

La dimensión sociopolítica de los procesos de desarrollo humano local en la cooperación descentralizada vasca

Political issues on local human development processes in the Basque decentralized cooperation

Unai Villalba

**Dpto Economía Aplicada II. UPV-EHU / Instituto HEGOA
unai.villalba@ehu.es**

María López Belloso

**Dpto Dcho Internacional Público y Relaciones Internacionales UPV-EHU/Instituto HEGOA
maria.lopez@ehu.es**

Luis Guridi

**Dpto Economía Aplicada I UPV-EHU / Instituto HEGOA
luis.guridi@ehu.es**

Resumen:

El enfoque del Desarrollo Humano Local (DHL) ofrece un marco adecuado para el análisis de la dimensión sociopolítica del desarrollo, ya que, por un lado, subraya la dimensión normativa del bienestar, y por otro lado, al centrarse en las capacidades colectivas, dedica especial atención a los aspectos de la participación, el capital social y la gobernanza. En este texto, basándonos en las experiencias de la cooperación descentralizada vasca en Ecuador, Perú y la RASD, comprobamos la importancia de algunos de esos aspectos, cuestiones que, si bien pueden variar entre países y contextos, siempre se muestran como factores relevantes para el desarrollo.

Palabras clave: Desarrollo Humano Local, Cooperación Descentralizada, Capacidades colectivas.

Abstract:

The Local Human Development (LHD) approach offers an appropriate framework for the analysis of the political dimension of development. On the one hand, it underlines the normative dimension of wellbeing, and on the other hand, as it focuses on the collective capacities. In this sense, it pays special attention to issues such participation, social capital and governance. In this text, grounding in some experiences of the Basque decentralized cooperation we assess the relevance of some of these issues, which always appear as determinant for development, even though they can vary depending on the different contexts and countries.

Key words: Local Human Development, Decentralized Cooperation, Decentralized Cooperation.

Introducción

Esta comunicación presenta parte de los resultados de un proyecto de investigación recientemente finalizado en el seno del Instituto Hegoa, cuyo objetivo fundamental consistía en profundizar sobre el enfoque de Desarrollo Humano Local (DHL) y dos de sus componentes: la equidad de género y los procesos participativos; basándose a su vez en las experiencias de la cooperación descentralizada vasca en cuatro países¹.

La cooperación descentralizada, entendida en un sentido amplio como aquella realizada por las administraciones sub-estatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos) supone un fenómeno particularmente importante en el Estado español dentro del contexto europeo, debido a la intensidad con que se ha producido, y puede afirmarse que se ha convertido en un rasgo característico de la AOD española. Su principal rasgo diferencial y su mayor ventaja comparativa con respecto a la cooperación central reside en su mayor cercanía a la ciudadanía. Por otro lado, goza de una mayor libertad y autonomía respecto de las obligaciones y compromisos en cuanto a política exterior y relaciones internacionales, lo que permite a las administraciones autonómicas o locales establecer estrategias de cooperación centradas en el cumplimiento del objetivo del desarrollo de los pueblos más empobrecidos y de la solidaridad entre los pueblos. Su acercamiento a la sociedad y el hecho de canalizar la mayor parte de sus programas a través de las ONG hacen que esta cooperación aporte calidad a la ayuda en cuanto a la búsqueda de un desarrollo humano sostenible.

Partiendo así del Desarrollo Humano, 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 ejes fundamentales del desarrollo humano local: la participación popular, eje vertebrador de las capacidades colectivas, el capital social y la gobernanza.

De este modo, la comunicación presenta en primer lugar un breve marco teórico sobre el Desarrollo Humano local y las potencialidades que éste ofrece para la incidencia de la

¹ La investigación se titulaba “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” y fue financiada por el Gobierno Vasco. Queremos reconocer que el trabajo de investigación fue un proceso colectivo, y por tanto, recordar ahora a las compañeras/os de trabajo Yolanda Jubeto (investigadora principal), Jokin Alberdi, Gloria Guzmán, Mertxe Larrañaga, Iván Molina y Silvia Piris.

cooperación descentralizada vasca en el fortalecimiento de las capacidades colectivas. En segundo lugar se ofrece una escueta radiografía de la cooperación descentralizada vasca y algunos datos relativos a la dimensión y las características de la cooperación vasca en los tres países. A continuación, el grueso del artículo se centra en desgranar la importancia de los procesos organizativos locales, el fortalecimiento de la sociedad civil y el fortalecimiento institucional. Mediante el análisis de experiencias en cada país se analiza el alcance de la participación social en la planificación del desarrollo; la inclusión de nuevos actores y/o sectores excluidos, los canales de representación y la representatividad en estos procesos, especialmente respecto al acceso de las mujeres; los encuentros y tensiones entre las organizaciones sociales de base y las instituciones en diferentes escalas; los espacios de concertación y los canales de incidencia política; y la transversalización de los enfoques participativos en la cooperación. Finalmente esta comunicación destacará algunos de los principales retos y desafíos identificados al encarar la dimensión política del desarrollo.

1. El marco del Desarrollo Humano Local

1.1. El marco teórico del DHL

Esta investigación parte del enfoque denominado “Desarrollo Humano Local” (DHL), entendiendo como tal: “la capacidad de una colectividad para definir y llevar adelante su futuro, lo que comporta un proceso colectivo de funcionamiento que permita la creación y desarrollo de esa capacidad”. (PNUD 2007). Consideramos que éste constituye un marco apropiado para estudiar la incidencia de la cooperación vasca en los procesos de bienestar de aquellas comunidades en las que interactúa. El DHL no es la mera yuxtaposición de desarrollo humano y desarrollo local. Parte del desarrollo humano y apuesta por trabajar desde dimensiones locales. Consideramos que es precisamente en el ámbito local 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. (Villalba *et al.*, 2011). Así, la dimensión local se revela como el marco idóneo desde donde pensar cómo construir un sistema económico y social más equitativo y humano, en cuanto que permite redescubrir el sentido de la comunidad y el territorio, sin que esta dimensión local suponga una respuesta aislacionista del entorno.

El desarrollo humano introduce la dimensión normativa en la definición misma del desarrollo, lo que implica la revisión del concepto de bienestar. Es precisamente su concepto de bienestar, fundado en el espacio de las capacidades, lo que le califica como propuesta alternativa (Ul Haq, 1995 y Alkire, 2003). 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. Este concepto de

bienestar es un concepto dinámico y relacional, cuyos contenidos se definen tanto desde los resultados en las personas y en la sociedad, como desde los procesos para alcanzar esos resultados (Deneulin y Shahani, 2009: 24-32). La inclusión de categorías colectivas en el concepto de bienestar implica que los resultados sociales forman parte de él y que debe evaluarse en términos de logros individuales y colectivos

De este modo, el desarrollo humano local comporta un proceso colectivo de funcionamiento que permita la creación y desarrollo de las capacidades. Baser y Morgan (2008^a, 34) definen las capacidades colectivas como “la habilidad global de un sistema para crear valor público, o, la combinación emergente de capacidades colectivas e individuales que permite a un sistema humano crear valor”. Desde nuestro enfoque diremos que se consigue ese valor añadido, o valor público, cuando éste responde a los criterios normativos del desarrollo humano.

