

Introducción a la Cooperación al Desarrollo para las Ingenierías

Una propuesta para el estudio



Agustí Pérez Foguet



Mariana Morales Lobo

Ángel Saz Carranza



Ingeniería
Sin Fronteras

Introducción a la Cooperación al Desarrollo para las Ingenierías

Una propuesta para el estudio

Agustí Pérez Foguet

Mariana Morales Lobo

Ángel Saz Carranza

Dedicamos estas líneas a
todos los compañeros y
compañeras de ISF,
de las contrapartes
y de las organizaciones de base
con los que compartimos
el día a día
de la construcción
de un mundo más justo.

Primera edición: Febrero 2005

Edita: *Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres*

Con el apoyo de: *Escola Tècnica Superior d'Enginyers de Camins, Canals i Ports de Barcelona (Universitat Politècnica de Catalunya)* y la *Secretaria de Relacions Exteriors de la Generalitat de Catalunya*.

Diseño de la cubierta: Prood.com

Fotografías de la cubierta: *Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres*

Impresa por: CPET (*Centre de Publicacions del Campus Nord*), La Cup - UPC, c/ Jordi Girona 1-3, 08034 Barcelona, España. Tel. 93 401 25 88. Fax. 93 401 25 87. WEB <http://cpet.upc.es/>

© Los autores y la *Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres*, 2005.

ISBN: 84-689-0708-1

Depósito Legal: B-10614-2005

ÍNDICE

Índice	1
Prólogos	5
Presentación	7
I Aproximación al estado del mundo	9
I.a Acceso a la información	9
I.b Desigualdades	10
I.b.1 Indicadores	10
I.b.2 Norte – Sur, una brecha en aumento	13
I.b.3 Desigualdades compuestas	15
I.c Aproximación por zonas geopolíticas	17
I.c.1 América	17
I.c.2 África	17
I.c.3 Otras regiones	18
I.d Causas de las desigualdades	19
I.d.1 Explicadas en clave interna	19
I.d.2 Una característica estructural	20
II Globalización	23
II.a Perspectiva económica	23
II.a.1 Deuda externa	24
II.b Perspectiva medio-ambiental	27
II.c Otras perspectivas	28
II.d Integración regional	30
II.e Organismos internacionales de carácter regional	31
II.e.1 Organizaciones de extensión amplia	31
II.e.2 Organizaciones de países industrializados	32
II.e.3 Organizaciones de países en desarrollo	33
II.e.4 Organizaciones continentales	33
III Gobernabilidad	37
III.a Conceptos	37
III.a.1 Gobernabilidad y gobernanza	37
III.a.2 Buen gobierno	38
III.a.3 Gobernabilidad mundial	40
III.b Los sectores sociales	42
III.c Organismos gubernamentales internacionales financieros	44
III.c.1 El Fondo Monetario Internacional	44
III.c.2 El Grupo del Banco Mundial	45
III.c.3 Banco Interamericano de Desarrollo	47
III.d Organismos gubernamentales internacionales no financieros	47
III.d.1 La Organización de Naciones Unidas	47
III.d.2 Organismos relacionados con la ONU	49
III.d.3 Organización Mundial del Comercio	50
IV Desarrollo	51
IV.a Desarrollo económico	52
IV.b Desarrollo sostenible	53
IV.b.1 El Club de Roma	53
IV.b.2 El informe Brundtland	54
IV.b.3 La economía ambiental y la economía ecológica	55
IV.c El desarrollo local	56
IV.d Desarrollo humano	56

IV.d.1	<i>Ejes y dimensiones</i>	58
IV.d.2	<i>Relación con el desarrollo sostenible</i>	58
IV.d.3	<i>Informes e indicadores del PNUD</i>	59
IV.e	Teorías económicas del desarrollo.....	63
IV.e.1	<i>Los enfoques desarrollistas</i>	63
IV.e.2	<i>Los enfoques de la dependencia</i>	64
IV.e.3	<i>El ajuste estructural y el Consenso de Washington</i>	66
V	Tecnología	69
V.a	Ciencia, Tecnología y Sociedad.....	70
V.a.1	<i>Hacia una nueva relación</i>	72
V.b	Tecnologías apropiadas.....	73
V.c	Tecnología para el Desarrollo Humano.....	74
V.c.1	<i>Tecnología y desarrollo</i>	74
V.c.2	<i>Aproximación instrumental</i>	78
V.d	Acciones en cooperación al desarrollo.....	79
V.d.1	<i>Proyectos, programas y estrategias de desarrollo e incidencia</i>	80
V.d.2	<i>Gestión de conocimiento tecnológico apropiado</i>	81
V.d.3	<i>Educación y sensibilización para el cambio</i>	83
VI	Infraestructuras	85
VI.a	Clasificación y rasgos generales.....	86
VI.a.1	<i>Servicios básicos</i>	87
VI.a.2	<i>Características económicas de los servicios</i>	88
VI.a.3	<i>El sector público y el sector privado</i>	89
VI.b	Dotación de infraestructuras básicas.....	91
VI.b.1	<i>Avances</i>	91
VI.b.2	<i>Insuficiencias</i>	92
VI.c	Principales problemas.....	92
VI.c.1	<i>Problemas de gobierno</i>	93
VI.c.2	<i>Problemas de gestión</i>	94
VI.d	Vínculos con el desarrollo.....	96
VI.d.1	<i>Infraestructuras y crecimiento económico</i>	97
VI.d.2	<i>Infraestructuras y desarrollo humano</i>	98
VI.d.3	<i>Elementos clave de la planificación</i>	99
VII	Cooperación y Ayuda	101
VII.a	La Ayuda Oficial al Desarrollo.....	101
VII.a.1	<i>Flujo de recursos</i>	102
VII.b	Instrumentos de la cooperación al desarrollo.....	103
VII.b.1	<i>Instrumentos de la AOD</i>	105
VII.b.2	<i>Otros instrumentos</i>	106
VII.c	Evolución del sistema de cooperación al desarrollo.....	107
VII.c.1	<i>Primera crisis de la cooperación al desarrollo</i>	108
VII.c.2	<i>Globalización</i>	109
VII.c.3	<i>La Declaración del Milenio</i>	110
VII.d	Situación actual.....	112
VII.d.1	<i>El futuro de la cooperación al desarrollo</i>	115
VIII	Actores de la cooperación al desarrollo	117
VIII.a	Aproximación por sectores sociales.....	117
VIII.b	Organismos internacionales.....	119
VIII.b.1	<i>Unión Europea</i>	119
VIII.c	Sector empresarial.....	122
VIII.d	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.....	123
VIII.d.1	<i>Modelos de cooperación</i>	124
VIII.d.2	<i>Clasificación por generaciones</i>	125
VIII.d.3	<i>Clasificación por finalidad</i>	126
VIII.d.4	<i>Las ONGD como agentes de desarrollo</i>	127
IX	Cooperación al desarrollo en España	129
IX.a	Aproximación histórica.....	129

IX.b	Propuestas.....	130
IX.b.1	<i>Prioridades</i>	131
IX.b.2	<i>Estrategias</i>	132
IX.c	Cooperación gubernamental.....	133
IX.c.1	<i>Administración central</i>	133
IX.c.2	<i>Cooperación descentralizada</i>	134
IX.d	Evaluación de la Ayuda Oficial.....	135
IX.d.1	<i>Distribución geográfica</i>	137
IX.d.2	<i>Distribución sectorial</i>	137
IX.e	Sector privado.....	137
IX.e.1	<i>Empresas</i>	138
IX.e.2	<i>Las ONGD</i>	139
X	Ingeniería y cooperación	141
X.a	Ingeniería en cooperación al desarrollo.....	141
X.b	Financiación por parte de organismos multilaterales.....	142
X.b.1	<i>Proyectos de infraestructuras</i>	142
X.b.2	<i>Servicios de consultoría</i>	144
X.b.3	<i>Fuentes de información</i>	144
X.b.4	<i>Procesos de contratación</i>	145
X.c	El Ministerio de Economía español.....	146
X.c.1	<i>Instituto de Comercio Exterior</i>	146
X.c.2	<i>Secretaría General de Comercio Exterior</i>	147
X.c.3	<i>Dirección General de Comercio e Inversiones</i>	149
X.d	Otros organismos.....	149
XI	Responsabilidad social corporativa	151
XI.a	Marco teórico.....	151
XI.a.1	<i>Orígenes</i>	152
XI.a.2	<i>Responsabilidad social corporativa</i>	153
XI.b	Aplicación de la responsabilidad social de la empresa.....	154
XI.b.1	<i>Códigos de conducta</i>	155
XI.b.2	<i>Certificaciones voluntarias</i>	155
XI.b.3	<i>Ciudadanía empresarial</i>	156
XI.c	Colaboración entre el sector lucrativo y el no lucrativo.....	157
XI.c.1	<i>Beneficios</i>	157
XI.c.2	<i>Problemas</i>	158
XI.c.3	<i>Riesgos</i>	159
XI.d	Formas de colaboración.....	159
XII	Continuo humanitario	161
XII.a	Conceptos.....	161
XII.b	Gestión del riesgo.....	164
XII.b.1	<i>Preparación, mitigación y prevención</i>	164
XII.c	Catástrofes de inicio repentino.....	166
XII.c.1	<i>Grandes tendencias</i>	167
XII.c.2	<i>Costes financieros</i>	168
XII.d	Ayuda de emergencia.....	168
XII.d.1	<i>Proyecto de la Esfera</i>	169
XII.d.2	<i>De la emergencia a la reconstrucción</i>	172
XII.d.3	<i>Desarrollo y actuaciones de emergencia</i>	172
XIII	Proyectos de cooperación	173
XIII.a	Procesos de desarrollo.....	173
XIII.a.1	<i>Escalas de intervención</i>	174
XIII.a.2	<i>Fortalecimiento institucional</i>	174
XIII.b	Fases del proyecto.....	176
XIII.c	Programas y estrategias.....	178
XIII.d	Enfoque del marco lógico.....	179
XIII.d.1	<i>Identificación de actores y necesidades</i>	180
XIII.d.2	<i>Análisis de problemas</i>	182

<i>XIII.d.3</i>	<i>Análisis de objetivos</i>	183
<i>XIII.d.4</i>	<i>Análisis de alternativas</i>	183
<i>XIII.d.5</i>	<i>Matriz del Marco Lógico</i>	185
XIV	Bibliografía	189
XIV.a	Básica	189
XIV.b	Otras referencias	189
XV	Índice de figuras	193

PRÓLOGOS

“La universidad debe asegurar a las generaciones futuras una educación y una formación que les permita contribuir al respeto de los grandes equilibrios del entorno natural y de la vida”. Desde que la Carta Magna de las Universidades Europeas hizo esta afirmación hace algo más quince años, el reconocimiento de la necesidad de la formación ética en la enseñanza superior ha sido asumido y explicitado por diversas instituciones internacionales, como la UNESCO en su Declaración para la Educación Superior en el Siglo XXI.

El libro que tienen entre sus manos responde a este reto y es una contribución más de la larga trayectoria que los autores y la Organización No Gubernamental de Desarrollo Ingeniería Sin Fronteras tiene en el mundo de la cooperación internacional.

La educación universitaria es un espacio privilegiado para contribuir a la formación de futuros profesionales y ciudadanos comprometidos con un modelo de desarrollo distinto al que prevalece en la actualidad. Con toda seguridad, este texto aportará conocimiento crítico para comprender mejor la realidad interdependiente en la que vivimos, y para entender que el desarrollo humano es tarea de todos. Sin el esfuerzo concertado de la ciudadanía, de las instituciones públicas y privadas, del Norte y del Sur, difícilmente podremos transformar un mundo desigual e insostenible. Los futuros profesionales de la ingeniería tienen mucho que aportar en este sentido.

Alejandra Boni Aristizábal
Universidad Politécnica de Valencia

A mediados del siglo pasado, las naciones más industrializadas comenzaron a incorporar en su política exterior medidas orientadas a promover el desarrollo en el llamado Tercer Mundo. Desde entonces, en torno a la teoría y a la práctica de la cooperación para el desarrollo, se ha ido conformando un campo complejo, fuente de profundas contradicciones, que ha sufrido la constante revisión de sus enfoques y principios de actuación.

A lo largo de este itinerario, y a medida que la globalización nos ha hecho más interdependientes – y, con ello, más conscientes del alcance y de las consecuencias de las profundas desigualdades sociales y económicas que existen entre la población mundial – muchos ciudadanos han decidido que la cooperación también tenía que ser tarea suya. Hasta tal punto que, más allá de sus cifras, sus instrumentos o sus reformas pendientes, la cooperación comienza a representar hoy la expresión de un compromiso colectivo, que llama a la participación ciudadana a través de organizaciones sociales y ONG, a la responsabilidad de las empresas y de los agentes económicos, y que reclama que los gobiernos sitúen en las primeras líneas de la agenda internacional el compromiso, enunciado ya en repetidas ocasiones, de abolir la pobreza que asola a amplias regiones del planeta.

Los profesionales del ámbito de la ingeniería cada día están más presentes en esta labor y así, por ejemplo, observamos cómo la cooperación se está abriendo

camino en Escuelas de Ingeniería y Arquitectura de toda Europa, tanto en la formación de técnicos especializados, como en la investigación aplicada a la cooperación, o en la recuperación de la Universidad como un espacio de generación de opinión en torno a los problemas que, como los que se abordan desde este campo, afectan decisivamente al futuro de nuestras sociedades.

Todo esto no sería así sin el esfuerzo desinteresado, y con frecuencia poco reconocido, de muchos estudiantes y profesores que, como es el caso de los tres autores de este libro, creen en el inmenso potencial que existe cuando se adapta el caudal de conocimientos y destrezas propias de las diversas ramas de la ingeniería para ponerlos al servicio del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza. Su obra constituye una excelente introducción para todos aquellos ingenieros, arquitectos o estudiantes de carreras técnicas interesados en conocer los fundamentos actuales de la cooperación internacional y, en particular, su vertiente tecnológica.

Carlos Mataix Aldeanueva
Universidad Politécnica de Madrid

El actual sistema económico mundial que definimos como globalización, y que no es más que la expresión actual del capitalismo, conlleva dificultosos modos de vida para una buena parte de la población mundial y aleja cada vez más a los privilegiados de los excluidos del planeta. Esta situación debe interpelarnos y conducirnos a un doble ejercicio: primero, intentar conocer los mecanismos perversos generadores de las desigualdades y segundo, lógicamente, comprometernos en medidas concretas para corregirlos.

El libro que se presenta tiene esta doble pretensión, y la lleva a cabo mediante un análisis pormenorizado de las razones del subdesarrollo económico y mediante unas propuestas especialmente sugerentes. Sugerentes, porque a las vías, imprescindibles pero más conocidas de la cooperación al desarrollo, se añade una visión específica del papel de la técnica en general y de la ingeniería en particular en estos procesos, y sugerentes también, porque la propuesta no olvida las necesarias implicaciones que deben tener en el tema las empresas con voluntad de ejercicio de su responsabilidad como agentes sociales.

Como suele suceder entre los estudiosos de las ciencias aplicadas, los autores saben añadir a la irrenunciable utopía el complemento catalizador de las buenas prácticas. No podemos más que alegrarnos por ello.

Arcadi Oliveres i Boadella
Universitat Autònoma de Barcelona

PRESENTACIÓN

La publicación que aquí presentamos aborda el desafío de continuar y profundizar en los contenidos ofrecidos por A. Boni y G. Ferrero en *Introducción a la cooperación para el desarrollo* (Universidad Politécnica de Valencia e Ingeniería Sin Fronteras, 1997).

A lo largo de los años 90, varios equipos de trabajo sobre educación para el desarrollo de Ingeniería Sin Fronteras (ISF) han ido implantando cursos y asignaturas vinculadas a la cooperación al desarrollo y la ingeniería; buscando así contribuir a que los estudiantes de carreras universitarias de ámbito tecnológico amplíen su formación con un conocimiento plural sobre el estado del mundo y una base conceptual amplia que sirva de apoyo para abordar futuros retos profesionales y personales, todo ello desde una óptica de implicación activa en la mejora del entorno y las condiciones de vida de los pueblos más necesitados.

Fruto del trabajo en las asignaturas “Cooperación Internacional, Ingeniería y Desarrollo” y “Proyectos de Desarrollo: conceptos y metodologías” ofrecidas por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Cataluña, se presenta aquí esta nueva publicación de apoyo docente. La experiencia acumulada por los autores durante la docencia de dichas asignaturas, así como la colaboración activa en distintos proyectos y actividades de cooperación al desarrollo, ha permitido ir completando la visión de conjunto que aquí se ofrece.

El libro está estructurado de lo general a lo particular. Parte de una aproximación al estado del mundo, para pasar a abordar diferentes concepciones de desarrollo y analizar la interacción de todo ello con los sectores de la tecnología y las infraestructuras. Se trata, a continuación, el marco internacional de la cooperación al desarrollo, con la presentación de los principales actores y datos específicos del caso español. Se incluye también una aproximación al rol de las empresas de la ingeniería en el campo de la cooperación, pasando finalmente al ámbito de la responsabilidad social en la actividad empresarial, las actuaciones de desarrollo en contextos de emergencia y una introducción a metodologías específicas para gestión de proyectos de cooperación al desarrollo.

No hay aportaciones conceptuales muy novedosas, aunque el enfoque, diseñado especialmente para aplicarlo en el ámbito de la ingeniería, sí es singular. Ofrecemos un referente para que profesorado y estudiantes puedan trabajar, en sus respectivas áreas, para incorporar el enfoque del Desarrollo Humano entre sus ejes transversales, tal como se empezó a asumir en su día el paradigma del Desarrollo Sostenible.

Este libro no habría sido posible sin la colaboración de muchas personas cuya lista completa sería imposible citar aquí. No queremos, sin embargo, olvidar algunos nombres: Alejandra Boni, Araceli Caballero, Francesc Cortada, Laura López, Francesc Magrinyà, Carlos Mataix, Miguel Morales, Sergio Oliete, Ignasi Salvador, Beatriz Sanz, Jorge Sneij y Gemma Xarles, sin cuyas aportaciones esta obra no se habría completado. Agradecemos especialmente las aportaciones de todas las personas que han colaborado en la docencia antes citada. Mención especial merece el apoyo de la *Generalitat de Catalunya* al programa “Impulso de la educación para el desarrollo en las universidades catalanas” de l’Associació Catalana d’Enginyeria Sense Fronteras, gracias al cual ha sido posible tanto la aventura de los últimos cuatro años, como la finalización de este texto.

Barcelona, enero de 2005

Agustí Pérez Foguet
Mariana Morales Lobo
Ángel Saz Carranza

I APROXIMACIÓN AL ESTADO DEL MUNDO

La situación actual de la humanidad está marcada por el signo de la desigualdad. Por este motivo, en este tema inicial se presenta una aproximación al estado del mundo partiendo de la realidad de la desigualdad y sus principales características, para pasar posteriormente a describir dos de las explicaciones socio-económicas más extendidas sobre sus posibles causas.

Antes de abordar propiamente el tema de interés principal, presentamos una reflexión previa de carácter general: el acceso a la información. La reflexión sobre quién, cómo y qué nos pone sobre aviso de una primera desigualdad, así como de la dificultad de acercarnos al estado del mundo que, *de facto*, tenemos todos.

I.a Acceso a la información

El derecho a la información a través de cualquier medio de comunicación y más allá de las fronteras queda recogido tanto en el artículo 19 de los Derechos Humanos como en la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, sólo una pequeña parte de la población mundial tiene acceso, aunque limitado, a información sobre el estado del mundo a través de los medios de comunicación convencionales (radio, prensa y televisión). Según datos del PNUD (2003), solo el 16,9% de la población mundial tenía una línea de teléfono en 2001, y tan solo el 7,9% es usuario de Internet, medio que permite contrastar informaciones entre distintas fuentes oficiales e independientes y así tener más posibilidades de hacerse una idea completa de lo que ocurre y por qué. Según ese mismo informe del PNUD, el debate bien informado es la savia de la democracia.

La capacidad real de informarnos acerca de lo que ocurre, tanto a escala individual como colectiva y, por tanto, de intervenir consciente y coherentemente sobre la realidad que nos rodea, es la base para participar en la construcción de la sociedad.

Para ello, es importante conocer posturas críticas con el papel y la labor de los medios de comunicación y acudir a fuentes que proporcionan información y puntos de vista alternativos o, al menos, complementarios. Este papel juegan los *informes anuales* de distintos organismos e instituciones internacionales. Dentro del terreno del desarrollo, en el ámbito institucional destacan los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los del Banco Mundial (BM), así como numerosos observatorios como el de UNESCO, www.unesco.org/webworld/observatory.

La pluralidad en el origen de la información es un elemento clave para garantizar el contraste necesario para el debate democrático. Es este sentido, si bien hay un significativo aumento de la cantidad de medios de comunicación tanto en los países desarrollados (en 1992 se contabilizan en Europa 150 canales de televisión, cifra que asciende a 1500 en 2002, fuente: Achcar et al. 2003) como en los países en desarrollo (por ejemplo, según el citado informe del PNUD 2003, en 1970 había en ellos un televisor por cada 100 personas, cifra que aumenta a 16 en 1997), esto no quiere decir que el origen de la información sea plural, como demuestra el hecho de que entre 4 regiones poderosas (América del Norte, Europa, Japón y Australia) se reparten el 90% del mercado audiovisual. Es decir, aunque existen más canales de comunicación, el origen de la información tiende a concentrarse, por lo cual, a pesar de la sensación de pluralidad, la realidad es que las noticias las elaboran pocos emisores que, a su vez, tienden a formar parte de conglomerados empresariales imbricados en diversos sectores productivos.

La imagen del mundo y la construcción del conocimiento están muy condicionadas por este acceso a la información y las posibilidades de contrastarla; todo ello facilita la imposición de patrones culturales y modelos de desarrollo de países del Norte, modelos que nos interesan en relación con la construcción del concepto de ciencia, tecnología y desarrollo.

I.b Desigualdades

En este apartado se presentan tres ideas principales. En primer lugar, medir las desigualdades referidas a la calidad de vida no es sencillo, pero la realidad es tan explícita que los diferentes indicadores ponen de manifiesto, a grandes rasgos, lo mismo: la desigualdad Norte – Sur existe y tiene multitud de facetas. En segundo, la desigualdad global existe, pero no sólo entre países sino también dentro de ellos; además, su magnitud es sorprendentemente importante y sigue acentuándose con el paso del tiempo. Y por último, la complejidad de la desigualdad puede asociarse a multitud de características. Cuando varias de ellas son atribuibles a determinadas personas o grupos sociales, multiplican su efecto, creando marginación entre los colectivos excluidos.

I.b.1 Indicadores

Para describir la realidad económica de un país o región se utilizan fundamentalmente dos indicadores: el producto interior bruto (PIB) y la renta per cápita (RpC). El PIB corresponde a la producción final total de bienes y servicios de un país o región en un año; se cuantifica en dólares USA. Puede aproximarse por la suma del valor de todos los productos producidos menos los insumos intermedios, por lo que da una idea de la “riqueza”, entendida ésta como el valor económico que se obtendría si se vendiese toda la producción generada. Es un indicador de difícil medición que tiene un defecto intrínseco importante: sólo contabiliza los intercambios económicos controlados por el Estado; no incluye ni la economía informal, ni la producción para el consumo propio, el trueque, etc.

La RpC se obtiene con la división del PIB entre el número de habitantes, y supone una medida del ingreso, o del consumo y potencial de inversión, personal medio de un país o región. Habitualmente la RpC se presenta corregida según la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). La PPA es un método para medir el poder adquisitivo relativo de las monedas de diferentes países respecto de los mismos tipos de bienes y servicios. Como los bienes y servicios pueden costar más en un país que en otro, la PPA nos permite efectuar comparaciones más precisas de los niveles de vida en los distintos países.

Dadas las limitaciones de los indicadores económicos para describir la “calidad de vida” o “bienestar” de la población, es habitual utilizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990 para comparar el grado de desarrollo de distintos países y colectivos. El IDH tiene en cuenta la esperanza de vida, la posibilidad de desarrollar una vida digna (a través del acceso a recursos económicos) y el acceso a conocimientos (a través del acceso a la educación).

En la Figura 1 se presenta la distribución mundial del IDH y de la RpC por países. Nótese que la separación en RpC entre los países de ingreso alto de los de bajo es de dos órdenes de magnitud. Esta figura pone de manifiesto una primera clasificación de los países en tres grupos, parecidos a grandes rasgos en ambos indicadores, aunque tras una observación detallada presenta diferencias substanciales en la clasificación de un buen número de países.

Es relevante destacar que la información de la Figura 1 se ha presentado utilizando la proyección de Peters, datada de 1950, de la cual resultan mapas donde las superficies son comparables de tal modo que un centímetro cuadrado en cualquier punto del mapa representa los mismos kilómetros cuadrados reales; además, esta proyección permite la representación de todas las áreas, incluso las polares, y muestra la línea imaginaria del Ecuador en el centro, posición rara vez respetada en otras representaciones, que sobredimensionan las regiones del hemisferio Norte. Esta manera de representación geográfica (una de las tres más utilizadas junto con la de Mercator –que centra el mundo en Europa– y la proyección de Robinson) tiene su importancia en relación también con la configuración de la imagen del mundo de las diferentes culturas, y se ha convertido en un símbolo para los sectores liberales y progresistas en las cuestiones sociales globales (Kaiser, 2001).

Un último indicador general de desigualdad utilizado es el de población que vive por debajo del umbral de pobreza (equivalente a disponer de menos de dos dólares PPA por persona y día) y el de extrema pobreza o indigencia (referido a los que disponen de menos de un dólar). Este indicador no se centra en los logros (ya sean económicos o de desarrollo humano) sino en las carencias, poniendo de manifiesto además la dimensión humana de la situación al ser la unidad de medida el número de personas. En la Figura 2 se presenta la distribución de los 1200 millones de personas en situación de extrema pobreza en el mundo, aproximadamente una de cada cinco (dato del año 2000). Nótese la concentración en el África subsahariana y Asia meridional y oriental.

