capacidades individuales, a la hora de evaluar los avances hacia el desarrollo humano de las comunidades analizadas. Así, se focalizó el análisis en las potencialidades que el nuevo marco de la cooperación vasca ofrece para el fortalecimiento de dos ejes fundamentales del desarrollo humano local: la participación popular, eje vertebrador de las capacidades colectivas, y el nivel efectivo de la inclusión de la perspectiva de

género en todas las fases de estos procesos. Por tanto, el interés se centró en indagar el aporte potencial que una cooperación descentralizada, sólida y con una estructura institucional en evolución, podría realizar en el apoyo a procesos reales de DHL que aumenten las capacidades de participación de las mujeres y los hombres de las comunidades implicadas en los mismos.

Con estos objetivos de fondo se analizó el recorrido e impacto de la cooperación vasca durante la década de 1998-2008¹ en cuatro países: Ecuador, Guatemala, Perú y República Árabe Saharaui Democrática (RASD). A efectos del presente análisis, en la práctica, se ha considerado como cooperación vasca los proyectos de cooperación anuales y plurianuales financiados por el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales, puesto que estos constituyen el principal instrumento de las citadas instituciones, que a su vez, son las mayores donantes de la cooperación descentralizada vasca. En el caso de la RASD, se incluyeron también los proyectos financiados por Euskal Fondoa y algunos Ayuntamientos, debido a la importancia que la cooperación municipal ha tenido en ese territorio. Hay que destacar que la pretensión de este análisis no fue realizar una evaluación de los proyectos de cooperación, ni de las organizaciones que participan en la misma, sino

¹ El análisis incluye los proyectos que fueron aprobados en las convocatorias de 1998 a 2008, pero que han estado en ejecución entre 1999 y 2010.

identificar aprendizajes y retos de interés de cada una de las experiencias en lo relativo al DHL.

El equipo que ha llevado a cabo esta investigación ha estado conformado por personal docente e investigador vinculado con el Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Hegoa, de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. En concreto por: Jokin Alberdi, Luis Guridi, Gloria Guzmán, Yolanda Jubeto, Mertxe Larrañaga, María López, Iván Molina y Unai Villalba. Se eligió para cada uno de los países analizados una persona responsable, encargada de la elaboración de los respectivos Informes País y de los análisis de los proyectos sobre el terreno. Estas fueron: Unai Villalba para el caso de Ecuador, Gloria Guzmán para el caso de Guatemala, Luis Guridi e Iván Molina para Perú, y María López para la RASD. Jokin Alberdi centró su aportación en el análisis de la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo, tanto en el ámbito internacional como local, y Mertxe Larrañaga y Yolanda Jubeto contribuyeron especialmente a la inclusión de la perspectiva de género en todo el proceso, siendo esta última, además, la coordinadora general de la investigación.

La metodología que se siguió en la investigación fue tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Se planteó una metodología común para todos los países, aunque con la suficiente flexibilidad como para que cada una de las personas investigadoras la adaptara a su realidad concreta de estudio. El proceso completo se desarrolló en varias etapas.

En la primera etapa, se procedió a la revisión de la documentación aportada por las instituciones financiadoras y las ONGD, así como a la realización de visitas y reuniones con las ONGD del País Vasco. En una segunda etapa, se identificaron los criterios, se redefinieron las variables y las categorías de análisis pertinentes para la investigación, se sistematizó la información cuantitativa disponible y se seleccionaron los estudios de caso. En tercer lugar se realizó el trabajo de campo (entrevistas, reuniones, etc.), en cada uno de los países. En cuarto lugar, se sistematizó toda la información de carácter cualitativo recogida. Y en una última fase del proceso, se procedió a la redacción de los Informes País. Además, durante esta última fase, se

han realizado algunos seminarios o talleres, bajo formato diferente para cada uno de los países, en los que se han podido discutir los contenidos de los Informes con los principales agentes implicados.

Las fases uno y dos harían referencia fundamentalmente a la parte más cuantitativa del estudio. Lo central en ese momento de la investigación fue la revisión de la documentación del Gobierno Vasco y de las tres Diputaciones. En esta documentación se recogía información básica de los proyectos que permitió categorizarlos según variables de análisis troncales para la investigación. Así, se organizaron los proyectos según:

1. Entidades financiadoras, las ya mencionadas: Gobierno Vasco y tres Diputaciones Forales.
2. Sectores de actuación, en base a unas categorías acordadas por el equipo de investigación tras la revisión de las clasificaciones propias de las Administraciones Vascas y la OCDE². En resumen, los sectores con los cuales se trabajó fueron: Mujeres/Género; Infancia; Derechos Humanos; Desarrollo Rural Agrario; Atención Sanitaria Básica; Desarrollo Integral; Desarrollo Económico Local; Infraestructuras y Servicios Sociales Básicos; Educación; Medio Ambiente; Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Fortalecimiento Institucional.
3. ONGD vascas y contrapartes locales: se relacionó la información existente de cada una de las organizaciones locales, con las ONGD vascas y los datos de los proyectos desarrollados.
4. Ámbito geográfico: se dividió cada país por ámbitos geográficos y se estableció una relación entre ámbito geográfico y proyectos desarrollados.
5. Incorporación de los enfoques de Género y Desarrollo Humano Local. El DHL, como marco general para *evaluar* procesos en los que se generen capacidades individuales y colectivas, y el Enfoque de Género, sin el cual no podría entenderse el DHL, fueron las principales referencias teóricas empleadas en la clasificación y agrupación del universo de proyectos contemplados.

En el primer caso, se organizaron los proyectos dependiendo de si el enfoque de DHL era explícito (aparecía

² Se anexa la tabla que recoge los criterios de clasificación sectorial de los proyectos.

de manera clara y directa tanto como marco de referencia como en las intervenciones); DHL implícito (a pesar de no mencionar el DHL si presentaban algunos componentes del enfoque); y DHL sectorial (aquellos en los cuales se fortalecía de manera sectorial alguno de los componentes del DHL).

En el segundo caso, sobre la incorporación del Enfoque de Género, se valoró si los proyectos podían ser clasificados como Género en Desarrollo - GED explícito (proyectos que plantean mejorar la posición de las mujeres y la activación de procesos de empoderamiento, tanto individuales como colectivos); enfoque de Mujeres en Desarrollo - MED (proyectos que buscan incorporar a las mujeres a las actividades de desarrollo y mejorar así su situación, pero sin cuestionarse necesariamente las relaciones de poder entre hombres y mujeres); enfoque de Género en Desarrollo - GED implícito (proyectos que sin mencionar de manera explícita el enfoque GED si que reflejan algunas cuestiones del mismo); y proyectos en los cuales no se ha detectado ninguna consideración en relación a la desigual situación de las mujeres con respecto a los hombres, al menos en la breve ficha inicial.

Las fases tres y cuatro hacen referencia al trabajo de campo y a la parte de la investigación más cualitativa. Del análisis cuantitativo se seleccionaron una serie de proyectos, siguiendo criterios como el interés específico para el estudio (DHL y género), la representatividad de la muestra de los proyectos (según entidades donantes, ONGD vascas, organizaciones locales, ámbitos geográficos) y/o la accesibilidad. En esta fase del trabajo de campo se visitaron estos proyectos y se pudieron conocer más en profundidad las entidades impulsoras y la población implicada. Las visitas a los cuatro países fueron realizadas en diferentes momentos del proceso de investigación.

Las herramientas empleadas para el análisis más cualitativo fueron la revisión documental, las entrevistas semiestructuradas y la observación. Se realizaron entrevistas, individuales y/o grupales, tanto con personal

de ONGD vascas como de organizaciones locales y con otras personas consideradas informantes claves. También hubo entrevistas con la población directamente implicada y observación directa de actividades.

Para cada uno de los cuatro países se redactó un Informe País, los cuatro están publicados y accesibles en la página web de Hegoa y remitimos a los mismos para ampliar la información que aquí se recoge. El presente cuaderno nace con la voluntad de, a través de un análisis comparativo de los cuatro documentos, recoger aquellas cuestiones fundamentales, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, y lanzar, en la medida de lo posible, una serie de recomendaciones y propuestas para la cooperación vasca. Debemos añadir que, detectada la importancia de profundizar en las potencialidades del enfoque de Género, se ha hecho necesaria la publicación de un Cuaderno de Trabajo específico³, al que se remite como complemento a lo recogido en las páginas del presente documento. Además, el proceso de investigación se completa con la publicación de otro Cuaderno de Trabajo sobre la nueva arquitectura de la ayuda y el papel de la cooperación descentralizada en los procesos de equidad de género⁴ y la publicación de un libro coordinado por Yolanda Jubeto y Mertxe Larrañaga con aportes de diversa autoría sobre temas relacionados con la cooperación descentralizada y el desarrollo humano local⁵.

No queríamos finalizar esta introducción sin agradecer el trabajo realizado por Silvia Piris, colaboradora del Proyecto de Investigación en los últimos meses, quien, gracias a su experiencia en la materia analizada, ha contribuido de forma fundamental en la elaboración de este cuaderno.

³ Jubeto, Yolanda y Larrañaga, Mertxe, *El Desarrollo Humano Local: aportes desde la Equidad de Género*. Hegoa 2011 (pendiente de publicación).

⁴ Alberdi Bidaguren, Jokin y Viadero Acha, María, *La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas*. Hegoa 2011 (pendiente de publicación).

⁵ Jubeto, Yolanda y Larrañaga, Mertxe (editoras), *Reflexiones sobre la cooperación y el desarrollo humano local: Retos desde la equidad de género y la participación social*. Hegoa 2011 (pendiente de publicación).

2. El enfoque de género y la participación popular en el Desarrollo Humano Local

En esta investigación partimos del enfoque del Desarrollo Humano Local (DHL) por considerar que es un marco apropiado para estudiar la incidencia de la cooperación vasca en los procesos de bienestar de las comunidades en las que interactúa. El DHL es un enfoque aún en construcción y es necesario seguir investigando en los vínculos entre las estructuras sociales y los resultados de bienestar de manera específica en los espacios locales, siempre teniendo en cuenta las interdependencias con otros espacios, incluidos los supra-locales. El DHL no es la mera yuxtaposición de desarrollo humano y desarrollo local pero, evidentemente, parte del desarrollo humano y apuesta por trabajar desde lo local.

Esta apuesta por la dimensión local se basa en la hipótesis de que en ese ámbito es donde mejor pueden analizarse los procesos con contenido de desarrollo humano y los resultados en las personas y la sociedad, así como la plasmación de las dinámicas que explican su complejidad y posibilidades de consolidación. La dimensión local no debe entenderse como una respuesta aislacionista del entorno, sino que, por el contrario, se considera que es el lugar idóneo desde donde pensar cómo construir un sistema económico y social más equitativo y humano, en cuanto que lo local permite redescubrir el sentido de la comunidad y el territorio. El gran reto es que las categorías del desarrollo humano se hagan verdaderamente operativas en las estrategias locales.

La característica central del desarrollo humano es su propuesta de un espacio evaluativo alternativo que se sitúa en las capacidades de las personas y no solo en los recursos de los que dispone la sociedad en su conjunto. Esto supone un cambio muy importante frente al concepto de bienestar dominante que encontraba su referencia en la disponibilidad global de recursos, cuyo tradicional indicador de la renta per cápita es exponente del olvido en que caía la situación real de las personas.

Aunque el enfoque del desarrollo humano va más allá de los análisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es evidente que los informes sobre desarrollo humano publicados por esta institución son un referente imprescindible a la hora de abordar el DHL. El PNUD define el desarrollo humano como un proceso que busca la ampliación de las opciones de que disponen las personas. Esas opciones pueden ser, en principio, infinitas y también pueden cambiar a lo largo del tiempo. Pero se considera que hay tres opciones que son esenciales para las mujeres y los hombres a todos los niveles de desarrollo: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Y estas opciones son básicas porque si no se dispone de ellas muchas otras oportunidades permanecerán inaccesibles. Ahora bien, el último informe publicado, el

de 2010, reconoce que a pesar de que la descripción del desarrollo humano como la expansión de estas opciones de la gente es fundamental, no es suficiente, y explicita que hay algunos principios (equidad, sostenibilidad, respeto de los derechos humanos...) que son cruciales y que, además, también es muy importante luchar contra los procesos que empobrezcan a la gente o sustenten la opresión y la injusticia estructural.

Por ello el citado informe expresa que el desarrollo humano “es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente”.

Según este planteamiento, el desarrollo humano se compone de tres factores: Bienestar (ampliar las libertades reales de la gente, para que puedan prosperar), empoderamiento y agencia (permitir la acción de personas y grupos, para llegar a resultados valorables) y justicia (ampliar la equidad, preservar los resultados en el tiempo y respetar los derechos humanos y otros objetivos planteados por la sociedad). El desarrollo humano no sólo tiene que ver con libertades estampadas en el papel y por eso las capacidades se denominan libertades “reales”. Las libertades de proceso tienen que ver con el empoderamiento y las prácticas democráticas en distintos niveles porque las personas no son sólo beneficiarias del desarrollo. Asimismo, los principios de justicia deben ser explícitos y en el desarrollo humano la preocupación por la equidad se traduce directamente en que la atención se concentre explícitamente en la desigualdad.

En esta reciente definición de desarrollo humano se hace pues mención explícita de dos dimensiones muy interrelacionadas y que han sido claves en la investigación que hemos llevado a cabo: la participación y la equidad. La importancia de la participación popular es fundamental y así se señala en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1993 centrado precisamente en este tema. La participación es esencial porque el trabajo desde lo local requiere que el desarrollo humano y los horizontes de bienestar y de capacidades colectivas sean definidos por las propias personas interesadas, y

que lo hagan partiendo de su propia realidad, potencialidades y conocimientos (valor instrumental). Por otro lado, porque el desarrollo humano implica que estas personas se constituyan en agentes de su propio desarrollo, ya que se considera la capacidad de participar como un componente básico del bienestar (valor finalista).

En sintonía con esto desde el DHL se propone una estrategia de actuación de las comunidades locales que buscan el desarrollo real de las personas y los grupos. Su objetivo es conseguir el empoderamiento de la comunidad local de manera que pueda ejercer un control mayor sobre los mecanismos que definen sus condiciones de desarrollo. La constitución de actores sociales activos en un territorio de manera equitativa y pluralista, implica el desencadenamiento de un proceso de desarrollo de capacidades, pues no todos los grupos sociales se encuentran en las mismas condiciones de participación social ni tienen el mismo reconocimiento sobre su contribución.

En relación a la equidad, es obvio que no puede haber desarrollo humano en contextos de grandes desigualdades en general, y muy particularmente, de desigualdades entre mujeres y hombres. En el Informe del PNUD de 1995, centrado en las desigualdades de género, ya se concluyó que “el desarrollo humano es imposible si no hay igualdad entre hombres y mujeres. Mientras las mujeres sigan excluidas del proceso de desarrollo, éste seguirá siendo débil y desnivelado”. A partir de estas premisas, consideramos que el desarrollo humano entraña la creación de un nuevo paradigma de desarrollo basado en la equidad entre los sexos, que busca nuevas relaciones con la naturaleza y entre las clases sociales, al denunciar las desigualdades sociales, económicas y políticas, como obstáculos para lograr el desarrollo humano. En suma, esta visión del desarrollo nos permite profundizar en la perspectiva de los derechos de las mujeres como elemento fundamental del desarrollo de los pueblos.

Si se concibe al DHL como el proceso que resulta de la acción de agentes locales que inciden con su participación en el desarrollo de capacidades individuales y colectivas en un determinado territorio o comunidad, hay que tener en cuenta que los agentes no son neutros al género, sino que son hombres y mujeres concretas las que aparecen en escena. Por tanto, no existe

la neutralidad de género en el DHL, puesto que contiene las relaciones sociales y desigualdades entre hombres y mujeres, sus diferentes condiciones y posiciones, sus diferentes necesidades, intereses y expectativas, las jerarquías de poder y toma de decisiones, etc. El género impregna y afecta, de una u otra manera, las visiones, los proyectos y objetivos que proponen y promueven las apuestas por el desarrollo humano local.

Mirando la participación desde una perspectiva de género, se puede decir que los espacios más inmediatos de las mujeres, allí donde se han desenvuelto históricamente como gestoras sociales, son los de alrededor de la vivienda: el barrio, la colonia, el vecindario, la localidad. El feminismo ha remarcado la necesidad de revisar el concepto de participación así como la relevancia de fijar la atención en ámbitos diferentes a los habituales, como pueden ser los ubicados en la esfera de la cotidianidad que han estado marginados en los estudios sobre participación porque no han tenido la consideración de espacios políticos.

Desde un enfoque crítico de género se ha subrayado, pues, la importancia de los espacios locales para la participación pública de las mujeres debido sobre todo a la proximidad espacial y a la mayor flexibilidad de tiempo.

Pero al mismo tiempo, también se ha advertido que así se puede contribuir a afianzar la creencia de que “el lugar de la mujer” es el espacio más local, más cercano a lo doméstico, y en ese espacio, al igual que en el doméstico, se pueden ocultar situaciones de opresión y de violencia contra las mujeres.

Un enfoque de género en lo local implicaría facilitar el autodescubrimiento y fortalecimiento de una gran diversidad de hombres y mujeres, ya sean jóvenes, indígenas, campesinas, emprendedoras, etc. En este sentido no está de más volver a resaltar que en muchas regiones del mundo, entre ellas la latinoamericana, prevalecen relaciones asimétricas entre géneros, generaciones y etnias que afectan la dinámica de todos los actores de un territorio. Y sin duda alguna, la diversidad cultural y la aceptación, por medio del conocimiento y respeto mutuo, de otras culturas que no sean la occidental, es otro de los elementos claves de un desarrollo humano incluyente y equitativo. En este sentido, los feminismos no occidentales llevan años insistiendo en la necesidad de descolonizar el conocimiento producido desde el Sur.

3. Contexto por países y políticas de cooperación

Presentamos en este apartado, de manera breve, el contexto de los países en el que se ha centrado la presente investigación. Por un lado, ofreceremos unas pinceladas sobre la situación social, política y económica de los cuatro países estudiados, haciendo hincapié en su repercusión en los movimientos sociales y, por otro, realizaremos un esquemático repaso a la evolución de las políticas de cooperación en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) en los diez años de análisis. Consideramos que esto nos aportará información relevante para entender mejor las principales conclusiones extraídas de los análisis cuantitativo y cualitativo, que presentaremos posteriormente.

3.1. Situación social, política y económica de los cuatro países estudiados

Los cuatro países en los que se ha centrado el análisis presentan, en sus trayectorias políticas y económicas, una serie de particularidades junto con algunos aspectos similares. Similitudes, evidentemente, más palpables en el caso de los tres latinoamericanos. En un intento por identificar elementos comunes podríamos destacar que se trata de países con una gran diversidad interna, tanto geográfica como étnica y cultural; marcados por amplias desigualdades sociales en general y de género en particular; y con un elevado nivel de organización de los pueblos indígenas. El caso de la RASD es particular, ya que se trata de una sociedad que vive en una situación de refugio y esto tiene importantísimas implicaciones.

En primer lugar, en el caso de Perú, encontramos dos elementos centrales en su trayectoria reciente: el fuerte

impacto del neoliberalismo, específicamente en las iniciativas económicas puestas en marcha por los distintos gobiernos de las últimas décadas; y la violencia política y represiva del Estado, que ha llevado en muchos casos al sufrimiento de la población y a la desestructuración comunitaria. Remontándonos a los años 60 del siglo XX, cabe recordar que el intento de revolución antioligárquica de Velasco Alvarado, tutelada y dirigida desde las élites castrenses para llevar a cabo reformas estructurales, no contó con la fundamental activación e incorporación de los agentes sociales (organizaciones y movimientos sociales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil en general). El fortalecimiento organizativo de estos agentes hubiese contribuido a atar la irreversibilidad de algunas de las medidas en los campos de la educación, de la producción agrícola (reforma agraria), etc.

El autoritarismo del proceso generó una radicalización política que sería el caldo de cultivo para el surgimiento posterior de movimientos guerrilleros como Sendero Luminoso-PCP o el MRTA (Movimiento Revolucionario Tupac Amaru). Al término del régimen de Velasco Alvarado se aplicó un plan de ajuste estructural que no consiguió frenar la conflictividad social, al tiempo que se llamaba a una asamblea constituyente que redactó la Constitución de 1979.

La década de los 80 comenzó con una grave crisis política y económica, reflejada en una caída de los salarios, una mayor desigualdad, una creciente corrupción, etc., y con la aparición de movimientos guerrilleros. El gobierno de Belaúnde optó por la represión violenta,

que se vino a sumar a la de Sendero Luminoso, con un enorme coste de desestructuración social y comunitaria en las zonas de conflicto, sobre todo concentradas en los departamentos de la cordillera sur y centro. La llegada al poder de Alan García en 1985 no revirtió estas tendencias y la década terminó con una crisis económica aguda y con acusaciones de corrupción hacia el presidente y su entorno.

En los años 90, la llegada al poder de Fujimori, trajo consigo el comienzo de una deriva autoritaria, donde los derechos humanos se vieron aun más resentidos y donde la principal víctima fue la población civil. Comenzó entonces una campaña de ataque a las organizaciones sociales y sindicales con la intención de debilitarlas y diezmar así la capacidad de respuesta social frente a las políticas neoliberales. La violencia política que sufrió el país y las políticas de represión durante esa década afectaron seriamente la labor y el papel de las ONGD peruanas, y sus efectos aún persisten, puesto que los posteriores gobernantes siguieron practicando ataques retóricos para deslegitimarlas.

Tras la caída de Fujimori, un gobierno provisional de transición, liderado por Paniagua, creó una Comisión de la Verdad y Reconciliación que analizó la naturaleza y causas de la violencia política cruzada entre grupos guerrilleros y el Ejército peruano que había afectado al país durante dos décadas. Con la entrada del nuevo siglo, las políticas del gobierno de Alejandro Toledo siguieron sumisas a los dictados de los organismos financieros internacionales que exigían una estabilidad macroeconómica y unas políticas comerciales que beneficiasen la liberalización económica y la defensa de los intereses de los países del norte en el Perú, lo que incluía, por ejemplo, la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. La economía del país siguió mayoritariamente orientada hacia la exportación de materias primas, promoviendo muy escasamente el desarrollo económico y productivo a nivel local. La reelección de Alan García en 2006 reforzó el interés de las élites por tratados bilaterales con países de la región como Brasil y Chile, así como su apuesta por continuar el TLC con Estados Unidos. El modelo productivo mantuvo su sello extractivista y desarrollista, lo que dio pie, a partir de 2008, a diversos levantamientos y protestas de los pueblos indígenas en defensa de su territorio y frente a la actividad de las corporaciones mineras y petroleras.

En segundo lugar, el único país centroamericano estudiado, Guatemala, nos muestra una realidad marcada por el conflicto político; el *continuum* de la violencia, incluso tras la aprobación de los Acuerdos de Paz; y una sociedad en la cual se pueden apreciar múltiples caras de las desigualdades.