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). De este modo, 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.

Coincidimos pues, con Dubois (2011) en que el bienestar individual “no puede entenderse sin encuadrarlo dentro del proceso más amplio de la dimensión social del bienestar”. Este proceso se entiende como instrumento (ya que no existiera difícilmente las personas podrán conseguir su bienestar), y como objetivo por sí mismo, ya que se considera que los valores y las capacidades colectivas forman parte del bienestar.

En la mayoría de los comentarios del desarrollo humano hay una atención casi exclusiva a las capacidades individuales como si ellas agotasen su ámbito y fueran su referencia única. Sin embargo, en este trabajo retomamos el debate que de forma creciente ha surgido en torno a la dimensión social del desarrollo humano, apareciendo las capacidades colectivas como una necesidad ineludible del mismo. Sin la consideración de las capacidades colectivas y su inclusión en el proceso de consecución del bienestar y del bienestar mismo, el desarrollo humano queda limitado en su potencialidad de crear una alternativa operativa de desarrollo.

La cuestión central cuando se habla de las capacidades colectivas desde el desarrollo humano es determinar cuáles son los espacios colectivos de evaluación. Para determinarlos se parte, en primer lugar, de los procesos de consecución del bienestar, incluyendo los procesos sociales o

colectivos y particulares o privados, que conducen a los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. Se trata, así, de identificar las relaciones entre las personas y las diferentes instituciones que proveen los bienes y servicios que constituyen los insumos del bienestar. Esas relaciones no se entienden de manera aislada dentro de cada institución, sino que forman un conjunto interrelacionado. En segundo lugar, el marco socio-político, es esencial para conocer las estructuras socio-políticas y su dinámica en la toma de decisiones que afectan al colectivo e inciden en la determinación de su futuro. El análisis de la gobernanza de la sociedad local, entendida desde esta perspectiva amplia, es, por tanto, una tarea central. En tercer lugar, es necesario analizar la identificación y análisis de los procesos de desarrollo humano local, y de forma especial la elaboración de las estrategias de desarrollo prestando especial atención al grado de apropiación de las mismas.

Además, en las dos últimas décadas, el concepto de capital social (CS) se ha incorporado al discurso teórico y político del desarrollo, no sólo como una categoría necesaria para superar las dificultades específicas de los llamados países en desarrollo, sino como una categoría a tener en cuenta para el buen funcionamiento de las economías de los países desarrollados. Aunque el concepto ha recibido críticas desde diversos frentes, la mayoría se dirigen hacia una versión estrecha e instrumental del CS, impulsada por el Banco Mundial. Aún reconociendo que en muchos ámbitos la noción de CS se identifica con esa versión, lo cierto es que la categoría de CS tiene una potencialidad mayor y plantea cuestiones que son importantes para el desarrollo. Así, introduce un enfoque multidisciplinar en el análisis del desarrollo y, en las versiones más abiertas, adopta un enfoque integral que obliga a la búsqueda de nuevas categorías.

1.2. La orientación de la cooperación vasca hacia el DHL

El periodo de la década de los 2000 es especialmente trascendente para la cooperación vasca, y más concretamente los años 2008 y 2009, ya que tanto Gobierno Vasco como las tres Diputaciones Forales aprobaron 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.

Previamente, el 22 de febrero de 2007, se había aprobado la Ley Vasca de Cooperación que dotaba de un marco específico a la cooperación vasca. En los años estudiados en la investigación, las ayudas a proyectos se iban convocando a través de diferentes Decretos Reguladores, en los cuales se establecía el objeto de las ayudas e información sobre la tramitación y otras cuestiones como el presupuesto destinado para cada año, los criterios de baremación, formularios de presentación, etc.

En el caso del Gobierno vasco, a través de los distintos decretos reguladores se fueron consolidando la participación y el enfoque de género como criterios centrales para la baremación de proyectos (Villalba *et al.* 2011). Sin embargo, la afirmación definitiva de la apuesta del Gobierno vasco por el enfoque del desarrollo humano se produjo con la aprobación del Plan Director. Este plan, aprobado en 2008 recogía la apuesta del ejecutivo vasco por “Prioridad política al desarrollo humano sostenible: por encima de cualquier otro objetivo, los esfuerzos, políticas, estrategias e iniciativas de los diferentes agentes mundiales, estatales, y locales deben estar dirigidos a la defensa de los derechos, libertades y capacidades de las personas y pueblos que habitan este planeta” (Gobierno Vasco 2008). Así, el Gobierno Vasco convertía al desarrollo humano en el protagonista de la nueva agenda vasca del desarrollo, haciendo especial hincapié sobre los fenómenos de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad

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 logró la definición y aprobación conjunta de un Plan Director de Cooperación al desarrollo 2009-2011. Este plan también apostó claramente por la óptica del desarrollo de las capacidades afirmando que: “el desarrollo humano supone una nueva definición de los conceptos de bienestar y desarrollo y, en consecuencia, se produce una visión alternativa de la Cooperación al Desarrollo que necesitará de nuevas políticas, procedimientos e instituciones. Asimismo, obliga a superar el esquema de la mera ayuda y plantea la necesidad de reconocer los derechos de las personas a tener una vida digna como base de las responsabilidades de las sociedades más ricas para cooperar al desarrollo. El enfoque de la cooperación como trabajo en el reconocimiento de derechos y la consecución de objetivos de justicia, superando la tradicional idea de ayuda, es básico para que las acciones que se lleven a cabo tengan un impacto eficaz y sostenible” (Plan Director de las Diputaciones Forales 2009).

2. Breve radiografía de la Cooperación Descentralizada Vasca en Ecuador, Perú y la RASD

2.1. Algunos matices sobre la cooperación descentralizada vasca

Debemos precisar a qué nos referimos en este texto al hablar de la cooperación descentralizada vasca. Respecto a la procedencia de los fondos, nuestro estudio cubre la cooperación financiada por el Gobierno Vasco (GV) y las tres Diputaciones Forales (DF) (Araba, Bizkaia, Gipuzkoa), que son con diferencia las principales instituciones financiadoras, y para el caso de la RASD también se han incluido algunos ayuntamientos, ya sea por su especial implicación y hermanamiento con la causa saharai o por la especificidad de sus programas². Respecto al tipo de instrumentos, incluimos los denominados “proyectos de cooperación” en el caso del GV y los “proyectos de desarrollo” en el caso de las DF, que corresponden a la inmensa mayoría de fondos y número de proyectos implementados. Esto es,

² En general, no se han incluido por tanto la financiación de Ayuntamientos o *Euskal Fondoak*.

aquellos en los que interviene una entidad vasca (principalmente ONGD) y una entidad local de cada país. Por tanto, no hemos incluido otros instrumentos tales como los convenios de cooperación directa o los programas, mientras que los proyectos de “ayuda humanitaria”, tan solo han sido considerados para el caso de la RASD debido a sus particularidades del exilio y los campamentos de población refugiada.