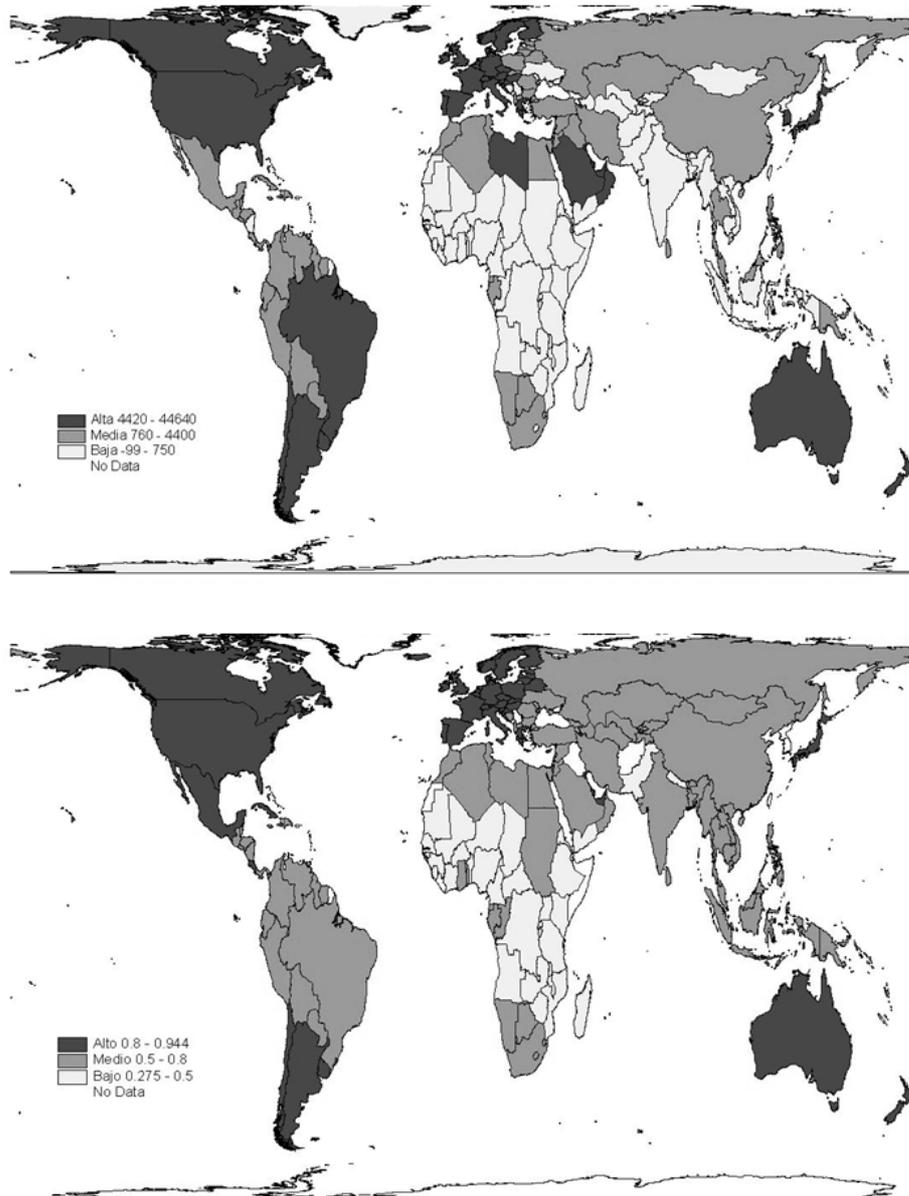


Figura 1 Renta per cápita en dólares USA según PPA (superior) e IDH (inferior), del 2002, utilizando la proyección cartográfica de Peters. Fuente: PNUD (2003)

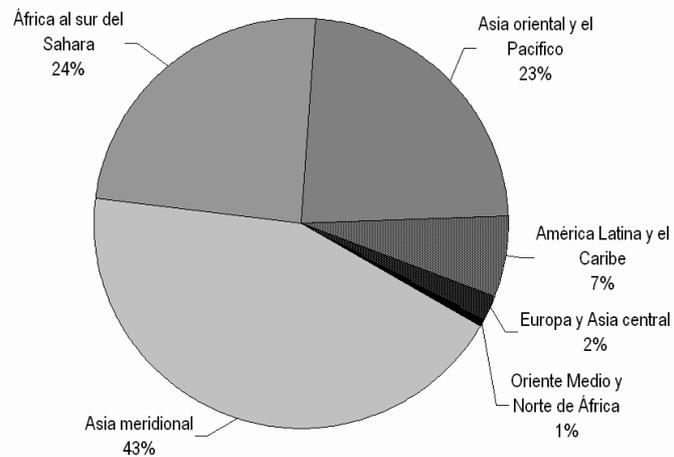


Figura 2 Dónde viven los pobres del mundo en desarrollo. Distribución de la población que vive con menos de US\$ 1 diario. Fuente: Banco Mundial (2000).

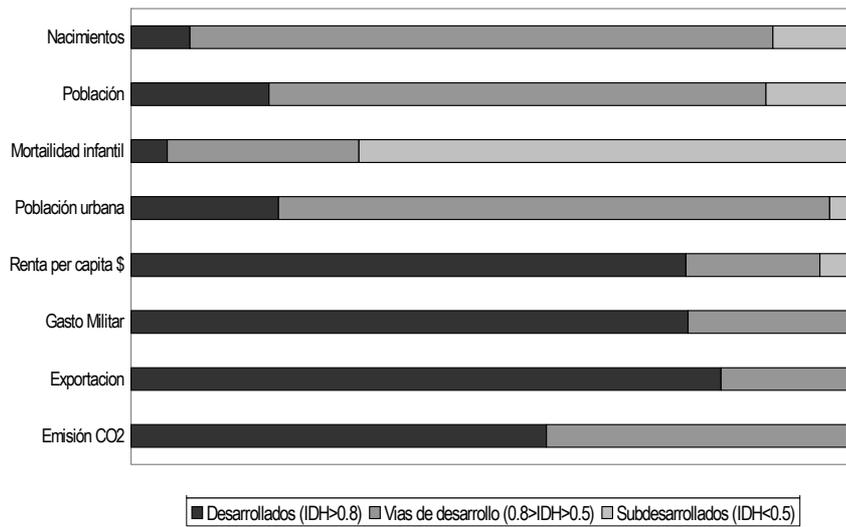


Figura 3 Algunas diferencias: Dos mundos en uno. Fuente: Banco Mundial (2000) y PNUD (2003)

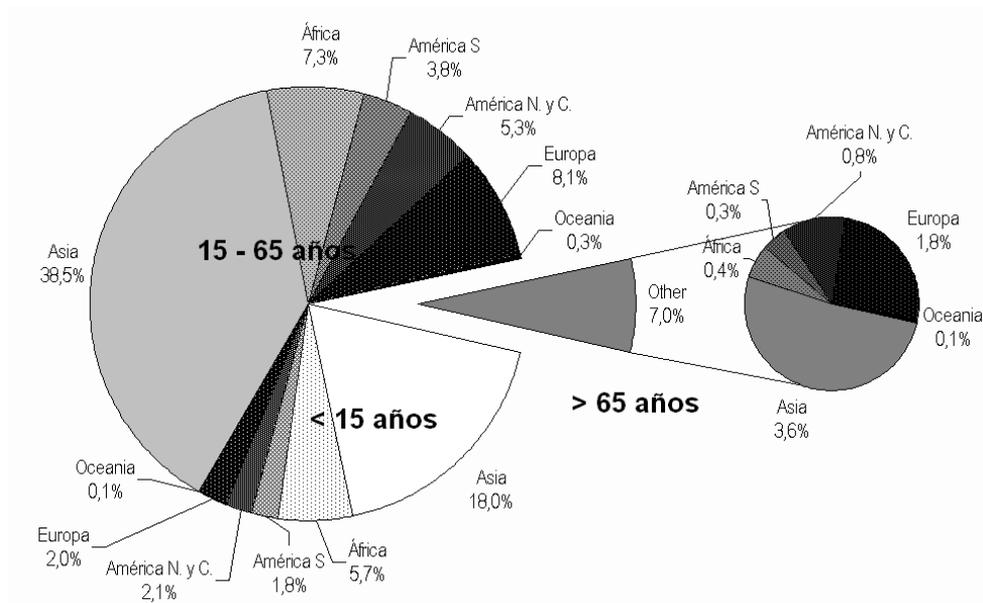


Figura 4 Población por edades y áreas geográficas. Fuente: Banco Mundial (2000)

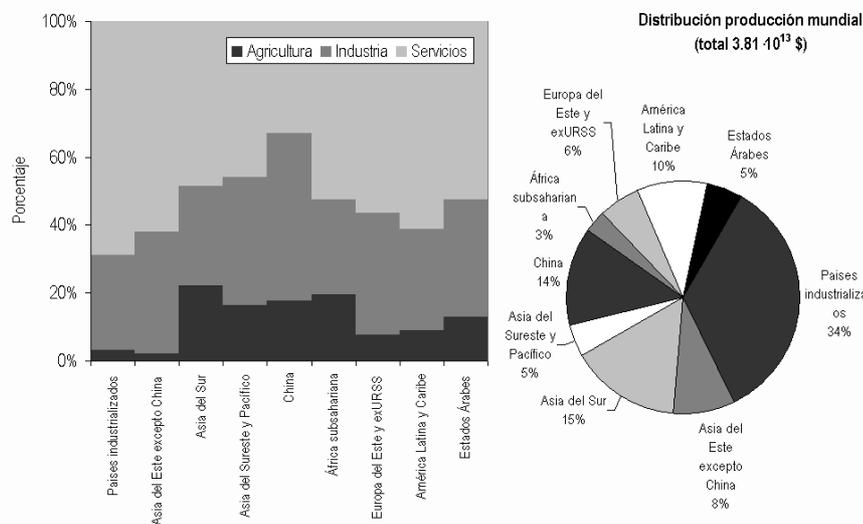


Figura 5 Producción por sectores económicos y áreas geográficas. Fuente: Banco Mundial (2000)

I.b.2 Norte – Sur, una brecha en aumento

Las grandes desigualdades mostradas por la RpC y el IDH se apoyan en una realidad compleja y de difícil simplificación. Pese a ello, como muestra la Figura 3 con los países agrupados según su IDH (alto, medio y bajo) y la contribución relativa de cada grupo según diversas magnitudes, existen elementos comunes, más allá de estos indicadores, suficientemente parecidos como para distinguir los países llamados desarrollados (IDH alto) del resto, a menudo referidos como “en vías de desarrollo”. Los primeros representan aproximadamente una quinta parte de la población mundial, en ellos nace una de cada diez personas y muere uno de cada veinte niños, disponen del 75% de la renta mundial, el gasto en armamento y las exportaciones superan tres veces al resto de países juntos, y son responsables del 60% de las emisiones de dióxido de carbono.

En este contexto es habitual la división mundial en Norte y Sur, tomados ambos términos más en sentido socioeconómico que geográfico. A grandes rasgos, el Norte comprende los países de Europa, América del Norte, Japón y Australia, mientras que el Sur engloba al resto: América Latina, África y Asia. Para ilustrar esta división, la Figura 4 muestra algunos datos generales sobre la distribución de la población en las diferentes regiones del planeta, y la Figura 5 sobre las estructuras de producción e importancia relativa de cada región en la producción mundial. De ambas figuras destaca cómo la división Norte – Sur se concreta en poblaciones de edad avanzada y economías centradas en los servicios en los países del Norte, y en la mayor importancia del sector agrícola y la población joven en los países del Sur. En cualquier caso, la variedad de matices es muy importante, por lo que resulta de especial interés comparar el peso relativo de cada región del planeta en ambas figuras.

La Figura 6, que presenta una clasificación de los países según su estructura económica, permite a su vez caracterizar el bloque de los países del Norte como los innovadores tecnológicos, aquellos que disponen de un alto número de patentes, poniendo así de manifiesto la relevancia de la gestión y propiedad del conocimiento (especialmente el tecnológico) en la situación actual mundial.

Se ha mostrado que la desigualdad es una característica fundamental del mundo actual comparando países entre sí, pero también lo es al comparar la situación de los grupos de población en el interior de los mismos. Aunque en los países del Norte se concentra la mayor parte de la riqueza, ésta no beneficia, ni mucho menos, a toda la población por igual, sino que se concentra en las élites económicas, por lo que se debe utilizar con cuidado la división Norte – Sur, siendo quizás más adecuado hablar de *Nortes* y *Sures* para indicar que no todas las personas de los países ricos disponen de condiciones de vida semejantes.

En cualquier caso, como muestra la Figura 7, los países con desigualdades internas más extremas están en América Latina y África, por lo que se puede concluir que también el alto grado de desigualdad interna es una característica de la desigualdad global que separa los países en dos grandes grupos.

Cabe preguntarse, por otra parte, si las desigualdades se incrementan o disminuyen. Ofrecer una respuesta general sin matices es difícil. Una de las formas de medir la desigualdad económica en el ámbito global viene dada por la Curva de Lorenz (curva de renta acumulada versus porcentaje de población) y el Coeficiente de Gini (distancia normalizada de la Curva de Lorenz a la diagonal, vale 0 para el caso en que coincide con la diagonal y 1 para el caso en que la diferencia es máxima, es decir, cuando toda la renta está en posesión de una única persona). La Figura 8 muestra cómo en los dos últimos siglos la desigualdad ha crecido, si bien en la segunda parte del siglo XX el resultado global es controvertido, pues los países asiáticos han experimentado una gran pujanza económica que se ha visto reflejada en dicho coeficiente.

La misma dirección controvertida ofrecen otros indicadores como el número de personas en situación de extrema pobreza, que, como muestra la Figura 9, entre 1987 y 1998 se ha mantenido más o menos constante en el ámbito mundial gracias a la reducción en el Asia oriental, contrarrestada por el aumento en África y Asia meridional. Es importante destacar la importancia relativa de este aumento en el África subsahariana, que no representa ni un 7% de la población mundial y en cambio concentra la mitad del aumento en número de personas bajo la línea de la extrema pobreza.

Por otro lado, la tendencia a aumentar las desigualdades dentro de los países se ha acelerado, tanto en los ricos como en los pobres, especialmente en los periodos en que se han aplicado políticas neoliberales y poco redistributivas (ver la Figura 10).

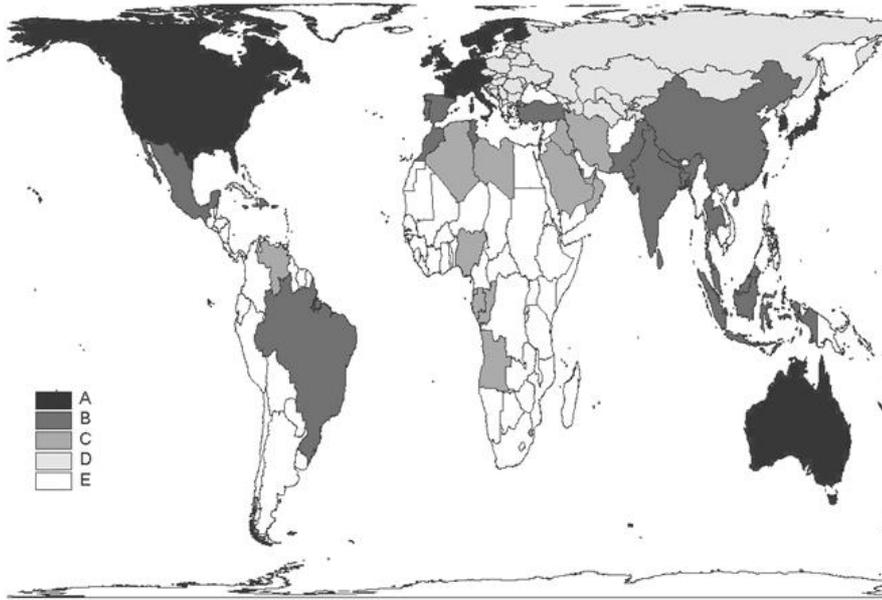


Figura 6 Clasificación de los países según su estructura económica. A: Innovadores tecnológicos, alto número de patentes; B: Exportadores de productos manufacturados; C: Exportadores de combustibles; D: Países en transición; y E: Exportadores de productos básicos no combustibles. Fuente: Informe del PNUD (2003).

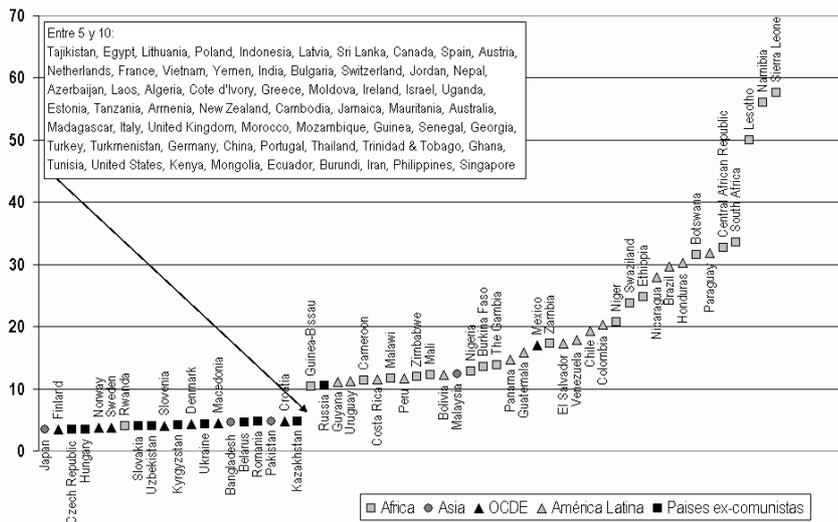


Figura 7 Ratio de la Renta per Cápita entre la quinta parte de la población más rica y la quinta parte más pobre en cada país. Fuente: PNUD (2003)

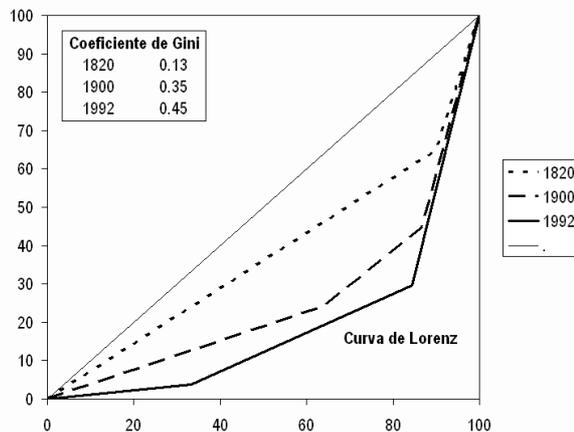


Figura 8 Evolución de la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

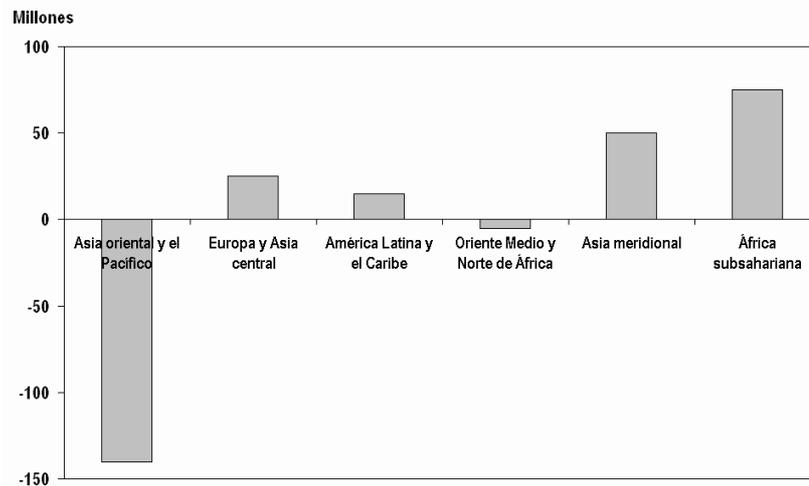


Figura 9. Variación en el número de personas (millones) que viven con menos de US\$ 1 diario, 1987-98. Fuente: Banco Mundial (2000).

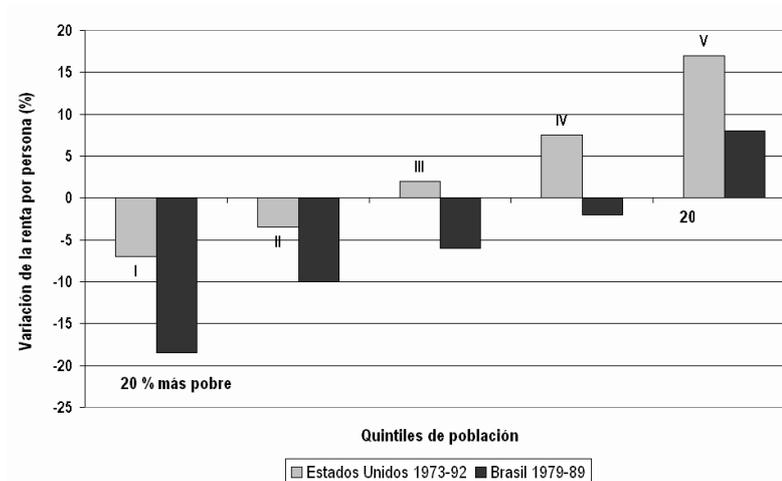


Figura 10 Cambios porcentuales de la Renta per Cápita según la riqueza inicial, en Brasil y EEUU. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

I.b.3 Desigualdades compuestas

El concepto de desigualdades compuestas hace referencia a las distintas condiciones de vida de las personas que se combinan y potencian entre sí, de forma que la desigualdad se ve incrementada a medida en que se incorporan factores en el análisis. Estos factores son, entre otros, el género, el grupo étnico, el medio (rural o urbano) y la procedencia geográfica.

Un ejemplo de cómo diferentes variables caracterizan las desigualdades de la población es Brasil (ver Figura 11): Los varones tienen un salario 80% superior al de las mujeres, la población blanca gana tres veces más que la negra o la mestiza, en la ciudad se cobra dos veces y media más que en el campo, y además, el sueldo en la región más rica es también dos veces y media superior que en la más pobre. En conclusión, y sumando todos estos efectos, un varón blanco de Brasilia gana 18 veces más que una mujer Piauí que vive en el campo. La Figura 12 muestra otro ejemplo en la misma dirección, en este caso en la Sudáfrica de 1994, y sobre la base del IDH: mientras que la población blanca tenía un IDH como el de la República de Corea en el 2001 (30 del ranking mundial) y las mujeres negras de la zona rural tenían el de Mozambique (el país 170 de 175 analizados, también en el 2001). O visto de otra forma, con igual diferencia a la existente entre España y Tanzania (posiciones 19 y 160 respectivamente en el 2001).

Para finalizar este apartado se incluye en la Figura 13 una comparativa entre los ratios de diversos indicadores de la población blanca y negra de Sudáfrica durante la época de segregación racial (apartheid) y los países del Norte y los del Sur a mediados de los años 90. Esta figura permite reflexionar tanto sobre la realidad del régimen de apartheid como la de la situación mundial, que, de forma menos explícita que la primera, se apoya también en una división de dominación racial acusada.

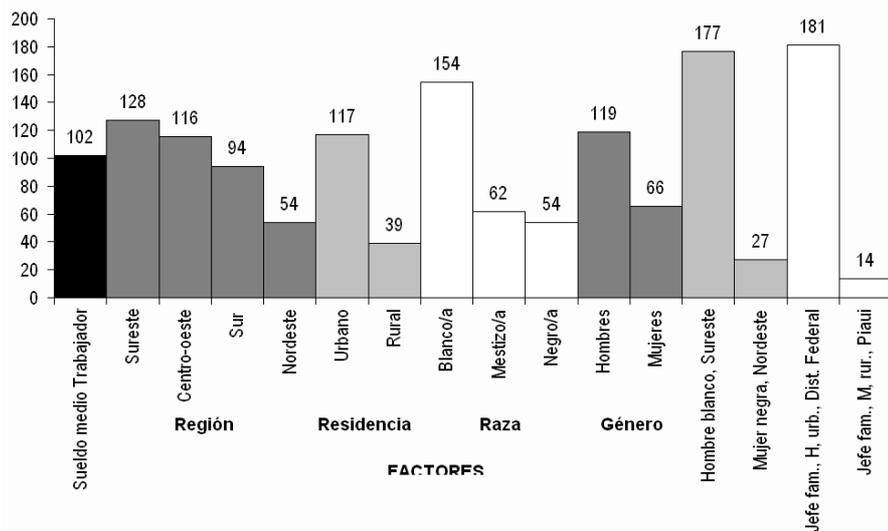


Figura 11 Desigualdades compuestas: Comparativa de los sueldos de Brasil, 1994. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

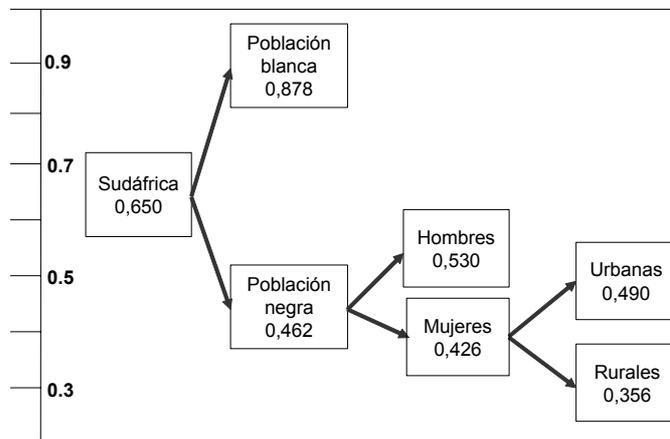


Figura 12 IDH por grupos sociales en Sudáfrica, 1994. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

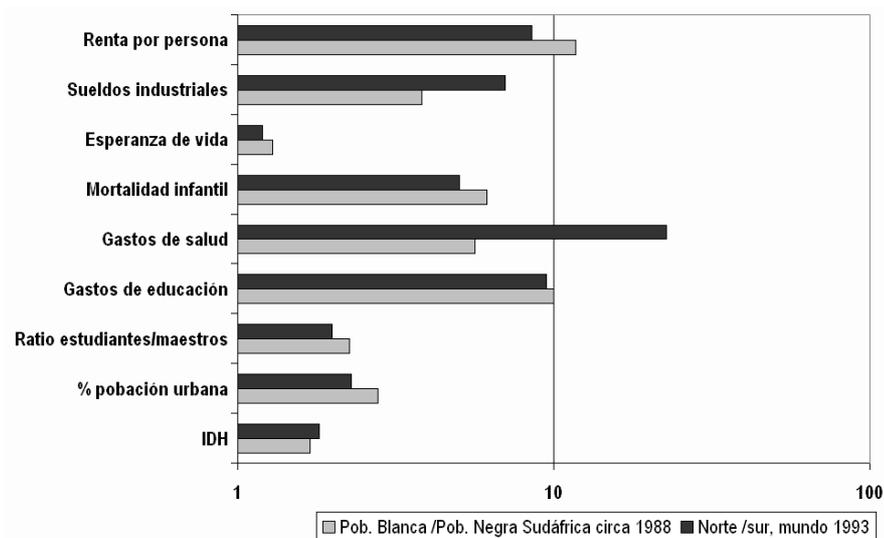


Figura 13 Comparación entre distintos ratios: Valores por raza en Sudáfrica y según países del Norte y del Sur. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

I.c Aproximación por zonas geopolíticas

A continuación se presenta una breve aproximación a las principales zonas geopolíticas del planeta, con especial énfasis en América y África y su historia reciente (Aracil, 1998). En el tema siguiente se profundiza en las estructuras de coordinación y gobierno regional presentes en cada una de ellas. Para ambos, se ha seguido el anuario de geopolítica "El Estado del Mundo" (Cordellier, 1996 y 2000).