Resulta difícil hacer una aproximación a la realidad guatemalteca sin referirse a la histórica vulneración de derechos humanos, individuales y colectivos, que ha enfrentado la gran mayoría de su población, y especialmente la indígena. La exclusión social hizo inevitables sucesivos levantamientos populares y el inicio de una guerra, la más larga de la región centroamericana, que se prolongó durante 36 años, desde 1960 hasta 1996. Según la Comisión de Esclarecimiento Histórico, más de 200.000 personas fueron asesinadas durante el período del conflicto armado.

Desde el punto de vista de las organizaciones sociales, denominadas genéricamente como sociedad civil, los Acuerdos de Paz podían implicar la posibilidad de abrir nuevos espacios de incidencia social y política. Sin embargo, la valoración realizada por parte de la sociedad civil organizada en Guatemala, en la actualidad, es más bien de decepción. Una percepción común es que los avances en las reformas auguradas han sido más bien escasos ya que, si bien se abrieron vías para una mayor participación política y social, las condiciones de vida de la mayoría de la población continúan estando marcadas por la vulneración de sus derechos más elementales y por las escasas oportunidades para acceder a niveles mínimos de bienestar económico y social.

En el período de posconflicto se han profundizado más las medidas de corte neoliberal y hoy, a casi 15 años de la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala tiene las tasas de homicidio más elevadas del mundo y las condiciones de inseguridad se convierten en un factor determinante que dificulta los procesos de desarrollo personal y colectivo. Entre las muertes violentas, resulta alarmante la proporción de mujeres que son asesinadas. Este hecho ha convertido en los últimos años a Guatemala en uno de los países latinoamericanos donde se producen mayores cifras de *feminicidio*, mientras que en el país prevalece un sistema de impunidad especialmente hermético o consolidado que impide que, desde las instituciones, se produzca una ruptura con las formas violentas de relación social heredadas en buena parte de los 36 años de conflicto armado y de represión.

La desigualdad a la que hacíamos referencia es precisamente el factor principal del mantenimiento de la exclusión social y económica en el país. Se ha producido una profundización en un modelo de desarrollo económico que, mediante la aplicación de medidas neoliberales, ha limitado el gasto social que sería necesario para una distribución más igualitaria de los recursos del país, y también, ha favorecido una mayor concentración de la riqueza.

En tercer lugar, los elementos que han definido el contexto de Ecuador en las últimas décadas son una frágil gobernabilidad combinada con profundas medidas neoliberales y grandes desigualdades; así como los distintos levantamientos indígenas y populares.

Tras la vuelta a la democracia en 1979, en Ecuador se inician dos tendencias entrelazadas, constantes hasta hace pocos años: el avance de las políticas neoliberales y la cooptación del poder del Estado por parte de ciertos partidos políticos en alianza con los poderes económicos. La década de los 90 es un período de alta inestabilidad que produce una grave falta de seguridad humana, llegando al punto de que es el único de los tres países latinoamericanos estudiados en el que retrocede el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Hay inestabilidad política y falta de gobernabilidad, que se traducen en una rápida sucesión de cambios de presidentes y varios levantamientos populares. En este contexto el movimiento indígena cobra una gran relevancia como actor social de resistencia al neoliberalismo y como actor político, sobre todo a nivel local en ciertos municipios. Otros factores que agudizan la inseguridad humana son: las catástrofes naturales, como el fenómeno de *El Niño* en la Costa, o la guerra con Perú. La década acaba con una grave crisis económico-financiera que conduce a la dolarización del país. Esta situación obliga a muchos y muchas ecuatorianas a migrar hacia Estados Unidos, España o Italia.

Durante la década del 2000, la resistencia popular frente a la partidocracia y el neoliberalismo se plasman en las campañas contra el TLC con Estados Unidos o en la *Revolución de los Forajidos* contra el presidente Lucio Gutiérrez. Esta situación, denominada *la larga noche neoliberal*, comienza a cambiar tras la llegada al poder de Rafael Correa y el movimiento Alianza PAIS en el 2007. Los cambios progresistas que pretende implementar la auto-denominada *Revolución Ciudadana* tienen su máximo

exponente en la Constitución de 2008. Esta Carta Magna proclama el *Buen Vivir* como orientación central de la política; defiende los derechos de la Naturaleza; promueve la soberanía alimentaria y la economía social; y pretende impulsar la participación ciudadana. A pesar de tratarse de una Constitución que contempla un abanico amplio de cuestiones a transformar, la plasmación de la misma en leyes y políticas avanza lentamente y no exenta de varias dificultades.

Al hablar de nuestro cuarto país de estudio, la RASD, nos encontramos con un contexto marcado por el conflicto y la situación de refugio; y por la instrumentalización de la ayuda. El conflicto del Sahara Occidental constituye uno de los más claros ejemplos de los denominados *conflictos olvidados* por la comunidad internacional. El pasado mes de noviembre de 2010 se cumplieron ya 32 años de la *Marcha Verde* con la que Marruecos precipitó su ocupación del territorio y forzó al gobierno español a la cesión del mismo a Mauritania y Marruecos. El Frente POLISARIO, nacido para combatir a la potencia colonial española, inició así una *Guerra de Liberación Nacional* contra Marruecos y Mauritania y proclamó la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Mientras que Mauritania firmó un Acuerdo de Paz con el POLISARIO en 1979 y admitió a la recién constituida RASD, reconocida a día de hoy por más de 80 Estados de la comunidad internacional, la guerra con Marruecos duró hasta 1991, momento en que se declaró un alto el fuego y se iniciaron las negociaciones de Paz. Estas negociaciones han sido infructuosas y el conflicto se ha estancado en una situación de *ni guerra ni paz* que sufre especialmente la población saharauí refugiada en Tindouf.

Salvo momentos puntuales de aumento de la tensión, el conflicto del Sahara permanece fuera de la agenda política internacional y ajeno al interés de los medios de comunicación. Las principales consecuencias de esta situación son el hastío y las pésimas condiciones de vida de la población saharauí, dispersa entre los campamentos de refugiados de Tindouf, los territorios ocupados por Marruecos y la diáspora saharauí en el exilio. En concreto, la población saharauí de los campamentos de Tindouf lleva más de tres décadas soportando condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad en medio de la *hammada* argelina (la parte más árida del desierto argelino) y con una dependencia prácticamente absoluta de la ayuda internacional. Por

ejemplo, en materia alimentaria, esta dependencia sigue siendo prácticamente total, aunque se han comenzado a implementar proyectos de desarrollo para disminuir la vulnerabilidad de la población refugiada. La ayuda no sólo ha sido esencial para la supervivencia de la población, sino que también ha sido utilizada como mecanismo de presión en el desarrollo político del conflicto por distintos actores internacionales.

3.2. Evolución de las políticas de cooperación en la CAE, 1998-2008

El final del periodo analizado, concretamente los años 2008 y 2009, es especialmente relevante tanto para el Gobierno Vasco como para las tres Diputaciones ya que se aprueban sus planes estratégicos y directores. Estos Planes suponen una definición del enfoque de cooperación y de desarrollo propuesto por las administraciones vascas y la consolidación de cuestiones como los instrumentos de cooperación, las áreas sectoriales de intervención, los enfoques transversales que deben estar presentes en todas las intervenciones y/o la delimitación de países considerados estratégicos.

El Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo (FOCAD) fue creado en 1990. En un primer momento las tres Diputaciones (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa),

sumaban sus partidas presupuestarias de cooperación al desarrollo a este Fondo, que era gestionado por el Gobierno Vasco y las Diputaciones contaban con participación en las comisiones de decisión (Comisión Gestora), en las que se ratificaban las resoluciones de estas ayudas. Entre 2001 y 2004, las Diputaciones van saliendo del FOCAD y promueven la puesta en marcha de programas específicos para cada uno de los territorios. Por tanto, para nuestro periodo de análisis, va a tener mayor relevancia la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco que la de las Diputaciones, ya que el nivel de desarrollo y de sistematización de las actuaciones de éstas es mucho menor.

Si miramos el volumen de fondos (Tabla 1), podemos constatar que de 2002 a 2007 se ha producido un aumento progresivo de los fondos dentro del FOCAD y que existen múltiples instrumentos o capítulos de cooperación. No obstante, en esta investigación, y por lo tanto en este cuaderno, nos referimos exclusivamente a los proyectos de cooperación (conocidos como capítulo uno o K1), que son aquellos en los cuales existen entidades vascas que presentan la solicitud y entidades locales en los países de ejecución de las propuestas. El capítulo de proyectos es, con diferencia, al que más fondos se han destinado, concretamente el 63% del total.

Tabla 1. Fondos concedidos por el Gobierno Vasco, 2002-2007

| Capítulo | Total | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Becas dirección de cooperación | 540.000 | 108.000 | 0 | 108.000 | 108.000 | 108.000 | 108.000 |
| Cooperantes | 2.030.715 | 471.526 | 0 | 473.336 | 250.812 | 429.559 | 405.482 |
| Cooperantes en NNUU | 6.060.083 | 1.228.500 | 0 | 1.660.500 | 1.282.500 | 931.500 | 957.083 |
| Proyectos de acción humanitaria | 10.918.713 | 270.202 | 1.913.272 | 1.114.463 | 2.954.310 | 1.990.738 | 2.675.728 |
| Proyectos de cooperación | 118.795.133 | 19.294.438 | 18.657.822 | 18.088.348 | 18.983.358 | 20.471.252 | 23.299.913 |
| Proyectos de asistencia técnica | 7.117.058 | 1.707.126 | 971.893 | 1.088.988 | 1.016.640 | 927.386 | 1.405.025 |
| Proyectos de educación para el desarrollo | 14.703.592 | 2.579.727 | 1.963.042 | 2.047.990 | 2.496.080 | 2.679.996 | 2.936.755 |
| Programas de cooperación | 4.498.586 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.498.586 |
| Convenios de cofinanciación | 18.359.618 | 391.985 | 2.862.339 | 1.431.116 | 1.916.964 | 5.077.161 | 6.680.053 |
| Premio cooperante | 93.000 | 15.500 | 15.500 | 15.500 | 15.500 | 15.500 | 15.500 |
| Juventud Vasca Cooperante | 1.100.000 | 180.000 | 180.000 | 180.000 | 180.000 | 180.000 | 200.000 |
| Costos administrativos | 3.930.385 | 545.266 | 481.324 | 585.087 | 699.833 | 618.875 | 1.000.000 |
| Total(*) | 188.136.890 | 26.792.270 | 27.045.192 | 26.793.328 | 29.903.997 | 33.429.967 | 44.182.125 |

(*) Se ha copiado esta tabla eliminando los decimales de cada una de las cantidades reflejadas. Esto ha hecho que los totales varíen un poco, pero no se trata de variaciones sustanciales y se mantiene el sentido último de los datos.

Fuente: Memoria 2002-2007. Dirección de cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco.

El 22 de febrero de 2007 se aprobó la Ley Vasca de Cooperación que, además de dotar de un marco a la cooperación vasca, recoge “el compromiso presupuestario de destinar el 0,7% de los presupuestos de la CAE para cooperación, para el año 2012”. Esto debería traer, por tanto, un significativo aumento de los fondos del FOCAD. En el año 2008 el presupuesto de cooperación suponía el 0,45% del presupuesto total de la CAE⁶.

En los años estudiados, las ayudas a proyectos se han ido convocando a través de diferentes Decretos Regulatorios, en los cuales se establecía el objeto de las ayudas e información sobre la tramitación y otras cuestiones así como sus órdenes de convocatoria correspondientes en las que se definían el presupuesto destinado para cada año, los criterios de baremación, formularios de presentación, etc. Hasta el año 2006 el conocido como *decreto de proyectos* regulaba las ayudas de cuatro instrumentos: proyectos de cooperación (capítulo uno), proyectos de asistencia técnica (capítulo dos), educación para el desarrollo (capítulo tres) y acción humanitaria. A partir del año 2007 la línea de acción humanitaria se desarrolla con un decreto propio.

Según la Memoria 2002-2007 de la Dirección de cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco, Perú es el primer país receptor de fondos de los proyectos, con 18.332.020 € (11,43%) y Guatemala el segundo con 17.229.941 € (10,62%). Ecuador ocupa el octavo lugar con 7.762.121 € (4,84%), y la RASD el décimo con 5.393.721 € (3,36%).

La definición de zonas geográficas prioritarias ha variado a lo largo del tiempo. Del análisis de los distintos decretos se desprende que en los primeros años se tomaba en consideración el IDH de los países y posteriormente se empezaron a definir algunos países como estratégicos. Así, en la baremación de solicitudes se puntuaban hasta con cuatro puntos aquellos proyectos que se desarrollaban en: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana,

Cuba, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa de Marfil, Ruanda, Mozambique, República Árabe Saharaui Democrática, República Democrática del Congo, Angola, Palestina e India. Hasta la fecha, la definición de países prioritarios ha sufrido algunas modificaciones, la última en el Plan Director 2008-2011, pero los cuatro países que estudiamos siempre han estado presentes, de hecho, éste fue uno de los criterios por los que los seleccionamos. Además de ser todos ellos prioritarios, Guatemala es el segundo país, después de Cuba, que cuenta con una Estrategia País que es un instrumento de planificación y de carácter estratégico.

Respecto a la incorporación del enfoque de género, a partir del año 2002 se establece la “exclusión directa de proyectos que no incorporen el género”⁷. Pero ya desde el año 1998 se incluían cuestiones como “garantizar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres”⁸ y en el año 2001 se pasó a hablar con más detalle de la *incorporación de la perspectiva de género*, y se baremaba hasta con cuatro puntos. En el Decreto regulador de las ayudas para el año 2005 la transversal de género pasa a baremarse con tres puntos más, es decir, con una puntuación máxima de siete puntos. Ese mismo año se empieza a puntuar el desarrollo de la perspectiva de género a nivel institucional y a partir de entonces se valora positivamente a las entidades solicitantes y a las entidades locales que cuentan con una política institucional de género. A partir de la convocatoria de proyectos del año 2006 se establece un mínimo del 10% de los fondos para intervenciones directamente dirigidas a mujeres o cuyo objetivo específico afronte la inequidad de género.

En relación a la participación popular, ya en el año 2001 era un aspecto valorable hasta con cuatro puntos. Se entendía esta cuestión como *la participación* de la población beneficiaria del proyecto en el mayor número posible de fases del mismo, es decir, en la identificación, formulación, ejecución y evaluación. Además se establecía como línea transversal a toda

⁶ Información extraída de la *Memoria 2002-2007*, Dirección de cooperación al desarrollo de Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, octubre de 2008. ISBN: 978-84-457-2806-2.

⁷ *Memoria 2002-2007*. Dirección de cooperación al desarrollo de Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, octubre de 2008. ISBN: 978-84-457-2806-2.

⁸ Decreto 22/1998, de 17 de febrero, por el que se regulan y convocan ayudas a proyectos con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo para 1998.

intervención la potenciación de las organizaciones comunitarias. Esta idea de participación se mantiene más o menos estable hasta que en el año 2005 aparecen dos transversales directamente vinculadas: el fortalecimiento de las capacidades locales (valorada hasta con cinco puntos) y la generación de procesos participativos (con una valoración máxima de siete puntos).

Así pues, podemos hablar de una incorporación progresiva, sobre todo mediante la definición de líneas transversales, de los enfoques de género y participación, claves para el logro del desarrollo humano local. En el Decreto del año 2008, las líneas transversales suman ya 36 puntos en la baremación total de cada propuesta y

hacen referencia a las siguientes cuestiones: incorporación de la perspectiva de género; fortalecimiento de las capacidades locales; generación de procesos de participación; potenciación de la organización; enfoque de derechos; y sostenibilidad ecológica.

La trayectoria de las Diputaciones como financieras con su propia línea de convocatorias es más reciente que la del Gobierno Vasco pero el avance ha sido considerable porque en 2009 se logra la definición y aprobación conjunta de un Plan Director de Cooperación al desarrollo 2009-2011. En dicho Plan se suministra información acerca de la experiencia en cooperación de las tres Diputaciones hasta el año 2008 (tabla 2).

Tabla 2. Fondos de la Cooperación Foral 2004-2008 según tipo de ayuda

| Entidad | Tipo de ayuda | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| DFA | Proyectos de desarrollo | 1.692.000 | 1.200.000 | 1.263.213 | 1.299.570 | 2.358.581 |
| | Ayuda humanitaria y de emergencia | 258.661 | 245.078 | 215.000 | 215.185 | 241.794 |
| | Proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo | 132.092 | 122.417 | 148.415 | 80.100 | 200.000 |
| | Otras formas de cooperación | 91.755 | 120.842 | 181.228 | 183.506 | 238.405 |
| | TOTAL | 2.174.508 | 1.688.337 | 1.807.856 | 1.778.361 | 3.038.780 |
| DFB | Proyectos de desarrollo | 5.673.000 | 5.761.874 | 6.270.939 | 7.321.145 | 8.083.092 |
| | Ayuda humanitaria y de emergencia | 156.000 | 192.000 | 1.150.000 | 661.029 | 760.917 |
| | Proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo | 600.000 | 660.000 | 660.000 | 748.188 | 1.000.000 |
| | Otras formas de cooperación | 410.000 | 731.408 | 540.000 | 780.374 | 1.414.969 |
| | TOTAL | 6.839.000 | 7.345.282 | 8.620.939 | 9.510.736 | 11.258.978 |
| DFA | Proyectos de desarrollo | 2.329.037 | 2.517.252 | 3.069.126 | 3.336.497 | 3.559.463 |
| | Ayuda humanitaria y de emergencia | 100.000 | 200.000 | 200.000 | 200.000 | 200.000 |
| | Proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo | 500.000 | 400.000 | 450.000 | 500.000 | 500.000 |
| | Otras formas de cooperación | 0 | 42.000 | 42.000 | 127.000 | 145.000 |
| | TOTAL | 2.929.037 | 3.159.252 | 3.761.126 | 4.163.497 | 4.404.463 |
| Total anual Diputaciones | | 11.942.545 | 12.192.871 | 14.189.921 | 15.452.594 | 18.702.221 |

Fuente: Plan Director de Cooperación al desarrollo 2009-2011.

Podemos ver que los proyectos de desarrollo constituyen el tipo de ayuda que más financiación ha recibido en las tres Diputaciones, y que, además, ha ido en constante crecimiento entre 2004 y 2008. La Diputación Foral de Bizkaia es la que más fondos ha gestionado, seguida de la Diputación Foral de Gipuzkoa y en tercer lugar la Diputación Foral de Álava.

América Latina es la región a la que más proyectos de cooperación se han destinado en las tres Diputaciones, concretamente el 54% de los proyectos alaveses, el 76% de los vizcaínos y el 68% de los gipuzcoanos. Los cuatro sectores en los que más se han concentrado los proyectos financiados por los organismos forales han sido: Educación (DFA, 30%; DFB, 38%; DFG,

35%); Producción de bienes o servicios (DFB, 20%; DFG, 24%); Salud (DFA, 21%; DFB, 11%); y Derechos Humanos (DFG, 10%).

El enfoque de género ha sido un criterio constante desde el comienzo para las tres Diputaciones, a diferencia de otros aspectos que han podido variar más.

Tras sufrir algunas variaciones en el período que va desde 2004 a 2008, en el último año el peso relativo del “enfoque de género” llega a ser del 10% para DFA y DFG y del 8% para DFB.

4. Resultados del análisis cuantitativo

El objetivo de este apartado es realizar una fotografía dinámica de la cooperación vasca en Perú, Guatemala, Ecuador y la RASD, en la década entre 1998 y 2008. El análisis cuantitativo que presentamos no ha perseguido extraer conclusiones cerradas sino identificar tendencias en torno a unas categorías centrales.

Cuando hablamos de *cooperación vasca* nos hemos referido exclusivamente a aquellos proyectos de cooperación en los cuales hay una entidad vasca y una entidad local, y que han sido financiados por el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales⁹. Por tanto, no incluimos otros instrumentos de cooperación, como por ejemplo los convenios de cooperación directa, los proyectos de asistencia técnica o los programas¹⁰. En el caso de la RASD se ha estudiado también la cooperación impulsada por Euskal Fundazioa y Ayuntamientos, y se han incorporado además los proyectos de Gobierno Vasco aprobados dentro del capítulo de acción humanitaria¹¹.

De las múltiples variables que se podrían emplear hemos escogido algunas atendiendo, por un lado, a su relevancia de cara al posterior estudio cualitativo y, por otro lado, a su importancia para identificar el enfoque de desarrollo que se pretende impulsar. Se recogió información sobre:

1. El número de proyectos y el presupuesto ejecutado en los cuatro países de 1998 a 2008.
2. Los ámbitos geográficos prioritarios en los cuatro países.
3. Los sectores de destino.
4. Las entidades vascas y locales que han llevado a cabo estos proyectos.
5. El grado de inclusión de la perspectiva de género y el desarrollo humano local.

Con el análisis de todas estas variables intentamos dar respuesta a las siguientes preguntas:

⁹ Por razones de accesibilidad y comparabilidad no hemos incluido a Navarra e Iparralde.

¹⁰ Con proyectos de asistencia nos referimos a aquellos regulados en el capítulo II del Decreto proyectos del FOCAD, y definidos como *Ayudas a proyectos de desarrollo productivo y de formación y asistencia tecnológica*. Esta línea de ayudas presenta diversas especificidades en relación al capítulo I, como el tipo de entidades que se presentan o la no obligatoriedad de contar un socio local. Por su parte, el instrumento programas fue puesto en marcha el año 2007.

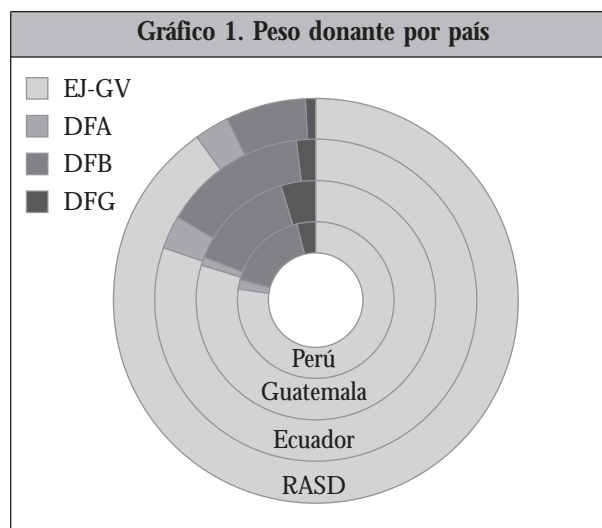
¹¹ Hasta el año 2007 acción humanitaria era una convocatoria de ayuda permanente regulada por el Decreto de proyectos del FOCAD (un capítulo dentro del mismo), pasando a partir de ese año a contar con un Decreto específico. Los proyectos de acción humanitaria no responden a los mismos requisitos ni baremación que los proyectos de cooperación, pero dada la especificidad del Sáhara, su condición de refugio y el peso que este tipo de ayudas han tenido en la región, se consideró pertinente incluirlos en el análisis.