En segundo lugar, queremos recalcar la existencia de especificidades y/o potencialidades positivas de la cooperación descentralizada frente a la central, y en este caso en la vasca en concreto (Alberdi y Viadero, 2011), también en lo concerniente a las posibilidades para la implementación del enfoque del DHL. Algunas potencialidades son: la mayor autonomía respecto a cuestiones diplomáticas y comerciales, la mayor capacidad de implicación directa y de incidencia sobre los procesos locales de desarrollo, y la cercanía y relación con la población (Unceta et al. 2011), las que a su vez, posibilitan proponer unos objetivos propios y valor añadido, así como la movilización de agentes y recursos específicos.

En tercer lugar, conviene recordar la tendencia hacia el enfoque del DHL que ya se marcaba en el capítulo anterior. Al fijarnos en los “proyectos de cooperación”, los enfoques de esa cooperación pueden variar mucho en función de la diversidad de actores (ONGD) que implementan esos proyectos. De todas formas, todos ellos se enmarcan en los anteriormente citados planes directores, que a su vez se orientan hacia el DHL, y en cualquier caso, nosotros analizamos no el enfoque de cada proyecto, sino hasta qué punto cualquiera de esos proyectos incorpora o no dicho enfoque.

Por último, debemos aclarar la relativa importancia de los países que presentamos como estudios de caso para la cooperación vasca. Principalmente, respecto a la cantidad de fondos recibidos del principal donante (Gobierno Vasco) para la década 2000-2010³, Perú es con mucha diferencia el primer receptor (42.276.262€), Ecuador es el sexto receptor (17.569.843€) y la RASD es la octava (12.284.122€). En cualquier caso, los tres países se encuentran entre los denominados “prioritarios” en el último Plan Director de Cooperación 2008-2011 del Gobierno Vasco. Además, Ecuador es uno de los tres únicos países que cuenta con una Estrategia-País diseñada por la Agencia Vasca de Cooperación (junto a Cuba y Guatemala). Por último, no menos importante ha sido la facilidad y accesibilidad para el estudio de estos países en base a los diferentes recursos disponibles.

2.2. Algunos datos sobre la cooperación vasca en Ecuador, Perú y la RASD

Primero conviene aclarar que, debido a la brevedad de este texto, planteamos los siguientes datos no tanto como un análisis cuantitativo en sí, sino más bien como un instrumento para la mejor comprensión y contextualización del posterior análisis cualitativo. Ahora bien, en los diferentes informes-país (Guridi y Molina 2011, López Belloso 2011, Villalba 2011), el

³ Según los datos de la propia Agencia Vasca de Cooperación en el documento Estrategia Ecuador (próximamente, 2012).

análisis cuantitativo reporta importante información sobre los sectores de actuación, las tendencias en las relaciones entre ONGD vascas y organizaciones locales, los enfoques de la cooperación, etc., de la que rescatamos tan solo algunas ideas en este texto.

En segundo lugar, queremos matizar el periodo objeto de investigación, la revisión documental y el análisis cuantitativo se refiere a los proyectos aprobados entre las convocatorias de 1998 al 2008, ambas incluidas. Ahora bien, el objetivo era poder tomar en consideración los proyectos en ejecución principalmente en el periodo 2000-2010, al realizar los estudios de caso cualitativos, sobre el terreno⁴.

En la siguiente tabla, mostramos el número de proyectos por año y el monto anual en euros financiado por el Gobierno Vasco, para cada uno de los tres países. Tal y como veníamos anticipando, Perú es el país con mayor número de proyectos (142) y mayor monto recibido (29.680.590€), mientras que Ecuador y la RASD han tenido muchos menos proyectos (48 y 35 respectivamente) y una cantidad financiada también bastante inferior, aunque similar entre sí (11.957.962€, y 11.919.609€).

Tabla 1. Proyectos y presupuesto aprobados por Gobierno Vasco

	Perú		Ecuador		RASD	
	proyectos	euros	proyectos	euros	proyectos	euros
1998	12	1.327.216	4	512.463	1	601.012
1999	17	2.040.857	4	279.798	1	253.525
2000	24	5.005.854	5	1.362.284	3	986.031
2001	11	1.893.844	3	614.659	2	750.035
2002	18	3.350.365	5	1.044.809	4	1.305.632
2003	7	1.767.727	3	869.954	4	1.166.840
2004	11	2.485.847	5	1.175.622	2	780.740
2005	10	2.030.249	4	1.081.871	3	1.217.608
2006	5	1.767.899	4	1.292.967	4	1.263.402
2007	12	3.267.245	6	1.668.541	7	2.068.827
2008	15	4.743.487	5	2.054.994	4	1.525.957
TOTAL	142	29.680.590	48	11.957.962	35	11.919.609

Fuente: Villalba et al. (2011)

Es importante subrayar el enorme peso de la financiación del GV en los tres países, sobre el conjunto de la financiación vasca, ya que esta supone el 77% del total en Perú; el 81% en Ecuador, y hasta el 91% en la RASD. Y es que las Diputaciones, si bien son un importante tipo de donante en cuanto al número de proyectos, en general, disponen de una menor capacidad de financiación. A continuación mostramos el número de proyectos y el monto

⁴ Por ejemplo, los proyectos aprobados en la última convocatoria, la del 2008, comienzan su ejecución en enero del 2009, y puesto que muchos son bianuales, finalizan en diciembre de 2010, aunque son susceptibles de prorrogarse. Precisamente el trabajo de campo fue realizado en 2009 y 2010.

financiado por cada una de las tres DF, para cada uno de los países, durante el periodo analizado⁵.

Tabla 2. Proyectos y presupuesto aprobado por las Diputaciones Forales.

	Perú		Ecuador		RASD	
	proyectos	euros	proyectos	euros	proyectos	euros
DFA	12	795.602	4	493.709	3	367.980
DFB	49	6.501.427	18	2.138.997	4	836.854
DFG	12	1.455.688	2	275.810	1	89.000
TOTAL	73	8.752.717	24	2.908.516	8	1.293.834

Fuente: Villalba et al. (2011)

Al igual que para el GV, Perú es el principal receptor de fondos de las Diputaciones, con un total de 73 proyecto y 8.752.717 euros. Ecuador ocupa el segundo lugar, con 24 proyectos y 2.908.516 euros, y por último, la RASD ha recibido un total de 8 proyectos y 1.293.834 euros. Además, cabe destacar que la Diputación Foral de Bizkaia (DFB), es con diferencia, la Diputación que mayor volumen de fondos aporta.

Por otro lado, al fijarnos en la tendencia general del GV o de cualquiera de las DF, podemos indicar que con el tiempo ha ido creciendo el número de proyectos y el volumen de fondos, pero que en todos los casos existen importantes altibajos en ambas variables⁶. En conjunto la RASD es el país con menos financiación, sin embargo, es el que tiene un presupuesto medio por proyecto más alto (340.560€). Mientras tanto, Perú es el país al que más fondos se han destinado, y sin embargo, es el que tiene un presupuesto medio por proyecto más bajo (209.018€).