I.c.1 América

Desde una perspectiva geopolítica, se consideran tres grandes zonas: América del Norte, América Central y el Caribe, y América del Sur. La primera está integrada por tres países: Canadá, Estados Unidos y México, país este último que pasó a formar parte de América de Norte en virtud de su integración en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de 1994. La segunda, América Central y el Caribe, está formada por 21 estados independientes de reducida extensión, entre los que destacan Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá en tierra firme, y Cuba, Haití y República Dominicana en las dos islas principales. Por último, América del Sur, formada, principalmente, por Brasil, país de habla portuguesa que ocupa casi la mitad del territorio, y nueve países de habla castellana: los del Cono Sur (Paraguay, Argentina, Uruguay y Chile) y los países andinos (Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia).

Durante el siglo XX, y a partir del debilitamiento de las potencias europeas tras la primera Guerra Mundial, EEUU se convierte en el principal proveedor y exportador de la región, situación que, con altibajos, se prolonga hasta nuestros días. El temprano acceso de los EEUU a la independencia, el impulso de la revolución industrial y su papel decisivo en el desenlace de la segunda Guerra Mundial son algunos de los factores que explican su papel predominante.

En América Central y del Sur el fuerte endeudamiento de los países ha tenido como consecuencia la intervención de las instituciones financieras internacionales en forma de planes de ajuste estructural, los cuales han agravado aún más las condiciones de vida. En la actualidad, el continente conoce un fuerte crecimiento demográfico y una constante emigración hacia las ciudades. Desde el punto de vista económico cabe destacar los intentos de integración económica y las políticas de ajuste estructural impulsadas por el Fondo Monetario Internacional. Desde el punto de vista político, es un continente que, a pesar de los ideales unificadores de Simón Bolívar y los sucesivos esfuerzos de integración, presenta una gran fragmentación.

I.c.2 África

El continente africano tiene las tasas de crecimiento demográfico y mortalidad infantil más altas del mundo. La población es más densa en las ciudades costeras (Nigeria, por ejemplo, concentra unos 140 millones de personas, una de cada seis del continente, con casi un diez por ciento de ellos en Lagos, segunda metrópoli Africana tras El Cairo, en Egipto), mientras que en los desiertos y selvas la presencia humana es casi testimonial. En los últimos años se ha profundizado la migración del campo a las ciudades. Históricamente, la emigración hacia otros continentes adquirió grandes dimensiones: se calcula en unos 30 millones el número de personas forzadas a la esclavitud. En la actualidad también se producen movimientos migratorios forzados de gran importancia, principalmente, por conflictos armados.

Se calcula que existen unas dos mil culturas diferentes y que se hablan más de mil lenguas. Estas cifras contrastan con la organización política en 53 estados soberanos, cuyas fronteras tienen su origen en el Tratado de Berlín (1884-1885), que repartió el continente entre las potencias europeas.

La historia de África suele escribirse desde una perspectiva europea, sin tener en cuenta las tradiciones propias. Antes de la llegada del colonizador, el continente estaba habitado por un mosaico de etnias y culturas diversas que todavía hoy distan mucho de poseer rasgos comunes. La economía tradicional estaba condicionada por el medio, siendo las actividades agropecuarias y ganaderas las más importantes. La organización social varía mucho de unas etnias a otras, pero existe un acuerdo generalizado en la importancia que tiene el clan o familia amplia como célula social, y el papel clave de las mujeres en la economía del clan, incluso en las sociedades musulmanas.

En general, puede afirmarse que la colonización tuvo una primera etapa (hasta el siglo XVIII) en que los europeos limitaban sus relaciones a las zonas costeras, de donde “exportaban” esclavos y otros recursos. A partir del siglo XIX, se inicia la exploración del interior del continente, y los europeos descubren y comienzan a explotar sus riquezas. Desde las independencias de los años 60 es común la crítica a los gobiernos de los diferentes países africanos. Durante estas décadas han prevalecido los regímenes de partido único, con predominio de los militares. La mayoría de estos partidos tienen una base étnica, lo cual ha provocado grandes luchas internas por el poder. Los gobiernos de los nuevos estados independientes han explotado los ingentes recursos de los países para su propio beneficio y el de las grandes multinacionales, con la aceptación de las antiguas metrópolis y demás países ricos.

La economía africana ha retrocedido de manera alarmante desde la independencia, a pesar de las ingentes riquezas en materias primas que poseen, y la epidemia del SIDA causa estragos de magnitud nacional en diversos estados africanos. Fruto de esto, en el 2001, de los 33 países con un IDH bajo, 28 pertenecen a África. En los años 90 cabe destacar algunos cambios geopolíticos que afectan al continente en general, como el estallido y mantenimiento de varios conflictos bélicos (Angola, Grandes Lagos, Argelia, Sudán, etc.), el fin de la hegemonía de Francia en los ámbitos político y comercial y la profundización de la rivalidad entre Francia y EEUU, especialmente en los referente a los recursos y las telecomunicaciones; y la marginación del continente en el proceso de globalización económica.

Actualmente, se distinguen tres zonas desde el punto de vista geopolítico: la zona de influencia de Sudáfrica, que se extiende por todo el hemisferio austral hasta la frontera sur de la República Democrática del Zaire; el denominado “vientre vacío” del África Subsahariana, y el Magreb o Norte de África, que orienta sus intereses hacia el Mediterráneo y la Comunidad Europea.

I.c.3 Otras regiones

Asia

Se agrupan en Asia varias regiones, de importancia cada una de ellas comparable a las expuestas anteriormente (América y África): La zona continental, con fuerte componente campesina (China, Mongolia, Corea del Norte, Vietnam y Birmania), la marítima, basada en la economía capitalista y bajo la protección de EEUU, (de Corea del Sur al Sudeste Asiático, incluyendo a Japón) y la zona indo-musulmana (centrada en India y Pakistán, y que se extiende hasta Indonesia). En estas tres regiones vive la mitad de la población mundial. Dentro del continente se encuentra también la parte de Oriente Próximo y la parte del ex-imperio soviético, ambos tratados a continuación.

Tras la superación de los principales conflictos de la Guerra Fría, hoy día las regiones indicadas buscan la integración política y económica, si bien no hay un líder claro en el proceso y se mantienen latentes muchos de los conflictos entre las principales potencias. La zona ha conocido un crecimiento económico espectacular a partir de 1960, aunque muy desigualmente repartido. Por un lado destaca como potencia regional Japón, donde convive la industrialización con las formas tradicionales; y también los denominados *cuatro dragones asiáticos*: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, a quienes también se denomina Nuevos Países Industrializados. Por otro, China, que está abriendo su economía al capitalismo y es también una potencia por su peso demográfico, que la convierte en un importante mercado de consumidores importante, y la República Federal de la Unión India que consta de 25 estados con una población total semejante a la de China.

Oriente Próximo y Oriente Medio

Bajo estas denominaciones se consideran los territorios situados entre los valles del Nilo y el del Indo, no siendo posible una división estricta de cada término dadas las connotaciones geoestratégicas con que son usados (en especial en sus equivalentes inglés, *Middle East*, y francés *Proche-Orient*). Podemos distinguir cuatro áreas relacionadas: África nororiental (Libia y Egipto); los países del Creciente Fértil (Siria, Líbano, Jordania, Irak, Israel y Palestina); Arabia Saudita y los demás estados de la península arábiga, y Turquía e Irán. Algunas acepciones los extienden hasta Sudán, en África, y Afganistán, Pakistán y hasta la India en Asia (en especial en el caso de Oriente Medio). Cuna de las tres religiones monoteístas, su situación geográfica entre Asia, África y Europa, y sus reservas de petróleo son las claves del valor de esta región, el cual ha motivado en el pasado y también en la actualidad numerosos conflictos bélicos.

Oceanía

La región de Oceanía cuenta con tres estados que concentran la mayoría de población y superficie, Australia, Nueva Zelanda y Papúa-Nueva Guinea, y un sin fin de islas menores, las islas del Pacífico Sur, que tradicionalmente se clasifican con un criterio etno-cultural: Melanesia, Polinesia y Micronesia. Desde una perspectiva geopolítica es preferible clasificarlas según su grado de autosuficiencia, resultando los siguientes cuatro grupos: Territorios de superficie importante, en los que vive el 84% de la población, islas medianas (con tierras de cultivo, mercados internos y posibilidades turísticas más limitadas que en el grupo anterior), islas pequeñas y alejadas (que dependen prácticamente de la ayuda exterior o de las remesas de los emigrantes) y los microestados, con alto valor estratégico y bajo cierto grado de tutela de EEUU o Francia.

Europa

El continente europeo, con una población en torno a los 700 millones de habitantes, está formado por 44 estados, entre los que destaca Rusia por su extensión (un 40%) y población (115 millones), además de Alemania (80 millones), Reino Unido, Francia e Italia (con unos 60 millones cada uno) y Ucrania (50 millones). La historia del viejo continente está marcada por el sustrato común de la cultura grecorromana, en el Sur, y la religión cristiana. Tras la II Guerra Mundial, el continente europeo conoce una época de paz inusualmente larga, aunque con ciertos conflictos localizados como la guerra de Yugoslavia. Parte de la prosperidad actual del continente se debe a la construcción de la Unión Europea. Desde su última ampliación, el 1 de mayo de 2004, ésta queda conformada por 25 estados; Rumanía, Bulgaria y Turquía son en esta fecha candidatas a incorporarse, y Suiza se mantiene al margen. El proceso de construcción europea ha buscado la adhesión de los países de Europa Central y del Este, que reorientan sus intereses políticos y económicos tras la caída del muro de Berlín.

El ex-imperio soviético

En el siglo XVI, el territorio de Moscovia se extendía hasta el Pacífico y el Cáucaso; en el XVII, el territorio alcanzaba dimensiones de imperio euroasiático. La URSS, por su parte, mantuvo la tradición centralista del imperio e impuso, además, la “república mundial de trabajadores de todas clases” a un conjunto de pueblos y etnias diversos que poblaban el territorio: esquimales del Gran Norte, turcos del Volga, de Siberia, de Asia Central o del Cáucaso, pueblos bálticos, polacos, ucranianos, etc. Este mosaico de culturas, lenguas y religiones, fundamentalmente rural, fue sometido con la revolución rusa en el siglo XX a la industrialización, la colectivización forzosa de las tierras y períodos de hambre, que los transformaron profundamente. En los años 80, se inició un período de apertura del sistema soviético conocido como Perestroika, que culminó con la desaparición de la URSS en 1991. Los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), heredera de la URSS siguen perteneciendo a la órbita de Moscú, aunque con mayor independencia política. Tras una transición relativamente serena, han surgido los conflictos relacionados con la dependencia energética y las industrias militares, como el de Chechenia. Actualmente, a excepción de los países bálticos, hay una crisis económica generalizada y una cierta tendencia hacia el autoritarismo.

I.d Causas de las desigualdades

Ante el panorama expuesto, es inevitable preguntarse por el origen de estas desigualdades. Las respuestas son diversas y generalmente parciales. En este apartado, siguiendo a Rodríguez-Ferrera (1997), se presentan algunas de las explicaciones socio-económicas más extendidas agrupadas en dos ejes: Primero, las que consideran que las causas de la desigualdad son de índole interna (geográficas, demográficas o atribuibles a un retraso histórico de unos países respecto otros) y en segundo la consideración de que la desigualdad es estructural y tiene su origen en el proceso de colonización y posterior descolonización. En temas posteriores se profundizará en las teorías económicas que tratan de explicar esta situación.

I.d.1 Explicadas en clave interna

A continuación se realiza una clasificación de los principales motivos argumentados para explicar la desigualdad que es posible encontrar en las teorías que analizan esta situación en clave interna es decir, buscando las bases de la desigualdad en las propias características de los países.

Motivos geográficos

Las desigualdades, entendidas como la falta de desarrollo de unos países respecto a otros, son a veces relacionadas con el clima y la disponibilidad de recursos naturales. Se argumenta, por ejemplo, que en las zonas más cálidas del planeta se trabaja menos, aunque son numerosas las excepciones que demuestran la falsedad de esta explicación. Países como Japón, Italia o algunos países escandinavos cuentan con suelos poco fértiles y con pocos recursos naturales y, sin embargo, se incluyen entre los más industrializados del mundo. En cambio, el nivel de desarrollo de países como Venezuela, Irak o la República Democrática del Congo no es ni mucho menos tan próspero, a pesar de que disponen de muchos recursos naturales.

Motivos demográficos

Si se comparan el ritmo de crecimiento de la población con el ritmo de crecimiento de la producción se observa que si aumenta el número de personas más que el PIB, la RpC disminuye, y por tanto aumenta la pobreza. Esta explicación simplificada asocia la pobreza con la superpoblación, situación que contrasta con la realidad europea y africana, por ejemplo.

T. R. Malthus, 1766 – 1834, fue el primer economista en situar a la población como eje de análisis para entender la falta de desarrollo, relacionando el aumento de población de un país con una distinta situación dentro del ciclo de transición demográfica. Este ciclo señala como influencia principal en el proceso de desarrollo a la revolución industrial y sitúa la falta del mismo en la lenta velocidad de asimilación cultural y social de los adelantos tecnológicos. Está formado por tres etapas fundamentales. Se parte de una situación inicial caracterizada por una mortalidad y natalidad altas. Posteriormente, debido a la revolución industrial y a las mejoras técnicas que ésta conlleva, se reducen los índices de mortalidad. A partir de entonces y de manera muy lenta, la mentalidad de la población empieza a cambiar. La necesidad de tener un número elevado de hijos deja de ser importante debido al descenso de la mortalidad infantil y al aumento de las prestaciones a las personas mayores no productivas (estado de bienestar). Como los hijos viven más se depende en menor medida de su capacidad productiva. Todo esto provoca que los índices de natalidad también descendan.

El subdesarrollo como retraso histórico

Esta teoría también parte de que el desarrollo arranca de la industrialización, caracterizada una productividad elevada conseguida a través de tecnología moderna, tasas de empleo elevadas, etc., y propone para su consecución favorecer la transferencia de recursos a los países menos desarrollados para así compensar su retraso histórico. Esta explicación empezó a difundirse a partir de los años 50, época en la que se inicia la cooperación al desarrollo y en la que se crean las agencias nacionales de ayuda a los países subdesarrollados, los ministerios de planificación y desarrollo en los países receptores, y también una larga lista de instituciones y organizaciones dedicadas al fomento del desarrollo.

A este enfoque se oponen quienes piensan que mientras se sigan manteniendo los lazos de dependencia con las antiguas metrópolis los países subdesarrollados no podrán mejorar. Esta teoría olvida que el punto de partida hacia la industrialización no puede ser el mismo para todos. Existen unas relaciones comerciales y políticas ya establecidas entre el Norte y el Sur. Es necesario, pues, ahondar en la historia de sus relaciones para averiguar qué papel tuvieron los países del Sur en el arranque del desarrollo del Norte.

I.d.2 Una característica estructural

Las teorías que explican las desigualdades en clave interna no ofrecen una respuesta aceptable al porqué de las actuales desigualdades. Por ello, y con el fin de ofrecer argumentos más sólidos, se abordará el porqué de las desigualdades desde una perspectiva histórica. El origen de las desigualdades se explica siguiendo un proceso histórico que consta de tres etapas: La expansión colonial europea (1450 – 1800), el imperialismo contemporáneo (siglo XIX – primeros decenios del siglo XX) y la descolonización (1945 – 1970).

La expansión colonial europea

Esta primera etapa tiene lugar entre 1450 y 1800, principalmente en América. Es una etapa protagonizada principalmente por los recién creados estados de España y Portugal en América

Latina, e Inglaterra en América del Norte. En esta primera etapa Holanda y Francia intervienen de manera secundaria.

La colonización llevada a cabo por los españoles se caracterizó por la búsqueda y explotación de recursos minerales y agrarios (colonias de explotación). Así, los metales preciosos de Méjico, Perú y del Caribe favorecieron el crecimiento de las ciudades, así como la financiación de muchas de las guerras del imperio español. Por su parte, los portugueses desarrollaron en sus colonias las plantaciones de azúcar, cultivado en grandes extensiones primero por indígenas americanos y después por esclavos africanos. El procedimiento de colonización de los ingleses fue diferente, ya que en América del Norte practicaron lo que se conoce con el nombre de colonias de población, consistentes en el establecimiento de colonos en detrimento de las poblaciones indígenas, que fueron arrinconadas, confinadas a reservas o, en su mayor parte, exterminadas. En América Latina la colonización española y portuguesa también causó estragos sobre la población, pero se produjo un fuerte mestizaje y hoy todavía existen países y regiones con una gran presencia de poblaciones indígenas, aunque permanentemente amenazadas. Hay unos 30 millones de indígenas, censados en 400 etnias, aunque distribuidos de manera desigual. Así, en Guatemala y Bolivia la población indígena alcanza el 60%, pero su presencia es mínima en el Cono Sur. Sin embargo, en Canadá y EEUU la población es de origen europeo mayoritariamente, aunque las minorías, como las de procedencia africana, asiática e hispana, constituyen grupos de creciente peso demográfico.

Desde el punto de vista económico los resultados para cada tipo de colonia fueron muy diferentes también. Así, en las colonias de población los propios colonos se quedaban el beneficio del trabajo (realizado por esclavos africanos en el Sur de los actuales EEUU), el cual permitió la creación de un mercado interno y el desarrollo de una clase media (caso paradigmático de los estados del Norte). En cambio, los beneficios obtenidos en las colonias de explotación eran transferidos a sus metrópolis, que administraron cada cual a su manera, siempre en sus propios países y de manera muy desigual entre sus súbditos, de forma que no se creó en éstos una clase media hasta mucho tiempo después.

Esta etapa finaliza con la independencia de los EEUU (1776) y de los países hispanoamericanos durante la primera mitad del siglo XIX; a este viejo colonialismo sigue una etapa de imperialismo (siglos XIX y XX), basada en el modelo de explotación de los recursos de las colonias en función de las necesidades productivas de las metrópolis.

El imperialismo contemporáneo

Entre el siglo XIX y los primeros decenios del XX las grandes potencias europeas extienden su política de expansión colonial de manera que a finales del XIX toda África queda repartida entre nueve países europeos; los imperios de Gran Bretaña y Francia abarcan el 60 % de la superficie y el 80% de la población del continente.

Muchos fueron los factores que condujeron a esta expansión imperialista. Por una parte, existieron causas económicas: a finales del XIX las empresas comienzan a aumentar de tamaño y el mercado deja de regularse exclusivamente de la ley de la oferta y la demanda. A medida que aumentaba su capital y se producían concentraciones de empresas, se hizo necesario buscar nuevos mercados para invertir dichos capitales; las colonias ofrecían posibilidades de negocio y los gobiernos no dudaron en apoyar a estas nuevas y poderosas empresas. Por otra parte, la búsqueda de nuevos mercados para dar salida a la producción de manufacturas y la necesidad de obtener materias primas y fuentes de energía de bajo coste son otros de los motivos económicos que justificaban la política imperialista. Por añadidura, las infraestructuras (red ferroviaria, puertos, plantaciones...) necesarias en las colonias sirvieron a su vez para cubrir las necesidades de la industria europea. Esta política económica vino acompañada de medidas proteccionistas para los productos propios (aranceles, etc.) que competían con los extranjeros (el caso de la lana en Inglaterra, por ejemplo). La economía de subsistencia se vio así sustituida por otra de mercado.

Otros factores que explican la expansión colonial son la presión demográfica en Europa (entre 1800 y 1870 la población aumenta de 187 a 300 millones de habitantes, y alcanza los 450 en 1914), que provoca olas de inmigración hacia algunas colonias, y las razones estratégicas y de prestigio internacional.

La colonización trajo consigo también importantes cambios sociales, como la sustitución de las organizaciones tribales basadas en las propiedades comunales por la propiedad privada. También apareció una nueva clase social, la burguesía, formada por comerciantes y funcionarios, que

favoreció el crecimiento de las ciudades, creándose a su vez el proletariado urbano. Respecto a las estructuras políticas previas la colonización de los territorios, en algunos casos cabe hablar de su total destrucción y en otros de sumisión a los colonizadores.

Durante este período, en las colonias se impuso el monocultivo para la exportación, en detrimento a menudo de la agricultura de subsistencia. De este modo, se importaban de las colonias materias primas, productos agrícolas como el algodón, el cacao, el café, el té o el azúcar. Las poblaciones indígenas fueron obligadas a trabajar en las plantaciones o a retirarse hacia las tierras menos productivas. El caso más extremo es el sistema esclavista.

La descolonización

En un sentido amplio el concepto de descolonización alude al acceso a la independencia de los pueblos y territorios sometidos a dominación política, social y económica por parte de las potencias extranjeras. Desde esta perspectiva se distinguen tres momentos históricos: El emprendido en América entre 1783 y 1900 y de resultados del cual emergen como realidades políticas los Estados Unidos y las diferentes repúblicas latinoamericanas. El realizado entre 1920 y 1945 en relación con las dependencias del Imperio Otomano y de resultados de las que surgen a la vida independiente buena parte de los Estados de Oriente Medio y el Magreb. Y el comprendido entre 1945 y 1970, a raíz de la cual el conjunto del continente africano e importantes áreas de Asia, el Pacífico y el Caribe se estructura en unidades políticas independientes, dotándose de sus correspondientes estructuras estatales libres de la dominación extranjera. En sentido estricto el concepto de descolonización evoca exclusivamente al tercero, al que nos referiremos a continuación.

No existe una explicación sencilla de por qué en cuestión de veinte años se proclama la independencia de las colonias. El momento más crítico para éstas se produjo tras la segunda Guerra Mundial, cuando las potencias europeas dedican sus esfuerzos a la reconstrucción de sus propios países, dejando en un segundo término su política colonial. Por otra parte, el crecimiento demográfico y la urbanización, unidos a ciertos cambios sociales y educativos, permitieron que se formara una élite colonial capaz de denunciar el colonialismo y reivindicar la independencia. Como factores externos cabe citar que los grandes vencedores de la guerra (EEUU y la Unión Soviética) son críticos con el colonialismo y que la recién creada Organización de Naciones Unidas (1945) proclama en su carta fundacional el derecho a la autodeterminación (artículo 1º, párrafo 2).

Los nuevos estados se configuraron tomando como modelo el concepto occidental que asocia un territorio a una unidad cultural y política, con una historia común, situación que contrasta con las nuevas fronteras definidas, especialmente las africanas, que fueron trazadas con arbitrariedad, sin tener en cuenta estos aspectos.

En la conferencia de Bandung (1955) nació el Movimiento de Países No Alineados, integrado por países recién independizados. Este movimiento fue muy crítico con el colonialismo y concretó el deseo común de las antiguas colonias de conseguir el desarrollo. Pese a ello las expectativas creadas se vieron pronto defraudadas por los nuevos gobiernos: se sucedieron los golpes de Estado (especialmente en África), la corrupción reinaba (y reina) por doquier y los nuevos gobernantes intentaron imitar la administración colonial, pero añadiéndole la onerosa carga de la diplomacia y la administración. Así pues, independencia no es sinónimo de desarrollo. El sistema de explotación se mantiene bajo los nombres de grandes multinacionales. Esta dependencia se repite a escala dentro de cada país, donde la clase que ostenta el poder ha procurado segregarse del pueblo e imitar al antiguo colonizador.

Las implicaciones culturales que ha conllevado todo este proceso son de gran envergadura, desde los hábitos de consumo y la educación recibida hasta las lenguas y tradiciones olvidadas, pero no puede decirse que el resultado del proceso de colonización y descolonización sea totalmente negativo. Es indudable que se introdujeron mejoras en el campo de la sanidad, la higiene y las infraestructuras.

II GLOBALIZACIÓN

El mundo de desigualdades presentado en el tema anterior experimenta desde finales del siglo XX una creciente y acelerada interrelación entre pueblos, países, culturas, economías... Esta interrelación se manifiesta en un doble proceso: el llamado proceso de *globalización* y el de *regionalización o integración regional*, consistente en la aparición de espacios regionales que articulan las relaciones entre países con objetivos (fundamentalmente económicos) comunes. En este apartado se presentan las principales características de ambos procesos.

A grandes rasgos, se conoce por globalización tanto el *proceso* que ha conducido a la humanidad a su estado socio-político-económico actual, como el *resultado* de ese proceso, caracterizado por las crecientes y excesivas desigualdades mostradas y una reducida capacidad de intervención por parte de la mayoría de la población. Luis de Sebastián (2002) la define como “un conjunto de fenómenos socio-económicos relacionados entre sí, que juntos han acarreado una interdependencia funcional entre sociedades distintas y alejadas geográficamente”. Es decir, se trata de una amalgama de procesos de diversa índole que se interrelacionan y dan como resultado el estado actual del mundo, el cual, por su elevado dinamismo, está en constante y acelerada transformación.

El proceso de la globalización abarca todos los ámbitos sociales; el económico, el ambiental, el tecnológico, el militar, el cultural y el político; y todos ellos son tratados en los apartados siguientes, siguiendo la distinción que establece la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales (Rodríguez, 1995). Es importante destacar que no se trata de fenómenos aislados, sino que se relacionan unos con otros y tienen sus raíces en la historia contemporánea. Lo peculiar del momento histórico actual es que nunca antes el cambio vino tan rápidamente ni a una escala tan global. La aparición y generalización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ha acelerado mucho el proceso.

II.a Perspectiva económica

La globalización se ha estudiado sobre todo en su vertiente económica. Desde esta perspectiva, el fenómeno tiene sus raíces en la revolución industrial y el período colonial. Entre 1870 y 1913 se produce lo que podríamos llamar primera globalización. El capital británico, seguido del norteamericano y el europeo es invertido libremente en las colonias, donde se crea empleo y se introducen nuevas tecnologías (infraestructuras, comunicaciones, etc.). Se abren así nuevos mercados, a los que se incorporan los países recién independizados (los de América Latina). En el Manifiesto Comunista ya se describía un mundo globalizado causado por la naturaleza internacional del capital, siempre a la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio. Durante este período el comercio internacional experimentó un gran crecimiento y los países industrializados empezaron a competir en terceros mercados. Se considera a esta etapa de libertad, movilidad y progreso económico como el modelo de la utopía neoliberal.

En el siglo XX, durante el periodo de entreguerras mundiales, se intentó recuperar este modelo económico, pero la segunda destruyó lo que quedaba de la economía internacional. En los años posteriores a la contienda se reconstruyen las economías con ciertas medidas de control sobre el cambio, el capital y los precios internos con el fin de proteger a las economías nacionales de los avatares de la economía internacional. En este contexto de control por parte del Estado sobre la economía se desarrollan el estado del bienestar y el mercado interno, a la vez que se producen grandes mejoras en el nivel de vida de los trabajadores.