1. Si el desarrollo humano nos remite a lo local, ¿ha existido alguna tendencia a la concentración de la cooperación por regiones?
2. Si el desarrollo humano local nos remite a procesos, ¿qué presencia ha tenido la cooperación vasca en los cuatro países en la década de estudio? ¿Cuál ha sido su evolución? ¿Qué podemos decir en relación al número de proyectos? ¿Y al tamaño presupuestario? ¿Qué podemos decir de la estabilidad en el tiempo de la relación entre entidades vascas y locales?
3. Si el desarrollo humano local nos remite a la integralidad, ¿qué sectores de actuación han sido prioritarios?
4. Si el desarrollo humano local nos remite a la incorporación de la perspectiva de género y a la promoción de la participación ¿qué podemos decir de la incorporación de estos enfoques en los proyectos apoyados por la cooperación vasca?

4.1. La cooperación vasca según fuentes de financiación

No debemos olvidar que en los primeros años del período analizado las tres Diputaciones Forales participaban en el FOCAD y es tras abandonar el fondo entre 2001 y 2004 cuando comienzan a gestionar su propia línea de ayudas a proyectos de cooperación.

Por tanto, obviamente, parte del análisis de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco incluye también la cooperación foral. Cuando nos refiramos específicamente a la cooperación de las Diputaciones, dado el corto período estudiado, no podremos hablar más que de tendencias incipientes.



Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

El Gráfico 1 muestra el enorme peso de la financiación del Gobierno Vasco en los cuatro países y que asciende al 77% en Perú; al 80% en Guatemala, al 81% en Ecuador y al 90% en la RASD.

| | Perú | | Guatemala | | Ecuador | | RASD | |
|--------------|------------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|
| | Proyectos | Euros | Proyectos | Euros | Proyectos | Euros | Proyectos | Euros |
| 1998 | 12 | 1.327.216 | 13 | 1.677.273 | 4 | 512.463 | 1 | 601.012 |
| 1999 | 17 | 2.040.857 | 10 | 1.911.096 | 4 | 279.798 | 1 | 253.525 |
| 2000 | 24 | 5.005.854 | 8 | 1.677.125 | 5 | 1.362.284 | 3 | 986.031 |
| 2001 | 11 | 1.893.844 | 3 | 1.525.548 | 3 | 614.659 | 2 | 750.035 |
| 2002 | 18 | 3.350.365 | 6 | 1.652.165 | 5 | 1.044.809 | 4 | 1.305.632 |
| 2003 | 7 | 1.767.727 | 8 | 2.242.288 | 3 | 869.954 | 4 | 1.166.840 |
| 2004 | 11 | 2.485.847 | 6 | 1.891.200 | 5 | 1.175.622 | 2 | 780.740 |
| 2005 | 10 | 2.030.249 | 10 | 2.797.729 | 4 | 1.081.871 | 3 | 1.217.608 |
| 2006 | 5 | 1.767.899 | 8 | 2.832.292 | 4 | 1.292.967 | 4 | 1.263.402 |
| 2007 | 12 | 3.267.245 | 8 | 2.553.955 | 6 | 1.668.541 | 7 | 2.068.827 |
| 2008 | 15 | 4.743.487 | 7 | 2.607.649 | 5 | 2.054.994 | 4 | 1.525.957 |
| Total | 142 | 29.680.590 | 87 | 23.368.320 | 48 | 11.957.962 | 35 | 11.919.609 |

Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

En la Tabla 3 se puede ver que el país en el cual se han financiado más proyectos es Perú, concretamente 142, seguido de Guatemala con 87; Ecuador con 48 y en último lugar la RASD con 35 proyectos. Si analizamos el presupuesto total, se mantiene el orden anterior, es decir, los países con más proyectos son aquellos que más financiación han recibido. De la lectura de estos datos podemos destacar, al menos, dos cuestiones:

1. Perú y Guatemala son los dos países que más fondos reciben del Gobierno Vasco que ha financiado 55 proyectos más en Perú que en Guatemala. La diferencia presupuestaria entre estos dos

países es relativamente menor, ya que asciende a 6.312.270 €.

2. En Ecuador se han financiado 13 proyectos más que en la RASD pero la diferencia en cuanto a presupuesto es mínima.

La RASD, el país que menos financiación recibe es, sin embargo, el que tiene un presupuesto medio por proyecto más alto (340.560 €); seguido por Guatemala (268.601 €) y Ecuador, (249.124 €). Y Perú, el país al que más fondos se han destinado, es el que tiene un presupuesto medio por proyecto más bajo (209.018 €).

| | Perú | | Guatemala | | Ecuador | | RASD | |
|--------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| | Proyectos | Euros | Proyectos | Euros | Proyectos | Euros | Proyectos | Euros |
| DFA | 12 | 795.602 | 3 | 287.105 | 4 | 493.709 | 3 | 367.980 |
| DFB | 49 | 6.501.427 | 30 | 4.197.452 | 18 | 2.138.997 | 4 | 836.854 |
| DFG | 12 | 1.455.688 | 13 | 1.379.654 | 2 | 275.810 | 1 | 89.000 |
| Total | 73 | 8.752.717 | 46 | 5.864.211 | 24 | 2.908.516 | 8 | 1.293.834 |

Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

La Tabla 4 nos permite establecer rankings de países para las Diputaciones Forales en función de tres criterios: proyectos, fondos totales y presupuesto medio por proyecto. En el caso de la Diputación Foral de Bizkaia que financia proyectos directamente desde 2001, el orden de mayor a menor es el siguiente:

- Proyectos: Perú (49), Guatemala (30), Ecuador (18) y la RASD (4).
- Presupuesto total: Perú (6.501.427 €), Guatemala (4.197.452 €), Ecuador (2.138.997 €) y la RASD (836.854 €).
- Presupuesto medio por proyecto: RASD (209.213 €); Guatemala (139.915 €), Perú (132.682 €) y Ecuador (118.833 €).

Del análisis de los proyectos financiados por la Diputación Foral de Álava desde 2004 hasta 2008 se obtiene que el orden de los países es:

- Proyectos: Perú (12), Ecuador (4), Guatemala (3) y la RASD (3).
- Presupuesto total: Perú (795.602 €), Ecuador (493.709 €); RASD (367.980 €) y Guatemala (287.105 €).

- Presupuesto medio por proyecto: Ecuador (123.427 €), RASD (122.660 €), Guatemala (95.702 €) y Perú (66.300 €).

Repitiendo el ejercicio con la Diputación Foral de Gipuzkoa, se observa el siguiente orden:

- Proyectos: Guatemala (13), Perú (12), Ecuador (2) y la RASD (1).
- Presupuesto total: Perú (1.455.688 €), Guatemala (1.379.654 €), Ecuador (275.810 €) y RASD (89.000 €).
- Presupuesto medio por proyecto: Ecuador (137.905 €), Perú (121.307 €); Guatemala (106.127 €) y la RASD (89.000 €).

Resulta interesante la diferencia de presupuesto medio por proyecto de las distintas administraciones y esto, lógicamente, tiene relación directa con el presupuesto total destinado a cada una de las convocatorias. En la Tabla 5 se sintetiza la información relativa al presupuesto medio más alto o más bajo de cada administración.

| Tabla 5. Presupuesto medio por entidad financiera | | |
|---|----------------------------|----------------------------|
| | Presupuesto medio más alto | Presupuesto medio más bajo |
| GV | RASD - 340.560 € | Perú - 209.018 € |
| DFB | RASD - 209.213 € | Ecuador - 118.833 € |
| DFA | Ecuador - 123.427 € | Perú - 66.300 € |
| DFG | Ecuador - 137.905 € | RASD - 89.000 € |

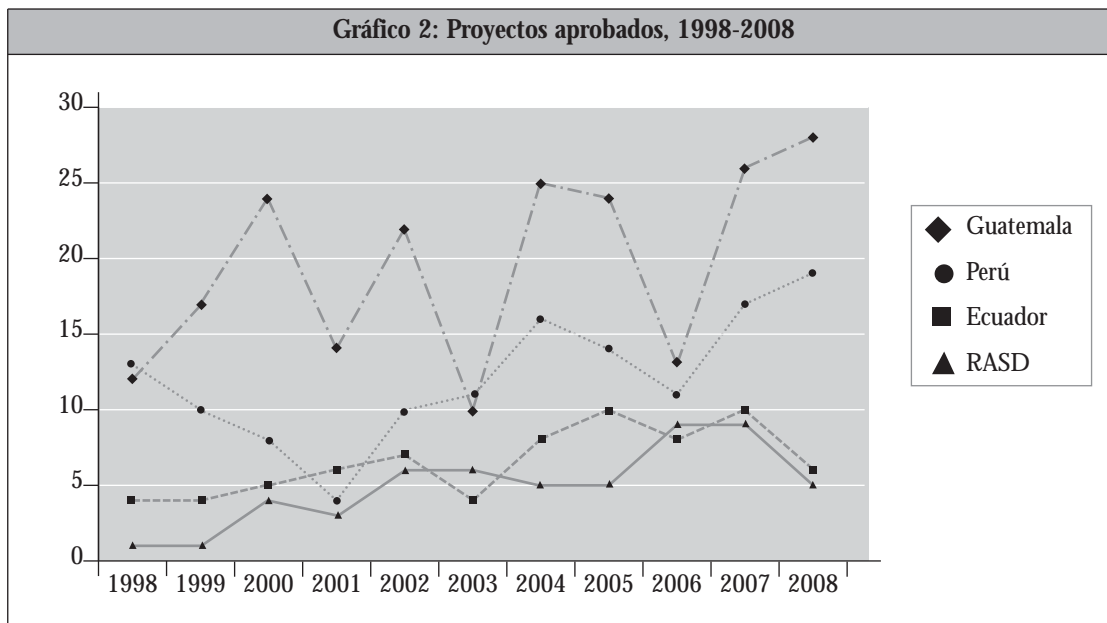
Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

Para la RASD se han estudiado también 11 proyectos de Euskal Fundoa (1.631.821 €) y 76 proyectos de distintos ayuntamientos vascos (1.462.241 €) fundamentalmente porque dan cuenta de las estrechas y continuadas relaciones de solidaridad que desde el ámbito municipal vasco se han tejido con el pueblo saharauí. El presupuesto medio por proyecto de Euskal Fundoa es de 148.347 € y el de los ayuntamientos de 19.240 €. Esta diferencia guarda relación con

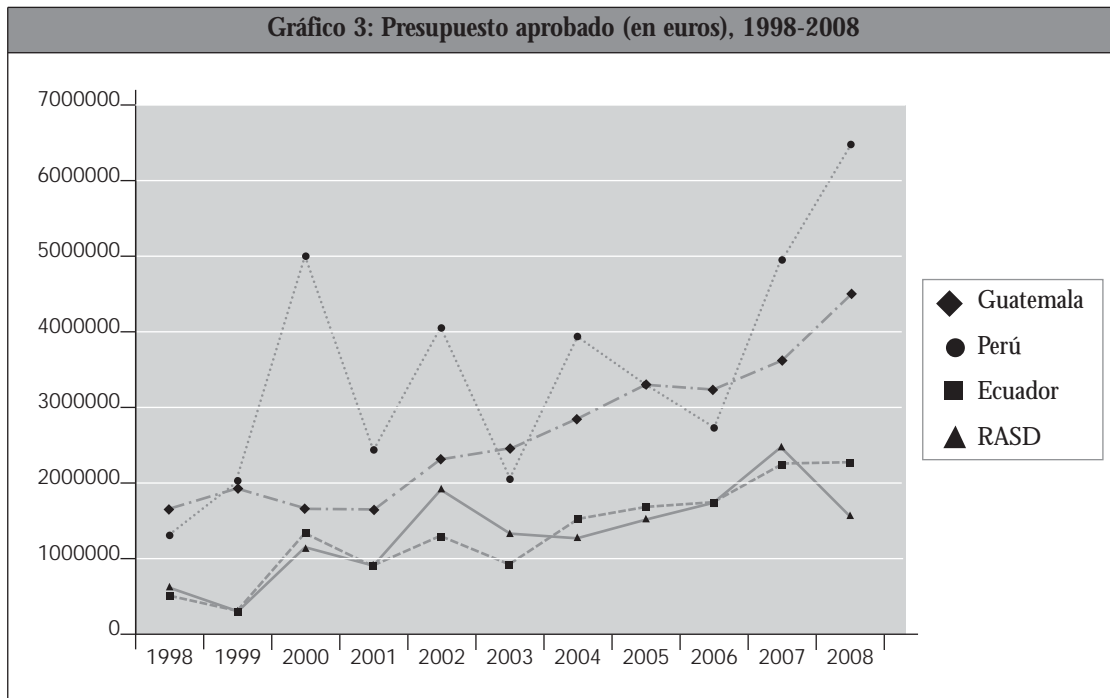
los presupuestos que las entidades locales destinan a cooperación.

4.2. Evolución de la cooperación vasca, 1998-2008

En el Gráfico 2 se observa que si bien todos los países finalizan el período con más proyectos que al inicio, existe bastante variación a lo largo de los años, lógico teniendo en cuenta que el número de proyectos es muy limitado. Considerando el presupuesto total (Gráfico 3) podemos ver que es ascendente en los cuatro casos. Guatemala y Ecuador son los países que tienen un ascenso más constante y progresivo. Perú, si bien finaliza el período con un incremento importante de fondos, este ascenso se produce sobre todo a partir de 2006 después de años de sucesivas subidas y bajadas. La RASD es el único país que no finaliza el período en su punto más alto, sino que éste se dio en 2007.



Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.



Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

El número de proyectos financiados por el Gobierno Vasco se mantiene bastante estable a lo largo de los diez años de análisis. De los cuatro países, Perú es el que más variaciones ha sufrido porque el año 2000 se llegaron a aprobar hasta 24 proyectos mientras que en 2006 no se financiaron más que cinco. Guatemala, si bien sufre una bajada del número de proyectos al principio de la década, se recupera a partir de 2002 y se estabiliza en la última parte del período. Ecuador es el país más estable y la RASD, presenta un ligero aumento en el número de proyectos a partir de 2005.

Por presupuesto aprobado, la RASD muestra una clara tendencia al alza y además es el país con mayor presupuesto medio por proyecto. Ecuador y Guatemala presentan una evolución sostenida y finalizan el período con un presupuesto claramente superior al inicial. El ascenso es especialmente importante en el caso de Ecuador que inicia la década con un presupuesto de 512.463 € para cuatro proyectos y finaliza con un presupuesto de 2.054.463 € para cinco proyectos, es decir, cuadruplica el presupuesto inicial y aumenta llamativamente el presupuesto medio por proyecto. Perú es el país con una evolución más variable especialmente los primeros cinco años porque los últimos años la tendencia al alza es clara.

Para la Diputación Foral de Bizkaia, Perú es el país que más proyectos ha recibido y el que presenta una evolución más estable, sobre todo desde 2004 y, por el contrario, Guatemala es el que tiene una evolución más dispar porque en 2006 no se aprobó ningún proyecto y en 2008 se llegaron a financiar hasta nueve. Ecuador alcanza el máximo de proyectos en 2006 y la RASD solo ha recibido financiación en tres de los ocho años que cubre el período de análisis. Ni Ecuador ni Perú reciben financiación al finalizar el período.

Al acabar el período, en 2008, los cuatro países sí reciben financiación de la Diputación Foral de Álava. Perú es el país que ha recibido financiación para más proyectos y también el que sufre una evolución más desigual, ya que a lo largo del período ha habido años en los que se han financiado hasta cinco proyectos y otros, solo uno. La RASD es el que ha tenido una evolución más estable con una media de un proyecto por año. En el caso de Ecuador y Guatemala resulta complicado identificar tendencias claras.

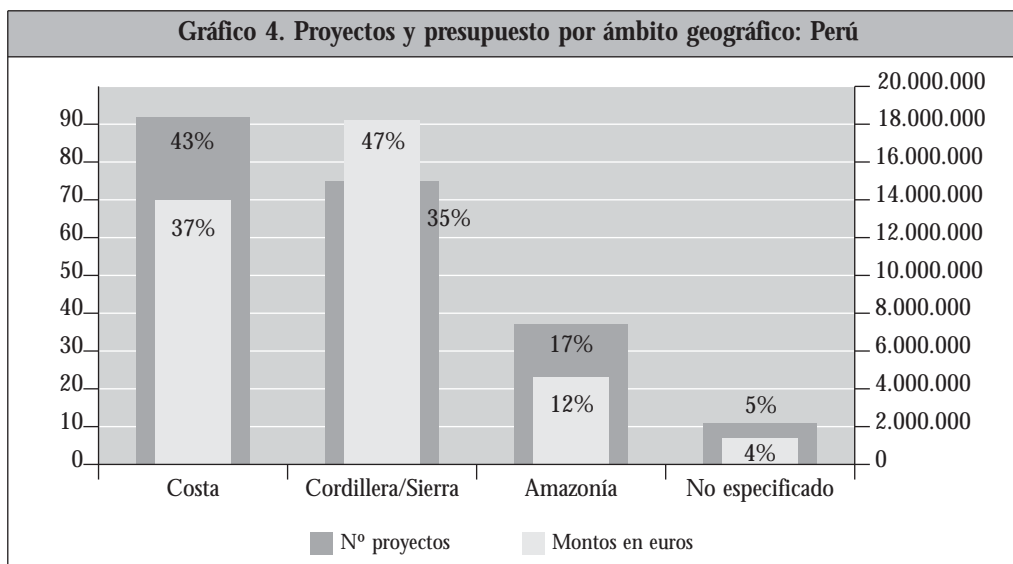
Perú y Guatemala son los países en los que más proyectos ha financiado la Diputación Foral de Gipuzkoa. Perú es el que ha tenido una evolución más cambiante y Guatemala una mayor estabilidad con dos o tres proyectos anuales. La administración gipuzkoana ha financiado

como media un proyecto cada dos años en Ecuador y ninguno en la RASD en los últimos cuatro años.

4.3. Destino geográfico de los fondos

Para analizar la distribución regional de la cooperación vasca Perú se ha dividido en: Costa, Sierra/Cordillera y Amazonía. En el Gráfico 4 se observa que el 43%

de los proyectos se han concentrado en la zona de Costa, el 35% en la Sierra y el 17% en la Amazonía. Si tomamos en cuenta el presupuesto destinado a cada zona, este orden se modifica porque el 47% corresponde a la Sierra, y el 37% a la Costa. En la Sierra se concentran los proyectos más grandes mientras que en la Costa hay un mayor número de proyectos pero de menor tamaño.

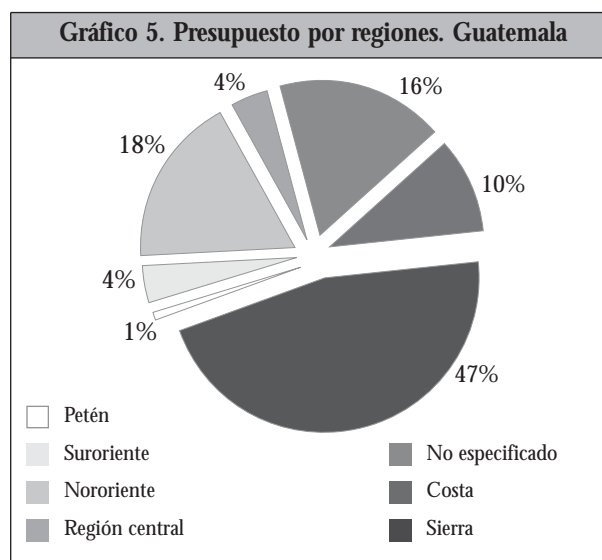


Fuente: Informe País Perú (Guridi y Molina, 2011).

Guatemala se dividió así: Región Costa, Sierra, Petén (Selva Tropical Húmeda), Sur oriente, Nororiente y Región Central. La Sierra guatemalteca es la que más proyectos (45%) y más fondos (47%) ha concentrado. En segundo lugar está la región de Nororiente, con el 17% de los proyectos y 18% del presupuesto. Podemos hablar, pues, de una clara concentración de la cooperación vasca en estas dos zonas puesto que ambas suman el 62% de los proyectos y el 65% del presupuesto (gráfico 5). Algunas de las cuestiones que nos pueden explicar la importancia de estas dos regiones son: existencia de un importante número de ONG guatemaltecas que trabajan en la zona; alta concentración de población indígena; zonas con un mayor índice de pobreza y vulnerabilidad. De hecho, en la Sierra y Nororiente se encuentran algunos de los departamentos con menor IDH del país como son Sololá, Huehuetenango, Alta Verapaz, Totonicapán y Quiché.

Petén es la zona con menor número de proyectos, menor porcentaje de presupuesto y menor presupuesto medio por proyecto. En el extremo opuesto, la Sierra

es la zona con el presupuesto medio por proyecto más alto. Así pues, en el caso de Guatemala la Sierra y Petén son claramente los dos extremos como destino de la cooperación vasca.

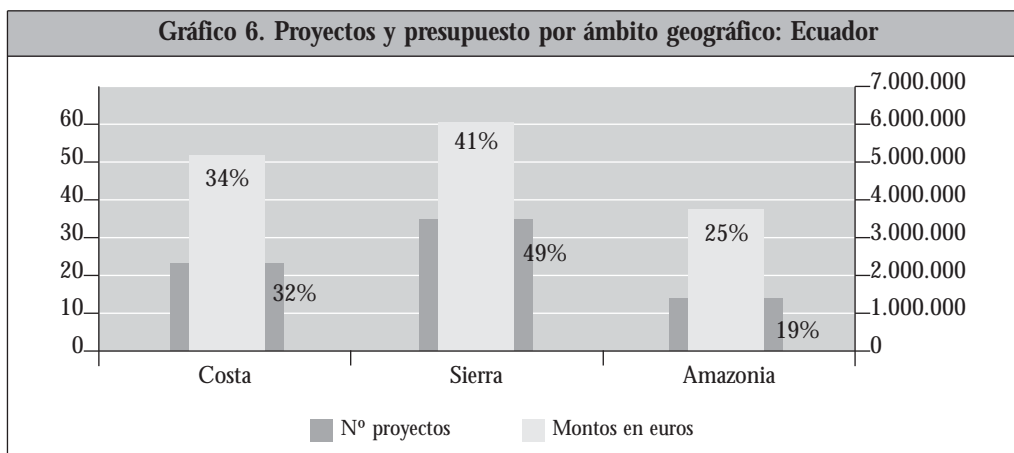


Fuente: Informe País Guatemala (Guzmán, 2011).

Ecuador se dividió en tres zonas diferenciadas: Costa, Sierra y Amazonía. En la región de Galápagos no se encontró ningún proyecto financiado por la cooperación vasca. En el gráfico 6 se ve que el 49% de los proyectos y el 41% del presupuesto de la cooperación se concentró en la Sierra. En segundo lugar, con un 32% de los proyectos y un 34% del presupuesto total, está la Costa y en tercera y última posición la Amazonía, con un 19% de proyectos y un 25% del presupuesto. En Ecuador, al contrario que en Guatemala, hay una relación inversa entre el número de proyectos y su tamaño: la Sierra es la zona con mayor concentración de proyectos pero tiene el menor presupuesto

medio por proyecto mientras que la región amazónica es la que tiene menos proyectos pero son los de mayor presupuesto.

En Ecuador los proyectos no se concentran en las zonas de mayor población porque en la Costa vive el 49% de la población, en la Sierra el 46% y en la Amazonía el 5%. Especialmente destacable es el caso de la Amazonía, ya que concentra el 25% del presupuesto de la cooperación vasca en el país, para tan solo un 5% del total de la población por lo que la financiación per cápita es mucho mayor en esta región.