A continuación, en la tabla 3, nos fijamos en los sectores de actuación de la cooperación en cada uno de los países. Hemos de aclarar que existen diferentes posibilidades al categorizar los sectores, las diferentes agencias e instituciones tienen diferentes clasificaciones, así que nosotros hemos establecido una tipología propia basándonos en la OCDE, el GV y las DF⁷. Podemos comprobar que existe una cierta concentración sectorial: en Perú tres sectores suman el 60% del total del presupuesto; en Ecuador dos sectores suman el 42% y en la RASD tres sectores copan el 81% de los fondos. En los tres países, el sector de Servicios Sociales Básicos es importante, y en los dos países andinos, el principal es el Desarrollo Rural y/o Agrario.

⁵ En este caso, los años difieren, puesto que inicialmente las Diputaciones concurrían mediante las convocatorias del propio GV, a las que sumaban sus fondos. Posteriormente, entre 2001 y 2004, cada Diputación comenzó a realizar sus propias convocatorias.

⁶ En la tabla 1, puede observarse un bajón importante tanto en el número de proyectos como en el volumen de fondos en el paso del año 2000 al 2001. Al mencionar ahora los altibajos o fluctuaciones no nos referimos a este año en concreto, ya que este bajón es debido a la salida de la DFB del inicial fondo común del GV.

⁷ Los sectores establecidos son: Mujeres/Género; Infancia; DDHH; Desarrollo Rural-Agrario; Atención Sanitaria Básica; Desarrollo Económico Local; Servicios Sociales Básicos; Educación; Medio Ambiente; Fortalecimiento Sociedad Civil; Fortalecimiento Institucional.

Tabla 3. Distribución Sectorial de la Cooperación Vasca.

	Mayor Concentración Presupuestaria	Menor Concentración Presupuestaria	Sectores sin proyectos	Mayor presupuesto medio/proyecto (€)
Ecuador	Desarrollo rural/agrario (29%) Servicios Sociales Básicos (13%)	Mujeres/Género (3%)	Fortalecimiento Institucional	Medio ambiente (316.331) Desarrollo integral (309.043)
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)
RASD ⁸	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: Villalba et al. (2011)

No menos importante y llamativa es la constatación de que el sector de Mujeres/Género es el que menos presupuesto ocupa en Ecuador y la RASD; o que el sector de Fortalecimiento Institucional no ha tenido presencia en Ecuador y es igualmente residual en Perú. En cualquier caso hay que aclarar las implicaciones de todas estas clasificaciones. Por ejemplo, que haya habido un porcentaje tan bajo de proyectos en el sector Mujeres/Género, quiere decir que hay pocos proyectos específicos en ese sector, pero sin embargo, puede que otros proyectos clasificados como Servicios Sociales Básicos tengan un trabajo por la equidad de género importante de manera transversal. Además, para el caso concreto del trabajo pro-equidad de género, cabe también mencionar una cierta evolución positiva en el tiempo, presentando los proyectos más recientes una mayor sensibilidad y consciencia de la necesidad de este trabajo.

Otras variables relevantes a analizar son la tipología de organizaciones vascas y de entidades contrapartes locales, así como la naturaleza de sus relaciones. A este respecto, en los tres países podemos hablar de una importante concentración de fondos y proyectos en pocas organizaciones, aunque después, en cuanto a tipologías de organizaciones y relaciones, existen claras diferencias entre los países andinos y la RASD.

Por ejemplo en Perú, durante la década estudiada han trabajado un total de 43 organizaciones vascas, con un conjunto de 75 socias locales contrapartes, de las cuales, seis organizaciones vascas copaban casi el 60% de los fondos, y nueve organizaciones peruanas el 53%. En Ecuador, han trabajado 24 organizaciones vascas, con 32 socias ecuatorianas, de entre las cuales, seis organizaciones vascas han recibido casi el 60% de los fondos, y entre tan solo

⁸ Se han tomado en cuenta los proyectos de Euskal Fondoa y de los ayuntamientos.

cuatro organizaciones ecuatorianas han manejado el 54,7% de los fondos. Al hablar de las organizaciones vascas, no se trata necesariamente de organizaciones grandes, sino que están bastante centradas y orientadas a ese único país en concreto. Mientras que en el caso de las socias locales, algunas de las que copan la mayoría de los fondos, sí son organizaciones importantes y grandes en el país receptor.

Además, podemos observar que existe una cierta polarización en cuanto a la duración y estabilidad de las relaciones entre organizaciones vascas y locales. Así pues, las organizaciones vascas que más fondos han gestionado, han venido trabajando con las organizaciones locales que más fondos han recibido, y evidentemente, lo han ido haciendo de una manera estable, por lo que podemos hablar de procesos estables en el tiempo y no de simples proyectos aislados. Sin embargo, también existe un gran número de organizaciones vascas y locales, que han gestionado un solo proyecto durante toda una década, lo que podría ofrecer cierta imagen de aislamiento y falta de perspectiva.

El caso de la RASD es un tanto diferente, puesto que la mayoría de la ayuda es gestionada por las instituciones locales de los campamentos saharauis, tales como el Frente Polisario o la UNMS. Al mismo tiempo, el número de ONGD vascas trabajando allí es menor, sin embargo su constancia es bastante mayor en comparación con el promedio de los países andinos.

Por último, debemos advertir que el conjunto del análisis cuantitativo no ofrece una perspectiva muy halagüeña respecto al alcance de la cooperación vasca en cuanto su apuesta por el DHL como enfoque, o el trabajo pro-equidad de género (Jubeto y Larrañaga, 2011; Villalba et al., 2011). Sin embargo, estos datos deben ser matizados por los hallazgos del estudio cualitativo, puesto que los proyectos sobre el terreno, sí incluyen en menor o mayor medida, directa o indirectamente, estas preocupaciones, como veremos a continuación.

3. Experiencias en Ecuador, Perú y la RASD

Conviene recordar cuál ha sido el alcance y el objetivo del trabajo de campo. No se ha tratado de una evaluación de proyectos, y menos en base a los términos de referencia de cada uno de ellos, sino de una investigación cualitativa centrada en el enfoque del desarrollo humano local y la participación social, con especial sensibilidad por la equidad de género. Además, este trabajo cualitativo se basa en unos cuantos proyectos, no el conjunto de la cooperación descrita en el apartado anterior. Estos proyectos se seleccionaron para cada país en base a una serie de criterios de relevancia, representatividad y accesibilidad.

3.1. Experiencias de la Cooperación Vasca en Ecuador y Perú

Las Organizaciones Sociales de Base (OSB) y el fortalecimiento de la Sociedad Civil (SC)

Casi todas las organizaciones locales visitadas en los tres países consideran la participación popular como parte consustancial del desarrollo y como una herramienta fundamental para el

mismo. Identifican la organización de la población como el primer paso para la participación, por lo que ésta es de base organizativa, en vez de individual. Por ejemplo, en Ecuador, esta predilección organizativa de la participación ha sido descrita en el caso de la gestión de las instituciones locales por parte del movimiento indígena (Ospina et al. 2008). Desde esta perspectiva, las OSB se convierten en la principal vía para la participación y el desarrollo de las capacidades colectivas fundamentales para el DHL. Ahora bien, a partir de esta constatación se abre un amplio abanico de niveles, estructuras y formas organizativas (Villalba et al. 2011)⁹, así como de metodologías participativas, de modo que muy diversas prácticas, que sirven a fines dispares, pueden ser catalogadas bajo un mismo label. Por eso, hay que preguntarse sobre otra serie de cuestiones respecto a las características de la participación.