Todavía en 1970 las relaciones económicas internacionales eran una parte pequeña de las actividades económicas de los países, si bien poco a poco comienza el proceso conocido como internacionalización de la producción, en el que las empresas multinacionales extienden su área de influencia. A partir de los años setenta comienzan también a hacerse patentes las presiones para cambiar el sistema. Las grandes multinacionales y ciertos políticos y economistas promueven medidas liberalizadoras para que las empresas e instituciones que operan -y dominan- los mercados

tengan las manos libres para aumentar sus beneficios. Así, se deja al mercado que determine la paridad de las monedas, se liberaliza el comercio exterior de bienes y servicios, se privatizan las empresas públicas, etc. Todo ello acompañado de las necesarias reformas políticas y económicas. Este proceso tuvo su lado negativo: volatilidad de las monedas, aumento de la inflación, dificultades para pagar la deuda externa, crisis, etc. El conjunto de la ideología política y económica de esta época recibe el nombre de neoliberalismo. En 1989, la caída del muro de Berlín simbolizó el colapso del sistema comunista soviético y supuso en la práctica la extensión del sistema neoliberal a casi todos los países. La mayoría de los países comunistas que quedan encaminan sus reformas hacia la economía de mercado.

Hoy día, la globalización, desde un punto de vista económico, consiste en la imposición de la ley de las grandes empresas, que compite con las leyes de los estados, regiones y municipios, más orientadas al bien común. Se trata de empresas globales que operan en muchos países del mundo y cuyos productos todos los habitantes del planeta conocemos. Los capitales, por su parte, se manejan a través de fondos de inversión y son capaces de levantar o dejar caer la economía de países como Indonesia o Méjico, sin que sus gobernantes, ni la comunidad internacional (y mucho menos sus ciudadanos) puedan hacer nada. La procedencia de las grandes multinacionales presentada en la Figura 14 es casi una fotografía del desarrollo económico en el mundo; la mayoría proceden de EEUU, Japón y la UE. Los países en desarrollo que tienen multinacionales se concentran sobre todo en el sureste asiático. Los demás, y contados, casos (México, Brasil, Sudáfrica) se corresponden con los líderes económicos de cada región. Las posibilidades de especialización y los niveles de productividad han aumentado. Si bien es cierto que los mercados benefician más a aquellos que entran con ventaja en él, también lo es que algunos países han conseguido hacerse un hueco: Chile, Brasil, China, Indonesia y otros países que antes eran atrasados industrialmente hoy son grandes exportadores de manufacturas.

Como muestra la Figura 15, las tres cuartas partes de las exportaciones proceden de países desarrollados. Ahora bien, los términos reales de intercambio siempre perjudican a los países del Sur, que importan los productos manufacturados, es decir, aquellos con el valor añadido de la tecnología, al tiempo que son exportadores de materias primas, cuyos precios (salvo en el caso del petróleo y la OPEP) son fijados en el Norte. Asimismo, los huecos que deja la economía globalizada son relativamente pequeños cuando se comparan todos los países desarrollados en conjunto y los no desarrollados también en conjunto, puesto que, como veíamos antes, son sólo unos pocos países y, en concreto, la región del Sureste asiático, los que concentran la producción industrial del Sur. Por otro lado, resulta sorprendente que los países desarrollados son quienes exportan la mayor parte de las materias primas. Esto se explica por las políticas proteccionistas de los países desarrollados, que, además y en general, exportan materias primas a mercados en expansión, a diferencia de las exportaciones de los países en desarrollo.

Los flujos comerciales internacionales más intensos están en la UE, Asia oriental y EEUU. Ciertas regiones (África, América Latina y los antiguos países comunistas) tienen flujos comerciales insignificantes. Por otro lado, como ya se ha señalado, los beneficios se reparten de manera desigual no sólo entre países, sino también entre grupos sociales dentro de los países. En los países denominados “emergentes”, como México, Brasil, Rusia, Sudáfrica, Indonesia, etc., hay amplios grupos de la sociedad que quedan completamente al margen de los beneficios. Se constata de este modo la contradicción de que aumenta la productividad, pero el producto global se reparte de forma cada vez más desigual.

La conclusión es que la aldea global no existe: El puesto que ocupa cada uno es demasiado diferente en importancia y participación como para considerarse parte de una misma sociedad globalizada. No sólo eso, sino que, como ya se ha comentado y muestra la Figura 16, estas desigualdades no han parado de crecer durante el proceso de globalización de dos siglos descrito. A continuación se describe la problemática de la deuda externa, elemento imprescindible para entender los efectos de la globalización económica sobre las economías de los países pobres.

II.a.1 Deuda externa

La deuda externa es el dinero que deben los Estados en tanto que sujetos; la deuda se puede haber contraído con otro Estado, con una entidad privada o una institución financiera. La diferencia con un préstamo que tiene por sujeto a un individuo o empresa es que en el caso de la deuda externa la decisión sobre las condiciones y el destino del dinero no la toman los ciudadanos, pero en cambio sí

que repercutirá en ellos, durante generaciones, el pago de la deuda y sus condiciones. Otra diferencia importante es que no puede declararse en quiebra a un Estado.

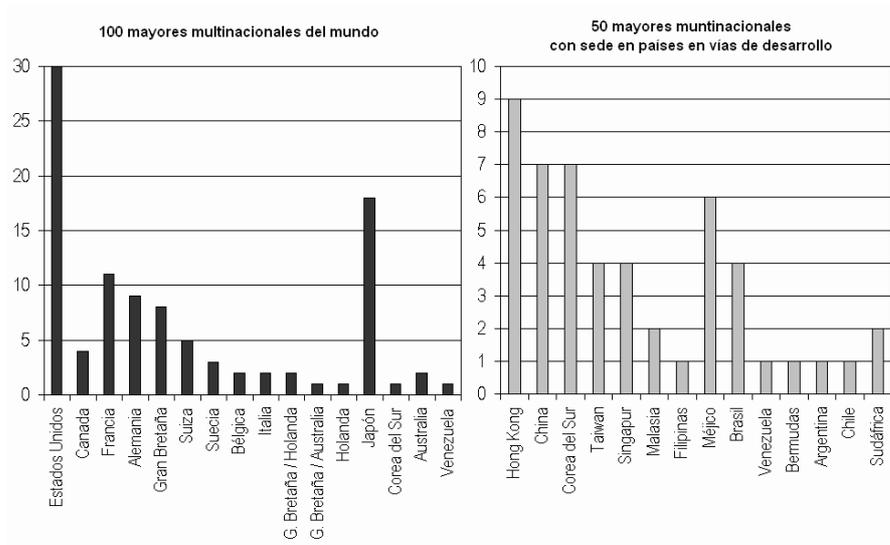


Figura 14 Procedencia de las mayores multinacionales del mundo. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

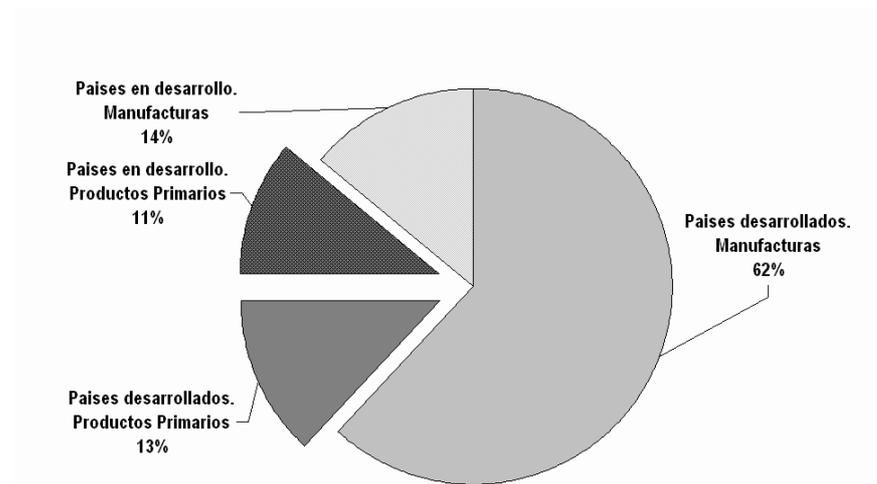


Figura 15 Tipología y volumen de producción. Fuente: Banco Mundial (2000)

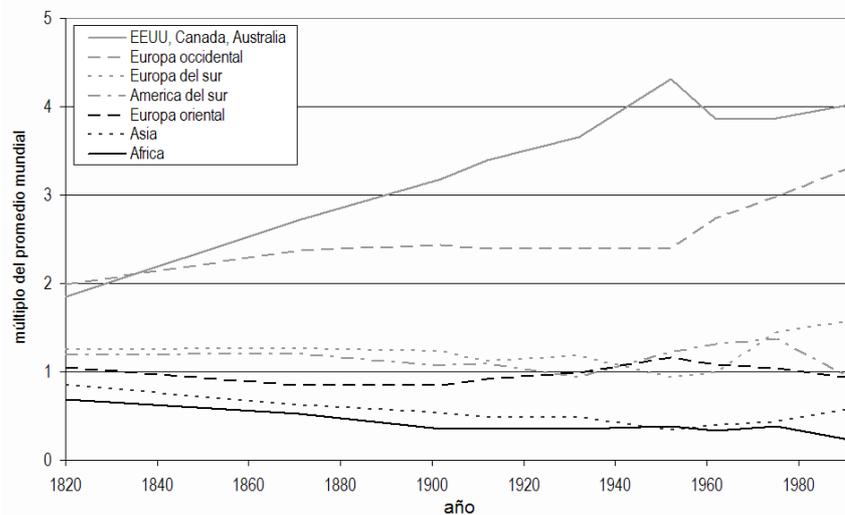


Figura 16 Evolución de la RpC en relación a la media mundial durante los dos últimos siglos, por grupos de países. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

Aunque el origen de la deuda se remonte a los procesos de colonización, el endeudamiento cobra grandes dimensiones a partir de los años 60, cuando se produjo una fuerte devaluación del dólar debido al déficit fiscal de EEUU. El precio del petróleo estaba fijado en esta divisa, y los países productores de petróleo vieron disminuir el valor de sus exportaciones. En 1973, estos países multiplican el precio del crudo y depositaron las ganancias en bancos europeos. Los tipos de interés bajaron precipitadamente y los bancos decidieron resolver la crisis financiera mediante la concesión de préstamos que permitirán sacar rendimiento a las grandes cantidades de dinero depositadas. Fueron los países del Sur los que más se endeudaron, para mantener el modelo de desarrollo y poder pagar el incremento del precio del petróleo.

Fueron préstamos de interés real bajo (3-7%), pero variable, que se concedieron sin suficientes garantías sobre la productividad de su destino y sobre su impago. Así, se calcula que una quinta parte se dedicó a la compra de armamento, a menudo para sostener regímenes dictatoriales como los de Mobutu o Suharto. Según los datos del Banco Mundial (BM), la cantidad de deuda en 1996 ascendía a 2,09 billones de dólares. La OCDE habla de 1,98. Afecta en los 80 especialmente a los países de América Latina y en los 90 a los países de África Subsahariana. La deuda de los países del Sur contraída con la administración española ascendía en 1996 a 1.600.000 millones de pesetas.

En los 80, una nueva crisis financiera causada por la subida de los tipos de interés y del precio del petróleo, sumada a la bajada del precio de los productos agrícolas tuvo como consecuencia que los países del Sur se vieran obligados a pedir más préstamos. En 1982 México hizo temblar el sistema financiero internacional al advertir que no podía hacer frente al pago de la deuda. Los países acreedores se asociaron en el denominado Club de París y obtuvieron el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI); a partir de entonces los nuevos préstamos se condicionan a planes que garanticen la sostenibilidad económica del Estado, lo cual trajo consigo programas estrictos que afectan enormemente a las condiciones de vida de los países del Sur, ahondando en las desigualdades, pues para el pago de la deuda se reducen gastos de otras áreas. Estos planes se denominan Planes de Ajuste Estructural (PAE)

La deuda externa también tiene consecuencias en los países occidentales, es lo que se denomina "efecto boomerang" (George, 1992). Las principales son las siguientes:

Destrucción del medio ambiente por parte de los países del Sur para producir más; esto repercute por ejemplo en el calentamiento global del planeta.

Incremento en el **tráfico de drogas** prohibidas (que ocupa el segundo lugar a nivel mundial en volumen tras el tráfico de armas); estas drogas afectan especialmente a los consumidores del Norte.

Pérdida de empleo y mercados, debido a los planes de ajuste.

Aumento de la inmigración, con el consabido aumento de la pobreza y de la exclusión social.

Proliferación de los **conflictos armados** y del tráfico de armas

En 1996 el FMI y el BM proponen la iniciativa PPAE, un programa de ajuste estructural para los Países Pobres Altamente Endeudados, programa al cual se critica el escaso alivio de la deuda, el periodo excesivamente largo del programa (se plantean entre 3 y 6 años de reformas económicas como mínimo) y el hecho de que solo 41 países hayan entrado en él.

Basándose en principios éticos, entre las organizaciones del Reino Unido surgió en los 90 el movimiento por la condonación de la deuda externa. En España, con ocasión del Jubileo 2000, varias organizaciones, bajo el lema "Deuda externa ¿deuda eterna?", realizan una campaña basada en la defensa de los derechos humanos de tercera generación, en la justicia social y la participación de la sociedad civil en la transformación solidaria de la realidad (Atienza, 2002). En esta campaña, que ha sido continuada por otras movilizaciones como la Consulta Social de la Deuda Externa, se proponía la siguiente acción política en el ámbito del estado español: Condonación de la deuda pública impagable de los países pobres; vincular la reducción y conversión de la deuda a inversiones en desarrollo humano; que el gobierno español asuma un papel activo en los foros multilaterales como el BM o el club de París a favor de una reforma de la iniciativa PPAE (semejante al papel del Reino Unido); practicar una política de transparencia en la toma de decisiones relacionadas con la deuda, en la información y difusión de datos, y una serie de compromisos políticos por parte de los grupos parlamentarios de las diferentes cámaras.

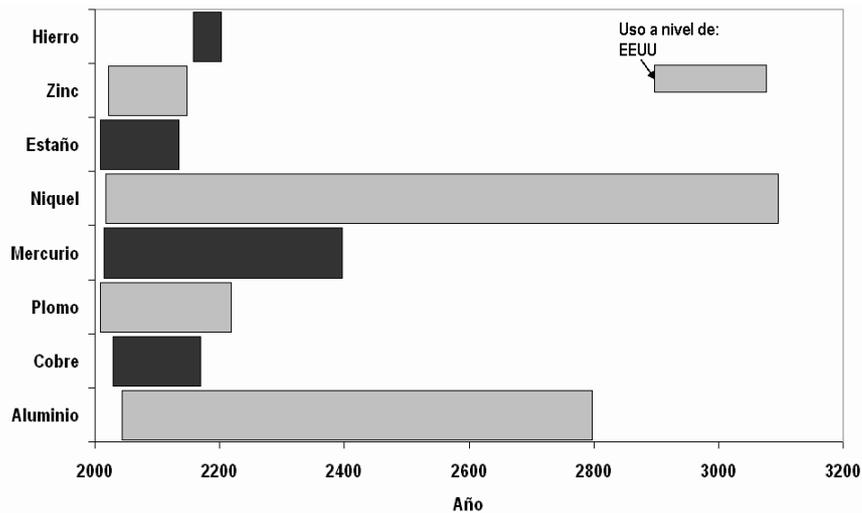


Figura 17 Estimación de disponibilidad de recursos no reemplazables. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)

II.b Perspectiva medio-ambiental

Las actividades humanas tienen impactos medioambientales adversos y en ocasiones irreversibles. Este hecho adquiere una relevancia de primer orden en los últimos tiempos, por correr parejo con la industrialización acelerada de la globalización y el aumento de la población en términos planetarios. Los vínculos entre pobreza, población, consumo y medio ambiente son cada vez más evidentes y merece la pena analizarlos con cierto detenimiento.

La población de la Tierra se ha duplicado en los últimos cincuenta años. Así, en el año 1950 se sumaron 37 millones de personas a la población mundial, mientras que en 1993 se alcanza la cifra histórica de 87 millones de personas más. Actualmente el crecimiento demográfico sigue siendo muy elevado, aunque se está desacelerando.

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 subrayó los aspectos inquietantes del crecimiento demográfico continuado. A continuación se citan los cuatro problemas principales que plantean el aumento de la población y del consumo.

Inseguridad alimentaria en algunas regiones del planeta. El Banco Mundial define la seguridad alimentaria como "el acceso de todas las personas en todo momento a llevar una vida activa y saludable". La FAO concreta más su definición: "Seguridad alimentaria significa que se dispone de alimentos en todo momento, que todas las personas tienen medios para acceder a ellos, que estos alimentos son adecuados, desde el punto de vista nutricional en términos de cantidad, calidad y variedad, y aceptables dentro de la cultura correspondiente". Se trata de una cuestión más compleja de lo que puede parecer con un simple balance de producción y consumo, dada la vinculación entre las hambrunas y los intereses estratégicos y económicos, las ambiciones políticas, la incompetencia de los organismos internacionales y los intereses soterrados de la comunidad internacional (Acción Contra el Hambre, 2000).

Impacto del consumo humano, que se concreta en dos puntos: en primer lugar en el uso de recursos de forma no sostenible y en segundo lugar en la degradación ecológica a la que se está sometiendo a la Tierra en su conjunto. La presión medioambiental, de especial importancia en los países del Sur, está vinculada a la pobreza y a la acción de las multinacionales, que explotan de forma descontrolada los recursos naturales de estos países para abastecer los mercados del Norte y de las minorías ricas del Sur. Un segundo impacto del consumo actual es la degradación ecológica generalizada, que ponen en evidencia abundantes datos como la desertización, la erosión de los suelos, las especies que se extinguen, la contaminación, el cambio climático, etc. Los países industrializados tienen un peso desproporcionado en el consumo de recursos no renovables y de energía; sirva como ejemplo la Figura 17 en la que se muestra la disponibilidad de distintos metales según el ritmo de consumo de EEUU y de China.

La distribución de la expansión demográfica futura: el mayor crecimiento tendrá lugar en África, que de todas las regiones es la más pobre y la más frágil ecológicamente.

Abandono de las áreas rurales y urbanización progresiva, vinculada en los países del Sur a una gran degradación de las condiciones de vida, y que se traducirá, además, en una incapacidad de proporcionar puestos de trabajo, vivienda, agua, saneamiento y otros servicios básicos.

Ante estos problemas, se fragua como orientación deseable de las políticas económicas el concepto de desarrollo sostenible, como aquel modelo de desarrollo que satisfaga las necesidades del presente, sin poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras, y sobre el que se insistirá en temas posteriores.

La globalización afecta al medio ambiente, tanto en las causas de su deterioro como en las consecuencias, pues los efectos destructores que hemos citado (desertización, cambio climático, etc.) no conocen fronteras. Es por ello que resulta uno de los problemas cruciales a tratar en el ámbito internacional.

II.c Otras perspectivas

Perspectiva tecnológica

Los descubrimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas propiciaron la revolución industrial, y en el actual proceso de globalización juegan un papel fundamental. Quienes invierten en investigación y desarrollo son capaces de dar un valor añadido a sus productos y poseen la tecnología adecuada para competir con ventajas en el mercado mundial. Relacionado con esto se encuentran fenómenos como la fuga de cerebros desde países del Sur hacia los del Norte. En muchos casos, esto constituye un claro ejemplo de la perpetuación de la desigualdad entre países.

Las innovaciones en la tecnología de las comunicaciones han transformado el mundo de los medios y la difusión de la información. El acceso más extendido a la información ha sido beneficioso para la sociedad civil, que tiene opción a estar mejor informada, así como para la colaboración científica y profesional y muchas otras actividades, incluida la política. Sin embargo, como se señaló antes, existen grandes desigualdades en cuanto al acceso a la información y la distribución de la tecnología más básica (sirva como ejemplo que un tercio de la población mundial carece de electricidad).

La tendencia a la concentración empresarial también afecta a los medios de comunicación, lo cual pone en peligro su fiabilidad. En lugar de haber pluralidad de emisores, los mensajes son difundidos por pocas agencias, con lo cual es difícil que se produzca el necesario contraste de puntos de vista. Esto resulta especialmente alarmante si se tiene en cuenta que los emisores tienen fuertes intereses comerciales y políticos. Por otro lado, la propiedad de los satélites es el factor clave en la globalización de los medios y, como tal, pone en evidencia las desigualdades existentes.

Se ha generalizado la tendencia a la exportación de modelos tecnológicos pensados desde y para un contexto concreto, olvidando en la mayoría de los casos la transferencia de los conocimientos necesarios para poder hacer sostenible los avances tecnológicos. Un último aspecto de la innovación tecnológica globalizada es su relación de causa y efecto con el medio ambiente y con las cuestiones socio-culturales: uso de energías renovables y no renovables, las tecnologías adecuadas a cada contexto, etc.

Perspectiva militar

Cuando se habla del estado del mundo en conjunto, es inevitable aludir a las transformaciones militares que se han producido en el último siglo y que guardan una estrecha relación con la globalización.

Tras la II Guerra Mundial el poder destructivo de las armas creció desmesuradamente, de modo que se gastaron billones de dólares en armas que nunca han sido utilizadas. La existencia de estas armas, junto con las biológicas y las químicas, entraña un grave riesgo para la humanidad, incluso tras el fin de la Guerra Fría. Las armas nucleares son vistas como un distintivo de *status* de gran potencia y como escudo ante países hostiles. Por tanto, el periodo posterior a la II Guerra Mundial no puede considerarse como una época de paz. Se estima que entre 1945 y 1989 hubo 138 guerras,

que provocaron en torno a 23 millones de muertos. Todas ellas fueron libradas en países en vías de desarrollo.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas están oficialmente encargados de construir la paz mundial según el espíritu fundacional del “Nunca más”. No obstante, producen y poseen armas nucleares. A ellos se añaden otros países como Argentina, Brasil, India, Irak, Israel, Corea del Norte, Pakistán y Sudáfrica. Además, los miembros permanentes del Consejo proporcionan el 86 % de las armas a los países del Sur, actualmente muy militarizados. Para ello ha sido necesario sustraer fondos de otras partidas presupuestarias vitales para el desarrollo, como educación o sanidad. Así pues, el mercado de la exportación está dominado por los países principales del Consejo de Seguridad: EEUU, Gran Bretaña, Rusia, Francia, Alemania y China. La compra de armas se concentra en dos regiones: África del Norte y Asia (Oriente Medio incluido). La Figura 18 destaca los países con mayor esfuerzo relativo en el sector militar (con respecto al de sanidad).

El tráfico de armas ha descendido ligeramente en los últimos años, pues los países no se sienten tan amenazados como durante el período de la Guerra Fría, pero a pesar de todo muchos países están dispuestos a vender armas. Los enormes costes de investigación y desarrollo de las armas potentes a menudo hacen imposible que ni siquiera el más amplio mercado nacional garantice el beneficio. Por otra parte, ya se han dejado de lado las consideraciones estratégicas a la hora de vender armas y los gobiernos, que reciben fuertes presiones para seguir produciendo y vendiendo, se justifican diciendo que protegen los puestos de trabajo y los centros industriales. En conclusión, la realidad es que el sector más globalizado es el comercio de armas, seguido de la droga y el petróleo.

Perspectiva cultural

En estrecha relación con el desarrollo de los medios de comunicación de masas y los hábitos de consumo que se difunden con la publicidad por todo el mundo se encuentra la perspectiva cultural de la globalización.

Como ejemplo, se puede observar la evolución en los productos de entretenimiento de los últimos cincuenta años. Así, resulta que los países del Norte vemos las mismas películas, escuchamos la misma música, consumimos los mismos refrescos, etc. Nuestros modos de vida son cada vez más parecidos. Frente a esta globalización cultural, encontramos la reacción de los modos culturales locales, que tratan de hacerse un hueco en este nuevo modo de vida. Este proceso afecta especialmente a las minorías (pueblos indígenas), que ya no pueden vivir aisladas del resto y buscan la manera de mantener vivas sus tradiciones y modos de entender la vida.

Dentro de los modos de vida de los países del Norte, el estilo dominante es el que exporta EEUU a través de su industria del entretenimiento. Suele citarse la industria del cine y de la música, pero también en el mercado editorial se tiene claro que EEUU es un mercado de salida, no de entrada, a diferencia del mercado europeo donde hay mayor diversidad.

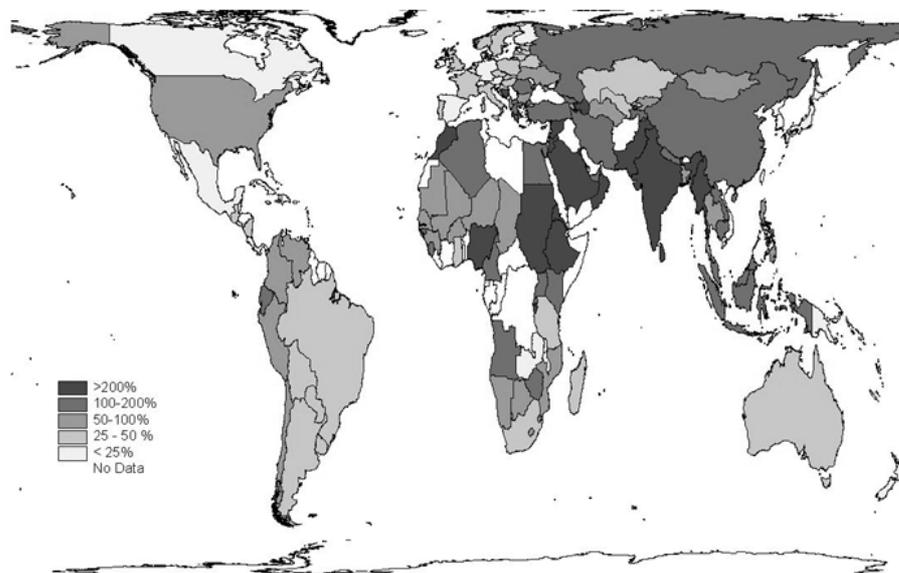


Figura 18 Gasto militar respecto al gasto en sanidad. Fuente: PNUD (2003)

Un síntoma claro de la globalización cultural es el acelerado proceso de mortandad de lenguas que se está produciendo. Se calcula que existen unas cinco mil lenguas en el mundo, número que puede quedar mermado a la mitad en poco tiempo, siguiendo un proceso semejante al de la extinción de especies. Desaparecerá con cada una de ellas no sólo una manera más de entender el mundo, sino también el vínculo con los antepasados y la historia compartida, factores clave para el desarrollo social de una comunidad.

Así, cuando hablamos de globalización de la cultura, nos referimos en realidad a un proceso de imposición de modos de vida por parte de unas culturas sobre otras, el cual admite ciertos localismos y mestizajes, pero que tiende sobre todo a uniformar. Desde el punto de vista psicosocial, el prestigio de unos *modus vivendi* de una cultura provoca a menudo complejos de inferioridad y minusvaloración de lo propio; en América Latina se denomina a este fenómeno “malinchismo”, en alusión a la princesa azteca amante de Hernán Cortés.