Fuente: Informe País Ecuador (Villalba, 2011).

La RASD, se ha dividido en función de las *wilaya* o campamentos: El Aaiún, Auserd, Dakhla, Smara y 27 de Febrero. Esta distribución no ha aportado excesiva información ya que se han financiado muchos proyectos que se ejecutaban en varios campamentos simultáneamente, por ejemplo, aquellos relativos al transporte. En el caso de los proyectos que se pudieron clasificar por zonas geográficas, la *wilaya* 27 de Febrero es la que más proyectos y presupuesto ha recibido.

Servicios Sociales Básicos; Educación; Medio Ambiente; Fortalecimiento de la Sociedad Civil; Fortalecimiento Institucional; Ayuda Humanitaria. Este último sector, Ayuda Humanitaria, se ha incluido exclusivamente en el análisis de la RASD por el peso que las actuaciones humanitarias han tenido en la cooperación vasca. Por tanto, este sector sólo aparece reflejado en el estudio de caso saharauí.

4.4. Destino de la cooperación vasca por sectores de actuación

Los sectores seleccionados para este estudio son: Mujeres/Género; Infancia; Derechos Humanos; Desarrollo Rural Agrario; Atención Sanitaria Básica; Desarrollo Integral; Desarrollo Económico Local; Infraestructuras y

Tabla 6. Distribución sectorial de la cooperación vasca, 1998-2008

| | Mayor concentración presupuestaria | Menor concentración presupuestaria | Sectores sin proyectos | Mayor presupuesto medio/proyecto |
|--------------------------|---|---|--|--|
| Perú | Desarrollo Rural/Agrario (25%) Servicios Sociales Básicos (22%) Educación (13%) | Fortalecimiento Institucional (0.3%) Infancia (1,2%) | | Desarrollo Integral (267.742 €) Fortalecimiento Sociedad Civil (267.742 €) |
| Guatemala | Desarrollo Rural/Agrario (20%) Fortalecimiento Sociedad Civil (17,9%) Servicios Sociales Básicos (15,5%) Educación (14%) | Derechos Humanos (0,6%) | Infancia | Medio Ambiente (360.660 €) Fortalecimiento Institucional (313.321 €) Desarrollo Integral (310.078 €) |
| Ecuador | Desarrollo Rural/Agrario (29%) Servicios Sociales Básicos (13%) | Mujeres/Género (3%) | Fortalecimiento Institucional | Medio Ambiente (316.331 €) Desarrollo Integral (309.043 €) |
| RASD¹² | Servicios Sociales Básicos (53%) Ayuda Humanitaria (17,8%) Fortalecimiento Sociedad Civil (10.4%) | Mujeres/Género (2%) | Educación Infancia Derechos humanos Desarrollo Rural/Agrario Desarrollo Integral Medio Ambiente | Servicios Sociales Básicos (288.921 €) Desarrollo Económico Local (237.744 €) |

Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

La tabla 6 nos indica que podemos hablar de una cierta concentración sectorial de la cooperación vasca: en Perú tres sectores suman el 60% del total del presupuesto; en Guatemala, hay cuatro sectores prioritarios que concentran el 67,4% del presupuesto; en Ecuador, aunque sólo dos sectores superan el límite establecido del 10% del presupuesto, estos dos suman el 42% del total de presupuesto; en la RASD tres sectores superan el 10% del presupuesto y suman entre los tres el 81,2% del total de fondos.

En los tres países latinoamericanos existe una clara concentración en los sectores de Desarrollo Rural Agrario y Servicios Sociales Básicos. Guatemala y Perú comparten además el sector de Educación y Guatemala es el único país en el que aparece como prioritario el sector de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

El sector Infancia tiene en general muy poca presencia y, por ejemplo en Guatemala no hay ningún proyecto en este sector. Algo parecido sucede con el sector

de Fortalecimiento Institucional que no tiene ningún proyecto en Ecuador y el porcentaje más bajo en Perú. Llama mucho la atención que el sector de Derechos Humanos es el que menor porcentaje de presupuesto ha recibido en Guatemala, cuando el análisis que se hacía sobre la situación de los derechos humanos en el país centroamericano nos podía hacer pensar que las actuaciones en esta materia deberían ser prioritarias y urgentes. Destacamos también que en Ecuador el sector Mujeres/Género concentra el menor presupuesto. Resaltamos por último que el sector Desarrollo Integral es uno de los que tiene proyectos con mayor presupuesto medio en los tres países latinoamericanos.

En la RASD los tres sectores de actuación prioritarios son Servicios Sociales Básicos, Ayuda Humanitaria y Fortalecimiento de la Sociedad Civil y hay seis sectores (entre ellos Desarrollo Integral) que no han tenido ningún proyecto. En Mujeres/Género se han concentrado el 9% de los proyectos pero es el sector con un menor presupuesto medio por proyecto.

¹² Se han tomado en cuenta los proyectos de Euskal Fondoa y de los Ayuntamientos.

4.5. Gestión de los fondos por parte de organizaciones vascas y locales

En la Tabla 7 se sintetiza la información de los tres países latinoamericanos y en la tabla 8 se identifican las principales entidades locales y vascas. En los tres países, el total de entidades locales que han gestionado proyectos es superior a las vascas: en el caso de Guatemala la relación es casi de una entidad vasca por cada dos entidades locales (59/30, 1,96); en Perú esta

relación es de 1,74 y en Ecuador es donde la relación se acerca más a una vasca una local porque es de 1,33. El país con mayor número de entidades vascas que han gestionado proyectos en los diez años ha sido Perú, con 43 y es también el país con mayor número de entidades locales, un total de 75. Esto es lógico teniendo en cuenta que Perú es el país con mayor número de proyectos.

Tabla 7. Gestión de los fondos según entidades vascas y locales

| | Nº entidades vascas | Nº entidades locales | Concentración en entidades vascas | Concentración en entidades locales | Entidades vascas con un proyecto | Entidades locales con un proyecto |
|------------------|---------------------|----------------------|---|---|----------------------------------|-----------------------------------|
| Perú | 43 | 75 | 7 entidades el 58,14% de proyectos. 6 entidades el 59,34% de fondos. | 13 entidades el 56,7% de proyectos. 9 entidades el 52,67% de fondos. | 43% | 56% |
| Guatemala | 30 | 59 | 6 entidades el 58,6% de proyectos. 4 entidades el 58,1% de fondos. | 15 entidades el 58,2% de proyectos. 10 entidades el 59,3% de fondos. | 33% | 56% |
| Ecuador | 24 | 32 | 7 entidades el 56,04% de proyectos. 6 entidades el 59,3% de fondos. | 7 entidades el 55,5% de proyectos. 4 entidades el 54,7% de fondos. | 29% | 56% |

Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

Si miramos la concentración de proyectos, vemos que en Guatemala y Perú se da una mayor concentración de proyectos en las entidades vascas que en las locales: en Guatemala seis entidades vascas concentran el 58,6% de los proyectos gestionados en el país y en Perú, siete entidades vascas concentran el 58,14% de los proyectos. Si analizamos las entidades locales, en ambos países el número de entidades que concentran un porcentaje de proyectos similar sube a 15 en Guatemala y a 13 en Perú. En Ecuador no existe esta diferencia, ya que son siete las entidades vascas y siete las ecuatorianas que concentran algo más del 55% de los proyectos.

La concentración presupuestaria en pocas entidades es aún mayor que la concentración de proyectos. El caso más significativo es Guatemala, país en el que solo cuatro entidades vascas han gestionado el 58,1% del presupuesto. En Perú y Ecuador, seis entidades vascas

han concentrado algo más del 59% del presupuesto. La distribución presupuestaria es mayor entre entidades locales, excepto en el caso de Ecuador donde seis entidades vascas han concentrado el 59,3% de los fondos, y sólo cuatro ecuatorianas han concentrado el 54,7%.

En la Tabla 7 vemos también que en el período de análisis es mayor el porcentaje de entidades locales que de vascas que han gestionado un único proyecto. Perú es donde encontramos más entidades vascas que sólo han gestionado un proyecto, el 43%. Así pues, en Perú es donde han trabajado más entidades vascas pero, casi la mitad de ellas, han gestionado un único proyecto en los diez años analizados, con lo cual podemos hablar de una presencia no continuada de un número importante de entidades en ese país. Esto puede deberse a que hayan dejado de trabajar en el país o a que estén financiando sus actuaciones con otras administraciones.

Tabla 8. Entidades vascas y locales que han gestionado el mayor porcentaje del presupuesto

| | Entidades vascas | Entidades locales |
|------------------|--|--|
| Perú | Círculo Solidario Euskadi - Euskadiko Elkarbidea Zabalketa. F.I.S.C. - Fundación Innovación Social de la Cultura. Asociación ADECO - Amistad, Desarrollo y Cooperación. Fundación Alboan. | Círculo Solidario de Trujillo. Cáritas Diocesana Huancavelica. Cáritas Abancay. CEDEPAS Norte. Cáritas Cusco. |
| Guatemala | Entre Amigos - Lagun Artean. Mugarik Gabe. Mugen Gaietik. PROCLADE Euskadi. Nazioarteko Elkartasuna - Solidaridad Internacional. | Fundación Rigoberta Menchú (TUM + FMRT). CEIDEC, Asociación Centro de Estudios Integrales y de Desarrollo comunal. Municipalidad de Santa Catarina, Ixtahuacán. CEIBA, Asociación para la promoción y el desarrollo comunitario. ASECSA - Asociación de Servicios Comunitarios de Salud. |
| Ecuador | PROCLADE Euskadi. Fundación Paz y Solidaridad. SETEM Hego Haizea. Medicus Mundi Álava. Frailes Menores Capuchinos Ali Vitoria. | MCCH - Fundación Machita Cuchunchic/ Comercializando como hermanos. FEPP, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. Asociación Promotores de Salud Sandi Yura. IQBSS, Instituto Quichua de Biotecnología Sacha Supai. TAYJASARUTA, Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku. |

Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

Del análisis de las entidades locales y vascas podemos deducir que:

- Las entidades vascas trabajan con más de un socio local.
- Hay una alta concentración, sobre todo a nivel de presupuesto, en un número bajo de entidades vascas. Esto, cruzándolo con el dato relativo a proyectos, nos puede estar hablando de un trabajo continuado en los países y, además, de organizaciones que gestionan proyectos con presupuestos elevados.
- La concentración en las entidades locales es menor que en las vascas en Perú y Guatemala pero no en Ecuador.
- Perú es el país con mayor número de entidades tanto locales como vascas y también mayor porcentaje de entidades vascas con un único proyecto.
- Hay más entidades locales que vascas que han gestionado un único proyecto y Ecuador es el país con un porcentaje menor de entidades vascas en esta situación.

- Hay solo una entidad vasca (PROCLADE Euskadi), entre las que más fondos y proyectos han gestionado, que está presente en más de un país.

La naturaleza de los mecanismos de cooperación para el Sáhara hace que, en algunos casos, la ayuda sea dirigida de manera directa a las instituciones locales de los campamentos saharauis. De la revisión de los proyectos se llegaron a contabilizar hasta 18 entidades, tomando en cuenta vascas y locales, entre las que destacan: Frente Polisario; UNMS; Asociación de Amigos de la RASD; Asociación Hegoa; Asociación GETXO Pro SAHARA AFTAL, Mundubat, Asociación de vecinos Herria-Durango; y Coordinadora Vasca de Asociaciones Solidarias con la RASD.

4.6. Incorporación del enfoque de Género y del Desarrollo Humano Local

Las categorías empleadas para identificar el enfoque de género han sido las siguientes: enfoque de Género en Desarrollo (GED) explícito, enfoque Mujeres en Desarrollo (MED); enfoque de Género en Desarrollo

(GED) implícito; enfoque GED o MED no detectado¹³. Un análisis cuantitativo de género exige contar con más información de la que hemos dispuesto por lo que en este apartado presentamos datos generales. En la Tabla 9 vemos que en la mayoría de los proyectos revisados no hemos detectado ningún enfoque de género. Sin embargo, esto no significa que los proyectos clasificados como *no detectado* no tengan enfoque de género, quiere simplemente decir que siguiendo la metodología propuestas encaja en la categoría de *no detectada*, y esto puede deberse bien a que efectivamente no se haya incorporado o bien a que no se ha especificado lo suficiente en la documentación objeto de análisis. Lo mismo puede ocurrir con la distinción entre los enfoques GED y MED. Por eso, en la Tabla 9 hemos optado por concentrar todas las categorías en dos únicos bloques: detectado y no detectado.

Esta investigación nos ha enseñado además que la teoría y la práctica no siempre coinciden. De hecho, con el trabajo de campo hemos podido constatar que proyectos que en base a la revisión de la documentación presentada habíamos clasificado en la categoría de “enfoque de género no detectado” sí que tenían en la práctica una preocupación real por cambiar la situación de las mujeres. Y en algunos casos podía también suceder lo contrario, es decir proyectos que tenían muy bien definido el enfoque de género en sus formularios, su importancia en la práctica era menor. De todas maneras, el análisis cualitativo también nos ha permitido constatar una evolución general positiva respecto al tratamiento del enfoque de género de modo que los proyectos más recientes tienen el trabajo por la equidad de género mejor integrado en la lógica de sus acciones, tanto en la práctica, como documentalente. Esto está directamente relacionado con la importancia que el enfoque de

género ha ido adquiriendo en los requisitos exigidos por las administraciones financiadoras que, a su vez, habrá también intentado responder a las demandas de las

Tabla 9. Incorporación del enfoque de género por países

| | Detectado | No detectado |
|-----------|-----------|--------------|
| Perú | 35,8% | 64,2% |
| Guatemala | 41% | 59% |
| Ecuador | 35% | 65% |
| RASD | 15% | 85% |

Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

ONGD.

Guatemala es el país con un porcentaje de proyectos más elevado (41%) en la categoría de “enfoque de género detectado”. Perú y Ecuador presentan porcentajes muy parecidos, sobre el 35% de proyectos con enfoque de género. En la RASD sólo el 15% de los proyectos revisados han sido clasificados como proyectos con perspectiva de género. Esta, en principio, escasa preocupación por las desigualdades de género puede estar vinculada al tipo de de iniciativas impulsadas en el país, ubicadas fundamentalmente en los sectores de Servicios Sociales básicos y Acción Humanitaria. En efecto, durante muchos años, en algunos ámbitos de la cooperación se ha considerado que las actuaciones relacionadas con la satisfacción directa de necesidades prácticas e inmediatas eran neutras al género y por tanto no tenían la necesidad de incorporar esta perspectiva. Pensamos que, afortunadamente, esta visión se ha ido superando con la creciente incorporación de criterios de género, por ejemplo, en las convocatorias de Acción Humanitaria.

En relación a la incorporación del enfoque de Desarrollo Humano Local (DHL) se definieron estas categorías:

¹³ *Enfoque de Género en Desarrollo (GED) explícito*: proyectos que contemplan el trabajo por la mejora de la posición de las mujeres además de la activación de procesos para su empoderamiento individual y colectivo.

Enfoque Mujeres en Desarrollo (MED): proyectos en los que se contempla incorporar a las mujeres a las actividades relacionadas con los proyectos pero sin cuestionar las relaciones de poder o los roles tradicionales.

Enfoque de Género en Desarrollo (GED) implícito: proyectos que aunque no mencionan de manera explícita el enfoque de género sí que reflejan o hacen alusión a algunas de las cuestiones mencionadas en el enfoque GED explícito.

No detectada: no hemos detectado ninguna consideración en relación a la desigual situación de las mujeres.

¹⁴ *Enfoque DHL explícito*: Proyectos en los que se menciona de manera explícita el enfoque de Desarrollo Humano Local como marco de referencia y que, además, describen con cierto grado de detalle el proceso de incremento de capacidades y de fortalecimiento de sujetos, poniendo en el centro a las personas y la importancia de su desarrollo personal e integral, siempre vinculado al bienestar personal y colectivo.

Enfoque DHL implícito: proyectos que aunque no mencionan el Enfoque del Desarrollo Humano de manera explícita, si que tenían en cuenta algunos de los componentes considerados en el punto anterior.

Enfoque DHL sectorial: proyectos que fortalecen de manera sectorial alguno de los componentes del DHL, pero no incidiendo de manera estratégica en todos ellos.

enfoque DHL explícito; enfoque DHL implícito; y enfoque DHL sectorial¹⁴. En la Tabla 10 vemos que en los tres países latinoamericanos la gran mayoría de los proyectos son clasificados en la categoría de DHL sectorial aunque hay algunas diferencias significativas entre los países. Así, la inmensa mayoría de los proyectos peruanos (84%) tienen un enfoque del desarrollo humano sectorial. Ecuador es el que presenta un menor peso del DHL sectorial aunque más de la mitad de sus proyectos (el 62%) han sido clasificados en esa categoría. Por otro lado, Guatemala tiene el porcentaje más bajo de proyectos en la categoría de DHL explícito (2%) aunque los porcentajes de Perú y Ecuador son también bajos y ni siquiera alcanzan el 10%. En el Sahara no hemos encontrado ningún proyecto que se haya podido categorizar dentro del enfoque de DHL explícito.

Tabla 10. Incorporación enfoque de DHL por países

| | DHL explícito | DHL implícito | DHL sectorial |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| Perú | 3% | 13% | 84% |
| Guatemala | 2% | 23% | 75% |
| Ecuador | 6% | 32% | 62% |

Fuente: Cuatro Informes País, elaboración propia.

4.7. Instantánea de la cooperación vasca

En un intento de sintetizar de manera sencilla la gran cantidad de información cuantitativa de la cooperación vasca en Perú, Guatemala, Ecuador y la RASD en el período 1998-2008, subrayamos las características siguientes:

- La cooperación vasca, en cuanto a fondos, está marcada claramente por el peso del presupuesto financiado por el Gobierno Vasco.
- Perú es el país en el que más proyectos se han financiado y es el primer receptor para Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Álava. Sin embargo, el presupuesto medio de los proyectos no es especialmente alto. De hecho, tiene el presupuesto medio más bajo en los proyectos financiados por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Álava.
- Guatemala es el segundo país en importancia, tanto en número de proyectos como en presupuesto aprobado. Es el primer país para la Diputación Foral de Gipuzkoa, el segundo para el Gobierno

Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia y el último para la Diputación Foral de Álava. En el ranking de tamaño de proyectos ocupa la segunda posición tanto para el Gobierno Vasco como para la Diputación Foral de Bizkaia.

- Ecuador es un país de trayectoria discreta para las cuatro administraciones vascas en número de proyectos y en financiación. El presupuesto medio de los proyectos tampoco es especialmente alto, excepto en el caso de la Diputación Foral de Álava.
- La RASD ocupa el último lugar tanto en proyectos como en financiación del Gobierno Vasco y de las tres Diputaciones Forales. Sus mayores financiadores son el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia y en ambos casos el tamaño medio de los proyectos financiado en el Sáhara es, de los cuatro países, el más elevado. Así pues, no hay muchos proyectos pero son, en general, proyectos grandes. El análisis de los ayuntamientos ha permitido visibilizar una relación de solidaridad sostenida con el Sahara aunque estos proyectos tienen un presupuesto medio inferior al resto de administraciones.
- La evolución de fondos destinados a los cuatro países ha sido claramente ascendente y esto, seguramente, es fruto del aumento de fondos disponibles pero también de cierta estabilidad en la cooperación vasca en los países estudiados. Ecuador y Guatemala han tenido un ascenso constante y progresivo mientras que Perú, tras sucesivos vaivenes, inicia una clara línea ascendente durante los dos últimos años del período analizado.
- En los tres países latinoamericanos se puede hablar de una cierta concentración regional de la cooperación vasca. En Ecuador y Guatemala la mayoría del presupuesto y de los proyectos se concentra en la zona de la Sierra, mientras que, en Perú, la mayoría de fondos se concentra en la Sierra y la de los proyectos en la Costa. La relación entre número de proyectos y su tamaño es diferente en cada uno de los países. En la RASD la mayoría de proyectos no se ejecutan en una única *wilaya* sino en varias.
- Existe también cierta concentración sectorial de la cooperación vasca. En los tres países latinoamericanos los sectores prioritarios son Desarrollo rural/agrario y Servicios sociales básicos. Destacamos asimismo la importancia del sector de Fortalecimiento

institucional en Guatemala y el poco peso del sector Mujeres/Género en Ecuador. Además, el sector de Desarrollo integral es uno de los sectores con mayor presupuesto medio en los tres países. En la RASD, destacan los sectores muy vinculados a su condición de refugio, sobre todo los Servicios sociales básicos y la Acción humanitaria y hay un gran número de sectores que no cuentan con ningún proyecto, entre ellos Desarrollo integral.

- Perú cuenta con el mayor número de entidades gestoras, tanto locales como vascas. En los tres países latinoamericanos hay más entidades locales que vascas por lo que las entidades vascas cuentan en muchos casos con más de una socia local. La concentración presupuestaria en pocas entidades es más elevada que la concentración de proyectos y, salvo en Ecuador, la concentración presupuestaria es mayor en las entidades vascas que en las locales. Hay también muchas entidades que han gestionado un único proyecto y esto es más común entre las entidades locales que entre las vascas.
- En la mayoría de los proyectos estudiados no se ha detectado la incorporación del enfoque de género. En los países latinoamericanos la mayoría de los proyectos se han clasificado en la categoría de DHL sectorial y en la RASD no se ha encontrado ningún proyecto con DHL explícito.

El estudio de los aspectos cuantitativos ha resultado muy interesante, pero debido a la escasez de información y, en algunos casos a la falta de sistematización, es difícil exponer conclusiones cerradas y dar respuestas inequívocas a las preguntas planteadas al inicio de este apartado cuantitativo. Intuimos que sí existe una cierta idea de proceso, sobre todo si lo vinculamos a la presencia, más o menos continuada, del número de

proyectos y de presupuesto y a los vínculos entre las entidades vascas y locales a lo largo de los años. De todas maneras, debemos recordar que también existen muchas organizaciones, aquí y allí, con un solo proyecto durante toda la década. También hemos visto una tendencia a la concentración territorial y sectorial de la cooperación vasca en los países latinoamericanos. En Guatemala, por ejemplo, se puede hablar de concentración en una de las zonas del país con mayor presencia de entidades y en departamentos con un índice bajo de IDH.

Por el contrario, del análisis cuantitativo parece desprenderse que los enfoques de género y de DHL no han sido centrales para la cooperación vasca durante la década de estudio porque la gran mayoría de proyectos han sido clasificados como proyectos con *enfoque de género no detectado* y proyectos con *DHL sectorial*. Es esta una conclusión severa que, a todas luces, queda matizada tanto por la particularidad de la metodología seguida para el análisis cuantitativo, como por los posteriores análisis cualitativos. Además, es significativa la subrepresentación de los siguientes sectores: Desarrollo integral, Mujeres/Género, Fortalecimiento Institucional, Fortalecimiento de la Sociedad Civil (excepto en Guatemala) y Derechos Humanos. Consideramos que cualquier proyecto, sea cual sea el sector en el que se ubique, puede trabajarse desde el enfoque de DHL pero es evidente que los anteriores tienen vínculos especialmente relevantes con este enfoque.