Respecto a las OSB podríamos comenzar considerando cómo de inclusivas, representativas, democráticas, transformadoras y efectivas son. A ese respecto, el ejercicio de los liderazgos al interior de las mismas ha resultado ser un elemento fundamental. Para una efectiva dinamización 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 de los compromisos; la búsqueda de consensos-acuerdos-cohesión en torno a un proceso conjunto, etc. Son aspectos encaminados a la producción de una especie de capital social comunitario y/o al fortalecimiento de la SC.

Sin embargo, la organización popular no siempre surge como un proceso natural o espontáneo, en realidad es un resultado complejo. Para ello han sido importantes los diversos talleres y capacitaciones orientados a una mayor educación cívico-política y un mejor conocimiento de los derechos reconocidos legalmente (Guridi y Molina, 2011). Se trata de capacitaciones en los ámbitos técnicos, estratégicos y éticos, que se pueden organizar bajo muy 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, con la intención de fortalecer las capacidades colectivas de acción en base a la creación de visiones compartidas y alternativas de futuro (Villalba et al., 2011). Aunque es importante que estas capacitaciones no resulten meros actos aislados de sensibilización o charlas informativas, sino que deben insertarse en un contexto amplio de empoderamiento y bajo una visión estratégica de procesos (Guzmán, 2011), esto es especialmente relevante en el caso de los derechos de las mujeres y el trabajo por la equidad de género.

⁹ 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.

Gobernanza y espacios de concertación: articulación entre sociedad civil e instituciones locales

Cabe recordar que ha habido muy pocos proyectos que hayan sido clasificados en el sector de Fortalecimiento Institucional, 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. Y es que si bien la mayoría de proyectos de la cooperación vasca consideran el inicio de la participación en la esfera social de lo comunitario, sobre todo en el ámbito local, varios autores coinciden en apuntar la importancia de analizar cuáles son las interacciones de esta participación comunitaria con la participación en la esfera formal de las instituciones (Cornwall 2002, Gaventa 2004, Hickey & Mohan 2005, Schmitt 2009, Unsworth 2009). En este aspecto hemos encontrado experiencias divergentes.

En Perú, las organizaciones denuncian la generalización de sistemas políticos corruptos y clientelares, así como el riesgo de que ciertos tipos de dirigencias comunitarias se plieguen a estas dinámicas. Por ello, las organizaciones plantean la necesidad de trabajar en el fortalecimiento (ético y técnico) tanto de la sociedad civil como de las instituciones locales (Guridi y Molina, 2011), lo que Gaventa (2004) llama trabajar en ambos lados de la ecuación. Además, al igual que Hickey y Mohan (2005), señalan que una de las claves fundamentales para que los procesos participativos transformadores sean exitosos es que se vinculen con la reclamación de la construcción de una conciencia de ciudadanía ligada al ejercicio de diversos derechos.

Tanto en Perú como en Ecuador ha habido espacios e intentos de concertación formal entre sociedad civil e instituciones, sin embargo, crear formas de gobernanza participativa no necesariamente favorece a los desfavorecidos (Gaventa, 2004), menos aun si esta se queda en las esferas locales, y no alcanza, por tanto, a desafiar las grandes desigualdades globales en lo económico y lo político (Mohan & Stokke, 2000). Por ello, principalmente en contextos locales de poca apertura democrática por parte de las instituciones, la cooperación vasca se ha decantado por apoyar el fortalecimiento de las organizaciones en vez del institucional, aun consciente de que si se pretende un cambio perdurable se debe trabajar con las autoridades locales (Unsworth 2009).

En Perú y Ecuador, en casi todos los casos, 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; débil institucionalidad e intentos frustrados de descentralización; falta de voluntad política (Guridi y Molina, 2011; Villalba et al. 2011).

A pesar de ello, por ejemplo en Ecuador, sí ha habido varios casos positivos de trabajo conjunto entre organizaciones e instituciones: ha habido casos de cofinanciación de proyectos gracias a labores de incidencia, o gracias a la existencia de presupuestos participativos. Paradójicamente, cuando 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).

Un elemento que influye, en varios sentidos, en la relación entre organizaciones comunitarias e instituciones locales es la cultura, más aun, en los contextos de multiculturalidad de los países latinoamericanos donde existen diversos pueblos indígenas. Por ejemplo, en Ecuador, Schmitt (2009) dice que el nivel de compromiso cívico depende principalmente de la tradición cultural, y por tanto de la existencia de los pueblos indígenas y de las políticas de los gobiernos locales, por lo que, el compromiso de actores públicos y privados sería complementario. Estamos de acuerdo con la importancia de la cultura y de las normas de reciprocidad comunitaria a la hora de impulsar procesos participativos (Villalba, 2011), pero debemos matizar que la complementariedad público-privada depende del signo político de las instituciones. Schmitt estudia una única provincia en un periodo particular, durante el mandato de un gobierno indígena abierto a la participación popular, mientras que en otros lugares de Ecuador o de Perú, hemos constatado cómo los gobiernos locales menoscaban, utilizan y alteran las formas tradicionales de la participación comunitaria.

En ese sentido, un tema recurrente 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. En general, podemos constatar varios ámbitos en los que existen tensiones entre la organización estatal y la organización comunitaria, por ejemplo, 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 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.

Los pueblos indígenas a menudo tienen una comprensión diferente de “lo público y lo colectivo”. Debido a su cosmovisión propia y sus valores culturales, la búsqueda de consensos y equilibrio al interior de la comunidad, muchas veces es más importante que una democracia basada en el voto individualizado. O la construcción de sujeto colectivo, no es la mera suma de individuos, sino 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. 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.

Por otro lado, también se plantean conflictos con las instituciones locales o nacionales en temas específicos como es la explotación de los recursos naturales y las cuestiones de territorialidad. A menudo se reconoce 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.

En conclusión, ante semejante diversidad, estamos de acuerdo con que lo que hace falta es una ecología de actores y espacios (Hickey & Mohan, 2005). Por eso, es importante analizar las interrelaciones entre los espacios para la participación, cómo y por quién son creados, y cuáles son las estrategias que siguen los diversos colectivos en cada uno de ellos (Cornwall, 2004).

Incidencia política y alianzas: articulación con los movimientos sociales

Varios de los proyectos en sintonía con el DHL procuran trabajar desde lo local, pero también trascender este ámbito para conseguir una mayor incidencia política. De modo que las organizaciones no se centran solo en conseguir un servicio local, sino en influir la toma de decisiones políticas sobre desarrollo. Para ello su estrategia es establecer alianzas horizontales y verticales con otros actores (organizaciones y movimientos afines del mismo territorio, de otros territorios e incluso internacionales, con coordinadoras de mayor tamaño, con ciertos espacios institucionales, etc.).