Perspectiva política

Si bien los estados conservan la soberanía, los gobiernos han sufrido una gran erosión de su autoridad. Por ejemplo, tienen menos capacidad para controlar los movimientos internacionales de dinero o de información. La tendencia generalizada a privatizar empresas públicas y sectores tradicionalmente en manos del estado, sin olvidar el problema sin resolver de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, contribuyen en gran medida a esta pérdida de autoridad. Afrontan las presiones de la globalización que hemos comentado, y también las de movimientos sociales que se comentan en el siguiente tema.

A pesar de todo, los Estados intentan organizarse en instituciones mundiales y regionales para defender sus intereses. La democracia representativa comienza a ser el régimen político más extendido, pero los ciudadanos ya no se conforman con participar dos minutos ante una urna cada cuatro años. La sociedad civil se organiza en asociaciones, ONG y movimientos, convirtiéndose en interlocutores a tener en cuenta a la hora de diseñar políticas de todo tipo, comenzando por el ámbito local.

II.d Integración regional

Al tiempo que se ha producido el fenómeno de la globalización en sus diferentes vertientes, hemos asistido a la pérdida de poder político de los estados a favor de organismos más amplios denominados regiones internacionales.

Se habla de integración regional cuando los países se agrupan entre ellos dando lugar a una estructura independiente del Estado. Fruto de esta agrupación, aparecen espacios regionales que articulan las relaciones entre países con objetivos comunes, fundamentalmente económicos.

Existen diferentes niveles de integración según la profundidad de los acuerdos entre países. En general, puede decirse que los objetivos de cualquier integración regional están relacionados con el interés económico de los Estados por aumentar su competencia frente a otros bloques o estados grandes que les permitan por ejemplo, abrir nuevos mercados o crear estructuras económicas homogéneas entre ellos que les favorezcan.

Se distinguen seis modelos de integración regional:

1. Club de Comercio Preferencial. Consiste en una rebaja en las aduanas entre dos o más países. Ejemplo: La Commonwealth; la “Unión Francesa”, que más tarde daría lugar a los acuerdos de Lomé.
2. Zona de Libre Comercio. En los países que adoptan una zona de libre de comercio, se suprimen todas las restricciones para las mercancías (aunque no para los capitales). Están reguladas por el artículo 24 del GATT. Ejemplo: la European Free Trade Association (EFTA); el Tratado de Libre Comercio entre EEUU, Canadá y México.
3. Unión Aduanera. Además de suprimirse las restricciones a las mercancías se adopta un arancel común frente a terceros. Ejemplo: el “Zollverein”, cuyo eje central estaba en Alemania.
4. Mercado Común. A la unión aduanera se añade la libertad de circulación de los factores de producción: capitales y manos de obra. Ejemplo: el Mercado Común Europeo (previo a la Unión Europea)

5. Unión Económica. Es un mercado común en el que se aplican las mismas políticas económicas: monetarias, fiscales y sociales. Ejemplo: el BENELUX (1960)
6. Unión Económica y Monetaria. Es una unión económica en la que circula la misma moneda. Ejemplo: la zona euro de la Unión Económica Europea.

El regionalismo ha sido promovido por diversas razones:

Una **integración política** más estrecha para superar animosidades del pasado.

Preocupación por una **seguridad común**.

Beneficios de una acelerada **liberalización comercial**.

Infraestructuras y **costes** institucionales **compartidos**.

Mayor **poder de negociación** en asuntos internacionales, especialmente en los comerciales.

Podemos decir, pues, que al igual que en el plano empresarial resulta beneficioso para la empresa la concentración, en el plano político los países suelen ganar al integrarse en entidades más amplias. Entre las naciones-estados y la comunidad global, las regiones ocupan un papel importante tanto desde el punto de vista político como del comercial.

Para entender las relaciones y el alcance de los fenómenos del regionalismo y la globalización resulta útil el concepto de Centro y Periferia, que postula la existencia de muchos centros que explotan económicamente a diferentes periferias. Los centros son los países desarrollados y las periferias que se encuentran en torno a ellos son los subdesarrollados. Dentro de los primeros también existen periferias (el proletariado) que contribuyen en la explotación. Según este mecanismo, la única salida de este círculo vicioso no puede venir por el proceso revolucionario de países aislados, sino del conjunto de todos los países implicados.

En estrecha relación con este concepto está la teoría de la dependencia y la idea del sistema mundial capitalista. El concepto se puede matizar con la aparición en los países desarrollados del llamado Cuarto Mundo, que sería una periferia más (y distinta de los países subdesarrollados) y con la evidencia de que las periferias no son iguales: las características del comercio con diferentes continentes, incluso con sus respectivas regiones, son cada vez más diversas.

Lo que sí siguen teniendo en común las periferias del Sur es que sus relaciones comerciales internacionales siguen estableciéndose mayoritariamente con los Centros, y no entre ellas. No obstante, se han realizado algunos esfuerzos en países no desarrollados con la intención de aumentar sus relaciones mediante agrupaciones regionales, como se explica a continuación.

II.e Organismos internacionales de carácter regional

Las relaciones internacionales siempre han sido algo más que las alianzas o conflictos entre Estados. Actualmente, además de las relaciones bilaterales que puedan establecerse entre distintos Estados, se está produciendo una tendencia a la agrupación en entidades mayores, con fines políticos, económicos, militares, etc. A continuación distinguimos entre diversos tipos de organizaciones regionales: de extensión amplia, de países industrializados, de países en desarrollo y de carácter continental o subcontinental.

II.e.1 Organizaciones de extensión amplia

El elemento común a estas organizaciones es la historia de sus miembros, vinculada a la época de la colonización. Esto trae consigo que sean espacios con una lengua de relación común y que generalmente se mantengan los intercambios comerciales y culturales entre las antiguas colonias y sus metrópolis. Las más destacadas son las siguientes.

La **Commonwealth**, www.thecommonwealth.org, que agrupa en torno al Reino Unido a sus antiguos territorios y que desde el año 1999 cuenta con 54 estados.

La **Agencia de la Francofonía**, agence.francophonie.org, creada en 1988 por iniciativa de Francia, sustituye a la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica (fundada en 1970). Reúne a 52 miembros, entre estados y regiones federadas con el vínculo común del habla francesa.

La **Comunidad de Países Lusófonos**, www.cplp.org, creada en 1996 con el fin de promover la lengua portuguesa

La **Organización de la Conferencia Islámica**, www.oic-oci.org, fundada en 1969 y que en 1999 agrupaba 55 miembros de África, Oriente Medio, Asia y Europa. No tiene origen colonial, sino religioso.

La **Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura**, www.oei.es que nació en 1949 bajo la denominación de Oficina de Educación Iberoamericana con carácter de agencia internacional. En 1957 se transformó en el organismo intergubernamental actual, integrado por Estados soberanos.

II.e.2 Organizaciones de países industrializados

Desde el fin de la II Guerra Mundial, los países industrializados han creado organizaciones especializadas en cuestiones económicas y de desarrollo industrial. Las más importantes son las siguientes:

G-7, www.g7.utoronto.ca. Creado en 1975, es el grupo de los siete países más industrializados del mundo (EEUU, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá). En sus cumbres también participa el presidente de la UE. Desde 1994, Rusia participa también en el grupo, que se convierte en **G-8**, excepto para las cuestiones económicas y financieras.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), www.nato.int. La Alianza Atlántica fue establecida en abril de 1949, de acuerdo con los términos de la Carta de las Naciones Unidas, sobre la base del Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

Desde su creación la OTAN ha sufrido importantes modificaciones en sus intereses, se identifican tres grandes etapas: Una primera de nacimiento y consolidación, hasta 1967, en que ocurre la materialización de una estrategia de "respuesta flexible" y la retirada de Francia del sistema de mandos aliados. Este período se caracteriza por la incorporación de la mayoría de sus miembros y el diseño de las bases de su estructura y doctrina para enfrentar el expansionismo de la URSS. La segunda etapa llega hasta la caída del muro de Berlín. En este período, una vez contenida la inmediata amenaza de guerra, la OTAN se convierte en uno de los gestores de la seguridad europea durante la Guerra Fría, asumiendo la misión de mantener un equilibrio flexible con el Pacto de Varsovia (1955). Surgen en esta fase, los primeros indicios de lograr una identidad de la defensa en Europa, que afectará en el liderazgo de EEUU. Finalmente, el tercer período, que llega hasta nuestros días, está marcado por los esfuerzos de transformar a la OTAN en el eje central de la seguridad en la Europa de posguerra fría, en que deben asumirse nuevas misiones, comprometiéndose en un proceso de profundos cambios a sus estructuras y al trascendente desafío de abrirse a los países del Este. Junto a lo anterior se busca un equilibrio de responsabilidades entre sus pilares.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), www.oecd.org. Es sucesora desde 1960 de la Organización para la Cooperación Económica de Europa (OCEE), creada en 1948 con el fin de facilitar la reconstrucción de Europa con la ayuda norteamericana. La OCDE tiene su sede en París y agrupa a los países desarrollados.

La OCDE acoge el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que tiene su origen en el Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) creado en 1960. La misión del CAD es promover una estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo coordinada, efectiva y con la financiación adecuada. El CAD ni financia ni ejecuta proyectos, a diferencia de otros organismos multilaterales. Forman parte de este Comité todos los países industrializados y en sus reuniones actúan como observadores la Comisión de la Unión Europea, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aunque las resoluciones del Comité no tengan carácter vinculante, el CAD se ha convertido en el organismo que centraliza toda la información referente a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

El CAD formula políticas y orientaciones técnicas para la ayuda y la cooperación al desarrollo. No son obligatorias y su grado de cumplimiento varía entre unos países y otros. Existe, sin embargo, una evaluación trianual de cada país, generalmente crítica. Es el único organismo internacional que realiza esta evaluación entre iguales de sus políticas y programas. El CAD publicó en 1992 el *Manual de la ayuda al desarrollo: Principios del CAD para una ayuda eficaz*. A este documento siguieron otros con temáticas específicas (asistencia técnica, programas y proyectos, las cuestiones de género, el desarrollo participativo y el buen gobierno, etc. Así mismo sus informes anuales "Cooperación al desarrollo: acciones y políticas de los miembros del CAD" son una de las principales referencias mundiales sobre la ayuda al desarrollo.

II.e.3 Organizaciones de países en desarrollo

Los países en desarrollo también han creado sus propios foros y organizaciones, a veces con fines políticos, otras como intento de aunar intereses estratégicos. Tienen en común un bajo grado de desarrollo y, a menudo, un pasado colonial. Destacan:

El Movimiento de Países No Alineados, www.nam.gov.za, fundado en 1961 y promovido por Tito (Yugoslavia), Nehru (India), Nasser (Egipto) y Sukarno (Indonesia), agrupó a los países que deseaban mantenerse fuera del enfrentamiento Este-Oeste. Algunas de sus prioridades son la lucha contra el colonialismo, la preocupación por el desarrollo y la intención de no alinearse en ningún bloque, asunto éste que planteó muchos problemas por la alineación de hecho de algunos de sus miembros y los numerosos conflictos bélicos que se libraron en Asia, África y América por este motivo. Tras el fin de la Guerra Fría el movimiento mantiene una supervivencia simbólica. En 1999 contaba con 114 miembros

El Grupo de los 77, www.g77.org. Constituido en 1964 a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo. En 1999 reunía 133 miembros.

La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), www.opec.org. Se fundó en 1960 por iniciativa de Venezuela. En 1999 estaba formada por: Arabia Saudita, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Irak, Irán, Kuwait, Qatar, Libia, Nigeria y Venezuela. Gabón y Ecuador también han sido miembros de la OPEP.

El Grupo de los 15 (G15). También llamado Grupo de la Cumbre de la Cooperación Sur-Sur, se creó en 1989 por un grupo de países en desarrollo con el fin de promover el diálogo con el G-7. En 1999 contaba con 17 miembros de África, Asia y América.

II.e.4 Organizaciones continentales

América

En América existe desde 1948 la **Organización de Estados Americanos**, www.oas.org, que agrupa a la mayoría de los países del continente. Esta institución, junto con otras como el **Tratado Internacional de Asistencia Recíproca**, han sido instrumentos de los EEUU para mantener su influencia a partir de la II Guerra Mundial y defender los intereses de sus multinacionales. Como contrapunto destaca la **Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de gobierno**, reunión anual que, desde 1991, celebran la mayoría de estados de América Central y del Sur, España y Portugal sobre cooperación política y desarrollo económico.

Por otra parte, existen diversos acuerdos comerciales que tienen su origen en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, creada en 1960, y que en los años 80 se transformó en la **Asociación Latinoamericana de Libre Intercambio (ALADI)**, www.aladi.org, menos exigente en sus requisitos integradores. El **Sistema Económico Latinoamericano (SELA)**, www.sela.org, es un organismo regional intergubernamental fundado en 1975, integrado por 27 países de América Latina y el Caribe y que reúne entre otras a ALADI, diversos bancos de Desarrollo regionales y agencias de la ONU.

Los principales organismos que han favorecido, con distinto éxito, intensificar el comercio intrarregional son:

El **Pacto Andino** (1969) entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que en 1997 dio lugar a la **Comunidad Andina**, www.comunidadandina.org.

El **Mercado Común del Sur**, MERCOSUR (1991), www.mercosur.org.uy, entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

El **Mercado Común Centroamericano**, constituido también en los años 60, y que no desarrolló sus acuerdos debido a los conflictos internos y a la cada vez mayor dependencia económica de EEUU. La **Secretaría de Integración Económica Centro Americana** (SIECA), www.sieca.org.gt, se encarga desde 1991 de los asuntos económicos del **Sistema de la Integración Centroamericana**.

En la misma línea, el Mercado Común del Caribe, de 1965, dio lugar en 1973 a la **Comunidad del Caribe**, www.caricom.org. La **Asociación de Estados del Caribe**, fundada en 1994, www.acs-aec.org agrupa a su vez tanto a Estados como organizaciones regionales de la zona.

El **Tratado de Libre Comercio** (1994) entre EEUU, Canadá y México. Desde finales de los años 90 EEUU intenta extender el TLC creando un área de libre comercio por todo el continente, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA, o AFTA en inglés), pero las crisis económicas y políticas de los demás Estados, así como la desconfianza hacia el modelo de desarrollo económico y comercial de EEUU, son un escollo para ello.

África

El organismo que agrupa a casi todos los países africanos es la Organización para la Unidad Africana (OUA), creada en 1963 y cuya sede se encuentra en Addis Abeba (Etiopía). La OUA intenta fomentar el “espíritu africano”, ratifica las fronteras coloniales para evitar conflictos y se declara en lucha contra el colonialismo y, en su día, el apartheid. Los Jefes de cada Estado miembro se reúnen anualmente en una Conferencia. Como recientes resoluciones de la OUA cabe destacar la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (de 1981, aunque en vigor desde 1986) y la constitución (1991) de la Comunidad Económica Africana, con vistas a crear un mercado común panafricano en el 2025. Recientemente, 2002, la OUA dio lugar a la **Unidad Africana**, www.africa-union.org, con renovados objetivos y estructura.

En la parte norte del continente africano se creó en 1989 la **Unión del Magreb Árabe**, www.maghrebarabe.org, formada por cinco estados: Marruecos, Libia, Argelia, Túnez y Mauritania. Estos países tienen en común la ascendencia árabe y la religión musulmana, además de emplear el francés como lengua de relación (excepto Libia, que fue colonizada por Italia). Sobre ellos planea la sombra del conflicto sobre el Sahara Occidental, ex colonia española, pues algunos países han reconocido a la República Árabe Saharaui Democrática mientras que otros se oponen a la creación de un país independiente. Desde el punto de vista comercial, son importantes sus relaciones con los países meridionales de la Unión Europea, sobre todo en agricultura y pesca. Junto con otros países ribereños del Mediterráneo forman la región Mediterránea, cuya importancia fue grande en épocas pasadas y podría en el futuro volver a serlo mediante su relación con la Unión Europea.

En el resto del continente destaca la **Unión Económica y Monetaria de África del Oeste**, www.uemoa.int. Compuesta por Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí, Níger, Senegal y Togo, es un intento de integración económica de dichos países.

Asia

En Asia destacan los siguientes organismos regionales:

La **Asociación de las Naciones del Sureste Asiático (ANSEA)**, www.asean.or.id, creada en 1967 y que desde 1999 la integran: Birmania, Brunei, Camboya, Laos, Federación de Malasia, Indonesia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. El **Foro Regional de la ANSEA**, que nace en 1994 y reúne desde 1999 a los países de la ANSEA más: Australia, Corea del Sur, Japón, Hong Kong, Mongolia, Nueva Zelanda, Taiwán, China, India, EEUU, Rusia y la UE, para tratar cuestiones de seguridad en la zona de Asia-Pacífico.

Organización de Cooperación Económica, www.ecosecretariat.org, que surge en 1985 y está formada por Turquía, Irán, Pakistán, Afganistán y seis repúblicas de la antigua URSS: Kazajstán, Kirguizstán, Azerbaiyán, Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán.

Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional, www.saarc-sec.org, que se fundó en 1985. A mediados de 1999 eran miembros: Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

Y, por otra parte en Oriente Medio: La **Liga árabe**, www.arableagueonline.org/arableague, fundada en 1945 en El Cairo por Arabia Saudí, Egipto, Irak, Líbano, Siria, Trasiordania y Yemen, en la que está integrada la Unión del Magreb Árabe y que en 1999 agrupaba 22 miembros; y el **Consejo de Cooperación del Golfo**, que se creó en 1981 como reacción a la revolución iraní, y que en 1999 agrupaba a Arabia Saudí, Bahrein, los Emiratos árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

Pacífico Sur

En la región del Pacífico Sur las primeras organizaciones regionales datan de la posguerra. En 1947, fue creada la **Comunidad del Pacífico Sur**, www.spc.org.nc, que agrupa a los estados ribereños y a los seis miembros fundadores: Australia, EEUU, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido; y en 1951 se firmó el **ANZUS**, pacto militar entre Australia, EEUU y Nueva Zelanda.

En 1971, fue creado el **Foro del Pacífico Sur** por los estados ribereños, a excepción de las grandes potencias, a raíz del **Tratado de Rarotonga**, www.opanal.org/NWFZ/Rarotonga/rarotonga-eT.htm, sobre la desnuclearización del Pacífico Sur y del Ecuador.

En 1989, por iniciativa de Australia, nació la **Cooperación Económica en Asia-Pacífico (APEC)**, www.apecsec.org.sg, que en 1999 contaba con 22 miembros.

Europa

La **Unión Europea (UE)**, europa.eu.int, ha ampliado sin cesar sus áreas de integración y desarrollado instituciones supranacionales cada vez más fuertes, desde la unión aduanera, al mercado único y a la unión política y monetaria. Dentro de la UE existe desde 1999 la "zona euro", que, bajo la autoridad del **Banco Central Europeo**, www.ecb.int, ha unificado la moneda de la mayoría de los países de la UE. El éxito del regionalismo en Europa a final del siglo XX es una inspiración para otras zonas del planeta.

Otros organismos europeos son:

El **Consejo de Europa**, www.coe.int. Fundado en 1949. En 1999 contaba con 41 miembros. Es una organización intergubernamental cuyos principales objetivos son: 1) defender los derechos humanos, la democracia pluralista y la preeminencia del derecho; 2) poner de relieve y favorecer la toma de conciencia de una identidad cultural europea y de su diversidad; 3) buscar soluciones a los problemas de la sociedad (discriminación contra las minorías, xenofobia, intolerancia, protección del medio ambiente, clonación, SIDA, droga, terrorismo, crimen organizado); y 4) ayudar a consolidar la estabilidad democrática en Europa apoyando las reformas políticas, legislativas y constitucionales. El Consejo de Europa se ocupa de todas las grandes cuestiones que afectan a la sociedad europea, con excepción de los temas relativos a la defensa.

El **Consejo Nórdico**, www.norden.org. Creado en 1952, agrupa a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. Sus objetivos son la cooperación económica, social y cultural.

La **Cooperación Económica del Mar Negro**, www.bsec.gov.tr. Fundada en 1992 por iniciativa de Turquía. En 1998 agrupaba 11 países.

La **Unión Europea Occidental (UEO)**, www.weu.int, es una organización internacional de defensa colectiva al amparo del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. La organización actual es la heredera de la antigua Unión Occidental, establecida por Francia, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo mediante el Tratado sobre Cooperación Económica, Social y Cultural y Autodefensa Colectiva, conocido como el Tratado de Bruselas (1948), que aspiraba a reconstruir e integrar la Europa de la posguerra.

En el terreno de la defensa, la Unión Occidental contaba con un Consejo Consultivo del que dependían un Comité Militar y una estructura militar. La limitada capacidad militar europea de la época condujo en 1949 a la firma del Tratado del Atlántico Norte en Washington; recibiendo su organización militar, la OTAN, la transferencia de todas las competencias militares atribuidas hasta

entonces para evitar la duplicidad de estructuras. La modificación del Tratado de Bruselas mediante los Acuerdos de París (1954) fue el origen de la actual Unión Europea Occidental (UEO).

Tras la incorporación de Grecia en 1995, la UEO cuenta con 27 miembros de los que 10 son de pleno derecho (los 5 originales más Alemania, España, Grecia, Italia, Portugal); 5 observadores (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia); 3 asociados (Islandia, Noruega y Turquía), y 9 socios asociados (Bulgaria, Hungría, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia). No hay indicios de que la UEO vaya a asumir competencias militares. La organización ha sido siempre un foro de consultas políticas en el que las decisiones se adoptan por unanimidad en función de los intereses particulares o colectivos de sus miembros de pleno derecho.

La Asamblea semestral es el único foro parlamentario europeo con competencias para discutir las cuestiones de defensa, ya que el Parlamento Europeo no tiene esas prerrogativas debido a la naturaleza intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Está compuesta por parlamentarios nacionales asignados al Consejo de Europa.

Ex-imperio soviético

Tras el fin de la Guerra Fría y la desintegración del bloque soviético, han aparecido nuevas regiones como la **Comunidad de Estados Independientes**, www.cis.minsk.by. Ésta nació del desmembramiento de la URSS en 1991 y en 1999 agrupaba a todas las antiguas repúblicas soviéticas a excepción de los países bálticos: Moldavia, Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán.

III GOVERNABILIDAD

La situación actual de aumento de desigualdades e interrelación entre países y regiones pone de manifiesto la necesidad de un poder político acorde con la nueva situación, tan diferente de aquella en la que nacieron las estructuras políticas actuales, más propias de un mundo donde el elemento básico era el estado-nación. Los actuales procesos de globalización y de regionalización que acabamos de describir requieren de un poder que ejerza control sobre los efectos perversos asociados al desigual desarrollo entre la dimensión económica mundial y la dimensión política. A este reto se le conoce con el nombre de *governabilidad mundial* y en él intervienen diferentes factores tales como la participación de la sociedad civil, la transformación de los organismos internacionales, etc.

En este tema se introduce el concepto de gobernabilidad, cuyas connotaciones resultan significativas para comprender las diferentes maneras de entender el desarrollo. Se describen luego las principales características de los tres sectores sociales: instituciones públicas, empresas y sociedad civil.

En la esfera internacional, se presentan los principales organismos existentes y su origen, pues se considera el punto de partida de cualquier propuesta de articulación futura del sistema de relaciones internacionales. Dado que el desarrollo suele considerarse principalmente en su aspecto financiero, la presentación se centra en dos instituciones multilaterales financieras: El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo del Banco Mundial (BM); para dar cuenta de la complejidad, amplitud e imbricaciones de la problemática del desarrollo, a ellas hemos añadido dos no financieras: La Organización de Naciones Unidas (ONU), y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

III.a Conceptos

Governabilidad y buen gobierno son dos conceptos en torno a los cuales se construyen discursos diversos según quién los trate. En realidad, no se trata de cuestiones cerradas, sino que tanto una como otra se encuentran en el centro de los debates acerca del desarrollo, por lo que las abordaremos desde la perspectiva de dos instituciones altamente implicadas en él: el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

III.a.1 Governabilidad y gobernanza

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el término “governanza” como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. La palabra “governabilidad” se relega a la cualidad de gobernar, es decir, se refiere el término goberabilidad al de gobernanza. Sin embargo, en el ámbito de las Ciencias Políticas ambos términos han evolucionado y son empleados dentro de un espectro de significados comunes y con diferencias connotativas importantes, según la perspectiva que se adopte.

El término goberabilidad aparece en la bibliografía de las Ciencias Políticas al comienzo de los setenta. En el ámbito institucional se comienza a emplear en el marco de la Comisión Trilateral (creada en 1973 por iniciativa de Rockefeller y de otros grandes empresarios de EE UU, Europa y Japón). El análisis titulado “La Crisis de la democracia. Informe sobre la goberabilidad de las democracias” (New York University Press, 1975) representa el primer lanzamiento público del tema y del término goberabilidad, entendida como capacidad de gobernar.

Este informe sostiene que la crisis política de las sociedades desarrolladas se debe a la aceleración del progreso tecnológico y a la creciente complejidad del entramado social; ante estas condiciones, la gestión pública tradicional es incapaz de dar respuesta suficiente. Por ello, promover una mayor participación de los ciudadanos en la vida política y exigir mayor responsabilidad y protagonismo al

Estado, lejos de hacer más gobernables nuestras democracias, agravaría sus deficiencias. De aquí que la solución propuesta consista en disminuir la participación ciudadana, en tecnificar el gobierno de la sociedad y en confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones.

Por su parte, la palabra gobernanza, aparece en el siglo XV en la lengua francesa, y desde el siglo XVII se adopta y emplea habitualmente en el mundo anglosajón para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades. Aún cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal, no deja de implicar la existencia de un proceso político donde concurren varios intereses.

A mediados de los años ochenta el uso del término "gobernanza" se hace habitual entre las instituciones ligadas al desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y eufemístico: es el caso del Banco Mundial, el cual, en una publicación de 1989 sobre el África Subsahariana, intenta dar cuenta de las dificultades de la fase postcolonial, y acude al término gobernanza, el cual le permite aludir a consideraciones políticas sin que lo parezca (Banco Mundial IBRD, 1994).

El hecho de desvincular el término del concepto de Estado ha permitido que pueda aplicarse de manera amplia y que pueda referirse a problemas de índole diversa, facilitando que en el último decenio los más variados participantes del debate del desarrollo lo hayan incorporado otorgándole matices, como veremos a continuación, dispares, que reflejan toda una concepción del desarrollo. Asimismo, gobernanza y gobernabilidad se emplean a menudo como sinónimos, especialmente al añadirle el adjetivo "buena".

Aquellos que están convencidos de que el rol del Estado en los asuntos económicos y sociales debería reducirse han podido desplazar parte de la discusión sobre los asuntos públicos del ámbito de "gobierno" al terreno mucho más amplio de "gobernabilidad", más técnico y menos político.