5. Resultados del análisis cualitativo

Antes de proceder al análisis de los resultados de la investigación cualitativa en los cuatro países, conviene puntualizar una serie de consideraciones que ayudarán a interpretar las ideas que se presentan a continuación, así como a comprender por qué otros temas e ideas están ausentes.

La primera consideración tiene que ver con la metodología y el alcance del trabajo de campo. Merece la pena insistir en el carácter cualitativo de los estudios de caso realizados, lo que ha implicado la selección de una muestra del conjunto de proyectos, suficientemente representativa, pero inevitablemente reducida. Las conclusiones del análisis cuantitativo, las entrevistas con las ONGD vascas, el conocimiento previo de los países y la aplicación de una serie de criterios ya detallados, fueron clave para que esa selección resultara correcta¹⁵. En cualquier caso, no podemos olvidar que se han visitado un número limitado de organizaciones, lo que permite extraer lecciones, puntos críticos y buenas prácticas de cara a los procesos de DHL, pero no permite extraer conclusiones generales sobre el conjunto de la cooperación vasca.

La segunda consideración se refiere al hecho de que la mayoría de temas que vamos a abordar son bastante

generales, y conciernen al conjunto de las dinámicas sociales locales, y no estrictamente al cumplimiento de los términos de referencia de cada uno de los proyectos considerados. Evidentemente, los procesos inmanentes en cada sociedad no dependen de la cooperación al desarrollo (mucho menos aún de una cooperación pequeña como la vasca), y por tanto, los cambios e impactos que ocurran no se pueden atribuir exclusivamente a tal o cual proyecto con financiación vasca. Sin embargo, esta perspectiva de análisis global y holístico es, precisamente, una de las aportaciones del enfoque de DHL aplicado a la cooperación: no se trata de fijarse tanto en acciones concretas de desarrollo, sino de buscar los cauces por los que se puede contribuir a los procesos propios y endógenos de empoderamiento y consecución del bienestar. Y dado que el bienestar es individual y colectivo a la vez, y puesto que depende de una amplia gama de elementos sociales, el foco de análisis debe ser el conjunto de las dinámicas sociales, si bien, las herramientas de la cooperación pueden seguir siendo las acciones concretas, eso sí, en articulación a los citados procesos.

La tercera tiene que ver con la integralidad e indivisibilidad del DHL. Un elemento fundamental de este enfoque es que se fija tanto en el bienestar individual

¹⁵ Para el caso de los países latinoamericanos, las principales organizaciones locales en cada país (y las correspondientes ONGD vascas) que constituyen la muestra son las que aparecen en la Tabla 8 del apartado referido al análisis cuantitativo. Para la RASD son las que se mencionan a continuación de la citada tabla. Además, en los tres países latinoamericanos se visitaron y estudiaron más organizaciones de las recién indicadas. Todo ello se puede consultar en los respectivos Informes País.

como en el social, y tanto en las capacidades individuales como en las colectivas, aportando para ello una referencia normativa de la justicia. Para analizar los resultados de bienestar en relación a la justicia, se plantean tres reivindicaciones, interrelacionadas entre sí, sobre redistribución, reconocimiento y representación: ¿Qué capacidad tiene una sociedad de redistribuir equitativamente sus recursos, de reconocer las diferencias propias de cada persona o grupo y de establecer un sistema de toma de decisiones que integre la representación adecuada de los diferentes intereses? (Fraser, 2008, citada por Dubois et al. 2011).

Así, el DHL pretende trabajar una serie de dimensiones de manera conjunta e integral, tales como: la dimensión normativa y de redefinición del bienestar; la integralidad del desarrollo y las nuevas formas de gobernanza; la equidad de género; la participación popular; la sostenibilidad ecológica; la identidad y la cultura; la articulación e interdependencia local-global; o la economía social y solidaria¹⁶. Conscientes de estas interconexiones y en aras a una más ágil presentación de este cuaderno, se ha decidido dividir el texto cualitativo en dos bloques -socioeconómico y sociopolítico- y en varios subapartados, procurando, a su vez, evitar fragmentar algunos análisis en temas aislados.

5.1. Ámbito socioeconómico

Introducción

La dimensión socioeconómica del DHL abarca toda una amplia gama de procesos que van más allá de -incluso se contraponen a- las preocupaciones y la orientación de la ciencia económica convencional actual. De todas formas, por comenzar con un cierto paralelismo, los procesos de consecución del bienestar en el marco del DHL deben actuar sobre: a) la oferta y producción de bienes y servicios, de tal forma que se disponga de una cantidad y calidad suficiente; b) la demanda y la distribución, garantizando que las personas o los hogares tengan titularidades suficientes para acceder a dichos bienes y servicios (Dubois, Guridi, López Belloso, 2011). En este sentido, podríamos hablar de procesos de disponibilidad y de accesibilidad, respecto a los bienes y servicios, que sirvan para garantizar unas condiciones de vida digna, en los que las

principales fuentes de aprovisionamiento serían el Hogar, la Comunidad, el Mercado y Estado.

Además, queremos analizar la dimensión socioeconómica, y no aisladamente la económica, debido a la óptica integral del enfoque de DHL y la indivisibilidad del bienestar. El DHL no se limita a los procesos de Desarrollo Económico Local, sino que incluye y se enriquece de otras propuestas, como las provenientes de la economía social y solidaria, la economía feminista o la economía ecológica. De tal forma que, por ejemplo, cuestiona la centralidad del mercado y el beneficio financiero, y abraza otras prioridades de la economía feminista como la centralidad de la reproducción ampliada de la vida y la redistribución de los trabajos productivos y reproductivos; o de la economía social, al ubicar el trabajo de las personas en el centro. Además, no hay bienestar simplemente basado en lo económico, y por ello el DHL procura estudiar los vínculos y sinergias con otros procesos sociales, políticos, culturales, etc., de tal forma que quepa hablar de procesos de economía comunitaria o de propuestas de soberanía alimentaria, etc.

Por otro lado, antes de analizar las experiencias por países, puede ser importante subrayar de antemano algunas características generales, como el hecho de que en los tres países latinoamericanos, el principal sector de actuación haya sido el del desarrollo rural y agrario (entre el 20-29% de los fondos), lo que, por sí solo, ofrece una idea de por dónde van las actividades económicas. Ahora bien, debemos indicar que en este apartado no sólo hablamos de aquellos proyectos cuyo principal componente es el productivo, sino que también se incluyen reflexiones sobre las interacciones de lo económico con otros aspectos, y qué visión tienen el resto de proyectos sobre lo económico. Y es que a pesar de que lo económico, en los procesos de DHL, sea tan sólo un elemento más entre varios, sin que tenga la centralidad de los enfoques ortodoxos, debemos reconocer que, muy a menudo, en la práctica, lo económico condiciona al conjunto de iniciativas y proyectos que se emprenden independientemente del sector en el que se ubiquen.

Una vez hechas estas acotaciones iniciales, debemos advertir de que a continuación no presentamos un marco

¹⁶ Documento interno de Hegoa, 2011.

acabado de propuestas socioeconómicas para el DHL, sino que comenzamos el apartado realizando un repaso de los temas más recurrentes observados en las entrevistas y trabajo de campo en los cuatro países. Las formas de trabajar el ámbito socioeconómico en cada país, y en cada experiencia al interior de estos, han sido plurales y diversas, así que es pertinente primero mostrar una panorámica de las preocupaciones de los pueblos y comunidades, para después buscar los paralelismos y las lecciones extraídas en las conclusiones.

Diagnóstico. Observaciones del trabajo de campo

1. Medios de sustento propios y desarrollo de capacidades productivas

Las formas de trabajar la dimensión socioeconómica han sido plurales debido tanto a la diversidad de enfoques de las organizaciones como a los diferentes contextos geográficos y socioeconómicos. Trabajar desde lo local así lo requiere. Ahora bien, merece la pena indicar que en la mayoría de casos estudiados la cooperación ha estado centrada en entornos rurales, y por tanto, el tipo de actividades económicas son las correspondientes a estos contextos, donde la agricultura representa un porcentaje importante.

Podemos decir que, en general, en Ecuador y Guatemala, la directriz económica principal ha girado en torno al desarrollo de capacidades productivas a través del fomento de los medios de sustento propios, cuestiones vinculadas al uso agrícola de las parcelas familiares, aunque con una clara orientación y coordinación comunitaria.

Así, en Guatemala han sido importantes las experiencias de uso integral y diversificado de las parcelas, orientadas a una producción ecológica, recuperando a su vez valores, costumbres y saberes tradicionales. En esa dirección, se están desarrollando experiencias de producción ecológica que no solamente evitan el uso de los químicos en la producción y promueven como alternativa el abono orgánico; sino que las experiencias implican también el uso integral y racional de la parcela, diversificando la siembra y aprovechando al máximo la tecnología creada por las propias comunidades (Guzmán, 2011). En este aspecto es importante resaltar el papel de las mujeres, ya que, a pesar de haber sido históricamente invisibilizado, su rol productivo ha sido, y es, fundamental, y por ello, cumplen un papel vital

en el manejo de semillas y otros conocimientos. Al mismo tiempo, para mejorar las capacidades productivas se han realizado intercambios de experiencias sobre tecnologías comunitarias, y se han puesto en marcha mecanismos de seguimiento comunitario de los procesos productivos. Esto es importante, puesto que no se plantea la mera maximización del rendimiento individual por parcela, sino que entronca con una visión colectiva y coordinada de los procesos económicos.

En Ecuador, la diversificación agraria, el estudio de la complementariedad de los ciclos de cada producto y la inserción de pautas de sostenibilidad de la agricultura orgánica han marcado las iniciativas productivas en el campo. A veces, el proceso de gestión de la parcela parece menos colectivo que en Guatemala, pero esto se compensa con la gestión comunitaria de elementos comunes, como los centros de acopio o las capacitaciones colectivas en tecnologías agrícolas apropiadas. En Ecuador, además, existe una significativa atención a ciertos productos de exportación (principalmente cacao), que constituyen una fuente fundamental de ingresos monetarios para las familias, especialmente en la Costa.

A pesar de que sea evidente, no hay que dejar de subrayar que en la RASD, este enfoque de medios de sustento propios no es aplicable, puesto que se encuentran en una situación de exilio debido al conflicto armado y político. De hecho, durante mucho tiempo se ha carecido de iniciativas de desarrollo (incluidas las productivas) debido a la supuesta temporalidad del refugio, lo que provocaba un enfoque de ayuda humanitaria en la cooperación. A lo largo de la última década ha comenzado un enfoque de proyectos de cooperación más estables, con una orientación que ha venido a denominarse “desarrollo en el refugio”.

Además, debemos contemplar que a finales de los noventa comenzó la entrada de la moneda en los campamentos, a través de las remesas de la diáspora y de la solidaridad con las familias de los niños y niñas de acogida, así como el desarrollo de pequeñas iniciativas de comercio y negocio. Este cambio es relativamente reciente, y el gobierno de la RASD no ha desarrollado hasta el momento un sistema de grabación de actividades o de regulación (López Belloso, 2011).

Más allá de la vinculación a las actividades productivas en el campo, existe una problemática común a los

cuatro países, y se refiere a la inserción de la juventud, tanto en el plano socioeconómico como en el político. En lo económico, en los países latinoamericanos, las actividades del campo son poco atractivas para una gran parte de la juventud, lo cual dificulta la continuidad de ciertos procesos, tanto en lo productivo como en lo organizativo. De igual manera, en la RASD, el conjunto de la población saharauí menor de treinta años ha nacido y vivido en el exilio, lo que provoca, por un lado, una difícil inclusión en una sociedad con poca actividad productiva y económica, y por otro lado, una cultura poco positiva hacia el trabajo remunerado, dada la persistente dependencia de la ayuda externa y la supuesta transitoriedad de cualquier iniciativa.

2. Mercados locales y soberanía alimentaria

La consecuencia lógica de los enfoques aplicados en Guatemala y Ecuador es una apuesta decidida por los mercados locales y la soberanía alimentaria, si bien el grado de avance es dispar. En Guatemala, al cambio de patrones de producción se le une un importante esfuerzo por el cambio de patrones también en el consumo, tratando de valorizar el uso de productos locales frente a los productos importados por las grandes marcas internacionales, como bebidas gaseosas o alimentos industriales. Y es que, generalmente, el uso de los productos locales y tradicionales es más saludable, ecológico y rentable que el uso de otros productos. En este aspecto, de nuevo, es subrayable la importancia del rol de las mujeres.

Es interesante observar cómo la soberanía alimentaria no es un simple postulado económico sobre formas de producción y consumo, sino una propuesta política integral, ya que tiene que ver con la organización y gestión de las comunidades mismas, y su capacidad de supervivencia en cuanto que comunidades, y no como agrupaciones de agricultores individuales. Además, sirve para fijarse en los nexos desde lo cotidiano (alimentación) a lo político y económico en las esferas públicas. Por todo ello, es subrayable la experiencia de articulación en red de varias organizaciones en torno a este enfoque en Guatemala.

Por su parte, en Perú, en la zona de la Sierra (donde el porcentaje de la población indígena es mayor), los proyectos están más enfocados al autoconsumo y a la comercialización en mercados locales, mientras que en

la franja de la Costa, se observa que la mayor parte de los proyectos se ven arrastrados por las dinámicas de los procesos económicos prevalecientes. A nivel productivo, muchos de los proyectos agropecuarios se están enfocando hacia la inserción en un modelo agroexportador intensivo (Guridi y Molina, 2011). Este tipo de visión de desarrollo económico, a pesar de conducir a una precarización e informalización del empleo, y pervertir y dificultar las prácticas de soberanía alimentaria, se produce con la connivencia de los poderes locales.

En Ecuador, la andadura por el camino de la soberanía alimentaria es más reciente. Si bien varios elementos dispersos están presentes (alimentación sana, conservación de la naturaleza, mercados locales, etc.), e incluso a partir del 2009 existen leyes a favor de la soberanía alimentaria, la apuesta integral por esta vía todavía está en un grado más incipiente. En lo que sí se ha avanzado más es en la jerarquización de prioridades y en el análisis de complementariedad de productos y actividades (Villalba, 2011). De tal forma que, en los casos de la Sierra, se prioriza una serie de productos para el autoconsumo y la seguridad alimentaria de la familia, después los excedentes y algunos productos concretos se derivan a los mercados locales y/o nacionales, y a su vez, existen algunos productos concretos que se dedican a la exportación, y al aportar una entrada de ingresos extra, hacen de gancho para insertarse en los procesos organizativos.

3. Comercio comunitario, asociativo y justo

En Guatemala, las dinámicas de construcción de redes propias de producción y consumo local y comunitario conducen al fomento de experiencias de comercio asociativo y comunitario. La propuesta de comercio justo, que es apoyada por importantes redes internacionales e instituciones de cooperación para el desarrollo, es bastante conocida, a pesar de lo cual, las organizaciones tienen dificultades para insertarse en estas redes tanto a escala nacional como internacional (Guzmán, 2011). Sin embargo, sí han desarrollado otras estrategias importantes para el fortalecimiento de redes de comercialización e intercambio más vinculadas al mercado local, como es el caso de la comercialización intercomunitaria de semillas criollas.

En Ecuador, por un lado se practica el comercio asociativo y comunitario, donde se fomentan los circuitos cortos, eludiendo así la intermediación y reduciendo

los costes de transporte y almacenamiento. Y por otro lado, también están bastante arraigadas algunas experiencias de comercio justo, ya sea para el comercio hacia las grandes ciudades del país como para la exportación. Estas prácticas, al requerir el mantenimiento de cadenas completas de control de calidad, acopio, distribución, etc., se han podido instaurar gracias a una visión estratégica a largo plazo, de modo que la lógica de proyectos a corto plazo ha sido supeditada al proceso mayor. Ahora bien, sus resultados son dispares, puesto que el establecimiento y el cumplimiento de los requisitos de estos canales de comercialización son complejos, y suelen estar al alcance sólo de organizaciones relativamente grandes.

En Ecuador, tal y como decíamos antes, es importante el análisis de la complementariedad de los productos y sus respectivas funciones, aunque los casos de la Sierra difieren en parte de los de la Costa. En esta última región, el proceso productivo y comercial viene caracterizado por la centralidad de un producto de exportación, como es el cacao, y la complementariedad de otra serie de productos secundarios que se orientan al consumo propio.

En cualquiera de los países, es importante observar cómo el comercio asociativo y comunitario (independientemente del destino local o internacional) no es tan sólo una cuestión económica. Sirve además para desarrollar otras capacidades colectivas, relacionadas tanto con el análisis de las políticas económicas y los conflictos de intereses que estas conllevan, como con la conformación de sujetos colectivos enraizados en las actividades y territorios de reproducción cultural comunitaria, en el campo.

4. Crédito y ahorro

Es importante subrayar que en los cuatro países ha habido experiencias relacionadas con el crédito y el ahorro. En ocasiones han tomado la forma de microcréditos (Guatemala y la RASD, con resultados aparentemente contradictorios), y en otras situaciones (Perú y Ecuador), han estado más relacionadas con grupos de ahorro comunitarios, bancos comunales, etc. Cabe decir entonces que la cuestión del crédito y el ahorro está muy presente en la cooperación, que además, en muchas ocasiones se centra en las mujeres como gestoras del ahorro, y que a menudo toma formas cooperativas de autogestión.

En la RASD, la cooperación vasca ha sido pionera en el uso de los microcréditos. Estos han estado ligados a las personas que trabajan en la función pública al servicio del beneficio comunitario (y que no reciben ingresos por ello), para que pudieran complementar su trabajo con iniciativas económicas; a la UNMS; y a jóvenes que han recibido formación universitaria o profesional en el extranjero, y que al retornar no tienen ocupación ni posibilidades de desarrollar sus habilidades (López Belloso, 2011). Entonces, se puede decir que el objetivo de los microcréditos no es tan solo el correspondiente emprendimiento económico, sino que está coordinado con otras cuestiones que tienen que ver con el trabajo colectivo por el bien común.

En Guatemala, también ha habido experiencias con microcréditos, sin embargo, la valoración parece que no siempre ha sido positiva. De hecho, hay grupos de mujeres que han tomado un cierto distanciamiento con estos emprendimientos, por suponer una carga mayor de trabajo, presión y estrés. Por el contrario, se han decantado por iniciativas que han considerado más apropiadas a su situación y entorno comunitario, para trabajar así sus problemáticas e intereses desde una visión más integral y política, como han hecho al conformar redes de soberanía alimentaria desde el uso integral de sus parcelas.

En Perú, ha habido diferentes formatos y denominaciones para los mecanismos de préstamos (bancos comunales, grupos solidarios, grupos de autoapoyo, sociedades populares de inversión...), habitualmente vinculados a grupos de ahorro comunitario, y a menudo centrados en las mujeres. Parece que prevalece una valoración positiva, no sólo por los rendimientos económicos, sino porque al tener un impacto positivo en la autonomía económica de las mujeres, tienen a su vez repercusión sobre la mejora en su autoestima y en su capacidad y motivación para el trabajo colectivo.

La situación en Ecuador tiene bastantes similitudes con la de Perú, ya que también han existido diferentes tipos de ahorro comunitario, y muchas veces, también, con presencia mayoritariamente de mujeres. Han sido iniciativas vinculadas principalmente al autoempleo o al servicio de pequeños emprendimientos agropecuarios, que al mismo tiempo han establecido sinergias con otros procesos organizativos y de cobertura de necesidades. Ahora bien, la valoración sobre la autonomía

económica de las mujeres puede tener una doble lectura, ya que por un lado la generación de ingresos para las mujeres mejora indudablemente su situación, pero la mayoría de las veces no cambia su posición, ya que éstos son unos ingresos secundarios, con trabajos informales y situaciones vulnerables, y además, son ingresos supeditados casi enteramente al uso familiar.

5. Situación económica de las mujeres

Otro de los puntos comunes de la cooperación vasca en los cuatro países es la atención a la situación económica de las mujeres, puesto que en todos ellos ha habido proyectos que contemplan la mejora de su situación económica.

En Guatemala, el papel económico de las mujeres ha estado muy vinculado a la recuperación de los medios de producción propios, y con ello, han tenido también un papel fundamental en la defensa de la biodiversidad. De todas formas, cuesta avanzar en actividades productivas que al mismo tiempo consigan desmontar la tradicional división sexual del trabajo.

En la RASD, la cooperación vasca y el liderazgo de la UNMS han consolidado tejidos asociativos orientados al establecimiento de pequeños negocios productivos de las mujeres. Además, muchas veces han sido emprendimientos que impulsan el cooperativismo para el fomento de la actividad económica en los campamentos, por lo que cumplen una doble función. En ese sentido, a las mujeres saharauis les gusta afirmar que nunca han actuado como un grupo vulnerable dependiente de la ayuda de emergencia exterior, sino que asumieron desde un principio que tenían un papel que desempeñar en la vida económica y el desarrollo social (López Belloso, 2011).

En Ecuador estas iniciativas de creación de fuentes de ingresos por y para las mujeres están enfocadas a la consecución de la propiedad de ciertos activos, o a la capacitación técnica en cuestiones productivas para la aplicación en los huertos familiares o para vender sus servicios en otras fincas. Si bien, en general, se pueden constatar avances en el empoderamiento económico de las mujeres, ya que son ellas quienes generan y controlan los ingresos, estos cambios son lentos ya que cuesta desligar esta mejora económica de la concepción del rol principal de las mujeres como cuidadoras de la familia, y por ejemplo, se produce un

uso familiar de esos ingresos, mientras que en el caso de los hombres, pueden disponer del ingreso para sus intereses particulares. Además, hay una alta informalidad del empleo femenino, ya que se considera un ingreso secundario, mientras que la actividad de los hombres se contempla como la principal y realmente productiva. Podemos cuestionar entonces que la generación de ingresos para las mujeres conlleve directamente a su autonomía económica.

6. Servicios sociales básicos y seguridad humana

Los procesos de DHL no se limitan a la mera cobertura de las necesidades básicas de la población, y por supuesto, tampoco al simple cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero la garantía de unas ciertas condiciones de vida digna son un requisito necesario para que se produzcan estos procesos, aunque no suficiente. En Ecuador ha habido una gama de proyectos relacionados con la prestación de servicios sociales a nivel local, y que tienen que ver con la situación socioeconómica de las comunidades. Ahora bien, los proyectos en Ecuador aportan un plus a este servicio, en el sentido de que su estrategia para garantizar el acceso a estas necesidades básicas incluye otros temas o actividades relacionadas que procuran sostenibilidad y sinergias al servicio principal (Villalba, 2011).

En este apartado, podemos volver a ver las inevitables coincidencias entre el trabajo en lo socioeconómico y lo sociopolítico, ya que un requisito previo a la consecución de unos servicios mínimos es el trabajo con la sociedad civil para crear conciencia de ciudadanía, una conciencia de derechos frente al Estado. En ese sentido, el objetivo de las organizaciones no es la mera prestación de los servicios, sino la reivindicación de la superación de las asimetrías sociales y regionales en la prestación de estos servicios por parte del Estado.