Estas alianzas implican trabajar en red, también con otros movimientos sociales no necesariamente vinculados a la cooperación. Esto es fruto de una reflexión sobre el trabajo estratégico a medio y largo plazo, donde los proyectos de cooperación son supeditados a objetivos y campañas globales (Guzmán, 2011). Y es que los procesos participativos amplios requieren trabajar más allá de los marcos limitados de los proyectos de cooperación (Cleaver, 1999), no trabajar solo con las ONGD eficientes o con los comités creados ad-hoc, sino con las organizaciones locales ya existentes (Parfitt 2004). En ese sentido, el empoderamiento local se basa en el trabajo en redes (Williams 2004), y a través de ellas, en la expansión de los espacios participativos transformadores (Cornwall, 2002). Sin embargo, en algunos contextos de Ecuador y Perú, este trabajo con otros movimientos sociales es todavía incipiente y tímido, más aun con uno de los más necesarios como es el movimiento feminista.

En Perú, podríamos recalcar una evolución de varias organizaciones, desde un origen religioso a un carácter más laico en la actualidad. En algunos casos, esta evolución también ha conllevado 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 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 y/o cooptadas (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.

Repolitización del desarrollo y la economía política

Muchos autores advierten que ciertos mecanismos de la cooperación conllevan el riesgo de la despolitización del desarrollo, y otros tantos, insisten en la necesidad de repolitizar la participación en el desarrollo (Hickey & Mohan 2005, Korf 2010, Unsworth 2009, Williams 2004). Dentro de la cooperación vasca todavía hay algunas organizaciones que se dedican a acciones puntuales de desarrollo sin analizar en profundidad las implicaciones del contexto político. Sin embargo, aquellas que están más cerca del enfoque de DHL, han ido identificando varias cuestiones que coinciden en la necesidad de repolitizar las teorías y prácticas del desarrollo.

Esto, entre otras muchas cosas, implica expandir la participación popular a la esfera global y la cadena completa de lo económico (Kapoor 2005). Las organizaciones no solo buscan mejorar la producción agrícola, obtener un servicio concreto o crear fuentes de ingresos adicionales, sino garantizar el bienestar de la comunidad de forma integral, por lo que los emprendimientos económicos, cuando los hay, deben servir a su vez para fortalecer la capacidad de decisión de las comunidades como tal. Esto es más evidente en algunos casos de los pueblos indígenas, por ejemplo, para el caso de los indígenas amazónicos ecuatorianos, donde Erazo (2010) habla de que se utilizan los emprendimientos económicos colectivos como medios para fomentar un colectivismo político. Esta necesidad es aun más evidente en los sitios en los que las comunidades, en Ecuador y Perú, enfrentan graves conflictos con las empresas transnacionales extractivas.

Al mismo tiempo, los enfoques participativos son más exitosos cuando son parte de un proyecto político más amplio y enfocan el desarrollo como un proceso de cambio social inmanente (Hickey & Mohan 2005). Entroncar con los procesos de cambio radicales ya existentes, tales como la búsqueda del Sumak Kawsay en Ecuador podría ser un ejemplo de ello (Villalba 2012). Además, son la única manera de desafiar realmente los intereses y las relaciones de poder hegemónicas.

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

En los proyectos visitados, 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, las comunidades, o las instituciones locales. 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 (UN-INSTRAW 2010). 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 revisados 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. 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 (Guzmán, 2011). Para ello 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.

Existen importantes especificidades (la mayoría de veces obstáculos concretos) para la plena y equitativa participación de las mujeres, ya sea en la vertiente comunitaria-organizativa 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, y a menudo, la participación en las actividades de los proyectos supondría 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. Otros obstáculos son las brechas en educación y capacitación, o las múltiples violencias ejercidas contra las mujeres.

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, y ganar presencia en espacios públicos, lo que a su vez, les había permitido alcanzar otras mejoras en el plano personal. Se puede hablar de una evolución en las organizaciones de 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 después a un posicionamiento claro para las mujeres en tanto que sujeto político. No obstante, se detectaba también en este proceso un importante costo personal que había supuesto para las mujeres su compromiso con la comunidad (Guridi y Molina, 2011).

Respecto a los roles dentro de la comunidad, se advierten los riesgos que la búsqueda de consensos en los procesos colectivos, a pesar de lo participativos que estos sean, pueden tener sobre la invisibilización de las relaciones de poder intrínsecas a las relaciones de género (Cleaver 1999, Cornwall 2003, Williams 2004). A este respecto, constatamos la necesidad de no obviar y dejar brotar los conflictos de intereses que surgen en cualquier proceso de cambio, incluidos los profundos cambios pro-equidad de género, pero al mismo tiempo, también hay que aprender a gestionarlos y adecuarse a los ritmos de cambio locales, para evitar excesivas resistencias (Villalba et al. 2011). Algunas de las medidas a implementar puede ser trabajar más con los hombres los temas de igualdad para que su proceso de concienciación sobre la necesidad de un cambio en las relaciones de poder con las mujeres vaya extendiéndose en este colectivo.

En cualquier caso, un punto clave es el empoderamiento económico de las mujeres, y no solo la generación de ingresos. Y es que, por ejemplo en Ecuador, a veces las iniciativas económicas crean oportunidades económicas para las mujeres, pero con alta informalidad e inestabilidad de los empleos, y además, el ingreso que generan estas mujeres es considerado de uso familiar, y no particular, a diferencia de la renta masculina (Villalba, 2011). Por ello, es fundamental analizar detenidamente si el trabajo con mujeres, y los enfoques participativos, están encaminados a integrar a estas en el desarrollo y en las relaciones económicas existentes, o si amplían las oportunidades para el empoderamiento y la transformación de las relaciones de poder e incluso para influir en el diseño de los propios procesos de desarrollo a implementar.

3.2. Experiencias de la Cooperación Vasca en la RASD

El análisis de la cooperación vasca en la RASD constituía sin duda un caso muy distinto del resto de los analizados. A pesar de que metodológicamente se ha tratado de mantener la mayor homogeneidad posible en los tres estudios de caso para facilitar su comparación y la extracción de conclusiones de la investigación, estas diferencias hacen necesario que el caso del Sahara Occidental sea analizado de manera separada (López Belloso, 2011).

En el caso de la RASD, la importancia de la cooperación internacional tiene un peso específico, ya que de ella depende directamente la supervivencia de la población que vive refugiada en los campamentos de Tinduf (López Belloso, 2008). Además, este caso representa un ejemplo idóneo para analizar la aplicación de los procesos de DHL en el contexto del refugio y a su vez, plantea la necesidad de realizar un análisis profundo de la aplicación del enfoque de género en unos campamentos de población refugiada gestionados mayoritariamente por mujeres. Desde el punto de vista de la participación, resultaba interesante analizar en detalle el papel desempeñado por las organizaciones de masas saharauis (Unión Nacional de Mujeres Saharauis, UNMS; Unión General de Trabajadores Saharuis, UGTSARIO; y la Unión Nacional de la Juventud Saharai, UJSARIO), las cuales son un claro exponente del arraigo del movimiento asociativo en la sociedad saharai.

A su vez, la solidaridad vasca se ha caracterizado por una sólida trayectoria de apoyo político a la población saharauí, lo que sin duda, ha sido un elemento clave para que las Instituciones públicas vascas adoptaran sus políticas de cooperación respecto de la RASD.