En el otro extremo encontramos la perspectiva de aquellos que han visto en el concepto de "gobernabilidad" un instrumento útil para abordar problemas que requieren una acción en común en ámbitos donde el Estado no desempeña o no puede desempeñar un papel de liderazgo. Estos ámbitos se encuentran en diferentes niveles de la sociedad, desde lo más local a lo supranacional. Los problemas de "gobernabilidad" constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y, por tanto, en la mejora de las bases sociales para la democracia. También es cada vez más importante en el análisis de cómo la comunidad internacional puede crear las instituciones necesarias para promover el orden y la justicia en el contexto de la globalización.

En otras palabras, al igual que muchos otros conceptos clave en el actual debate sobre el desarrollo, el de "gobernabilidad" está siendo empleado por sectores de orientaciones ideológicas muy diferentes, para diversos fines, a menudo contradictorios.

III.a.2 Buen gobierno

Kaufmann, et al. (2000) define la gobernabilidad como un conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país, definición que sintetiza la visión del BM al respecto. La gobernabilidad comprende tres aspectos:

Los **procedimientos de selección** de gobiernos y su rendición de cuentas.

La **capacidad** administrativa, legislativa y ejecutiva de los mismos.

El **respeto hacia las instituciones** por parte de los ciudadanos y del Estado.

Es decir, los técnicos del BM limitan la gobernabilidad a las fronteras del Estado, al tiempo que centran su discurso en el ejercicio de la autoridad, y la práctica en el control de la corrupción y, últimamente, en la reducción de la pobreza.

Al hablar de "gobernabilidad" (en lugar de "reforma del Estado" o de "cambios sociales y políticos"), se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles

y ajenos a sus competencias. Esto se pudo llevar a término bajo una denominación relativamente neutra, generalmente revestido de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos.

El nuevo protagonismo de los "temas de la gobernabilidad" en el discurso y práctica de las instituciones financieras internacionales y de los donantes no ha significado en ningún caso un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado. En los programas económicos neoliberales se añadió la preocupación por una "buena gobernabilidad" y por las reformas institucionales, con el fin de que éstos fueran más eficaces, y no para integrarlos en una nueva síntesis donde la economía dependería de consideraciones de orden social y político.

Se trata de programas diseñados no sólo para reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficaz, sino también para desplazar el equilibrio de poder en la sociedad desde los gobiernos y el sector público a los individuos y grupos privados. Esta es la línea semántica que recoge la definición del DRAE. En los círculos del desarrollo neoliberal, se ha llegado a identificar este tipo de reforma institucional no sólo con la "buena gobernabilidad" sino, más ambiciosamente, con la promoción de la democracia. Se ha insistido en repetidas ocasiones en el argumento de que el impulso global de las políticas macroeconómicas de libre mercado, descentralización y privatización abriría nuevas vías para la independencia, el espíritu empresarial y la participación. En ese proceso, la sociedad civil saldría fortalecida y preparada para reformar a los gobiernos insensibles o poco transparentes en su gestión.

Así, en la retórica de las instituciones financieras internacionales el vínculo entre reforma del libre mercado, buena gobernabilidad, democracia y "sociedad civil" era sólido. Pero, en la práctica, la capacidad de los bancos multilaterales de apoyar a las organizaciones de voluntariado o promover la democracia era escasa. Precisamente debido a la prohibición de intervenir en los asuntos internos de los países miembros, resultaba difícil canalizar los fondos hacia organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, muchas de estas organizaciones no querían tener trato alguno con los artífices de la reestructuración económica del libre mercado.

Por el contrario, el PNUD enfoca el concepto de gobernabilidad desde una visión más amplia y lo relaciona por una parte con el desarrollo humano sostenible y, por otra, con la situación mundial de globalización. Así, señala las vertientes económicas, administrativas y políticas del ejercicio de la autoridad, pero matiza que el buen gobierno debe basarse en la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la ecuanimidad, la eficacia, etc. Insiste especialmente en el papel de los diferentes sectores sociales que deben estructurarse para lograr el buen gobierno: el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

El buen gobierno se caracteriza pues por la participación de estos tres actores en las decisiones y en el logro de un consenso social, con el común objetivo de lograr un desarrollo humano sostenible para todos los ciudadanos. Es decir, las instituciones de los tres sectores deben encargarse de establecer las condiciones políticas, económicas, jurídicas y sociales que propicien no sólo la reducción de la pobreza, sino también la creación de empleos, la protección del medio ambiente y la equidad de género.

De esta manera, la "buena gobernabilidad" en el mundo menos desarrollado, promovida por organismos financieros bilaterales y por numerosos grupos no gubernamentales de los países de la OCDE (que a menudo desembolsaban los fondos de las entidades donantes) adquirió un significado mucho más amplio que el que solían darle las instituciones internacionales de crédito. Y esto resultó ser un aspecto decisivo en los esfuerzos para mejorar la capacidad organizativa de la población y para la administración de sus propios asuntos de forma creativa en muchos países en desarrollo.

Aun reconociendo que no existe un consenso sobre la definición de gobernabilidad y de que se trata de una cuestión en debate y abierta, el PNUD señala algunas características del buen gobierno, interdependientes:

Participación de todos los hombres y mujeres, directamente o a través de representantes legítimos. La participación se basa en la libertad de asociación y expresión, así como en la capacidad de participar de manera constructiva.

Imperio de la ley. Los marcos jurídicos deberían ser ecuanímes, y su aplicación, imparcial.

Transparencia. Basada en la libre circulación de información, su accesibilidad es clave para que procesos e instituciones sean comprendidos y vigilados.

Respuesta a las necesidades de los interesados. Tanto las instituciones como los procedimientos deberían estar al servicio de todos los interesados.

Orientación hacia el consenso. El buen gobierno debe buscar el consenso más amplio posible, mediando entre intereses discrepantes y buscando lo que más se ajuste a los intereses colectivos.

Equidad. Hombres y mujeres deben tener oportunidad de mantener o mejorar su bienestar.

Eficacia y eficiencia. Al tiempo de satisfacer las necesidades, los procesos e instituciones deben aprovechar lo mejor posible los recursos.

Rendición de cuentas. Los tres sectores deben rendir cuentas al público en general y a los interesados en particular.

Perspectiva estratégica. Los líderes y el público deben tener una perspectiva a largo plazo sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano, además de un conocimiento de qué se necesita para ese desarrollo y una comprensión de los distintos factores en que se basa esa perspectiva.

En consecuencia, podemos hablar de gobernabilidad democrática cuando definimos la gobernabilidad basándonos en conceptos como el estado de derecho, la división de poderes, los derechos humanos, la transparencia (respecto al flujo de información), la responsabilidad y capacidad de respuesta.

III.a.3 Gobernabilidad mundial

Un último ámbito en el que el concepto de gobernabilidad tiene una importancia decisiva para el debate sobre el desarrollo en los años 90 son las discusiones sobre la globalización y la organización supranacional. Precisamente porque la "gobernabilidad" implica la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad, dentro y fuera del Estado, por encima y por debajo del Estado, el término se ha revelado indispensable para afrontar los procesos transnacionales que requieren una respuesta institucional creativa.

A pesar de que los Estados aún desempeñan un papel dominante en la gobernabilidad, sus acciones están limitadas fundamentalmente por el funcionamiento de mercados globales en los que grandes corporaciones industriales e intereses económicos privados ejercen un poder considerable. Para promover la estabilidad económica y limitar la ineficiencia asociada con la especulación desmesurada, habrá que abordar el reto de la gobernabilidad mundial, creando nuevas instituciones internacionales y reformando las ya existentes. Además del ámbito económico, la promoción y defensa de los derechos humanos elementales en todo el mundo, así como el desarrollo humano y sostenible, requieren nuevas iniciativas globales (Arbós y Giner, 2002).

"La gobernabilidad mundial" es la expresión utilizada actualmente para poner de relieve estos imperativos y para movilizar a personas en todo el mundo en la búsqueda de alternativas útiles de tipo institucional, de actores implicados y de diferentes entornos políticos, sociales y culturales. Se puede intentar vincular a individuos e instituciones en diferentes niveles de la sociedad (local, regional, nacional e internacional), para resolver determinados problemas globales. En todos los casos, las relaciones entre diferentes niveles deben regirse por el principio de subsidiariedad, elemento primordial en el gobierno de sociedades complejas. Dicho principio tiene como función general garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior, o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los estados federales.

En el ámbito de la participación en los procesos de toma de decisiones irrumpe con fuerza a finales del XX un nuevo debate sobre el papel de la ciudadanía. El concepto de ciudadanía tiene dos acepciones; desde el punto de vista descriptivo, se refiere a los miembros de pleno derecho de las comunidades políticas; desde la perspectiva de las normas, contiene las dimensiones de lo que debería ser un verdadero ciudadano (Cortina, 1999). Históricamente se han diferenciado tres tipos de ciudadanía relacionados con la evolución de los derechos humanos:

Ciudadanía civil, que abarca los derechos necesarios para la libertad individual (de expresión, de pensamiento, de creencias, de propiedad, derecho a la justicia, etc.).

Ciudadanía política, que implica los derechos necesarios para la participación en el ejercicio del poder político (de reunión, de prensa, de elegir, de ser elegido...).

Ciudadanía social, que comprende los derechos necesarios para una existencia decente y mínima en el plano económico (derecho al trabajo), derecho al bienestar material (salario base, ingresos mínimos garantizados, subsidio familiar, igualdad de oportunidades) y a la seguridad (a la salud, a la pensión, protección contra riesgos).

A estas tres dimensiones cabría añadir al menos otras dos (Cortina, 2003):

Ciudadanía económica: en una comunidad política son ciudadanos activos quienes tienen la propiedad necesaria para ser económicamente autosuficientes. La autosuficiencia económica permite la autosuficiencia (ciudadanía) política, pero no a la inversa.

Ciudadanía cultural: las instituciones y la comunidad han de garantizar que los ciudadanos de distintas culturas sean tratados con igual consideración y respeto. Es una exigencia de la interculturalidad, una realidad cada vez más presente en nuestras sociedades.

Derechos Humanos

Uno de los principales asuntos que se ha abordado desde la perspectiva de la gobernabilidad mundial en el seno de Naciones Unidas es la Declaración universal de los Derechos Humanos.

Este consenso moral mínimo es imprescindible para la gobernabilidad democrática en el mundo. Los Derechos Humanos (DDHH) conforman un concepto histórico que aparece con el tránsito a la modernidad y que sustituye la idea del derecho creado por Dios y desarrollado por el legislador humano. Ver una clasificación de los mismos en la Figura 19.

Lo que hoy se conoce como Derechos Humanos arranca en el siglo XVIII tras las revoluciones americana (1776) y francesa (1789). En este momento histórico aparece la primera generación de DDHH: derechos civiles y políticos (autonomía para garantizar el desarrollo de los individuos, seguridad jurídica). Más adelante se desarrollarán los derechos de participación.

A finales del siglo XIX y principios del XX, debido al auge del movimiento obrero y a la creación de partidos de ideología socialista, aparece una segunda generación de DDHH. Se basan en la idea de que los derechos civiles y políticos se quedan en meras libertades formales si no se garantizan los derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de, entre otros, el derecho de acceso a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo, etc. No son derechos de autonomía y, de manera secundaria de participación, sino que exigen que el estado preste unos servicios determinados para garantizarlos. Esto explica el cambio de modelo de estado: del estado liberal de Derecho al estado social de Derecho.

Esta etapa culmina con la creación del Sistema de Naciones Unidas (1945), la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A partir de los años 70, nuevos derechos tratan de responder a los retos globales que tiene planteados la comunidad internacional: Derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad. Su cumplimiento escapa de los límites del estado y exige respuestas coordinadas de todos los actores de la sociedad internacional. Los Estados, principales creadores del Derecho Internacional, se muestran reacios a su reconocimiento en otro instrumento que no sean resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Los retos relativos a los Derechos Humanos por lo que respecta a la gobernabilidad mundial, son (Gómez, 1999):

Establecer una **concepción amplia y comprensiva** de los Derechos Humanos, que son interdependientes e indivisibles. Hay que proteger no sólo los de la primera generación, sino también los económicos, sociales y culturales y los de la tercera generación.

Lograr una verdadera **concepción universal**. Frente a los postulados del relativismo cultural que defiende que los derechos humanos no pueden prevalecer sobre las prácticas sociales y culturales de las distintas comunidades, tiene que prevalecer el diálogo, el respeto activo que lleve a asegurar la dignidad de la persona en cualquier geografía y cultura.

Considerar los efectos de la globalización sobre los Derechos Humanos en dos direcciones: por un lado, ser consciente de la amenaza que supone el actual modelo globalizador para el disfrute de muchos derechos humanos y, por otro, recoger las oportunidades que aquél brinda para su universalización.

Son muchas las organizaciones que intentan realizar un seguimiento de la situación de los DDHH, denunciando la falta de respeto a los mismos por parte de los Estados; entre ellas cabe destacar el informe anual de Amnistía Internacional.

III.b Los sectores sociales

Siguiendo el concepto amplio de gobernabilidad del PNUD, la gobernabilidad abarca al Estado pero lo trasciende al considerarlo integrado en un contexto de relaciones internacionales intenso y, al mismo tiempo, estructurado en tres sectores: el público, el privado y la sociedad civil.

A continuación se describen brevemente las características generales de cada uno de ellos (Ortega, 1994). Los tres tienen una amplia representación en la esfera internacional, por lo que es clave situar el papel de cada uno de ellos ante el planteamiento de la gobernabilidad a escala mundial. El siguiente apartado presenta de forma resumida los principales actores gubernamentales de la esfera internacional vinculados a la gobernabilidad global.

El **primer sector** está formado por las instituciones políticas y el sector público, es decir, gobiernos (supranacionales, nacionales, locales...), partidos políticos con representación en las instancias de decisión, administraciones públicas (sistema judicial, policial, etc.), servicios públicos (sistema sanitario, educativo, etc.) y empresas públicas (relacionadas habitualmente con los servicios públicos).

El **segundo sector** está formado por los agentes económicos, y se caracteriza por realizar actividades con una finalidad de lucro, incluye las empresas privadas (manufactureras, bancarias, cooperativas, comerciales, etc.) y el sector informal del mercado.

Período	Generación	Derechos	Proceso
Siglo XVIII	Primera	Civiles y Políticos	Positivación
Siglo XX (inicio)	Segunda	Sociales, Económicos y Culturales	Generalización
Siglo XX (años 70)	Tercera	Desarrollo, Paz, Medio Ambiente, Patrimonio Humanidad	Internacionalización

Figura 19 Cuadro resumen con la evolución de los derechos humanos. Fuente: Elaboración propia.

El **tercer sector**, también conocido como sociedad civil, es una instancia intermedia entre el individuo y el Estado, abarca grupos, tanto organizados como no organizados, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones deportivas, de ocio, clubes sociales, movimientos sociales, juveniles, artísticos, institutos científicos, sindicatos, asociaciones profesionales, vecinales, etc.

Existen tres tipos de teorías principales para explicar la existencia del tercer sector:

Teorías basadas en los fallos del primer sector: Las acciones del primer sector se deciden mediante mecanismos de elección colectiva basados en la mayoría, no en la unanimidad. Por ello la sociedad civil se organiza para cubrir los fallos cualitativos y cuantitativos del sector público.

Teorías basadas en los fallos del segundo sector: el afán de lucro del segundo sector provoca a menudo la marginación de sectores sociales con escaso poder adquisitivo, que puede ir desde la prestación inadecuada de los servicios a la cancelación de los mismos. En ciertos sectores considerados de servicios básicos, como el agua, el saneamiento o el suministro energético, la característica no lucrativa del tercer sector actúa como garantía de que sólo se busca una prestación adecuada.

Teorías basadas en la idiosincrasia del tercer sector: Hay una serie de actividades que desempeña mejor el tercer sector por proximidad a los problemas, a sus causas y a sus consecuencias, y porque permiten la implicación de los individuos de forma libre. En este tercer caso el Estado sólo tiene que dar apoyo y cubrir posibles fallos del tercer sector (sostenibilidad de las estructuras, coordinación, etc.).

Dentro del tercer sector las formas de organización son diversas en tamaño y grado de formalización; así podemos hablar de movimientos sociales, de redes, de observatorios, de asociaciones y fundaciones, etc. Los movimientos sociales son el grado más cercano a un estado de la opinión pública sobre una cuestión, engloban diferentes tipos de organizaciones e individuos a título personal. Las redes suelen estar formadas por diferentes nodos que con autonomía persiguen unos fines similares y se complementan unos a otros; mientras que los observatorios se aproximan a las funciones de estudio, investigación y difusión de los departamentos universitarios. Estas formas de organización suelen ser jurídicamente asociaciones o fundaciones. Las primeras son organizaciones que deben responder a una asamblea integrada por todos sus socios o miembros. Las fundaciones, en cambio, responden al patronato, integrado por miembros definidos durante la creación de la fundación.

Destacan en la sociedad civil por su grado de organización y formalización de objetivos y estrategias las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Según la OCDE (1988) "La ONG es una organización fundada y gobernada por un grupo de ciudadanos privados con un declarado propósito filantrópico; en cambio, el BM (1990) las define como "Organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, brindar servicios sociales básicos o realizar actividades de desarrollo de la comunidad"

La caracterización de las ONG como "no gubernamental" surge de la acción en el campo internacional, para diferenciar las acciones impulsadas por gobiernos de las que no lo son. También se las define como no lucrativas, es decir, sus miembros no se reparten los beneficios, sino que se reinvierten en los objetivos de la propia entidad.

Capital social

El capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor decisivo para que las comunidades humanas prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma del número de organizaciones e instituciones que configuran una sociedad, sino la red de relaciones formales e informales que las agrupa.

Una noción restringida del capital social es aquella que lo considera como una serie de asociaciones horizontales entre personas que incluyen redes sociales y normas asociadas que afectan a la productividad y el bienestar de la comunidad. Las redes sociales pueden aumentar la productividad al reducir los costos asociados al establecimiento de negocios. El capital social facilita la coordinación y la cooperación. Sin embargo, el capital social también tiene una importante desventaja: aquellas comunidades, grupos o redes que están aislados o tienen intereses exclusivamente locales o

contrarios a los de una sociedad (por ejemplo, cárteles de la droga, redes de corrupción) suponen un freno al desarrollo económico y social.

Una interpretación más amplia del capital social toma en cuenta tanto los aspectos positivos como los negativos, de manera que incluye las asociaciones verticales y horizontales entre personas, al igual que el comportamiento entre y dentro de las organizaciones, como por ejemplo las empresas. Este punto de vista reconoce que las relaciones horizontales son necesarias para dar un sentido de identidad y un propósito común. Pero también insiste en que sin formar relaciones que trasciendan varias divisiones sociales (por ejemplo, religión, etnia, status socio-económico), las relaciones horizontales pueden convertirse en una base para la búsqueda de intereses restringidos, que impidan el acceso a la información y a los recursos materiales que de otra manera pudieran ser de gran ayuda para el desarrollo de la comunidad (por ejemplo, la información sobre vacantes de trabajo o el acceso a crédito pueden convertirse fácilmente en informaciones privilegiadas).

III.c Organismos gubernamentales internacionales financieros

A continuación se describen las principales características de los dos organismos internacionales de carácter financiero más relevantes: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo del Banco Mundial (BM), estrechamente relacionados entre sí. También existen otros bancos y fondos regionales de importancia menor, que en general obedecen a los mismos principios y pautas de actuación.

III.c.1 El Fondo Monetario Internacional

El FMI, www.imf.org, fue creado en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods (EEUU). Actualmente está integrado por 181 países. La aportación económica de EEUU y de Japón es destacable dado que el reparto de poder está en función de las cantidades aportadas; así, los diez países más ricos disponen de la mitad de los votos. El FMI recibe críticas por esta falta de democracia interna. Según sus estatutos, el FMI es la institución encargada de regular y supervisar el sistema monetario internacional que se basaba en tipos de cambio fijos pero ajustables. El objetivo original era fortalecer las reservas de divisas, la capacidad importadora y de pago de la deuda externa y sostener el tipo de cambio de las monedas nacionales.

Esta situación se derrumbó con la crisis del petróleo de 1973 que dio lugar al sistema actual de tipos de cambio variable, muy inestable. Ante la nueva realidad económica internacional, a partir de ese año el FMI se centró en tres funciones: La vigilancia y supervisión de las economías de los países miembros, la asistencia técnica y la asistencia financiera. Ésta última consiste en los llamados créditos del FMI, concedidos a países que no pueden hacer frente a su balanza de pagos, o que estén acometiendo programas de ajuste y reforma económica. Conocidos bajo el nombre de Programas de Ajuste Estructural (PAE), estos programas constan de dos fases. En una primera fase de diagnóstico el FMI realiza un análisis del país en crisis económica y diagnóstica, habitualmente, que su moneda está sobrevalorada, que el endeudamiento externo se debe a una balanza de pagos negativa y que el sector público tiene excesivo peso en la economía (demasiadas empresas públicas, gastos sociales y déficit fiscal). En una segunda fase se emiten una serie de recomendaciones con el fin de que el mercado asuma el buen funcionamiento de la economía. Entre otras, se proponen medidas para hacer más competitiva la producción (control salarial, inversión extranjera, privatización de empresas públicas...) y reducir la inflación (subida de los tipos de interés, menor gasto público, mayor recaudación impositiva, menor circulación de moneda, etc.) para equilibrar la balanza de pagos.

Durante las décadas de 60 y 70, los países en desarrollo recurrieron poco a la asistencia financiera del FMI, prefiriendo sobre todo, el endeudamiento externo. La crisis de la deuda cerró abruptamente las fuentes de capital habituales y a partir de 1982 la mayoría de los países en desarrollo se vieron obligados a recurrir al FMI, quien les impuso los programas de estabilización y ajuste estructural. Estas estrategias del FMI fueron consensuadas con el BM (en lo que se denomina *Consenso de Washington*) y guardan una estrecha relación con los problemas de la deuda externa.

Las consecuencias de los PAE son fáciles de imaginar. De hecho, para mitigar el impacto de los PAE, actualmente se acompañan de los denominados Programas de Acción para Mitigar los Costes Sociales del Ajuste (PAMSCAD, en inglés). Sin embargo, después de más de quince años de aplicar

estas políticas de ajuste, su principal objetivo, el restablecimiento de una balanza de pagos equilibrada, no se ha alcanzado. Diez consecuencias contrastadas de los PAE han sido:

- Paro masivo para los empleados y empleadas de los sectores públicos.
- Precariedad laboral, sobre todo de empleos femeninos, y multiplicación de nuevos tipos de empleos con salarios muy bajos.
- Debilitamiento de la acción sindical y desaparición progresiva de normas laborales.
- Recortes en los presupuestos sociales y privatización de los sectores de los servicios públicos.
- Escasez de productos alimentarios básicos, ya que la producción de alimentos disminuye y los cultivos de exportación ocupan cada vez más tierras.
- Degradación del medio ambiente.
- Devaluación de la moneda, que provoca dramáticos aumentos de precios de los alimentos y otros suministros básicos, como el combustible.
- Aumento del analfabetismo.
- Deterioro de la salud de la mayoría de la población, pero en particular de la salud de las mujeres y los niños. Así, se da la reaparición de enfermedades que ya habían sido erradicadas (como la tuberculosis, el cólera, etc.).
- Restricciones en los créditos y subsidios para pequeños productores, mientras aumentan los apoyos para la producción de la gran agroindustria.

III.c.2 El Grupo del Banco Mundial

El Banco Mundial (BM), www.bancomundial.org, también fue creado en 1944 en la conferencia de Bretton Woods. Algunas propuestas iniciales, como las del economista Keynes, planteaban la creación de un gran fondo multilateral de inversiones cuyo primer objetivo sería la reconstrucción de los países devastados por la II Guerra Mundial. Esta propuesta fue rechazada, y en su lugar se creó una institución más modesta, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Puesto que el Plan Marshall (iniciativa bilateral de los EEUU) fue quien finalmente acometió la reconstrucción europea, el BIRF se orientó a los países en desarrollo.

En los años 50 y 60 el BIRF dirigió sus inversiones hacia proyectos de infraestructuras, transportes y comunicaciones. Así, se construyeron carreteras, presas y centrales eléctricas sobre todo. Simultáneamente nacieron otras organizaciones afines que se agrupan bajo el nombre de Grupo del Banco Mundial (BM). A partir de los años 70 el BM invierte también en desarrollo rural y programas sociales. En esta época, el grupo de organismos que integran el BM se constituyó en el principal agente de cooperación al desarrollo por lo que se refiere al volumen de recursos, entre créditos, donaciones y garantías de crédito e inversión.

En los años 80 el BM introdujo un nuevo instrumento financiero: los “créditos de ajuste estructural”, los cuales en lugar de vincularse a proyectos concretos, se otorgan a cambio de un programa de reformas estructurales en la economía, consistentes en amplias medidas de liberalización económica y apertura comercial, con el objetivo último de asegurar el pago de la deuda. Es una estrategia semejante a la empleada por el FMI. A lo largo de los años ochenta, más de cien países en desarrollo adoptaron este tipo de programas.

En los años 90, el BM abordó dos retos: en primer lugar, la compleja conversión de las economías planificadas de los países del Este y las antiguas repúblicas soviéticas en economías de libre mercado; en segundo lugar, las reformas internas necesarias y la reorientación de las políticas de la institución, con el objetivo de seguir manteniendo un papel destacado en el sistema internacional de financiación y ayuda al desarrollo.

De entre las publicaciones del BM destaca el Informe Anual sobre el Desarrollo Mundial, publicado desde 1978. El BM publica también el informe anual “Global Development Finance”, en el que se examina el comportamiento de los flujos financieros destinados a países en desarrollo.

El Grupo del BM está formado por las cinco organizaciones siguientes:

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Creado en 1944. Su función consiste en otorgar créditos a gobiernos e instituciones públicas de países en desarrollo, con un tipo de interés cercano al mercado. La mayoría de los créditos se destinan a los sectores de energía,

transporte y comunicaciones, desarrollo rural y reforma económica, en este último caso a través de programas de ajuste estructural.

Asociación Internacional de Fomento. Creada en 1960. Su cometido es otorgar créditos concesionales (es decir, en condiciones financieras mejores que las de mercado) a los gobiernos e instituciones públicas de los países menos avanzados.

Corporación Financiera Internacional. Creada en 1956 con la función de apoyar al sector privado de los países en desarrollo mediante créditos de largo plazo, adquirir directamente acciones y garantías de crédito e inversión; y evaluar los proyectos en función de su rentabilidad.

Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Creado en 1988 con la misión de ofrecer garantías de inversión para proteger los activos de las compañías que invierten en los países en desarrollo frente a los *riesgos políticos*.

Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión. Creado en 1966. Tiene por función principal promover la inversión extranjera directa en países en desarrollo. Proporciona servicios de conciliación y arbitraje.