En este aspecto, en el Ecuador actual se está produciendo una relectura del papel del Estado como planificador del desarrollo, lo que incluye una fuerte preocupación por la reordenación y mejora de los servicios de salud y educación, o los programas básicos de asistencia en vivienda o ingresos mínimos. Ahora bien, este positivo giro del Estado ecuatoriano ha obligado a las organizaciones a replantearse y reposicionarse en cuanto a su papel, cuestión que no ha estado exenta de ciertos conflictos en los casos en los que el Estado no ha comprendido los procesos que ya estaban en marcha.

Por su parte, en la RASD, desde el punto de vista socioeconómico, la continua dependencia externa para la subsistencia de la población y el mantenimiento del Estado constituye, sin duda, el condicionante más importante. Esto se manifiesta en la vital y costosa tarea de suministrar los servicios básicos al conjunto de la población refugiada, lo cual tiene que ver a su vez con la infraestructura de transporte. Este proceso se ha hecho con una visión estratégica, de forma que la concatenación de proyectos de transporte ha permitido aumentar la comunicación e incrementar la distribución de los recursos, al mismo tiempo que mejorar las relaciones sociales. Además ha habido una progresiva incorporación del enfoque de género de manera transversal, de modo que se ha reforzado la posición de las mujeres (López Belloso, 2011).

Un elemento importante en los tres países latinoamericanos ha sido su diversidad cultural y su carácter multicultural, multiétnico y plurilingüe. Estos rasgos influyen en un espectro amplio de cuestiones, y también en lo concerniente a los servicios públicos. La adecuación de los servicios de salud a los usos y costumbres de las diferentes etnias, o la descentralización de los mismos, así como el uso del idioma propio para una adecuada comprensión son elementos que plantean múltiples retos.

7. Conflicto con las empresas transnacionales extractivas

Tal y como decíamos al inicio, los procesos de DHL tienen que ver con la redistribución, el reconocimiento y la representación, también en el ámbito socioeconómico. De modo que no solo se trata de ampliar las capacidades de producción y cobertura de necesidades, sino que también se debe afrontar la existencia de múltiples conflictos de intereses. Un conflicto constante en los cuatro países es el relativo a la extracción de los recursos naturales por parte de grandes empresas transnacionales (ETN). Los casos de los tres países latinoamericanos son muy similares, pero en la RASD, en lo que a fosfatos y pesca se refiere, se presentan ciertas peculiaridades debido a la situación de ocupación y represión.

Sin embargo, en el caso de los países latinoamericanos, habitualmente se produce la mezcla del conflicto por la redistribución de la riqueza generada por la extracción de recursos, con el conflicto por la representación y el reconocimiento, por un lado dado el derecho de los pueblos indígenas a mantener su territorio de acuerdo

a su cosmovisión, y por otro (aunque a menudo vayan de la mano), debido a los postulados ecologistas a favor de la biodiversidad.

Tanto en Ecuador, Guatemala como en Perú, existen serios conflictos con la actividad minera de exportación, y en Ecuador y Perú, además con la actividad petrolera. Pero más allá de la importancia de estos dos sectores, existe una convivencia conflictiva entre la economía política de las comunidades y las ETN (Villalba, 2011). Y es que, entre otros múltiples efectos negativos, las ETN influyen en la desestructuración comunitaria y en la pérdida de prácticas de reciprocidad y solidaridad en las zonas de extracción. Las ETN también intervienen en el incremento de la competencia por los recursos públicos que las propias comunidades tienen derecho a utilizar, como en el acceso a subvenciones, a créditos, a infraestructuras básicas, a riego, etc.

Ahora bien, lo que podría plantearse como un mero problema económico, en realidad, como dijimos, tiene que ver con la representación y el reconocimiento de estos pueblos y sus formas de vida, por lo que debemos subrayar, una vez más, las conexiones con las cuestiones identitarias y culturales, así como con las sociopolíticas y los derechos de organización y participación. Por ejemplo, con las consultas relativas a la actividad minera en Guatemala, o la autoorganización comunitaria y gestión sostenible de los recursos y el territorio en la Amazonía ecuatoriana frente a la posible actividad petrolera. Cuestiones relativas a la participación y organización, que tratamos en el apartado siguiente.

5.2. Ámbito sociopolítico

Introducción

En este apartado referido a lo sociopolítico hemos agrupado el análisis de las diversas prácticas, momentos y dinámicas que posibilitan y caracterizan los procesos participativos amplios construidos desde lo local y orientados a la consecución del bienestar. Bajo esta óptica, pocas temáticas deberían quedar fuera del presente análisis, así que para acotar el objeto de estudio, iremos repasando más específicamente, de forma muy breve, la centralidad de los siguientes temas:

1. la potenciación de las organizaciones de base y el fortalecimiento de la sociedad civil;

2. el ejercicio ciudadano y la reivindicación de derechos sociales, civiles y políticos;
3. el trabajo de incidencia social y política, las estrategias y las escalas de acción;
4. la participación de las mujeres y su acceso a los espacios de decisión;
5. el fortalecimiento institucional y el fomento de la gobernabilidad democrática local, la transparencia y la rendición de cuentas;
6. la apertura de espacios de concertación entre las administraciones públicas y la sociedad;
7. el autogobierno de los pueblos originarios;
8. la transversalización de los enfoques participativos en la cooperación.

Antes de presentar las observaciones en estos ámbitos debemos recordar algunas aclaraciones. La primera se refiere a la naturaleza cualitativa del estudio y a la metodología seguida en los estudios de campo. No podemos decir qué ocurre con el conjunto de la cooperación vasca, simplemente presentamos un conjunto de temas, recurrentes, que emergen de diversas experiencias locales, y por tanto, no constituyen un modelo teórico de la participación deseada u óptima según el DHL.

La segunda aclaración se refiere al objeto de estudio, y es que, no hemos estudiado únicamente aquellos proyectos clasificados en el sector de fortalecimiento de la sociedad civil o en el fortalecimiento institucional, sino que, independientemente del sector de actuación, hemos revisado toda la batería de temas en cada uno de los proyectos-procesos estudiados.

Por último, recordamos también que el enfoque del DHL se vincula con el conjunto de los procesos sociales locales. Así que especialmente en este apartado, hemos incluido las dinámicas sociopolíticas inmanentes en cada sociedad que atañen a los procesos estudiados, y no exclusivamente aquellas cuestiones y acciones derivadas directamente de los proyectos.

Diagnóstico. Observaciones del trabajo de campo

1. La potenciación de las organizaciones de base y el fortalecimiento de la sociedad civil

La primera constatación del trabajo de campo es que casi todos los proyectos-procesos visitados, en los cuatro países, contemplan la participación como un eje fundamental de acción, cuyo principal cauce son las organizaciones de base¹⁷. Promueven la organización popular a nivel de base, porque los procesos que se impulsan requieren cambios sociales y actitudes colectivas que necesitan la activación e implicación de la población de manera conjunta. Esta participación es colectiva¹⁸, así que las organizaciones se convierten en la vía para el desarrollo de capacidades colectivas.

Ahora bien, a partir de esta constatación, se abre un amplio abanico de niveles, estructuras, metodologías y formas organizativas¹⁹, por lo que el estudio de sus características excede las posibilidades de este trabajo, y sin embargo, resulta importante para establecer las implicaciones que una u otra tipología de organización podría acarrear para los procesos de DHL. La siguiente pregunta podría ser un punto de partida útil: ¿Cómo de inclusivas, representativas, democráticas, transformadoras y efectivas son las organizaciones?

¹⁷ Este resultado es lógico, ya que, tal y como comentábamos al analizar los criterios de baremación, la participación de la población y la potenciación de la organización son dos requisitos transversales para los proyectos financiados por el Gobierno Vasco. Estos requisitos no son vistos como una imposición de la cooperación, a diferencia de lo que ha ocurrido en algún caso con el enfoque de género, de hecho, las organizaciones van por delante de los requisitos de las instituciones.

¹⁸ Se plantea siempre una participación colectiva, a diferencia de varios de los nuevos mecanismos participativos en las sociedades occidentales, donde la base de la participación es cada vez más individual (por ejemplo, mediante la utilización de mecanismos de “democracia electrónica”).

¹⁹ La variedad de organizaciones o asociaciones es enorme, y se podrían clasificar siguiendo muy diferentes criterios: organizaciones comunitarias, barriales, cívicas, provinciales, nacionales, sectoriales... de base, de segundo grado, federaciones... plataformas, movimientos, redes... de mujeres, mixtas... formales, informales... etc. Aun a riesgo de ser excesivamente generalistas, podríamos distinguir claramente entre las organizaciones presentes en la RASD (comités locales u organizaciones de masas), y las de los países latinoamericanos. A su vez, en los latinoamericanos, no resultaría muy complicado hacer una clasificación, aunque sea vaga, entre aquellas organizaciones cuyo motor fundamental (no único) es sectorial (trabajan un tema o enfoque principalmente); aquellas de base étnica (cualquier pueblo originario, negros y afrodescendientes); las locales-comunitarias (ámbito geográfico de actuación muy delimitado); aquellas del estilo de movimientos sociales y redes de solidaridad; o aquellas de origen religioso.

Para dar respuesta, trataremos varios temas en los sucesivos puntos. Para comenzar, nos fijaremos en la capacidad de dinamización y atracción de estas organizaciones, y en el ejercicio de los liderazgos al interior de las mismas, ya que estos elementos parecen ser clave en un primer momento de activación de la sociedad civil. En ese sentido, aunque existen experiencias divergentes en cuanto a la dinamización y el ejercicio de liderazgos, los principales factores que parecen incidir son: la revalorización del trabajo colectivo; la visualización de valores comunitarios y culturales; el carisma y la capacidad para convocar a la gente; la reciprocidad en los compromisos; la búsqueda de consenso-acuerdo-cohesión en torno a un proceso conjunto; etc. Se trata de una serie de aspectos que, en general, van encaminados a la producción de una especie de capital social comunitario. En cada uno de los países latinoamericanos existen casos de liderazgos democratizadores, carismáticos y guiados por una fuerte responsabilidad comunitaria; pero también, por ejemplo, en Perú y Ecuador, se habla de líderes que son cooptados por las instituciones, partidos políticos o poderes establecidos a fin de desactivar los procesos de cambio.

Por otro lado, si bien se retomará este tema más adelante, es pertinente indicar ahora que, a pesar de la creciente participación de las mujeres a nivel de base, aún es pequeña su participación en los puestos directivos formales de las organizaciones o de las comunidades. De tal forma que podríamos hablar de una progresiva inclusión de las mujeres, pero de una deficiente representación de las mismas y de sus intereses. Sin embargo, su liderazgo en la práctica más informal y cotidiana es muy importante, y la capacidad de trabajo colectivo que las mujeres demuestran en los procesos que hemos visitado es más que considerable. Cuando las mujeres lideran los procesos, este protagonismo comprometido tiene unos efectos positivos muy evidentes: atraen a otras mujeres, la organización en su conjunto funciona correctamente, y se incentivan las réplicas de las experiencias en otros lugares.

Además, es importante tener en cuenta que la mejora de la situación de las mujeres puede avanzar por muchas vías, pero que su cambio de posición, a menudo, comienza por el aprendizaje del proceso participativo y la visibilización de su trabajo público (Villalba, 2011). La cuestión es que para producir avances en equidad de género, la implicación de las mujeres tiene

que partir de sus intereses propios, y no exclusivamente de los objetivos generales de la organización en la que se integran. En ese sentido, por ejemplo en una experiencia de Guatemala, la organización identificó que la transversalidad del enfoque de género resultaba insuficiente y que apenas se concretaba; y experimentaron que la existencia de una política de género es importante, pero no suficiente, si los cargos directivos y los múltiples niveles de toma de decisiones no están implicados (Guzmán, 2011).

Un elemento común en los tres países latinoamericanos, que certifica la importancia otorgada a la potenciación de las organizaciones, es la cantidad y variedad de talleres y capacitaciones que se programan con tal fin. En Perú, por ejemplo, se habla de la necesidad de fortalecer las OSB existentes de manera que se fomente su autonomía política mediante la capacitación en lógicas participativas horizontales, la educación en valores emancipatorios, la educación cívico-política, la implementación de rotación de cargos, etc. (Guridi y Molina, 2011).

Podemos hablar de capacitaciones en los ámbitos técnicos, estratégicos y éticos, que se organizan bajo diferentes formatos (series de talleres concretos, escuelas políticas, cursos de formación, diplomados...) que van encaminadas a desarrollar las capacidades de análisis crítico de la realidad local y nacional, con la intención de fortalecer las capacidades colectivas de acción en base a la creación de visiones compartidas y alternativas de futuro. Claro que, en estos procesos de capacitación y fortalecimiento organizacional es fundamental analizar el papel de las mujeres, cuestión con muy diverso tratamiento según los casos. Por ejemplo, son fundamentales los espacios propios para la formación y organización de las mujeres, de tal forma que, por un lado permitan la realización de “cursos de nivelación” o talleres en los que se forme a las mujeres para suplir los déficits en educación formal a la hora de integrarse en procesos organizativos, y por otro lado, les permita debatir y delinear sus intereses estratégicos y visiones alternativas propias sobre los objetivos a perseguir por las organizaciones.

2. El ejercicio ciudadano y la reivindicación de derechos sociales, civiles y políticos

En los cuatro países se recalca la importancia de conocer, reivindicar y ejercer los derechos, como una vía de

participación popular o ciudadana. Ahora bien, las formas y prioridades son diferentes: en la RASD, el derecho de autodeterminación como pueblo es el eje central y vertebrador de las actividades; en Perú, se plantea la necesidad de iniciativas relacionadas con los derechos cívicos y políticos; en Guatemala, se relacionan los derechos humanos con la memoria histórica, y su violación, con el uso permanente de la violencia; en Ecuador y Guatemala, se habla de derechos colectivos de los pueblos originarios, así como de derechos ambientales sobre la explotación de recursos. Y es importante recalcar que en todos los países se han trabajado a varios niveles los derechos de las mujeres.

Se habla de una toma de conciencia, y de la necesidad de capacitar en el conocimiento de los derechos para después poder reivindicarlos y ejercitarlos. Ahora bien, estas capacitaciones, deben enmarcarse en un contexto de empoderamiento más amplio, ya que de lo contrario, se corre el riesgo de que se queden en meras charlas informativas o de sensibilización, sin una continuidad que dote de sentido y profundidad a los cambios.

Esta necesidad de visión estratégica de las capacitaciones es especialmente relevante en el caso de los derechos de las mujeres y el trabajo por la equidad de género, puesto que, dado el alcance de los cambios requeridos, las implicaciones personales y actitudinales (por ejemplo al interior del hogar) y las relaciones de poder inherentes, no es suficiente tratar los temas puntualmente para tomar conciencia y conocimiento de los derechos, tampoco basta reivindicarlos ocasionalmente, sino que hay que ejercitarlos. En Perú, por ejemplo, se ha constatado la necesidad de reconocer a las mujeres como sujetos de derechos, y avanzar desde ahí a la constitución de las mujeres como sujetos políticos, lo que conlleva cambios en el ámbito público, pero también cambios personales (Guridi y Molina, 2011).

3. El trabajo de incidencia social y política.

Estrategias de acción y escala de las alianzas

La incidencia social y política es otro de los temas constantemente mencionados en las entrevistas, pero su contenido y alcance, una vez más, difiere entre países y experiencias concretas. En el caso de Guatemala, el trabajo por la incidencia política es claro. Aunque, obviamente, no existe un único enfoque participativo, se observa un tipo de participación ligada a los movimientos sociales y populares, fuertemente politizada y

con orientación reivindicativa. Esto se debe al marcado carácter político del trabajo de buena parte de las organizaciones guatemaltecas. Lo que a su vez, les lleva a un funcionamiento en perspectiva de procesos, en vez de bajo una lógica más fragmentada en proyectos (Guzmán, 2011). En este sentido, el liderazgo comunitario y las organizaciones sociales están encaminadas a exigir la responsabilidad pública, más que a suplir las carencias existentes.

En Perú, podríamos recalcar una notable evolución de varias organizaciones, desde un origen religioso a un carácter más laico en la actualidad. Esta evolución también conlleva un cambio de enfoques, desde el asistencialismo y la caridad hacia la búsqueda de la transformación social. Sin embargo la profundidad del trabajo de incidencia política no es tan clara, ya que por un lado se pueden encontrar organizaciones de un marcado perfil político con estrategia de confrontación con los poderes locales, mientras que por otro lado, a veces se produce una repetición de los vicios poco democráticos y nada transformadores de las instituciones. Así que, por un lado, sí existen lazos con algunos movimientos sociales, pero también, organizaciones en las que sus dirigencias tienen visiones más conformistas (Guridi y Molina, 2011).

En Ecuador, a pesar de la alta movilización popular durante las últimas décadas, se observa una baja interacción de la cooperación vasca con los movimientos populares (por ejemplo, nula relación con el movimiento feminista). Esto no impide que en varios casos se mantenga una perspectiva de procesos, con un importante trabajo de incidencia sobre instituciones locales, sobre todo para la consecución de aportes puntuales, aunque menos politizados (quizá con la excepción del Oriente Amazónico).

En la RASD, las experiencias más relevantes de incidencia social y política vienen de la mano de las importantes redes de solidaridad internacional. Estas redes tienen un doble carácter, por un lado son eminentemente políticas debido a la naturaleza misma del conflicto político por la autodeterminación del pueblo saharauí; por otro lado, realizan una labor más social, como en el caso de la acogida de niños/as saharauis.

En general, podríamos decir que existe una gran variedad de situaciones con respecto al grado de politización de los procesos de desarrollo. En varias experiencias se

reconoce la necesidad de repolitizar estos procesos, y admitir el carácter político de las problemáticas que tratan en los proyectos. En ese sentido, la escala de la participación -local, provincial, regional, nacional, supranacional- condiciona las posibilidades de incidencia social y política -a mayor escala mayor capacidad de incidir en leyes y normativas más generales, o en núcleos de decisión más influyentes- (Villalba, 2011). Además, también es importante contemplar la combinación del uso de espacios formales e informales para canalizar esas formas de participación.

Varias organizaciones procuran aumentar la escala de la participación por dos vías: i) el establecimiento de alianzas con otras organizaciones y el trabajo en red; ii) el aumento del tamaño propio, a través de la constitución o integración en organizaciones de tercer grado, federaciones, conglomerados, etc. Al mismo tiempo, por ejemplo en Guatemala, se observan estrategias articuladas a nivel local para incidir en lo global, tal es el caso de los movimientos campesino, indígena o feminista, que consideran que sus propuestas de transformación mejoran si éstas se ven fortalecidas con la adhesión de otras organizaciones (Guzmán, 2011). Esta articulación permitiría, a su vez, la construcción de agendas propias con lineamientos políticos, consiguiendo así posicionar demandas e intereses específicos, así como pactar estrategias de incidencia concretas. En cualquier caso, estos avances son fruto del trabajo a medio/largo plazo.

Ahora bien, a medida que aumenta la escala de la participación, se alejan los centros de decisión de las bases, y se aumenta el tamaño de las organizaciones, se advierte un riesgo bastante común, y es la disminución de la participación y presencia de las mujeres, así como de la defensa de sus intereses específicos y estratégicos. Cuestión, entre otras, que pasamos a tratar a continuación.

4. La participación de las mujeres y su acceso a los espacios de decisión

Existen importantes especificidades (la mayoría de veces obstáculos concretos) para la plena y equitativa participación de las mujeres, ya sea en la vertiente socioorganizativa o en la institucional. La lista podría ser muy amplia, pero uno de los principales limitantes es la falta de recursos, ya sean estos materiales o inmateriales. Por ejemplo, las mujeres habitualmente tienen

que hacer grandes esfuerzos para encontrar el tiempo disponible que dedicar a las actividades de los proyectos, y es que las mujeres afrontan una doble jornada (productiva y reproductiva), y a menudo, la participación en estas actividades supone una triple jornada. Por todo ello, no es suficiente la adecuación de los horarios de las actividades a los roles habituales de las mujeres, sino que es una cuestión de sobrecarga de trabajo, y por tanto, de necesidad de replantear la distribución de tareas del hogar y reproductivas, principalmente.

Otro limitante fundamental lo constituyen las diferencias en educación y capacitación. En general, las mujeres han tenido un menor acceso a la educación formal y a la formación técnica, lo que a lo largo de toda su vida, y en varios ámbitos de trabajo, las coloca en una posición de desventaja, ya sea para desempeñar labores públicas y de dirigencia, o para emplearse en trabajos técnicos mejor remunerados.

Un tercer obstáculo son las actitudes machistas y negativas de los hombres, y otras resistencias culturales. Muchos hombres también padecen los efectos negativos del sistema patriarcal, pero otros tantos se benefician a su vez de varias situaciones de privilegio y dominación frente a las mujeres. Por eso, también es necesario trabajar con los hombres.

Por último, en cuarto lugar, debemos subrayar la existencia de múltiples formas de violencia específica contra las mujeres, y el impacto de las formas de violencia más generales (conflictos armados, etc.) contra ellas. La incidencia de la violencia en los tres países latinoamericanos es una constante que impide la participación de las mujeres (así como su bienestar y el de la sociedad en general), si bien, hay importantes matices y niveles entre países y regiones.

Otro rasgo característico de la participación de las mujeres, común en la mayoría de casos de los cuatro países, es el hecho de partir de las necesidades inmediatas del hogar y la comunidad. Esto, por un lado, es positivo en el sentido de que las propuestas que ellas realizan están apegadas a la realidad y a las necesidades concretas locales. Sin embargo, por otro lado, a menudo surge el problema de que los intereses y necesidades personales de las mujeres se diluyen en lo familiar y lo colectivo, por lo que se plantea la necesidad de buscar espacios propios para su participación. Esto es, lo importante no es si hay una estructura paralela

de mujeres o comités específicos de mujeres, sino si existe la oportunidad y el espacio para la reflexión y definición de los intereses y necesidades específicos como mujeres, sin estar obligadamente supeditadas a la comunidad y el hogar.

En Perú, por ejemplo, el trabajo a favor del conocimiento de sus derechos, les había permitido inicialmente mejorar su autoestima para reunirse, participar y expresar sus pensamientos, lo que, a su vez, les había permitido alcanzar otras mejoras en el plano personal. Además, las participantes identificaban la necesidad de reivindicar el sujeto político mujer. En ese sentido, en algunos casos se había constatado una escalada de marcado carácter político en el tipo de reivindicaciones de las organizaciones sociales de base de las mujeres. Algunas habían sido creadas inicialmente en torno a la preocupación por la alimentación, y progresivamente habían pasado a abordar cuestiones de derechos sexuales y reproductivos, llegando en ocasiones a la confrontación como estrategia política. No obstante, se detectaba también en este proceso el importante costo personal que había supuesto para las mujeres su compromiso con la comunidad (Guridi y Molina, 2011). Asimismo, también se observa que muchas ONG mixtas incorporan el discurso de género “de cara al público” pero no lo tienen interiorizado y naturalizado en sus prácticas cotidianas, lo cual suele incidir en una sobrecarga de trabajo para las mujeres que participan en las mismas.

El caso de la RASD es un tanto diferente a los latinoamericanos en cuanto a la participación de las mujeres, ya que fueron ellas quienes en un inicio asumieron la responsabilidad de organizar y gestionar por completo la vida de la población refugiada, lo que les confirió un papel protagónico. Ahora bien, esta responsabilidad después no se ha visto traducida en una equivalente representatividad política (López Belloso, 2011). En cuanto a la cooperación vasca, en general se puede decir que sí ha contribuido a fomentar la participación de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida pública, a través de los consejos de igualdad o las escuelas de empoderamiento.