Fortalecimiento institucional y capacidades colectivas

Aunque existen otras experiencias de proyectos productivos en contextos de refugio (Cavaglieri, 2005), la evolución de la cooperación internacional en la RASD presenta muchas potencialidades para analizar el desarrollo de capacidades. La peculiaridad del refugio saharauí se encuentra en el denominado “desarrollo en el refugio”, impulsado por el Frente POLISARIO y el gobierno de la RASD a finales de la década de los noventa del siglo XX, a raíz de la situación de “ni guerra ni paz” instaurada en los campamentos (Beristain y Lozano, 2002). Así, las experiencias para la consecución del bienestar de la población en los campamentos de refugiados/as saharauís presentan una serie de características que hacen que sea un ejemplo de aplicación de los modelos de desarrollo en contextos de refugio prolongado.

La RASD y el Frente POLISARIO han desarrollado estructuras político administrativas propias (Lippert, 1992) cuya convivencia se ha visto forzada por la prolongación del conflicto. Precisamente por los logros obtenidos por la RASD en el desarrollo de sistemas de salud y educación públicas, el protagonismo del Estado saharauí y los condicionantes políticos a los que éste se ve sometido adquieren una importancia especial. Particularmente, la prolongación del conflicto y la dependencia de alianzas externas han supuesto limitaciones considerables para el Frente POLISARIO a la hora de implementar procesos de desarrollo, desembocando en condicionantes socio económicos como la debilidad del sistema económico (Sánchez Díez, 2007), o los profundos cambios sociales difíciles de asumir en un breve periodo de tiempo (Dubois *et al.* 2011). La conciencia de la importancia de un determinado concepto de bienestar junto con la consecución de la autodeterminación y el regreso al territorio han supuesto el motor social, económico, político, y sobre todo motivacional, para la lucha por la consecución de los resultados de bienestar (Dubois *et al.* 2011(b)). Esta capacidad colectiva de determinar las prioridades de su futuro, ligada a la resiliencia (Rutter, 1993), desarrollada por la población refugiada para adaptarse a las pérdidas y dificultades generadas por la guerra y el exilio, son las dos características esenciales que han posibilitado los resultados anteriores. Estas dos características han supuesto el desarrollo y adaptación de políticas concretas en cada momento del conflicto, las cuales han encontrado en las redes de solidaridad y en las instituciones públicas vascas un importante aliado.

La participación política de la mujer saharauí en los procesos de desarrollo

Las mujeres saharauís se han revelado como agentes activos en la promoción de estrategias de subsistencia, en la convicción de que la alta vulnerabilidad de la población refugiada no puede reducirse únicamente con la ayuda humanitaria (suministro de alimentos y medicinas), si no va acompañada de la promoción de procesos autónomos y programas de producción

sostenible. De cara a determinadas actitudes de la cooperación internacional, las mujeres afrontan el desafío de "ampliar a partir de un enfoque del bienestar" su papel activo (Sen, 1999:189), donde no se les contemple como receptoras pasivas de ayuda sino como agentes activos de cambio y promotoras dinámicas de transformaciones sociales.

Hay que resaltar los esfuerzos de la mujer saharauí para la creación de capacidades y liderazgo en sectores como educación y formación, salud, gestión de campamentos y logística, producción, distribución de alimentos, y justicia y asuntos sociales. A través de la UNMS, han desempeñado un papel de liderazgo en el desarrollo de su comunidad que rara vez se ha alcanzado en otras situaciones de refugio prolongado (Dubois et al 2011(b)). Esta experiencia plantea la conveniencia de una noción de desarrollo de las capacidades que reconozca la centralidad de la dimensión colectiva en el desarrollo humano (Morgan, 2006). Esta dimensión colectiva es particularmente relevante en la acción de las mujeres, que tiende a priorizar la búsqueda de respuestas colectivas a problemas comunes en vez de soluciones individualizadas. Las mujeres saharauíes no sólo han ayudado a mejorar y desarrollar las capacidades de la población refugiada en su conjunto, sino que han trabajado en su propio empoderamiento individual y colectivo.

Aunque es incuestionable la labor realizada por la mujer saharauí, tanto individual como colectivamente a través de la UNMS, quedan muchos aspectos a potenciar, como la equidad de género y una mayor asunción de responsabilidades por parte de la mujer. Sobre todo en los espacios de toma de decisiones políticas y asunción de responsabilidades colectivas, los cuales, a pesar de haber alcanzado cotas de desarrollo mayores a las alcanzadas en otros países de la zona (Juliano, 1998), siguen sin garantizar la igualdad de acceso a los procesos de bienestar (López Beloso, 2011).

Conclusiones

Primero hemos apuntado algunos rasgos del enfoque de Desarrollo Humano Local (DHL), como son la recuperación del carácter normativo en la definición del bienestar y del desarrollo, y la relevancia de las capacidades colectivas. A través de estos dos elementos hemos constatado la importancia de analizar la dimensión sociopolítica y la participación social desde la óptica del DHL.

Además señalamos que, durante la etapa de transición que se abrió para la Cooperación Descentralizada Vasca a partir de los años 2007, 2008 y 2009, en los que, respectivamente, se aprobaron la Ley Vasca de Cooperación, el Plan Director de Cooperación del Gobierno Vasco 2008-2011 y el Plan Director de Cooperación conjunto de las tres Diputaciones Forales 2009-2011¹⁰, el enfoque de DHL ha ido haciéndose más visible.

¹⁰ Transición institucional que debe concretarse con la plena constitución y dotación de personal a lo largo del año 2012 de la recientemente creada Agencia Vasca de Cooperación.

En este contexto, el análisis cualitativo y el trabajo de campo realizado en Ecuador, Perú y la RASD sobre los proyectos implementados desde la Cooperación Vasca principalmente durante el final de década, constatan que los temas políticos y de participación son de vital importancia, aunque su enfoque y situación puede variar.

Así pues, en Ecuador y Perú, hemos observado importantes similitudes en la orientación inicial de los proyectos hacia el fortalecimiento organizativo de las OSB y la sociedad civil, basándose para ello, además, en la existencia de un cierto capital social comunitario ligado a las prácticas andinas de reciprocidad. También son temas de vital importancia el establecimiento de alianzas con otros movimientos y organizaciones a mayor escala, si bien en este aspecto todavía falta bastante para definir estrategias concretas. De igual manera, las nuevas formas de gobernanza local, y la interacción entre sociedad civil e instituciones locales ha demostrado ser un tema vital para el adecuado funcionamiento de los proyectos, y especialmente para el impulso de procesos de DHL. Sin embargo, en este ámbito es donde mayor incertidumbre y variedad de situaciones se observan, desde la colaboración y sinergias hasta la confrontación. Para acabar, debemos considerar que en ambos países andinos la existencia de pueblos originarios, marca en muchas regiones las formas organizativas y las formas de relacionamiento con las instituciones locales, así como las resistencias frente a la explotación económica de ciertos recursos.

Mientras tanto, en la RASD, los aspectos participativos, organizativos y políticos también son fundamentales, tanto para la implementación de los proyectos como para el impulso del DHL. Aunque, en este caso, si bien la organización popular sigue siendo importante, su naturaleza es muy distinta, y también lo es su supeditación al objetivo último de la autodeterminación y el retorno al territorio propio.