Las estrategias del BM han originado un intenso debate público, cuyas críticas proceden tanto del seno del BM como de fuera. Entre los informes críticos internos más conocidos está el Informe Wapenhans, encargado por la presidencia del Banco Mundial en 1992. Se trató de un informe "interno y secreto" realizado por Wapenhans sobre la calidad de los proyectos financiados por el Banco Mundial. Este informe se filtró, revelando entre otras cosas que la propia institución consideraba que el 37% de sus proyectos eran un fracaso total. El informe denunciaba también que la propia estructura del BM presionaba a sus funcionarios a conceder préstamos, induciéndoles a financiar grandes proyectos de desarrollo, en vez de los proyectos de pequeña escala, generalmente más eficaces y menos dañinos para el medio ambiente.

Los puntos más controvertidos de la política económica del BM son:

Soberanía. Las condiciones impuestas a los países en desarrollo por los planes de ajuste estructural limitan la soberanía de sus gobiernos en relación con la política económica y social.

Coste social. Estos planes conllevan un fuerte coste social, pese a que suelen restablecer los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento. El BM ha incluido desde 1990 la reducción de la pobreza entre sus objetivos prioritarios, pero la estrategia adoptada consiste en políticas compensatorias de corto plazo; y, a medio y largo plazo, reducción del gasto público en los sectores sociales y privatización paulatina de los servicios de salud y educación. El alto coste social que esto supone no satisface ni a las agencias especializadas de la ONU, ni a muchas ONG y expertos.

Coste medio-ambiental. Los proyectos de construcción de infraestructura, desarrollo industrial y modernización agraria han tenido un alto coste ambiental. En los 80, las actuaciones en Indonesia, India y la Amazonía suscitaron una controversia que logró que se introdujera el factor ambiental y evaluaciones sistemáticas en los proyectos.

Gestión ineficiente. El citado Informe Wapenhans reveló serios problemas de gestión y supervisión interna de los proyectos financiados por el BM.

Falta de transparencia y democracia. El voto se asigna en función del capital desembolsado por cada país. Así, los países del G-7 tienen el 45 % de los votos y, entre ellos, EEUU tiene el 17%, lo cual le otorga la capacidad de vetar las decisiones importantes para las que hace falta un consenso del 85%, según los estatutos del BM. En respuesta a las críticas por la falta de transparencia, el BM abrió en 1994 un Centro de Información Pública.

Relación con Naciones Unidas. A pesar de que el BM es parte de la ONU desde 1947, funciona de manera autónoma y sus políticas se contradicen con las que impulsan otras agencias especializadas de ONU, como UNICEF o el PNUD. El BM no rinde cuentas ante los países miembros de la ONU.

Futuro incierto. Los flujos de capital han experimentado un crecimiento espectacular desde 1990. Actualmente, ciertos economistas liberales afirman que la inversión privada ya cubre las necesidades de capital de los países en desarrollo, por lo que las inversiones multilaterales del BM no son necesarias. Sin embargo, se sabe que la mayoría de los países en desarrollo no son atractivos para

la inversión privada. Por ejemplo, según datos de 1996 del BM, el 71% de los flujos de capital a las economías en desarrollo y en transición se concentran en tan sólo 12 países.

III.c.3 Banco Interamericano de Desarrollo

Entre los bancos regionales relacionados directamente con el BM, destacamos, a modo de ejemplo, algunas características del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), www.iadb.org.

Los dos objetivos principales del BID, establecidos en su estrategia institucional, son la equidad social y la reducción de la pobreza, y el crecimiento ambientalmente sostenible. El Banco trabaja en cuatro áreas prioritarias: Competitividad, modernización del Estado, programas sociales e integración regional. Es la principal fuente de financiamiento multilateral para proyectos de desarrollo económico, social e institucional en América Latina y el Caribe. Ocupa un papel de liderazgo en el proceso de la integración regional. Con sede en Washington D.C., está compuesto por tres instituciones:

El **Banco Interamericano de Desarrollo** que apoya el desarrollo socioeconómico de la región con préstamos a instituciones públicas y otorga financiación para algunos proyectos del sector privado, principalmente en los sectores de infraestructura y desarrollo de mercados de capital.

La **Corporación Interamericana de Inversiones**, una organización financiera multilateral que promueve el desarrollo económico a través del financiamiento de proyectos de la pequeña y la mediana empresa privada.

El **Fondo Multilateral de Inversiones**, fondo autónomo administrado por el BID, que promueve el desarrollo del sector privado, principalmente en el área de la microempresa.

III.d Organismos gubernamentales internacionales no financieros

Son aquellos organismos especializados en la concesión de ayuda no financiera, como la asistencia técnica, donaciones para proyectos, ayuda humanitaria y de emergencia y ayuda alimentaria. La mayor parte de estos organismos forman parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o mantienen acuerdos con ella.

Se ha incluido en este apartado la Organización Mundial del Comercio (OMC), foro en el que se intenta acordar la aplicación de medidas económicas liberales a escala mundial, y cuyas decisiones político-económicas tienen un elevado impacto en la gobernabilidad a escala nacional y local.

III.d.1 La Organización de Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas, www.un.org, fue creada en San Francisco en 1945 por las 51 naciones aliadas vencedoras de la II Guerra Mundial, con la idea de que la situación que se había vivido no sucediera nunca más. Es la organización mundial más destacada y representativa.

En los años 50 se establecieron los primeros programas de asistencia técnica, se propuso un fondo de inversión multilateral que no llegó a materializarse y se crearon las comisiones económicas regionales para Europa, Asia Occidental, Asia-Pacífico, África, y América Latina y el Caribe (CEPAL, www.cepal.org).

Los principales organismos actuales del sistema de Naciones Unidas la ONU son los siguientes.

La **Asamblea General**, órgano principal de deliberación, formado por todos los Estados miembros. Tiene sesiones plenarias y algunas comisiones (cuestiones económicas y financieras, cuestiones jurídicas, territorios bajo tutela y territorios no autónomos, etc.)

El **Consejo de Seguridad**. Su función es mantener la paz y seguridad internacionales. Está formado desde 1963 por 15 miembros, de los cuales 5 (Francia, EEUU, Rusia, Reino Unido y China) son permanentes y los diez restantes son elegidos por la Asamblea General para dos años. Según la Carta de Naciones Unidas, www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm, todos los miembros tienen la obligación de acatar las decisiones del Consejo.

Es el órgano permanente responsable de la construcción de la paz y seguridad mundiales (aunque en los últimos años haya cambiado significativamente el término “construcción” por “mantenimiento”), para lo cual utiliza diferentes instrumentos: comisiones de investigación, propuestas de resolución de conflictos a las partes, relatores especiales, sanciones, embargos económicos o de tráfico de armas, así como medidas coercitivas (militares o de otro tipo) contra un Estado. Aunque durante la Guerra Fría su actuación estuvo paralizada por el derecho de veto siempre que se veían afectados los intereses de alguna de las superpotencias, su papel se ha revalorizado en los 90, siendo el órgano principal de la ONU, si bien es cierto que las intervenciones de la OTAN y EEUU, sin su preceptivo aval, a finales de los 90 e inicios del siglo XXI en diversos conflictos ha debilitado su papel.

El **Consejo Económico y Social**. Bajo la autoridad de la Asamblea General, coordina las actividades económicas y sociales de la ONU y de las agencias especializadas. Está compuesta de varios órganos: comités permanentes para cuestiones diversas, comisiones económicas regionales y comisiones técnicas (de Derechos Humanos, de Desarrollo Social, etc.)

El **Tribunal Internacional de Justicia**. Es el principal órgano judicial de la ONU. Con sede en La Haya, agrupa a todos los Estados miembros y puede incluir también a Estados no miembros. Está formado por 15 magistrados independientes elegidos por 9 años por la Asamblea General, sin tener en cuenta su nacionalidad. El tribunal dirime las diferencias jurídicas que le someten los Estados.

El **Consejo de Administración Fiduciaria o de tutela**, encargado de supervisar la administración de los territorios en fideicomiso. Su función se ha declinado a medida que ha finalizado la descolonización, ya que de los 11 territorios en fideicomiso iniciales sólo queda uno, las Islas del Pacífico (Micronesia)

La **Secretaría**. La Secretaría asume las funciones administrativas de la ONU. Su secretario general es nombrado por la Asamblea General a propuesta del Consejo de Seguridad

Cabe destacar que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, a pesar de que sus decisiones son tomadas mediante la votación de todos los países miembros, sólo puede emitir recomendaciones. Es decir, sus decisiones no son obligatorias. La ONU ha sido el escenario político de muchas iniciativas de los países pobres, un foro en el que se han discutido reformas de las políticas internacionales y del sistema económico internacional, que no han podido ser llevadas a cabo.

Por otra parte, la ONU convoca Conferencias Internacionales que abordan todos los temas principales de la agenda del desarrollo económico y social. Desde el punto de vista del desarrollo cabe destacar la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín (1995), la Cumbre Social en Copenhague (1995), y la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992). Las Conferencias de la ONU han dado énfasis a las dimensiones sociales, ambientales y culturales, desafiando abiertamente la ortodoxia económica liberal de los países hegemónicos de Occidente.

La ONU se enfrenta a algunos problemas a la hora de aplicar sus políticas. Entre ellos, cabe destacar los derivados de la coordinación, la burocratización y la falta de recursos económicos, debida ésta en gran medida al impago de la cuota de algunos países miembros.

Principales agencias especializadas de la ONU

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, www.undp.org. Origen 1966. Sus ámbitos de trabajo son: la reducción de la pobreza, la conservación y mejora del medio ambiente, la promoción de la mujer, la democratización, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Lleva a cabo Programas-País que identifican prioridades de la asistencia de acuerdo con cada gobierno. Otros programas son: el Fondo de Capital de las N.U. (que incluye canje de deuda por medio ambiente) y el Fondo de Desarrollo de la Mujer de las N.U. Desde 1990 el PNUD elabora un informe anual, el Informe sobre Desarrollo Humano, referencia obligada para contrastar las informaciones de los organismos de Bretton Woods (FMI y BM). Este informe incorpora nuevos indicadores sobre la noción de desarrollo como el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, www.unhcr.ch. Origen 1951. Sus funciones son prestar protección y asistencia a las personas amparadas por la Convención Internacional relativa al Estatuto del Refugiado de 1951 (no quedan contemplados los desplazados internos dentro de los propios países). Entre las actividades de ACNUR está la

búsqueda de soluciones duraderas a la situación de los refugiados través de operaciones de repatriación o reasentamiento.

Hábitat: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, www.habitat.org. Creada tras la primera Conferencia de NU sobre asentamientos humanos en Vancouver, Canadá, 1978. Es la agencia principal para las actividades en materia de vivienda, urbanismo, política municipal, medio ambiente, infraestructura y servicios relacionados con los asentamientos urbanos. Actualmente trabaja en la Agenda Hábitat, plan de la II Conferencia de N.U. sobre Asentamientos Humanos de Estambul (1996). Dicha agenda comprende dos grandes estrategias: "Albergue Adecuado para todos" y "Desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización". Ha publicado un interesante informe en 1996: "An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements".

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, www.pnuma.org. Creada tras la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre Medio Ambiente. Trabaja en la ejecución de la Agenda 21, plan elaborado por la Conferencia de Río de 1992 sobre Medio Ambiente (denominada también la Cumbre de la Tierra). En la Agenda 21 se incluyen compromisos para elaborar estrategias de desarrollo sostenible y enfrentar problemas globales de medio ambiente.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, www.unicef.org.co. Origen 1946. Tiene un mandato a favor de la supervivencia, protección y desarrollo de la infancia, que se traduce en actividades de promoción y defensa de los derechos de la infancia, las mejoras en su salud, escolaridad y nutrición, y atención a los sectores más vulnerables. Entre las actividades realizadas por UNICEF destaca el Programa Ampliado de Inmunización, que logró aumentar el porcentaje de niños vacunados de las principales enfermedades evitables de un 5% a un 80% en los países en desarrollo entre 1974 y 1991. Tras ser una voz crítica en los 80 contra los efectos sociales de la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural, desde los años 90 UNICEF tiene dos grandes metas: la aplicación de la Convención de los derechos del Niño y el cumplimiento de las metas de desarrollo social de la infancia fijadas en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia celebrada en Nueva York en 1990.

PMA: Programa Mundial de Alimentos, www.wfp.org. Origen 1963. Sus objetivos son: otorgar ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social, satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados y en las situaciones de emergencia, promover la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres y promover la seguridad alimentaria mundial.

FNUAP: Fondo de Población de las Naciones Unidas, www.unfpa.org. Origen 1969. Presta asistencia técnica y financiera para que los países en desarrollo puedan mejorar sus políticas de población y sus servicios de salud reproductiva y planificación familiar. Se orienta actualmente por las decisiones de la Cumbre de El Cairo (1994) sobre Población y Desarrollo. Elabora anualmente el informe El Estado de la Población Mundial.

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, www.unctad.org. Órgano permanente de la Asamblea General de Naciones Unidas creado en 1964. Es la institución a través de la cual los países en desarrollo expresaron su deseo de reformar las relaciones comerciales internacionales, al considerar que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que posteriormente ha dado origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC), no permitía su participación adecuada. Sin embargo, la reforma global a la que aspiraban los países fundadores no se ha llevado a cabo y el papel decisivo en las políticas comerciales lo ha desempeñado el GATT. La UNCTAD pretende fortalecer las capacidades institucionales y de negociación de los países en desarrollo para ampliar y diversificar sus exportaciones. Elabora un informe anual sobre comercio y desarrollo, otro sobre inversiones y otro sobre los países menos desarrollados.

III.d.2 Organismos relacionados con la ONU

Existen 14 organizaciones internacionales autónomas con acuerdos especiales con la ONU. Se destacan a continuación las más relevantes desde el punto de vista del Desarrollo Humano y Sostenible.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, www.fao.org. Origen 1945. Su objetivo inicial era promover la cooperación internacional en materia de agricultura y alimentación, fomentar el desarrollo rural y eliminar el hambre y la desnutrición. Sus actividades se

centran en la reforma agraria, el desarrollo rural, la investigación agrícola, la lucha contra las plagas, la conservación de los suelos y recursos energéticos, el uso controlado de agroquímicos, etc.

OIT: Organización Internacional del Trabajo, www.ilo.org. Origen 1919. Tiene como objetivo promover la justicia social y el pleno empleo, mejorar las condiciones de trabajo y la protección social, prestar asistencia para promover el empleo productivo y mejorar la legislación laboral. Tiene una singular estructura tripartita en la que están representados los gobiernos, las organizaciones patronales y los sindicatos de todo el mundo. En los años noventa la OIT ha identificado tres áreas prioritarias: democratización, reducción de pobreza mediante creación de empleo y protección de los trabajadores, especialmente los niños.

OMS: Organización Mundial de la Salud, www.who.int. Origen 1948. Sus principales áreas de actividad son: establecer normas internacionales en materia de salud, fortalecer los sistemas nacionales de salud, desarrollar programas para erradicar la enfermedad, y transferir información y tecnología apropiada en el ámbito de la salud.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, www.unesco.org. Origen 1945. Su principal objetivo es contribuir a la paz mundial y la afirmación de los derechos humanos a través de la cooperación en materia cultural, científica, educativa y de comunicación.

III.d.3 Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial de Comercio (OMC), www.wto.org, es la institución multilateral encargada de establecer las reglas del comercio internacional y resolver los desacuerdos comerciales. En esta tarea sucede desde 1955 al Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT), que funcionaba desde 1947. Actualmente incluye a 145 países y su sede está en Ginebra (Suiza).

La OMC ha sido usada para impulsar e imponer un conjunto cada vez más amplio de políticas en materia de comercio, inversiones y desregulación, que exacerban las desigualdades entre el Norte y el Sur, y entre ricos y pobres en cada país.

En la OMC (y antes en el GATT), a diferencia de las instituciones de Bretton Woods, cada país tiene el mismo peso en las votaciones. Tras esta apariencia de democracia formal se esconde a menudo la tiranía de los mercados, que otorga una capacidad de decisión real proporcional a la potencia económica de cada país. Los países desarrollados son los que mandan, por lo que se trata más de una oligarquía que de una verdadera democracia.

IV DESARROLLO

En los temas anteriores se ha puesto encima de la mesa la creciente desigualdad e interrelación en la que estamos inmersos y ha introducido la reflexión sobre la gobernabilidad mundial. Bajo cualquier análisis de la situación actual del mundo que pretenda ahondar en las causas de las desigualdades y proponer acciones correctoras subyace, explícitamente o no, una concepción de qué es bueno y malo, deseable y no deseable. Es decir, una ideología acerca del desarrollo. En este tema se profundiza en este concepto, presentando diversas acepciones del término.

Tras la palabra desarrollo se esconden multitud de conceptos diferenciados, sobre los que se han elaborado diferentes teorías económicas que explican el porqué de dicho desarrollo o falta del mismo. La importancia de profundizar en el concepto mismo radica en que esas teorías son el apoyo para definir las estrategias de actuación políticas y macroeconómicas, así como actuaciones concretas de cooperación internacional. Así pues, no es neutral, sino que depende fundamentalmente de posiciones ideológicas individuales y colectivas en diferentes contextos geográficos e históricos. Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, el cual responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas. En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que la comunidad se propone como meta.

Se puede afirmar que generalmente el término 'desarrollo' señala un proceso social amplio caracterizado por ser *inducido* por el ser humano (lo que lo diferencia del concepto de evolución); por basarse en el *cambio*, y por estar orientado a *mejorar situaciones* existentes (lo que refleja cierta fe en la capacidad de las sociedades para conducir su destino). Precisamente la postura sobre el último punto, tanto por el concepto de mejora como por las connotaciones implícitas sobre la forma de conseguirlas, es la que conforma las distintas acepciones de desarrollo. Estas acepciones han ido evolucionando con el tiempo, coexistiendo hasta el día de hoy, siendo algunas incompatibles entre sí, otras complementarias. En algunos casos se utiliza como sinónimo de crecimiento económico, mientras que en otras se incluye el bienestar de la población, la satisfacción de las necesidades básicas o el aumento de las potencialidades individuales y colectivas a diversos niveles.

A continuación, tras una reflexión sobre el desarrollo como derecho humano, se presentan los distintos conceptos tomando como hilo argumental la aparición histórica y la aceptación internacional de cada uno de ellos. Posteriormente se repasan las diferentes teorías económicas del desarrollo, que suponen una profundización en las diferentes explicaciones generales sobre la desigualdad que se han expuesto en el tema dedicado al Estado del Mundo.

El derecho al desarrollo

Un hito hacia la universalización de los derechos humanos, con especial trascendencia en el debate sobre el desarrollo y la cooperación, lo constituye la Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1986 (Chueca, 1997). En la Declaración se define el desarrollo como "un proceso global, económico, social, cultural y político que tiende a la mejora constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan".

El artículo 1 vincula derechos humanos y desarrollo, entendido éste como: "derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él." Se establece así un vínculo entre el respeto a los derechos humanos y el desarrollo, incorporando la participación como medio esencial para la promoción del desarrollo y para asegurar la plena realización de los derechos humanos (Gómez, 1999). A partir de la formulación de la declaración, el valor jurídico del derecho al desarrollo es un tema controvertido en la doctrina que para algunos es mera retórica y para otros constituye un derecho subjetivo, que se puede exigir y cuyos titulares son los estados y las organizaciones internacionales, por un lado, y los pueblos y las personas, por otro.

IV.a Desarrollo económico

El concepto de desarrollo nace en el marco de la ciencia económica, en los siglos XVII-XVIII. Bajo este enfoque se identifica desarrollo económico con crecimiento económico, se subraya la generación de riqueza como elemento clave del mismo y se toma como unidad de referencia el estado. Se asume implícitamente que cuanto mayor sea el crecimiento económico, mayores son las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los países. Desde un punto de vista teórico, el crecimiento económico se define como el crecimiento del PIB real de un país (en términos de los precios de un año base, de forma que se limita el efecto de la inflación) en un período de tiempo determinado.

A. Smith, 1723 – 1790, es pionero en analizar la formación de la riqueza, aunque sin utilizar el concepto de desarrollo. En *La Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones* (1776) se posiciona situando el interés particular como eje del interés colectivo: “[el interés particular] sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste como en muchos casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Mas no implica mal alguno para la Sociedad... pues al perseguir su propio interés, promueve el de la Sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios. No son muchas las cosas buenas que vemos ejecutadas por aquellos que presumen de servir sólo el interés público”.

J. Schumpeter fue uno de los primeros autores en definir el término desarrollo en *Teoría del Desarrollo económico* (1911), con un enfoque claramente empresarial: “El desarrollo se define por la puesta en práctica de nuevas combinaciones. Este concepto cubre los cinco casos siguientes: 1) La introducción de un nuevo bien o de una nueva calidad de un bien, 2) [...] de un nuevo método de producción, 3) [...] de un nuevo mercado, 4) La conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semi manufacturados o, 5) La creación de una nueva organización de cualquier industria [...] Llamemos empresa la realización de nuevas combinaciones y empresario a los individuos encargados de dirigir dicha realización”.

La identificación de desarrollo con crecimiento nace pues en un contexto de economía industrial que consideraba que el mercado permitiría, a través del derrame de beneficios y riqueza, que el crecimiento y el progreso se extendiese a todos los países. Esta visión es situada en el marco internacional por Wilson, presidente de los Estados Unidos, en uno de los 14 puntos con los que pretendía diseñar el nuevo orden posterior a la I Guerra Mundial: “[...] Pueblos incapaces aún de administrarse ellos mismos en las condiciones especialmente difíciles del mundo moderno, el bienestar y el desarrollo de estos países forman una misión sagrada de civilización.”

En la crisis económica de 1929, iniciada en la Bolsa de valores de Nueva York y que tuvo consecuencias que afectaron al mundo entero, los efectos traspasaron lo económico y llegaron a lo social, con la desocupación de muchos millones de personas. La gran crisis causó una reacción del pensamiento económico. Uno de los principales representantes, J. M. Keynes, 1883 – 1946, en su obra *Teoría general del Empleo, el Interés y la Moneda* (1936) abogó por la importancia de una política de los gobiernos y de los bancos centrales y en particular por el rol de las inversiones públicas para reactivar la economía y lograr el pleno empleo. Las ideas de J. M. Keynes provocaron controversia pero tuvieron una gran influencia en muchos países. Aunque esta visión incorpora el papel activo del sector gubernamental al planteamiento de A. Smith, el centro del concepto de desarrollo sigue siendo el crecimiento económico.

Esta concepción fue la dominante en el inicio de la cooperación internacional para el desarrollo después de la II Guerra Mundial. Las antiguas colonias, convertidas ya en estados independientes, no tenían el mismo ritmo de crecimiento que las metrópolis, por lo que el objetivo de la cooperación debía ser tratar de aumentarlo.

La persistencia de las desigualdades unida a la degradación ambiental provocó que durante los años 60 se pasase de una perspectiva económica del desarrollo a otra que incluye los aspectos sociales y culturales. Este enfoque, conocido como “enfoque de las necesidades”, fundamentó diversas críticas a las estrategias de cooperación basadas en el crecimiento económico. Se cuestionó la hipótesis de que el crecimiento económico generaba automáticamente disminuciones de la pobreza y se enfatizó la importancia de la distribución de los beneficios como factor importante para que el crecimiento se tradujera en menos pobreza. Frente a las hipótesis que consideraban como principal medio para el desarrollo la acumulación de capital físico y financiero, diversos estudios mostraron la importancia de acumular capital humano por la vía de la inversión en educación, desarrollo tecnológico, provisión de servicios de salud y de programas de nutrición.

Desde mediados de los 70 se empezó a considerar la importancia de las instituciones y del contexto social y cultural como determinantes del crecimiento económico. En 1974 G. Myrdal recibió el Nobel de Economía por su análisis pionero de la interdependencia de los fenómenos económicos, sociales e institucionales. Este galardón supuso un reconocimiento a la importancia de las instituciones y del contexto social y cultural como factores determinantes del crecimiento económico. En el prefacio de *El drama de Asia. Una investigación sobre la pobreza de las Naciones* (1968) escribió: "Mi viaje personal a través de la vida y el trabajo desde mi juventud, cuando mis intereses estaban centrados en la teoría económica en su sentido más estrecho, había formado en mí la firme convicción que los problemas económicos no pueden estudiarse en forma aislada sino en su contexto demográfico, social y político."

Así, el concepto de desarrollo económico tiene una connotación mucho más cualitativa que el concepto de crecimiento económico. El desarrollo económico implica una mejora en el bienestar de la población. Generalmente se mide utilizando como indicadores el crecimiento económico, el desempleo, la incidencia de la pobreza, los índices de mortalidad, la esperanza de vida, el acceso a la educación, la distribución de la riqueza, entre otros. El crecimiento económico no implica necesariamente una mejora del bienestar social, de la igualdad de oportunidades entre todos los miembros de la sociedad, mientras que el desarrollo económico sí pretende incluir estas variables. Sunkel y Paz (1973) proponen una acertada definición: "Desarrollo económico es un proceso de cambio social que hace referencia a una evolución deliberada que persigue como fin último la igualdad de oportunidades sociales, políticas y económicas en el plano social y en relación a las sociedades con patrones más elevados de bienestar".

IV.b Desarrollo sostenible

A partir de los años 70 se fue gestando el concepto de desarrollo sostenible, cuya aceptación por parte de la comunidad internacional se produjo a raíz de la presentación del informe Brundtland en 1987, y que condujo a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro en 1992. A continuación se describen los puntos más importantes de este proceso, finalizando con una breve aproximación al ámbito del desarrollo local, punto clave de la aplicación práctica de los principios del desarrollo sostenible.

IV.b.1 El Club de Roma

En 1968, por invitación del economista e industrial A. Peccei, se reunió en Roma un equipo pluridisciplinar de treinta personas para discutir el destino presente y futuro del *hombre*. Se creó el llamado Club de Roma. El Club encargó un informe a un equipo del Massachusetts Institute of Technology (MIT), bajo la dirección de D. L. y D. H. Meadows, que fue publicado en 1972 bajo el título de "Los límites del crecimiento".

El informe realizó un ejercicio de simulación utilizando métodos de Dinámica de Sistemas acerca de las posibles tendencias de futuro de la economía mundial. Sus conclusiones son notablemente pesimistas: de mantenerse las tendencias entonces vigentes de crecimiento poblacional, industrialización, contaminación, dotación de recursos y producción alimentaria, el planeta estaría abocado a alcanzar los límites de su crecimiento en el curso de los siguientes cien años. Para evitarlo, el informe sugiere la búsqueda de un equilibrio global, denominado "crecimiento cero", entre el entorno económico y el ecológico.

La postura defendida en dicho informe fue duramente criticada: analistas y responsables políticos del mundo en desarrollo interpretaron la propuesta del crecimiento nulo como una amenaza a sus posibilidades de desarrollo. Consideraban que la búsqueda del equilibrio estable entre la base material y el entorno físico debía pasar por una previa equiparación de los niveles de desarrollo de los pueblos. Por lo demás, se tachaba de hipocresía el hecho de que los países más contaminantes, países del Norte, fueran los que sugirieran un control sobre los procesos de contaminación y crecimiento del Sur.