De Guatemala es relevante subrayar otro par de ideas de interés. La primera tiene que ver con la importan-

cia de recuperar y valorizar los saberes de las mujeres, por ejemplo, como comadronas, porque ello hace que su papel sea más protagonista y menos pasivo, porque hace que las actividades estén pegadas a la realidad local, y porque propicia formas diferentes de organización y participación. La segunda idea tiene que ver con las resistencias de origen cultural frente a los cambios proequidad de género, ya que, por ejemplo, a menudo se dice que la cosmovisión maya es patriarcal y por ello es complicado trabajar el género con los pueblos indígenas. Sin embargo, gracias a la resignificación de algunas categorías propias a la cultura (por ejemplo, aceptando la complementariedad, pero no la superioridad), existen múltiples vías por las que trabajar estos temas.

Por último, un elemento común a los tres países latinoamericanos y que condiciona radicalmente la participación de las mujeres es la violencia de género. En las tres latitudes ha habido alguna experiencia de redes de apoyo y espacios de acogida para mujeres sujetas a maltrato y violencias, pero es difícil hacer un seguimiento claro y fiable de la incidencia real de las situaciones de maltrato. En general, cuesta posicionar el tema de la violencia como una cuestión sociopolítica, y por ende, cuesta hacer ver la necesidad de que todas las organizaciones afronten esta cuestión. Sin embargo, lentamente, en muchos casos se pueden observar avances significativos.

5. El fortalecimiento institucional y el fomento de la gobernabilidad democrática local, la transparencia y la rendición de cuentas

Cabe recordar que ha habido muy pocos proyectos que hayan sido clasificados en el sector de Fortalecimiento Institucional²⁰, pero esto no quiere decir que no se trate de un tema importante para la cooperación, ya que la mayoría de proyectos-procesos estudiados se ven afectados por sus relaciones con los gobiernos locales-regionales, y además, en la mayoría de casos tienen alguna estrategia de relacionamiento e incidencia, y por tanto, un impacto sobre la gobernanza local.

De hecho, en la mayoría de formularios de proyectos queda recogida la importancia de las instituciones locales en los apartados de análisis de viabilidad y sostenibilidad. Y es que hablar de DHL conlleva hablar de

²⁰ Alrededor del 5% en Guatemala y la RASD, y prácticamente cero en Perú y Ecuador.

procesos estratégicos a medio/largo plazo, y esto requiere analizar el grado de institucionalización de esos procesos, con el afán de mejorar la predictibilidad del bienestar y alcanzar así un cierto nivel de seguridad humana.

Algunos de los impactos directos de los proyectos-procesos estudiados sobre las condiciones de gobernabilidad democrática local, aunque con una amplia diversidad de situaciones, son los siguientes:

- El aprendizaje del funcionamiento público-administrativo por parte de las organizaciones apunta hacia una mayor transparencia, así como hacia la mejora del funcionamiento interno de las instituciones públicas.
- La generación de capacidades de concertación política, principalmente en el ámbito local. Esto se refiere a la anteriormente citada incidencia política y cabildeo, pero también a la capacidad para dar seguimiento formal a las políticas, proyectos y presupuestos locales, al mismo tiempo que produce una mayor apertura por parte de las mismas instituciones.
- La mejora de los servicios públicos locales, mediante una mayor concienciación sobre la necesidad de la prestación de estos servicios, su función, y la importancia para la garantía de los derechos básicos.
- Un avance de la descentralización en la práctica, no tanto impulsada por los poderes desde arriba, sino practicada desde la cercanía.

Ahora bien, en casi todos los casos latinoamericanos, hemos constatado la existencia de alguno (o varios) de los siguientes obstáculos a la hora de trabajar con las instituciones locales: corrupción; clientelismo y partidismo; cooptación y/o persecución de los/as líderes/as de las organizaciones sociales; escasa rendición de cuentas; burocratización excesiva, complejización y lentitud en las gestiones; rápida alternancia de los partidos y proyectos políticos; incoherencia de políticas y falta de coordinación entre instancias plurales y administraciones de diferentes niveles; etc.

Es fácil comprender que, cuando persisten varios de estos problemas, no se debe a una puntual debilidad del sistema político o mala práctica de tal o cual alcalde, sino que el propio sistema es parte fundamental y

origen del problema. Por ejemplo, en Guatemala, en casos de alta polarización económica y política se hace complicado trabajar junto con las instituciones locales, y más bien, los esfuerzos se dirigen al fortalecimiento de la sociedad civil para que sea ésta quien reclame, reivindique y monitoree la actuación de las instituciones, en una pugna permanente por la democratización de las mismas.

De igual manera, en Perú se han constatado una amplia gama de problemas para el trabajo con las instituciones locales (Guridi y Molina, 2011): a) intentos frustrados de descentralización por falta de condiciones para transferir competencias a municipios; b) débil institucionalidad y corrupción endémica; c) falta de transparencia y gobernabilidad de las instituciones locales debida a varios motivos: falta de voluntad política manifiesta para poner en marcha normativas y leyes ya aprobadas; tendencia a ignorar todo aquello realizado por la administración saliente; alta rotación de cargos y ausencia de mecanismos de socialización y sistematización del conocimiento; etc.

Todo ello denota una profunda necesidad de llevar a cabo formación política, tanto de las clases políticas como de las bases sociales. En ese sentido, una experiencia significativa en Perú ha sido la mejora en la gestión y el acceso a la información a través de radios comunales y populares, como requerimiento básico para una ciudadanía informada.

Por su parte, la RASD representa un ejemplo original de sistema participativo en base a congresos municipales, provinciales y nacionales, además de las vías abiertas a través de las tres organizaciones de masas del pueblo, UNMS, UGTSARIO y UJSARIO. No obstante, debido al estancamiento del conflicto político, se produce una convivencia de estructuras políticas paralelas, con la consiguiente duplicidad de estructuras político-administrativas, lo que conlleva ciertas incoherencias. Otra particularidad de la RASD, es la importancia que podría tener el fomento de capacidades políticas e institucionales precisamente en los territorios liberados o en los territorios ocupados (López Belloso, 2011).

6. Espacios de concertación entre administraciones públicas y sociedad

En los tres países latinoamericanos existen espacios formales de planificación participativa del desarrollo y

de concertación de proyectos y prioridades entre gobiernos y sociedad, tales como el Sistema de Consejos de Desarrollo (SCD) en Guatemala, las experiencias de elaboración de Planes de Desarrollo Local²¹ en Ecuador, o los Consejos de Coordinación Local en Perú. Existen valoraciones y grados de apropiación muy dispares en cada uno de los tres países, pero, las experiencias en Perú y Ecuador, en general han sido más puntuales y de menor alcance, mientras que en Guatemala, casi todas las organizaciones trabajan y potencian la participación comunitaria a través del SCD. Así que, en Guatemala, se puede decir que la apertura de cauces formales de participación pública ha tenido un impacto significativo sobre la naturaleza de la acción colectiva, así como sobre la orientación de la cooperación internacional (Guzmán, 2011).

En Guatemala, una mayoría piensa que mediante la participación en los SCD las organizaciones se han fortalecido en distintos niveles, que el sistema también ha contribuido a la disminución del caciquismo puesto que posibilita una mayor rotación en los liderazgos comunitarios, y que el SCD ha sido positivo para asegurar la participación de las mujeres en los espacios públicos. Ahora bien, persisten algunos problemas, como la alta concentración de poder en los/as alcaldes/as, debido, por ejemplo, a su capacidad para designar algunas personas que integran los consejos. O que, si bien, se ha formalizado la participación de las mujeres, en realidad la presencia femenina en los Consejos Comunitarios de Desarrollo y los Consejos Municipales de Desarrollo es baja, y el posicionamiento de sus intereses específicos sigue siendo secundario. A las mujeres indígenas, además, les afectan especialmente los temas lingüísticos, llegando a ser, en la práctica, un factor de exclusión para participar en los Consejos.

En esta tesitura, en Guatemala, respecto a la concertación entre instituciones y organizaciones sociales, podemos constatar tres tendencias: a) por un lado se encuentran aquellas asociaciones que están comenzando a percatarse de la necesidad de potenciar el perfil político que deberían tener para no limitarse a suplir al Estado en la cobertura de las necesidades de la población; b)

otras organizaciones han centrado sus estrategias en una dirección más abiertamente crítica frente a las instancias públicas; c) están aquellas que mantienen un equilibrio entre las estrategias de provisión de servicios y la incidencia política (Guzmán, 2011).

Mientras tanto, en Ecuador, a pesar de que no haya ningún proyecto de fortalecimiento institucional, sí ha habido varios casos positivos de trabajo conjunto entre organizaciones e instituciones. Por ejemplo, ha habido casos de cofinanciación de proyectos gracias a labores de incidencia, o gracias a la existencia de presupuestos participativos. Paradójicamente, ahora que a partir del 2007 el Estado ha retomado su rol de planificador del desarrollo y garante de los derechos y servicios básicos, se produce la necesidad de readecuación por parte de las organizaciones a estas funciones del Estado. Por un lado es positivo, porque las organizaciones siempre han reclamado la obligación del Estado de cubrir la atención de servicios básicos, pero por otro lado, a menudo, las formas y ritmos en los que se está produciendo este protagonismo del Estado chocan con las posibilidades de concertación y trabajo conjunto con las organizaciones locales (Villalba, 2011).

7. Autogobierno de los pueblos originarios

Un tema recurrente en los tres países latinoamericanos tiene que ver con las formas de organización propias de los pueblos indígenas y las posibilidades de autogobierno de estos dentro de los marcos de los Estados actuales. Cuestión que, evidentemente, también afecta a las formas de trabajar de la cooperación vasca. De hecho, por ejemplo, en la Amazonía ecuatoriana, existe un proceso que específicamente da seguimiento a las dinámicas organizativas propias.

En general, podemos constatar varios ámbitos en los que existen tensiones entre la organización estatal y la organización comunitaria: por ejemplo, en Guatemala entre el SCD y las formas comunitarias, o en Ecuador, entre la planificación según las juntas parroquiales constituidas en algunas zonas del Oriente y las formas de autogobierno indígena. En varios casos, existen

²¹ Durante la década estudiada, en Ecuador la planificación del desarrollo a nivel nacional brilló por su ausencia, mientras que se multiplicaron las experiencias de planificación a nivel local, con algunos ejemplos de procesos ampliamente participativos. Esta situación ha cambiado precisamente a partir del 2008 con la nueva Constitución: se mantienen múltiples mecanismos para la participación a nivel local pero combinados con espacios y fórmulas de planificación participativa a nivel regional y nacional.

instituciones del Estado específicas para dar seguimiento a los derechos indígenas, pero, por ejemplo en Perú, no parecen haber sido muy útiles hasta la fecha. De igual manera, en Ecuador, la nueva Constitución prevé la creación de Circunscripciones Territoriales Indígenas pero en la práctica no se sabe cuál va a ser su funcionamiento. En la misma línea, también en Guatemala se habla de que el SCD no contribuye a respetar las estructuras de participación y representación propias de las comunidades principalmente indígenas.

Otro punto conflictivo tiene que ver con las barreras idiomáticas, ya que casi la totalidad de las gestiones administrativas hay que hacerlas en castellano, y ello plantea dificultades a la población indígena, especialmente a las mujeres, que, por un lado, son las que más han conservado el uso del idioma propio y los valores culturales, y por otro lado, las que menor acceso a la educación formal han tenido. Ni que decir, que esta situación es aún más grave en el caso de ocupar un cargo de responsabilidad en las instituciones locales, o en las dirigencias de espacios de concertación.

Un tercer elemento a considerar es que los pueblos indígenas suelen tener una comprensión diferente de “lo público y lo colectivo”. Debido a su cosmovisión propia y sus valores culturales, muchas veces, la búsqueda de consensos y equilibrio al interior de la comunidad es más importante que la democracia basada en el voto individualizado. De igual manera, la construcción de un sujeto colectivo no se basa en la mera suma de individuos sino en un sujeto plural y comunitario. En el mismo sentido, aunque no sea exclusivo de los pueblos indígenas, las formas y valores de reciprocidad y organización comunitaria son importantes en muchas zonas rurales, y a menudo, no funcionan según los cánones del Estado convencional.

Por otro lado, también se plantean conflictos con las instituciones locales o nacionales en temas específicos pero muy relevantes y comunes, como es la explotación de los recursos naturales y las cuestiones de territorialidad. Se tiende a reconocer la soberanía indígena sobre un territorio, pero la explotación minera o petrolera se produce de igual modo, sin consulta previa. Este tema está originando varios conflictos en la Amazonía ecuatoriana y peruana, así como en las zonas de extracción minera en Guatemala. En este último país, son remarcables las experiencias que está habiendo de

consultas populares locales contra la minería, si bien no son exclusivamente con población indígena.

8. Transversalización de los enfoques participativos en la cooperación

Hemos visto una serie de puntos clave a la hora de analizar las interrelaciones de la cooperación vasca con los procesos inmanentes de las sociedades locales en el ámbito sociopolítico. Ahora vamos a presentar algunos de los elementos que atañen más concretamente a la dinámica de proyectos.

Para comenzar tenemos que reconocer que en todos los proyectos-procesos se hace un análisis de la participación de la población en el ciclo del proyecto, y es que este es precisamente un requisito en las convocatorias de las instituciones. Parecería que, en las etapas de diagnóstico, elaboración y ejecución, la participación es bastante concreta y adecuada, pero en las etapas de seguimiento y evaluación aún faltan mecanismos más claros (Villalba, 2011). Esta cuestión es clave, puesto que no hay empoderamiento local si solo se decide lo que se quiere hacer pero no se monitorea cómo realmente han salido las cosas.

Esto a su vez está relacionado con el hecho de que los procesos participativos amplios son fenómenos complejos y multidimensionales, por lo que no son fácilmente integrables en los marcos de la cooperación al desarrollo. La implementación de estos procesos exige tiempo, y por tanto, requiere de una visión a medio y largo plazo; mientras que la dinámica de proyectos se plantea a corto plazo y transcurre en un marco temporal rígido y muy delimitado. Al mismo tiempo, los resultados de los procesos participativos amplios son especialmente cualitativos y no fácilmente predecibles, por lo que su medición y seguimiento es complejo; mientras que los proyectos necesitan resultados cuantificables, tangibles y fácilmente contrastables. Además, los citados procesos exigen cambios en las relaciones de poder (dentro de las organizaciones, con las instituciones, entre géneros, etc.); mientras que el personal de ONGD y organismos gubernamentales no necesariamente están formados en metodologías participativas y cambio organizacional.

Por último, conviene echar un vistazo rápido a los puntos de entrada que facilitan la profundización de la participación de la población en los procesos de DHL,

tales como: a) La existencia de beneficios directos tangibles y la satisfacción de necesidades concretas. b) La existencia de valores comunitarios (minga, reciprocidad, solidaridad del exilio, etc.). c) La existencia de estructuras favorables a la incidencia en políticas públicas (SCDUR, descentralización, nueva Constitución en Ecuador, etc.). d) Cuestiones identitarias, como la lucha por la autodeterminación, o la defensa del autogobierno indígena.

A su vez, existe una serie de puntos comunes que limitan y dificultan estos enganches participativos. Algunos de los que hemos constatado recurrentemente son: a) Falta de autoestima y confianza de las personas. b) Falta de formación específica y general. c) Escasa disponibilidad de recursos y desiguales usos del tiempo. d) Autoestima, formación y uso del tiempo, son elementos que afectan de manera muy concreta y especial a las mujeres, quienes además tienen que afrontar otras

problemáticas. e) Las inercias y dinámicas políticas existentes: falta de apertura y voluntad políticas por parte de las instituciones; políticas clientelares; presiones de los grupos económicos y de poder; trámites burocráticos; etc. f) También existen limitantes al interior de las organizaciones, ya que a pesar de ser uno de los pilares participativos, tampoco están exentas de problemas: falta de liderazgos adecuados; participación restringida a algunos colectivos; falta de previsión y planificación en la gestión; etc.

Para terminar podemos concluir que las experiencias con la cooperación vasca, en su mayoría, sí han posibilitado una mejor organización y participación de la población, si bien, las especificidades locales y las complejas combinaciones de situaciones y actores constatan la necesidad de realizar un análisis con mayor detalle y exhaustividad.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusiones

La diversidad ha sido una constante en el estudio que presentamos: las realidades de los países elegidos son diversas, los proyectos y procesos analizados son diversos, diversas son las organizaciones con las que se ha trabajado así como las maneras que tienen de abordar el enfoque de género y diversas son también las personas que hemos participado en los análisis. Por todo ello consideramos que las reflexiones que vamos a hacer nos dan algunas claves importantes pero, probablemente, no sean extrapolables al conjunto de la cooperación vasca.

Este proyecto se inició con un análisis cuantitativo de la cooperación vasca de diez años. Pensamos que este tipo de estudios pueden ser muy útiles sobre todo si se efectúan de manera periódica. Los datos cuantitativos no deben ser un fin en sí mismos pero sí que son un medio imprescindible para conocer mejor la evolución del quehacer de la administración, y su lectura reflexiva puede dar claves para el futuro. Creemos además que los análisis cuantitativos sistemáticos de la cooperación vasca ayudarán en el diseño de nuevos indicadores de evaluación de la política y los proyectos y procesos de desarrollo.

El objetivo último de esta investigación ha sido analizar y evaluar cualitativamente el papel de la cooperación vasca en los procesos de Desarrollo Humano Local

impulsados en los países seleccionados. Somos conscientes de que la contribución de la cooperación, en general, y particularmente de las pequeñas, como ésta, en procesos ambiciosos de DHL es muy limitada. Evidentemente, los procesos propios a cada sociedad no dependen de la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, esta perspectiva de análisis global y holística es precisamente una de las aportaciones del enfoque de DHL aplicado a la cooperación: no se trata de fijarse tanto en acciones concretas de desarrollo, sino en buscar los cauces por los que se puede contribuir a los procesos propios y endógenos de empoderamiento y consecución del bienestar. Y dado que el bienestar es individual y colectivo a la vez, y depende de una amplia gama de factores, el foco de atención en este estudio ha sido un conjunto de dinámicas sociales en las que se insertan y articulan las diversas herramientas de la cooperación, que en este caso han consistido en proyectos de desarrollo impulsores de acciones concretas. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones que se hacen a continuación, hay que interpretarlas desde este ángulo de la cooperación.

La primera conclusión a la que hemos llegado es que, a pesar de las diferencias de contexto en cada país -diferencias que, además, corresponden a planos diversos- el marco de DHL ha demostrado ser muy útil en todos los casos. Útil y pertinente no tanto para evaluar uno

u otro proyecto concretamente, sino para analizar la contribución de estos proyectos a la generación de procesos endógenos de activación de capacidades colectivas que procuren bienestar a las personas. Precisamente, la perspectiva de trabajar el Desarrollo Humano desde lo local permite, y exige, adecuarse e interpretar correctamente esos contextos diversos: no hay una sola manera de trabajar el DHL, este enfoque requiere reconocer y valorar la diversidad en múltiples formas y momentos.

En realidad, son muy pocos los proyectos estudiados que se autoidentifican explícitamente con el enfoque de DHL o utilizan estas siglas, pero la mayoría de ellos integran algunas de las siguientes dinámicas propias de este enfoque:

- Buscan aumentar el bienestar de las personas, individual y colectivamente. Aunque después existen diferencias entre aquellos proyectos que implementan acciones más puntuales y sectoriales, y aquellos que se centran en desarrollar capacidades individuales y colectivas.
- Construyen una visión del bienestar deseable desde sus propias condiciones sociales y generan capacidades colectivas endógenas para consensuar y/o pactar ese horizonte.
- Trabajan de modo estratégico, lo que necesariamente implica contar con una visión a largo plazo del proceso. Los proyectos de duración concreta se ubican y supeditan a una planificación estratégica que articule adecuadamente el corto, medio y largo plazo.
- Establecen sinergias entre las acciones desarrolladas en diferentes ejes, de tal forma que el sector fundamental de actuación de un proyecto se articule y complementa con otras actividades encaminadas a incidir en el entorno social que condiciona la problemática a tratar. Esto requiere trabajar enfoques multidisciplinares.
- Producen una construcción, delimitación y autodefinition social y colectiva de lo local, lo que facilita la *territorialización* de los procesos en base a la capacidad de las comunidades para participar y decidir.

La segunda conclusión general para los cuatro países es que no hay Desarrollo Humano posible sin la implementación de estrategias proequidad de género y de

procesos participativos. Por un lado, es obvio que la opresión y las desigualdades derivadas del patriarcado son origen fundamental de la falta de bienestar de la mayoría de las mujeres y, por otro lado, es evidente también que sin la participación de mujeres y hombres, sin agencia o sin capacidad de discernir y decidir, no habrá procesos endógenos que activen a las personas y les ayuden a imaginar y transitar sendas hacia el bienestar.

La persistencia de las desigualdades de género es un elemento común a los cuatro casos. Estas desigualdades se manifiestan en todos los ámbitos de la vida: en el plano más personal; en el ámbito doméstico, donde constantemente se reproducen las relaciones machistas; en la esfera pública, tanto en la producción y distribución de ingresos como en los espacios más políticos y organizativos. En los contextos analizados, cabe resaltar la considerable brecha en cuanto a educación y formación entre mujeres y hombres y estas desigualdades se acentúan aun más si se cruzan con variables como la clase social y la etnia porque esos cruces generan situaciones de discriminación múltiple. Casi todos los proyectos y procesos procuran de alguna u otra manera incidir sobre esta cuestión a través de talleres o módulos de formación porque se considera que la educación es un elemento clave para afrontar otras desigualdades como el acceso al empleo, la participación pública, etc.

Las desigualdades entre mujeres y hombres tienen su origen en el sistema patriarcal y, a veces, desembocan en situaciones extremas, cuya manifestación más cruel está constituida por todas las expresiones de violencia contra las mujeres, que condicionan la vida de un gran número de mujeres en todos los países del mundo, y que persiste con gran virulencia en los países latinoamericanos analizados.

En la base de las desigualdades persisten asimismo los diferentes usos del tiempo de mujeres y hombres asociados a sus diferentes responsabilidades tanto en el espacio público como en el hogar. La enorme dificultad para cambiar los roles domésticos, puesto que generalmente se considera un problema personal y no colectivo o público, hace que las mujeres, en los muchos casos en los que participan activamente e incluso lideran los proyectos, a menudo lo hagan a costa de cargar incluso con una triple jornada (productiva, reproductiva y comunitaria).

Casi todos los proyectos y procesos analizados procuran favorecer e incentivar la participación de las mujeres, pero no siempre lo hacen desde su visión propia y estratégica, sino que en ocasiones se limitan a incluirlas, a sumarlas a las iniciativas, pero sin pensar en su participación como una vía para superar las desigualdades estructurales que padecen.