Por último, es fundamental subrayar el papel de las mujeres en los tres países en cuanto a la organización y participación a nivel de base y comunitario, su aportación en tiempo, voluntad y compromiso es vital. Ahora bien, las situaciones de las mujeres difieren entre los países andinos y la RASD, ya que en los dos primeros las desigualdades y discriminaciones relativas que sufren las mujeres parecen a priori mayores, teniendo en cuenta además que los condicionantes de guerra y exilio otorgaron en su día a nivel político-administrativo un papel preponderante a las mujeres en la RASD en los campamentos de población refugiada. Estas cuestiones de representación y representatividad de las mujeres en las esferas de poder político y decisión, continúan siendo un hándicap en los países andinos. No menos importantes son los aportes que las mujeres, cuando pueden hacerlo desde su visión particular, realizan sobre la concepción normativa del bienestar.

Referencias

ALBERDI J. y VIADERO M. (2011) La incorporación de la participación y la equidad de género en las cooperaciones autonómicas. UPV-EHU y HEGOA. Bilbao.

- MARTIN BERISTAIN, C. e LOZANO, I . (2002). Ni guerra ni paz. Desarrollo en el refugio. Esperanza y desafíos de la cooperación con el Sáhara, Instituto Hegoa, Bilbao.
- CLEAVER F. (1999): "Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development". *Journal of International Development*. Vol.11, pp.597-612
- CAVAGLIERI, S. 2005. Livelihoods & Micro-finance in Refugee Camps. Disponible en: www.gdrc.org/icm/disasters/Livelihoods.pdf Date of access: 30 December 2008 Fecha de consulta: 28 Noviembre 2009.
- CORNWALL, Andrea (2002): "Making spaces, changing places: situating participation in development". *IDS Working Paper* 170. IDS
- CORNWALL, A. (2003): "Whose voices? Whose choices? Reflections on gender and participatory development" *World Development*, vol.31 n.8, pp.1325-1342.
- CORNWALL, A. (2004): "New Democratic Spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation" *IDS Bulletin*. Vol.35, n.2 pp 1-10
- DIPUTACIONES FORALES (2009) Plan Director de Cooperación 2009-2011.
- DUBOIS, A., GURIDI, L. y LÓPEZ, M. (2011)^a 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.
- DUBOIS, A., GURIDI, L. y LÓPEZ, M. (2011)^b: "Local Human Development in crisis context", *International Journal of Social Economics*, vol. 38, nº 6, pp 498-514.
- ERAZO, J. (2010): "Constructing indigenous subjectivities: economic collectivism and identity in the Ecuadorian Amazon". *Development and Change*. 41(6): 1017-1039.
- GAVENTA, J. (2004): "Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities".pp.25-41; en Hickey S. y Mohan G. (2004) *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books. London.
- GOBIERNO VASCO (2008) Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.
- GURIDI, L. y MOLINA I. (2011) Análisis de la Cooperación Vasca en Perú 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social. Hegoa. Bilbao.
- GUZMÁN, G. (2011) Análisis de la Cooperación Vasca en Guatemala 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social. Hegoa. Bilbao.
- HICKEY, S. and MOHAN, G. (2005):"Relocating participation within a radical politics of development". *Development and Change*. Vol.36, n.2, pp.237-262
- JULIANO, D. (1998), La causa saharauí: Las mujeres siempre hemos sido muy libres.Barcelona: Ed.Icaria.
- KAAPOR, I. (2005): "Participatory development, complicity and desire". *Third World Quarterly*, vol.26 no.8 pp.1203-1220.
- KORF, Benedikt (2010): 'The Geography of Participation', *Third World Quarterly*. 31(5): 709-720.
- MOHAN G. and STOKKE K. (2000):"Participatory development and empowerment: the dangers of localism". *Third World Quarterly*, vol.21, n.2 pp.247-268
- LARRAÑAGA M. y JUBETO J. (2011) El Desarrollo Humano Local: aportes desde la equidad de género. Cuaderno de Trabajo No. 56. UPV-EHU y HEGO.A.
- LIPPERT, A. (1992): "The Saharawi refugees: Origins and organization". In Lawless, R. and Monahan, L.eds. *War and Refugees: The Western Sahara Conflict*. New York: Printer Publishers.
- LÓPEZ BELLOSO, M. (2008):"La ayuda humanitaria a la población Saharauí: impacto y limitaciones", *Global Affairs*, Nº 6/Diciembre-Enero 2008.
- LÓPEZ BELLOSO, M. (2011): Análisis de la Cooperación Vasca en la RASD 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social. Hegoa. Bilbao.
- MORGAN, P. (2006) The concept of Capacity. European Centre for Development Policy Management. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232261/Morgan%20%2D%20Capacity%20%2D%20What%20is%20it%2010052006.pdf> Consultado el 10 de noviembre de 2008.
- OSPINA, P., SANTILLANA, A., ARBOLEDA, M., (2008): "Neo-Corporatism and Territorial Economic Development: The Ecuadorian Indigenous Movement in Local Government". *World Development*. Vol. 36, No.12, pp.2921-2936.
- PARFITT T. (2004): "The ambiguity of participation: a qualified defence of participatory development". *Third World Quarterly*, vol.25, n.3, pp 537-556.
- RUTTER, M. (1993), Resiliencia: consideraciones conceptuales, Cuaderno de Investigación, Vol. 14No. 8, Escuela Profesional de Psicología, Universidad de San Martín de Porres, Lima, available at: www.resilienciamexico2007.blogspot.com (accessed 26 June 2010).

- SÁNCHEZ DÍEZ (2007): “Los campamentos de refugiados saharauis: un análisis desde la perspectiva de la economía política.” IX Reunión de Economía Mundial. Madrid, abril.
- SCHMITT, C. (2009): ‘Sources of Civic Engagement in Latin America: Empirical Evidence from Rural Ecuadorian Communities’, *Journal of Development Studies*, 46(8), 1442-1458.
- SEN, A. (1999) *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press
- UN-INSTRAW (2010) Valoración del empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en los gobiernos locales. Estudio de Costa Rica, Cuba, Ecuador y México.
- UNCETA et al. (2011) *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. UPV-EHU y HEGOA. Bilbao.
- UNSWORTH, S. (2009): ‘What’s politics got to do with it? Why donors find it so hard to come with politics, and why this matters.’ *Journal of International Development*. 21, 883-894.
- VILLALBA, U. (2011) *Análisis de la Cooperación Vasca en Ecuador 1998-2008. Aportes sobre Desarrollo Humano Local, Equidad de Género y Participación Social*. Hegoa. Bilbao.
- VILLALBA, U. (2012) *¿Buen Vivir y/o desarrollo? Implicaciones para la cooperación al desarrollo en Ecuador*. Paper presentado en la XIV Reunión de Economía Mundial, Jaén.
- VILLALBA, U., LARRAÑAGA M., JUBETO J., (2011) *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*. UPV-EHU. Hegoa. Bilbao.
- WILLIAMS G. (2004): “Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicisation”. *Third World Quarterly*, vol.25, n.3, pp.557-578.