Ámbito socioeconómico

En algunos contextos, sobre todo en entornos rurales de Ecuador y Guatemala, hemos podido constatar la importancia de defender los medios de sustento propios y el desarrollo de capacidades productivas comunitarias. Esto implica la diversificación y modernización agrícola desde una óptica particular, orientada a la agricultura ecológica y la soberanía alimentaria, donde el reconocimiento de los saberes de las mujeres es vital. Algunas herramientas para la mejora de estas capacidades productivas han consistido en el intercambio de experiencias con tecnologías comunitarias y el seguimiento comunitario de los procesos productivos.

Queremos destacar también la búsqueda de vías de comercialización alternativas, que principalmente se plasman en el comercio comunitario y asociativo en los mercados locales y en los canales de comercio justo. Esto no es óbice para que, en ocasiones, se articulen las lógicas de producción para los mercados locales con la existencia de algún producto específico para la exportación. No obstante, también existen experiencias, por ejemplo en Perú, en las que las actividades productivas implementadas han estado ligadas a los patrones convencionales de agro-exportación intensiva que conllevan una escasa captación de los beneficios por parte de la población local y una precarización de las condiciones de empleo.

En los cuatro países analizados han tenido lugar experiencias importantes relacionadas con el crédito y el ahorro (bancos comunales, grupos de ahorro, microcréditos, etc.). Ahora bien, no todas las experiencias son similares: mientras que en la RASD las experiencias de microcréditos parecen haber sido fundamentales para el impulso de pequeños negocios y servicios, la motivación y reconocimiento de la función pública y el cambio de actitud frente al trabajo, en Guatemala, los microcréditos se han visto implementados como un mecanismo más convencional de inserción en las lógicas productivas dominantes.

Esta insuficiente confrontación de las lógicas dominantes se reproduce a veces respecto a la situación económica de las mujeres, ya que se impulsan iniciativas de empleo o generación de ingresos para ellas, pero no se consigue alterar la alta informalidad y precariedad de sus empleos, o la automática supeditación de sus ingresos al uso familiar, a diferencia del uso particular de los ingresos masculinos.

Dentro del enfoque del DHL lo económico es tan sólo un elemento más. Sin embargo, en las realidades que hemos visitado, lo económico es un factor recurrentemente presente que puede condicionar al resto de iniciativas. Por ejemplo, en la RASD, ha habido una importante evolución desde un enfoque de ayuda humanitaria hacia un enfoque de proyectos de cooperación más estables bajo la orientación de “desarrollo en el refugio” en el que las actividades económicas han adquirido un protagonismo creciente. No obstante, la permanencia en el exilio y la persistente situación de conflicto acrecienta la dependencia económica del exterior para la prestación de los servicios más básicos, lo que ha podido ser utilizado para presionar políticamente y ha obstaculizado la implementación de un proyecto de desarrollo propio. Por su parte, en los tres países latinoamericanos, la presencia de grandes empresas transnacionales con actividades económicas extractivas (principalmente petróleo y minería) ha sido un elemento conflictivo, que afecta negativamente y condiciona de diversas maneras, no solo las opciones para llevar a cabo propuestas alternativas de desarrollo endógeno sino los propios proyectos de las comunidades, e incluso en muchos casos su propia existencia, al competir de forma directa por su territorio y sus recursos. Por último, desde un enfoque más micro, en el caso de los proyectos financiados por la cooperación, la existencia de remuneraciones por las actividades de los proyectos o la escasez de recursos para llevar a cabo estas actividades, puede ser un elemento que condiciona la evolución de los mismos.

Ámbito sociopolítico

En los tres países latinoamericanos se constata una gran labor por el fortalecimiento de las Organizaciones Sociales de Base, ya que se ven como la vía principal para la participación popular y el planteamiento de necesidades y reivindicaciones (labor comparable en el caso saharai con la autoorganización de los campamentos). Igualmente, se constata la necesidad de articular los

esfuerzos con las instituciones y administraciones locales, quienes deberían ser las garantes de los derechos básicos, y a quienes correspondería la implementación de políticas públicas acordes al bienestar social.

Aun así persisten retos en varios aspectos socio-organizativos: generar liderazgos comunitarios democráticos y combatir los sistemas clientelares y la corrupción política son quizá los más importantes. En Perú, los dos vertientes parecen igual de necesarias: fortalecer a la sociedad civil y a los gobiernos locales, tanto desde lo instrumental, como desde una orientación ética democrática. Mientras que, en Guatemala o Ecuador, se hace más hincapié en el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que sean éstas quienes monitorean y denuncien la mala gestión de algunos gobiernos locales, e incidan en la democratización de los procesos de desarrollo.

Otro reto en lo socio-organizativo hace alusión a las prácticas de incidencia y al establecimiento de alianzas estratégicas entre diversos actores. Las experiencias de los tres países latinoamericanos apuntan a la necesidad de compartir experiencias y profundizar el trabajo en red, tanto en lo relativo a actividades concretas de desarrollo como en lo concerniente a campañas políticas de incidencia.

En ese sentido, salvando excepciones como el caso guatemalteco, se observa una escasa relación estratégica con los Movimientos Sociales existentes en las sociedades locales. En Ecuador, por ejemplo, si bien muchas organizaciones hacen un cierto trabajo a favor de la equidad de género, ninguna establece sinergias con el movimiento feminista en esa dirección.

En los cuatro países, el acceso al poder, a las dirigencias y a la toma de decisiones, ya sea en las organizaciones populares o en las instancias públicas, es todavía un reto para las mujeres, ya que deben afrontar múltiples obstáculos como son las relaciones machistas, la escasez de tiempo debido a las dobles o triples jornadas, la falta de capacitación técnica, etc. En el caso de las mujeres saharauis, fueron las responsables de organizar todo en los campamentos, pero desde el alto el fuego y la vuelta de los hombres también se han observado algunos retrocesos.

Al hablar del enfoque de DHL es imprescindible hacer referencia a los elementos culturales, y más en con-

textos como los estudiados que se caracterizan precisamente por una gran diversidad y riqueza cultural. Si queremos realmente hablar de bienestar, la adecuación cultural tiene que ser un elemento clave para los proyectos y procesos de desarrollo. Algunos elementos que emergen de esta idea podrían ser el uso de idiomas propios; el trabajo con los pueblos indígenas desde una interpretación y comprensión de su cosmovisión y/o su organización comunitaria; aspectos como la territorialidad y el autogobierno; o la soberanía, la biodiversidad y la gestión de recursos naturales, todos ellos elementos básicos e imprescindibles en un planteamiento integral de Desarrollo Humano Local.

Visión de la cooperación vasca desde las organizaciones del Sur

En general la cooperación vasca es valorada positivamente en los cuatro países por diversos motivos: acompañamiento y comprensión de los procesos de las organizaciones locales; planteamiento interesante de ejes transversales; monto importante por proyecto en el caso de Gobierno Vasco, etc. Para la RASD, además, la comprensión de la situación de conflicto para un pueblo ocupado y el carácter de solidaridad política de la cooperación es altamente valorada.

Sin embargo, existen varios puntos sobre los que se plantean inconvenientes que podemos considerar compartidos: el carácter limitado de los proyectos a dos años, ya que los cambios profundos de la sociedad requieren de procesos a largo plazo; la falta de unificación de formatos y requisitos entre las diversas administraciones, lo que aumenta y complica el trabajo de justificación; y la descoordinación entre múltiples actores que puede implicar la cooperación descentralizada. Esta multiplicidad de actores, incluidas las ONGD vascas y las organizaciones locales, tal vez puedan suponer una dispersión de esfuerzos que reduzcan la profundidad de impacto de cada actuación, pero a su vez, se subraya y se valora la importantísima diversidad que aportan como un factor de enriquecimiento de la cooperación.

6.2. Recomendaciones

Los análisis efectuados y las conclusiones que de ellos hemos extraído nos permiten sugerir algunas recomendaciones que consideramos factibles. Estas recomendaciones, que presentamos ordenadas por bloques temáticos, se expresan desde la convicción de que construir

una cooperación más transformadora y solidaria supone construir una cooperación más comprometida con el bienestar de las personas, y por tanto con enfoques como el Desarrollo Humano Local desde la perspectiva de equidad de género.

Las estrategias para el DHL

1. EL DHL requiere trabajar conjuntamente cinco estrategias prácticas: conjunción de bienestar y capacidades; construcción de propuestas colectivas y endógenas; visión estratégica a largo plazo; establecimiento de sinergias fundamentadas en la integralidad y la multidisciplinariedad de las actuaciones; y *territorialización* en base a la participación. Corresponde principalmente a las ONGD vascas y locales la adecuada articulación de estas líneas, independientemente de su sector de actuación.
2. La cooperación guiada por el DHL pretende trascender las propuestas de Desarrollo Local o Desarrollo Económico Local, más centradas en las condiciones de vida material, por lo que debe abrirse a otros procesos de cambio propios a cada sociedad local, como las propuestas de cambio civilizatorio en torno al *sumak kawsay* (Ecuador), la propuesta política de la soberanía alimentaria (Guatemala), o la búsqueda de la autodeterminación como motor social (RASD), entre otras. Corresponde a las ONGD e instituciones vascas profundizar en la comprensión de las dinámicas locales inmanentes y ser lo suficientemente flexibles como para apoyar estos procesos incipientes.
3. El DHL requiere de la articulación y coherencia de esfuerzos, por lo que se recomienda a ONGD vascas y organizaciones locales el establecimiento de alianzas en múltiples direcciones, las cuales refuerzan la capacidad de incidencia de las iniciativas implementadas. Esto no significa obviar la existencia de conflictos de intereses entre diversos actores presentes en un territorio o sector. Es necesario explicitar el carácter político de los procesos de cambio y las resistencias que estos generan.
4. Las capacitaciones y diferentes tipos de talleres formativos han sido un instrumento importante para el desarrollo de capacidades individuales y colectivas. Las capacitaciones deben mantenerse, sin embargo, especialmente en lo que a temas de

equidad de género se refiere, la orientación debe ser más integral y continuada para que las sesiones puedan ir más allá de la mera sensibilización y concienciación. Esto significa, asimismo, implicar de forma específica y continuada a los hombres y a los poderes públicos para que estas capacitaciones contribuyan de forma eficaz al cambio de las formas de comportamiento de estos respecto a los roles que deben jugar las mujeres.

La equidad de género

5. Se debe profundizar en los enfoques y estrategias orientadas a cambiar las relaciones de poder generadas por el sistema patriarcal. Para ello es fundamental la generación de espacios para la definición de referentes propios sobre DHL desde las condiciones y situaciones de las mujeres.
6. Estratégicamente sigue siendo obligado y necesario trabajar con las mujeres, en espacios propios que fomenten su empoderamiento y la superación de desigualdades. Pero es también urgente y útil buscar los medios para incorporar a los hombres a los procesos de cambio por la igualdad. También a nivel estratégico, es necesario interpretar correctamente los ritmos de cambio de las comunidades y adecuar las propuestas de las ONG a los mismos, teniendo en cuenta el equilibrio entre el inevitable conflicto y la generación de excesivas resistencias que impidan seguir desarrollando los procesos.
7. Persiste un alto nivel de violencia contra las mujeres a diferentes niveles y puesto que vivir en un entorno seguro es una condición necesaria para el logro de la autonomía personal y colectiva, la cooperación debe incorporar esta realidad en sus objetivos. Para la superación de la violencia contra las mujeres, es fundamental trabajar con organizaciones feministas y de mujeres.
8. Es necesario continuar trabajando la relaciones domésticas, el cambio de roles y los diferentes usos del tiempo que llevan asociados, el reconocimiento y valoración de los trabajos reproductivos, el reconocimiento de las actividades productivas de las mujeres y su autonomía económica así como su participación sociopolítica y el ejercicio de liderazgos.

Ámbito económico

9. Es prioritario apoyar el establecimiento de nuevos modelos económicos, principalmente guiados por los principios de la Economía Social y Solidaria, la Economía Ecológica y la Economía Feminista. En este sentido es importante apostar por cambios de calado que vayan más allá del aumento de los ingresos y que disputen el terreno a la economía convencional.
10. Los emprendimientos económicos apoyados deben orientarse a la consecución de una cierta seguridad humana en lo económico, y por tanto, priorizar las actividades en las que se fortalezcan los mecanismos de decisión propia, se recuperen los medios de producción propios, se defiendan el entorno natural, etc. La propuesta de la soberanía alimentaria es vital en esa apuesta. Resulta necesario integrar en las actividades corrientes la concienciación por un cambio en los patrones de producción y consumo para garantizar la biodiversidad y evitar el expolio de los recursos naturales.

Ámbito sociopolítico

11. Se ve conveniente continuar, o iniciar, procesos tanto de fortalecimiento de la sociedad civil como de fortalecimiento de las instituciones locales (técnica y ética). Además, hay que impulsar el trabajo conjunto de ambos sectores, social y público-administrativo. Sin embargo, en aquellos contextos en los cuales la alta polarización política y/o económica, o la corrupción y el clientelismo de las instituciones locales, puedan imposibilitar el trabajo con las instituciones locales, se considera prioritario el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Estas pueden reclamar el cumplimiento de los derechos de la población y la democratización de las instituciones a través de una participación reivindicativa y un monitoreo constante.
12. Se requiere una repolitización de los procesos de desarrollo, debiéndose reconocer el carácter político (que no partidista) de una cooperación orientada al bienestar de las personas, puesto que esta tiene que enfrentar las desigualdades y asimetrías más acuciantes. Es necesario ensayar otros enfoques de cooperación, en los que el foco no sea únicamente la realización de actividades de desarrollo,

sino el fortalecimiento de los sujetos de cambio orientados al DHL.

Estrategias de la Cooperación

13. Los proyectos resultan instrumentos con muchas limitaciones a la hora de contribuir a implementar procesos transformadores a largo plazo. Por tanto se recomienda ubicarlos en un marco más amplio, guiado por los propios planes estratégicos de las organizaciones locales y vascas. Se trataría de evitar los proyectos aislados y responder a una idea de concatenación de proyectos en torno a la consecución de objetivos estratégicos definidos. A las instituciones financiadoras les correspondería ampliar las posibilidades para implementar programas o convenios que superen la duración actual de dos años de los proyectos.
14. Para facilitar el trabajo de las ONGD vascas y las organizaciones del Sur, recomendamos a las instituciones procurar unificar criterios, al menos, en los requerimientos administrativos y en el formato de informes y formularios.
15. Se deben de buscar los medios para evaluar las políticas de cooperación ya que la evaluación es clave no sólo para el análisis de las acciones sino sobre todo para su mejora. Las instituciones podrían, por ejemplo, reservar fondos extra para tal fin e incentivar a las ONGD a encontrar los tiempos para hacerlo. En este sentido es muy importante la búsqueda y elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan una evaluación acorde a los enfoques propuestos, incluidos los ejes transversales. Esta evaluación podría ser un ejercicio participativo conjunto, del que además, extraer claridad y aportes consensuados para las sucesivas baremaciones de proyectos.
16. Sería muy positivo fomentar entre el conjunto de actores debates sobre nuevos enfoques para la cooperación. Se podría, por ejemplo, apostar por el fortalecimiento de sujetos políticos de cambio o la búsqueda de sinergias con los procesos de cambio ya existentes en cada sociedad y con los agentes que los impulsan.
17. Las Instituciones y/o las Coordinadoras de ONGD deberían fomentar y facilitar foros geo-

gráficos o sectoriales, en los cuales participaran el conjunto de actores de la cooperación vasca. Esto podría permitir el establecimiento de sinergias, consorcios o redes de intercambio y/o incidencia entre las organizaciones que trabajen en las mismas zonas y sectores.

Este proyecto de investigación ha permitido conocer en mayor profundidad aspectos relevantes de la cooperación vasca de 1998 a 2008 en Ecuador, Guatemala, Perú y la RASD en relación con el impulso de procesos de DHL, en los cuales la participación popular y la incorporación de la perspectiva de género sean fundamentales. El análisis tanto cuantitativo como

cualitativo nos ha permitido extraer muchas y muy diversas lecciones que hemos intentado transformar en un listado de recomendaciones útiles para todos los actores de la cooperación vasca, sin embargo, el trabajo pendiente es aún extenso. Este ha sido un proceso muy enriquecedor para quienes hemos participado en el mismo, y esperamos que los resultados presentados sean de interés para las personas comprometidas con la mejora de la cooperación vasca y sirvan para centrar de forma más eficaz los esfuerzos futuros en este ámbito de solidaridad y aprendizajes mutuos.

7. Listado de tablas y gráficos

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Fondos concedidos por el Gobierno Vasco, 2002-2007 | 18 |
| Tabla 2. Fondos de la Cooperación Foral 2004-2008 según tipo de ayuda | 20 |
| Tabla 3. Proyectos y presupuesto aprobados por Gobierno Vasco 1998-2008 | 24 |
| Tabla 4. Proyectos y presupuesto aprobado por las Diputaciones Forales, diferentes años | 25 |
| Tabla 5. Presupuesto medio por entidad financiera | 26 |
| Tabla 6. Distribución sectorial de la cooperación vasca, 1998-2008 | 30 |
| Tabla 7. Gestión de los fondos según entidades vascas y locales | 31 |
| Tabla 8. Entidades vascas y locales que han gestionado el mayor porcentaje del presupuesto | 32 |
| Tabla 9. Incorporación del enfoque de género por países | 33 |
| Tabla 10. Incorporación enfoque de DHL por países | 34 |
| Gráfico 1. Peso donante por país | 24 |
| Gráfico 2. Proyectos aprobados, 1998-2008 | 26 |
| Gráfico 3. Presupuesto aprobado, 1998-2008 | 27 |
| Gráfico 4. Proyectos y presupuesto por ámbito geográfico: Perú | 28 |
| Gráfico 5. Presupuesto por regiones. Guatemala | 28 |
| Gráfico 6. Proyectos y presupuesto por ámbito geográfico: Ecuador | 29 |

8. Bibliografía

Dubois, Alfonso; Guridi, Luis; López Belloso, María (2011) *Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. Los casos de la reconversión azucarera en Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tinduf*. UPV-EHU, Hegoa. Bilbao.

Guridi, Luis y Molina, Iván (2011) *Análisis de la Cooperación Vasca en Perú 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social*. Hegoa. Bilbao.

Guzmán, Gloria (2011) *Análisis de la Cooperación Vasca en Guatemala 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social*. Hegoa. Bilbao.

López Belloso, María (2011) *Análisis de la Cooperación Vasca en la RASD 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social*. Hegoa. Bilbao.

PNUD (1993, 1995, 2010) *Informes mundiales sobre desarrollo humano*.

Villalba, Unai (2011) *Análisis de la Cooperación Vasca en Ecuador 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social*. Hegoa. Bilbao.

Anexo

Cuadro 1. Criterios para la clasificación sectorial de los proyectos

| Sector/Categoría acordada | Breve descripción |
|--|---|
| S1: Mujeres/Género | Proyectos que abordan problemáticas específicas de las mujeres. Análisis de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres y un cuestionamiento y modificación de las causas estructurales de las propias desigualdades. Identificación y ejecución junto a OSBs de mujeres: autoestima, empoderamiento, autonomía, reivindicación de derechos, defensoría, apoyo y asesoramiento de mujeres víctimas de violencia de género, salud y educación de mujeres... |
| S2: Infancia | Proyectos que tienen como beneficiarios/as principales a niños y niñas. Generalmente abordando la cuestión del desarrollo personal y saludable de niños/as; contribuyendo a ambientes familiares que permitan un desarrollo emocional, cognitivo y social de niños/as, adolescentes y jóvenes. |
| S3: DDHH | Fortalecimiento de servicios legales y la promoción del acceso gratuito a la justicia como elemento central. Apoyo a defensorías legales y jurídicas en casos de violencia contra las mujeres, de violencia familiar, de violencia contra menores u otros grupos vulnerables o minorías. Formación y capacitación a líderes/lideresas o personas de la comunidad para que estas se conviertan en promotores/as de derechos en sus propias comunidades. |
| S4: Des. Rural/Agrario | Desarrollo del ámbito rural a través de la mejora de la producción agrícola y/o pesquera mediante la capacitación de campesinos/as y/o pescadores/as, mejoras en las técnicas de cultivo/pesca, mejoras en los sistemas de riego y gestión de recursos hídricos y marinos. Promover asociatividad y cooperativas de campesinos/as. |
| S5: Atención Sanitaria Básica | Promoción y de acceso a la salud, donde haya una componente importante de capacitación en labores de atención, educación y sensibilización en temas de salud general, servicios médicos, lucha contra ETS, etc. |
| S6: Desarrollo Integral | Proyectos dirigidos a alguno de los sectores con el acercamiento integral al bienestar a través de incremento de capacidades multidisciplinares (no únicamente técnicas, sino analíticas, relacionales, organizativas, emocionales...), potenciación de la agencia reflexiva e informada, toma de conciencia, empoderamiento social y acción colectiva para la reivindicación de derechos. Reafirmación del carácter político del empoderamiento social. |
| S7: Desarrollo Económico Local (DEL) | Activar, fomentar y potenciar la generación de iniciativas económicas productivas, con distribución y comercialización en los mercados locales. Incorporación de los sujetos en estas actividades y apoyo a las administraciones locales para la planificación estratégica del desarrollo económico local. |
| S8: Infraestructuras y Servicios sociales básicos | Apoyo a la mejora de infraestructuras locales (viviendas, escuelas, hospitales y centros de salud, sistemas de abastecimiento de agua...) como <i>elemento central</i> en relativo detrimento del fortalecimiento de capacidades y competencias (a través de la preparación y de la capacitación). |
| S9: Educación | Mejoras en la oferta del sistema y de la políticas educativas en relación a los diferentes niveles de la enseñanza, primaria, secundaria, formación profesional. Mejoras de infraestructuras acompañadas de formación y actualización de profesores/as, capacitación básica a jóvenes. Investigación y sensibilización sobre el derecho a la educación. |
| S10: Medio Ambiente | Incluye proyectos de protección del medio ambiente, capacitación y formación de promotores medioambientales, de desarrollo forestal, y en términos generales de la gestión integrada y conservación de recursos naturales en el ámbito local. |
| S11: Fortalecimiento Sociedad Civil | Potenciación de organizaciones comunitarias. Incidencia política y empoderamiento social, refuerzo necesario para un efectivo ejercicio de ciudadanía. Cohesión social a través del reconocimiento y reivindicación de las identidades culturales, nacionales, etc. Trabajo en red y uso comunitario y democrático de los medios de comunicación como herramienta de gestión de la información y para la difusión y el reconocimiento de las luchas. |
| S12: Fortalecimiento Institucional | Fortalecimiento de las instituciones locales (municipalidades, gobiernos regionales, departamentales) para una efectiva y eficiente gestión de los recursos a favor de los grupos más excluidos y vulnerables de la sociedad. Revalorización de "servicio público" y de las administraciones que lo ofrecen. Mejoras en la gobernabilidad y en la institucionalidad. Transparencia y rendición de cuentas. |

Fuente: elaboración propia.

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? Joaquin Arriola y Koldo Unceta.
7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman.
8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquin 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 Zabala.
14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoie 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. Maria 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 Zabala.
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. Idoie 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 Lavin, 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.
54. La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas. María Viadero Acha, Jokin Alberdi Bidaguren.
Genero-ekitatea eta partaidetza, autonomia erkidegoen lankidetzetan. María Viadero Acha, Jokin Alberdi Bidaguren.