El informe, pues, dejaba sin resolver un problema fundamental: la relación entre los niveles de desigualdad en términos de desarrollo de las diversas regiones del mundo y el objetivo del equilibrio ambiental en el ámbito internacional. Por una parte, resultaba evidente que eran los países más industrializados los máximos responsables del deterioro ambiental del planeta. Pero, junto a ello, la

pobreza generaba una presión sobre los recursos que podía dar lugar a procesos de deterioro irreversibles. Era necesario, pues, afrontar la desigualdad mundial y la pobreza, de forma concertada, si se quería enfocar de forma solvente el problema ambiental.

En 1972 R. Dubos y B. Ward publican *Una sola Tierra*, que da la voz de alarma sobre el impacto ambiental de las actividades humanas, y en 1975 se publicó un segundo informe encargado por el Club de Roma a M. Mesarovich y E. Pestel titulado *La humanidad en la encrucijada*, en el que se regionaliza el estudio del primer informe, considerando las grandes regiones mundiales existentes. Su dedicatoria "A las generaciones futuras", muestra la motivación profunda del estudio. Se habla por primera vez del surgimiento de un sistema global en el cual todas las naciones dependen de todas: "Al parecer, el sistema mundial que está surgiendo requiere de un punto de vista holístico del futuro desarrollo del mundo: todo parece depender de todo lo demás." Se planteaba la necesidad de crear conciencia respecto a que la única base de un verdadero desarrollo es preservar y aceptar la diversidad mundial, integrándola como un todo orgánico, bajo un punto de vista de relación sistémica.

IV.b.2 El informe Brundtland

En 1968, tuvo lugar la Conferencia intergubernamental para el uso racional y la conservación de la Biosfera, organizada por la UNESCO, durante la cual tuvo lugar una discusión temprana del concepto de desarrollo ecológicamente sostenible. En 1971 en Founex (Suiza) un grupo de expertos propone la integración de las estrategias ambientales y de desarrollo, y en 1972 tiene lugar en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente humano, en el que el concepto de desarrollo sostenible se utiliza para presentar una solución satisfactoria al dilema "Desarrollo contra Ambiente" y se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En 1983 se forma la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, la cual, en 1987 presenta el informe Brundtland.

Dos años antes, en 1985, la Comunidad Económica Europea ya había anticipado su preocupación por el logro de esta simbiosis, señalándose en la Declaración del Consejo de Europa las relaciones recíprocamente beneficiosas entre economía y medio ambiente. El Acta Única incluye "[...] la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperativa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo y de conformidad con ellas", y declara que "la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y las necesidades de proteger y mejorar el medio".

En el informe Brundtland, titulado *Nuestro futuro común* y elaborado en 1987 por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, se explicitan las bases del concepto de desarrollo sostenible: "El entorno, el medio ambiente (aire, agua) tiene una capacidad limitada de adaptación, de absorber impactos. Si destruimos el entorno, nuestros sucesores no se podrán desarrollar. Ante este problema se unen los conceptos de desarrollo y medio ambiente. Podemos hablar de desarrollo sostenible cuando existe un equilibrio dinámico entre población, capacidades del medio ambiente y vitalidad productiva."

Se definió desarrollo sostenible como aquel "que atiende las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de atender las suyas". Subyacen dos ideas esenciales en esta definición: la de las necesidades de los seres humanos y la de las limitaciones que la capacidad del medio impone a los humanos para responder a dichas necesidades, tanto en el presente como en el futuro.

Así, bajo un enfoque global, aparecen dos dimensiones en dicho concepto: la intrageneracional, que se concreta con la dinámica Este/Oeste, la separación Norte/Sur, etc., y la intergeneracional, que plantea la disyuntiva hoy/mañana en una determinada biosfera.

El informe Brundtland termina el capítulo sobre desarrollo sostenible diciendo: "La búsqueda del desarrollo sostenible requiere: un sistema político que proporciona una participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones; un sistema económico capaz de generar superávit y conocimiento técnico sobre una base autónoma y sostenida; un sistema social que procura soluciones a las tensiones que surgen de un desarrollo inarmónico; un sistema de producción que respeta la obligación de preservar la base ecológica del desarrollo; un sistema tecnológico capaz de buscar

permanentemente nuevas soluciones; un sistema internacional que asegure formas sostenibles de comercio y de finanzas; un sistema administrativo flexible y capaz de autocorregirse.”

En 1990 se creó el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, con sede en Canadá, en asociación con el PNUMA, y en 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro, la cual supuso la consagración mundial de la trascendencia del enfoque de la sostenibilidad. En el preámbulo de la conferencia queda constancia del propósito de alcanzar "acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial", y de que para ello "la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada", además: "los Estados deberán reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas".

El "Programa Agenda 21", que pretende orientar la aplicación de los Principios de la Declaración de Río, resalta la importancia que reviste para ello contar con Leyes y reglamentos adecuados considerados como los instrumentos más importantes para poner en práctica las políticas del Medio Ambiente y el Desarrollo.

La Conferencia de Río también adoptó un Plan de Acción, estructurado en 103 recomendaciones en torno a tres ejes:

Evaluación del medio (diagnóstico y revisión, investigación, vigilancia, intercambios de información)

Gestión u ordenación del medio (fijación de objetivos y planificación; consultas y acuerdos internacionales) y

Medidas auxiliares para la preservación (educación y capacitación, información pública, organización, financiación, cooperación técnica).

Desde 1992, el concepto de desarrollo sostenible ha ido impregnando la agenda de la política internacional, al tiempo que se ha ido ampliando desde la dimensión ambiental hacia aspectos socio-políticos (Derechos Humanos, igualdad de género, participación ciudadana, etc.), todos ellos tratados ampliamente en las sucesivas cumbres mundiales organizadas por la ONU. En 1995 la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social aprobó la Declaración de Copenhague, la cual dice: "Estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas".

Y en la Conferencia General de la UNESCO de 1997 se aprobó la Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales para con las futuras generaciones, que en su artículo 4 dice: "Preservación de la vida en la Tierra: Las generaciones actuales tienen la responsabilidad de legar a las generaciones futuras un planeta que en un futuro no esté irreversiblemente dañado por la actividad del ser humano. Al recibir la Tierra en herencia temporal, cada generación debe procurar utilizar los recursos naturales razonablemente y atender a que no se comprometa la vida con modificaciones nocivas de los ecosistemas y a que el progreso científico y técnico en todos los ámbitos no cause perjuicios a la vida en la Tierra."

IV.b.3 La economía ambiental y la economía ecológica

El concepto de desarrollo sostenible se centra en la condición básica de que cada generación deje a la siguiente un fondo de capital y de recursos naturales al menos igual al que ha recibido (Pearce, 1989). Existen dos teorías más recientes que relacionan la economía con la sostenibilidad en el medio ambiente: La economía ambiental y la economía ecológica

Según la economía ambiental, el desarrollo sostenible se concibe como un mecanismo de evaluación monetaria de los costos externos medioambientales (las llamadas "externalidades"). El sistema económico deberá asimilar estos costos por medio de impuestos (ecotasas) o subidas de precio, sin poner en peligro el crecimiento cuantitativo. Las externalidades, por su parte, han de ser asumidas por mercados abiertos y competitivos. Este enfoque asume que la lucha contra la pobreza se basa en la tradicional estrategia del crecimiento económico y no en la redistribución del beneficio.

La teoría económica ambiental es criticada por la economía ecológica en algunos puntos concretos, como las externalidades, que son a menudo imposibles de evaluar, ya que se desconoce el valor que las generaciones futuras asignarán a los actuales recursos. Pero esta teoría también hace una crítica más profunda: La búsqueda de una mayor equidad en las relaciones de intercambio es una cuestión ética y práctica. Si la transformación económica se basa exclusivamente en la monetarización de las externalidades y su repercusión en los precios, el mercado provocará nuevas desigualdades en la distribución de la renta.

Hoy día predomina la teoría económica ambiental. La ecológica busca su campo de acción en ámbitos locales.

IV.c El desarrollo local

En 1973 el PNUMA insistía en la suma de actuaciones locales como estrategia para el desarrollo. El llamado desarrollo local surge ante la incapacidad de los modelos de gobierno estatales y regionales para abordar con eficacia diferentes problemas, entre otros, la desocupación, la desindustrialización, la falta de inversiones productivas, la gestión ambiental, etc.

Las estrategias de desarrollo local se plantean como un consenso entre los diferentes actores locales: políticos, empresas, asociaciones, etc. El objetivo último es que el mayor número posible de ciudadanos ejerza un papel activo en la sociedad, tal y como recomienda la OCDE para la construcción de una sociedad activa.

En el desarrollo local prevalece la cooperación sobre la competencia; lo cual favorece las sinergias entre los diferentes actores y la optimización de recursos. Además se potencian los recursos endógenos y su transformación en el mismo lugar; así se descentraliza la producción y se favorece la producción artesanal. Por otro lado, el desarrollo local está fuertemente vinculado con el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales locales.

Existen diversos instrumentos internacionales relacionados con el desarrollo en la escala local, entre los que destacan el Programa Agenda 21 y el Programa para el Desarrollo Humano a nivel Local (Anti-poverty Partnership Initiative / Local Human Development Programme, APPI/PDHL). El PHDL es una iniciativa impulsada por el PNUD y diseñada para aumentar las capacidades a escala comunitaria, municipal y provincial para la dirección y gestión del desarrollo. Esta iniciativa se basa en la acción coordinada de la cooperación multilateral, bilateral y descentralizada con el objetivo de mejorar las economías locales, la cobertura de los servicios sociales, la igualdad de género y apoyar la descentralización.

IV.d Desarrollo humano

Con posterioridad al concepto de desarrollo sostenible y en paralelo con la adopción del Derecho al Desarrollo en el marco de los acuerdos internacionales, se ha consolidado el concepto de desarrollo humano. Desde mediados de los años 80 en el PNUD se estudian las estrategias de desarrollo más adecuadas para superar los desequilibrios generados por los programas de ajuste estructural en los países en vías de desarrollo, siguiendo las teorías del economista hindú Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998 (Renter, 2001).

El énfasis de estos esfuerzos se situaba en plantear el bienestar de los ciudadanos como principal objetivo de las políticas de desarrollo, pero un bienestar no solamente asociado a mayores niveles de ingresos. Desde esta óptica, el incremento de los ingresos económicos pasaba de ser el único objetivo de los procesos de desarrollo a transformarse en un medio para el mismo. Aún más, se cuestionaba la evaluación del bienestar asociada a valores materiales o financieros, rescatando una óptica que asocia el bienestar más bien con el uso que las personas dan a estos valores o recursos.

A. Sen (2000) ha realizado algunas de las mayores contribuciones al concepto de desarrollo humano al concebir el mismo como “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos y que se traduce en la libertad general que deberían tener los individuos para vivir como les gustaría”. Utilizando su terminología, el desarrollo está asociado y debe evaluarse en función de la ampliación de las libertades que los miembros de una sociedad disfrutaban: “En este marco, el crecimiento de los ingresos individuales es un importante medio para aumentar estas libertades, pero no el único. Igualmente, el grado en que tales ingresos pueden aumentar las capacidades de una

persona depende frecuentemente de su asociación con otras capacidades o de ciertos factores sociales, políticos o individuales.”

Por tanto, el desarrollo humano busca como objetivo final que las personas tengan las posibilidades y medios (capacidades) de elegir. Es decir, las metas finales de los procesos de desarrollo son definidas por las mismas personas en función de sus propios valores y, por tanto, las políticas de desarrollo deberían centrarse en generar o ampliar las capacidades humanas necesarias para tal fin (Max-Neef, 1994).

En principio, las oportunidades del ser humano pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, las tres más esenciales y comunes a efectos del desarrollo humano son:

Disfrutar de una vida prolongada y saludable.

Adquirir conocimientos.

Tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. Pero el desarrollo humano no termina allí; otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de Derechos Humanos.

La aportación del concepto de desarrollo humano es especialmente relevante por dos motivos principales: sitúa al ser humano como centro del proceso de desarrollo y no como medio para el logro de otros objetivos (Prats, 2001), como puede ser el crecimiento económico; además el desarrollo pasa a ser algo referente a las personas, y no a los países, en contra de la doctrina sobre el desarrollo desde A. Smith (Unceta, 1999).

En términos de evaluación y de diseño de políticas de desarrollo el enfoque de desarrollo humano plantea pistas muy importantes, ya que:

Propone como objetivo de los procesos de desarrollo la **ampliación de las opciones** (libertades) que tienen las personas. Así, los objetivos del desarrollo van más allá de lo económico y material (libertades políticas, capacidades sociales, etc.).

Reclama la importancia de las **particularidades locales y culturales** para diseñar las estrategias de desarrollo más adecuadas (se trata de generar capacidades para que la gente tenga una vida acorde a los valores que ella elija. Éstos, evidentemente, pueden estar muy influenciados por diferencias culturales, regionales, etc.).

La **participación** de las personas **en la vida pública** (diseño y aplicación de políticas públicas) es un factor central de esta forma de entender el desarrollo, pues así se pueden detectar sus demandas y aspiraciones. Es al mismo tiempo un objetivo del desarrollo humano, ya que amplía las oportunidades.



Figura 20 Ejes y dimensiones del desarrollo humano. Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo humano exige una articulación de esfuerzos y avances en todos los ámbitos, tiene **carácter integral y transdisciplinar**. Los instrumentos comprenden aspectos económicos, políticos, sociales e institucionales.

La **acción complementaria de los diferentes sectores sociales** es la que promueve mayores avances en el desarrollo humano: económico (lucrativo), social (no lucrativo) y político (institucional). Los múltiples actores del desarrollo deben articular lógicas de acción colaborativa entre ellos.

IV.d.1 Ejes y dimensiones

Para la comprensión del concepto de desarrollo humano puede ser útil describirlo a partir del esquema presentado en la Figura 20: seis dimensiones (seguridad, equidad, productividad, cooperación, autodependencia y sostenibilidad) agrupadas en tres ejes (condiciones previas, medios y fines) que mantienen una relación proyectual, es decir, dadas unas condiciones previas se pueden desarrollar unos medios que permitan alcanzar unos fines (Boni et al, 1997). Este enfoque requiere una reflexión sobre cada una de las dimensiones enumeradas a continuación.

Seguridad. Implica la protección de las personas contra amenazas a su supervivencia física. Las amenazas pueden ser de tipo militar, pero puede entenderse también como el acceso a los bienes que satisfagan necesidades básicas, como el agua potable, la comida, etc., y el respeto y protección de los Derechos Humanos.

Equidad. Supone la capacidad de ejercicio igualitario de participación tanto desde el punto de vista de los pueblos y estados, como de los individuos, sin sufrir discriminación por razón de raza, etnia, edad y género, es decir, la igualdad de oportunidades de la mujer y el hombre en los procesos de desarrollo. Es importante distinguir como mecanismos de inequidad, junto a la citada discriminación activa, la pasiva, como la invisibilidad de ciertos grupos para los medios de comunicación de masas o las instituciones públicas.

Productividad. Conlleva asegurar niveles de producción de bienes materiales suficientes para garantizar, como mínimo, la supervivencia colectiva. Todas las sociedades, independientemente del factor cultural, se preocupan por su supervivencia.

Cooperación. Representa la trama de estructuras sociales en las que las personas, como seres sociales, pueden participar, interactuar o colaborar con su comunidad. Es la fuerza que aglutina y compromete al individuo con la mejora de su entorno. Esta dimensión de la cooperación recibe también el nombre de capital social de un entorno. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible.

Autodependencia. Se trata del proceso capaz de fomentar, aumentar y potenciar la capacidad de autonomía de las personas para que participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas. Como proceso es dinámico, no estático y debe aplicarse a todas las escalas, desde el individuo a la colectividad. El proceso de autodependencia supone la ampliación de las capacidades, es decir, el aumento de las opciones para la toma de decisiones y, por tanto, de libertad y autonomía. Este concepto está ligado al de *empoderamiento*, habitual en cooperación al desarrollo.

Sostenibilidad. Esta dimensión implica que el proceso puede ser mantenido, tanto en el tiempo como en el espacio físico.

IV.d.2 Relación con el desarrollo sostenible

En algunos casos el concepto de desarrollo humano se complementa con otros de forma explícita, pues de hecho ya están incluidos, como por ejemplo: “desarrollo humano sostenible” o “con perspectiva de género”, para resaltar esas cualidades en un contexto concreto.

Una mención especial debe realizarse al vínculo entre desarrollo humano y desarrollo sostenible. La Figura 21 muestra distintos grupos de países en el plano IDH – huella ecológica. Esta visualización permite establecer una cierta relación inversa “real” entre ambos indicadores de desarrollo dado que constata como los países con mayor IDH son también los de huella ecológica más lejana de los

valores deseables desde un punto de vista de sostenibilidad. El vínculo de ambos indicadores con el desarrollo humano y el desarrollo sostenible permite diferenciar las estrategias prioritarias de cada enfoque: aumentar el IDH de ciertos países, en el primer caso, y reducir la huella ecológica de otros, en el segundo.

La huella ecológica es un indicador ambiental de carácter integrador del impacto que ejerce una cierta comunidad humana sobre su entorno. Se definió como "El área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistema acuático) necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico indefinidamente, donde sea que se encuentre esta área" (Wackernagel y Rees, 1996).

El cálculo de la huella ecológica tiene en cuenta que para producir cualquier producto, independientemente de la tecnología utilizada, se necesita un flujo de materiales y energía, producidos en última instancia por sistemas ecológicos; que se necesitan sistemas ecológicos para reabsorber los residuos generados durante la producción y el uso de los productos finales, y que se reducen los ecosistemas productivos al ocupar espacios con infraestructuras, viviendas, equipamientos, etc. Aunque este indicador integra múltiples impactos, hay que tener en cuenta que subestima el impacto ambiental real dado que no queda contabilizada la contaminación a excepción de la del CO₂ (es decir en el suelo, el agua, la atmosférica, etc.) y que se asume que las prácticas en los sectores agrícola, ganadero y forestal son sostenibles, esto es, que la productividad del suelo no disminuye con el tiempo.

El valor estimado de la huella ecológica se compara con la capacidad de carga local (las superficies reales disponibles de cada tipología de terreno productivo, cultivos, pastos, bosques, mar y terreno urbanizado) para conocer el nivel de autosuficiencia del ámbito de estudio. A nivel planetario, el valor de capacidad de carga es de 1.7 hec/hab, sensiblemente menor al de la huella ecológica media que está en 2.3 hec/hab, por lo que el desarrollo actual no es sostenible, pero además, como muestra la Figura 21, las diferencias entre países son enormes.

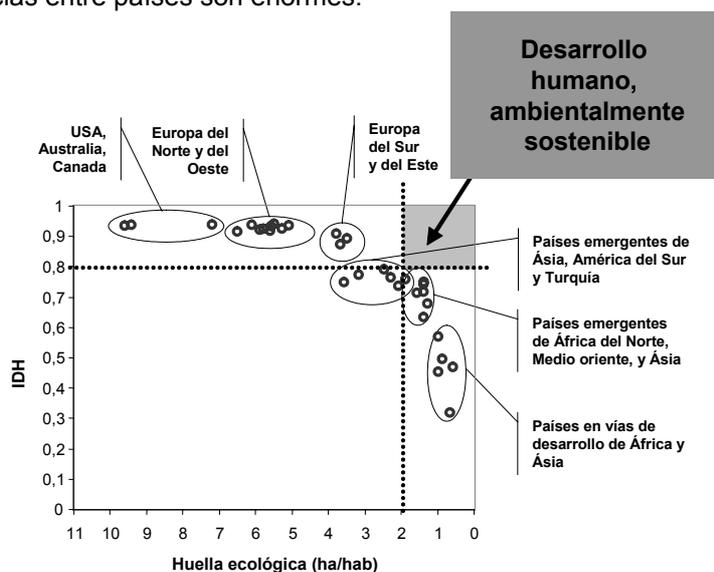


Figura 21 Relación entre IDH y huella ecológica para distintos grupos de países. Fuente: Thuillier et al. (2002).

IV.d.3 Informes e indicadores del PNUD

Desde 1990 el PNUD promueve activamente el concepto de desarrollo humano, en especial a través de la publicación de su informe anual sobre la situación mundial al respecto, además de publicar cada vez más informes nacionales y regionales. Estos informes han logrado poner en primer plano internacional diferentes aspectos del desarrollo, más allá del crecimiento económico, Suponiendo un contrapunto a las únicas estadísticas amplias sobre desarrollo disponibles hasta la fecha, los informes del Banco Mundial en función de la R_pC (Renter, 2001).

El Informe se ha centrado cada año en temas diferentes y ha presentado nuevos conceptos, criterios e indicadores, siempre con la preocupación de situar a las personas como sujetos activos del proceso de desarrollo. A continuación se citan las principales características de los informes de la década de los noventa, así como algunos de sus indicadores más relevantes.

1990. Concepto y medición del desarrollo humano. Contiene las bases teóricas y presenta los indicadores básicos como un enfoque novedoso respecto a los criterios exclusivamente económicos de los informes del Banco Mundial para indicar los grados de desarrollo.

1991. La financiación del desarrollo humano. Propone la reestructuración de los actuales presupuestos de ayuda al desarrollo porque entiende que en ellos se ofrecen suficientes recursos para financiar los servicios sociales básicos para todas las personas y que es la falta de voluntad política más que la escasez de recursos financieros lo que impide alcanzar ese objetivo.

1992. Las dimensiones internacionales del desarrollo humano. La tesis central es que para conseguir el acceso equitativo de oportunidades que ofrece el mercado hay que extender el campo de acción más allá de las fronteras nacionales y plantearse el sistema global. Destaca las diferencias económicas entre la población más rica y la más pobre, que se han doblado en las tres últimas décadas, y denuncia que aquello que resulta inaceptable política y socialmente para cualquier país, se acepta sin embargo en el ámbito global.

1993. La participación popular. Denuncia que muy pocas personas tienen la oportunidad de participar plenamente en la vida económica y política de sus países. Las propuestas políticas deben asegurar que la gente participe plenamente en los mercados y que sus beneficios se distribuyan equitativamente. Se necesita de nuevos modelos de gobierno nacional y global para poder integrar las aspiraciones crecientes de las personas. La creciente ola de participación popular debe canalizarse hacia la fundación de una nueva sociedad humana, en la que las personas tomen por fin el destino en sus manos.

1994. La seguridad humana. Sostiene que el concepto tradicional de seguridad debe modificarse en el período posterior a la Guerra Fría y ahora debe interpretarse como la seguridad de las personas en sus vidas cotidianas. La seguridad humana debe mirarse como universal, global e indivisible.

1995. La cuestión de género. Plantea las múltiples dimensiones de las desigualdades en función del género, como una aportación a la Conferencia Mundial de Beijing que tuvo lugar ese año. Propone dos nuevos indicadores: el índice de desarrollo relativo al género (IDG) y el índice de potenciación de género (IPG).

El IDG penaliza la desigualdad entre hombres y mujeres, de manera que su valor disminuye cuando aumenta el grado de disparidad entre el adelanto de los unos frente a las otras. El IDG utiliza las mismas variables que el IDH, pero ajusta los resultados para ser sensible a la disparidad entre el adelanto de mujeres y hombres en el logro de las capacidades básicas de salud, educación e ingreso. La Figura 22 muestra la posición relativa de los distintos países según el IDG. Destaca, comparando con la Figura 1 la posición inferior de los países con fuerte presencia musulmana de África y Asia.

Por su parte, el Índice de Potenciación de Género (IPG) pretende captar la desigualdad de género en esferas clave de la participación económica y política y de la adopción de decisiones. Así, se centra más en las oportunidades que se ofrecen a las mujeres que en sus capacidades. En cierta forma, el IPG resulta más un indicador de empoderamiento que de bienestar. Para ello se utilizan como indicadores el porcentaje de participación de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos y el porcentaje de participación en empleos profesionales y técnicos; y también, para recoger la participación política, el porcentaje de mujeres y hombres en los escaños parlamentarios.

1996. Crecimiento económico y desarrollo humano. Sostiene que el crecimiento económico debe ser gestionado de manera adecuada para que no vaya en detrimento del desarrollo humano. Con el fin de conseguir sostenibilidad, desarrollo humano y reducción de la pobreza, la calidad del crecimiento es tan importante como la cantidad. Uno de los factores clave para conseguir avances en los dos ámbitos que identificó el informe es el empleo. Deben desarrollarse nuevos modelos de crecimiento y mecanismos que integren a los más débiles y vulnerables en la expansiva economía global

1997. Desarrollo humano para erradicar la Pobreza. Analiza la situación de la pobreza en el mundo y propone el índice de pobreza humana (IPH). El IPH mide la privación en cuanto al desarrollo humano. De esta manera en tanto el IDH mide el progreso general de un país en cuanto a lograr el desarrollo humano, el IPH refleja la distribución del progreso y mide el retraso de privación que sigue existiendo.

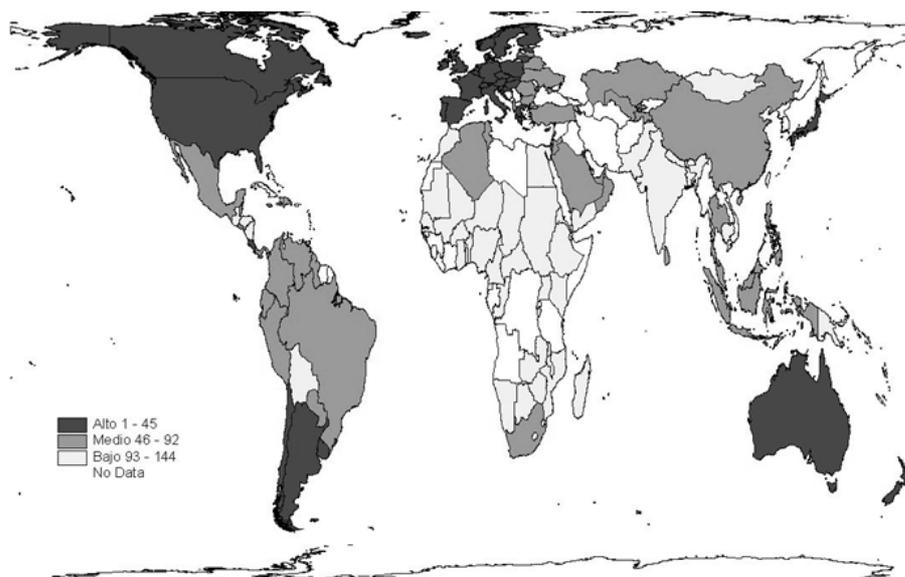


Figura 22 Posición de los países según el IDG. Fuente: PNUD (2003)

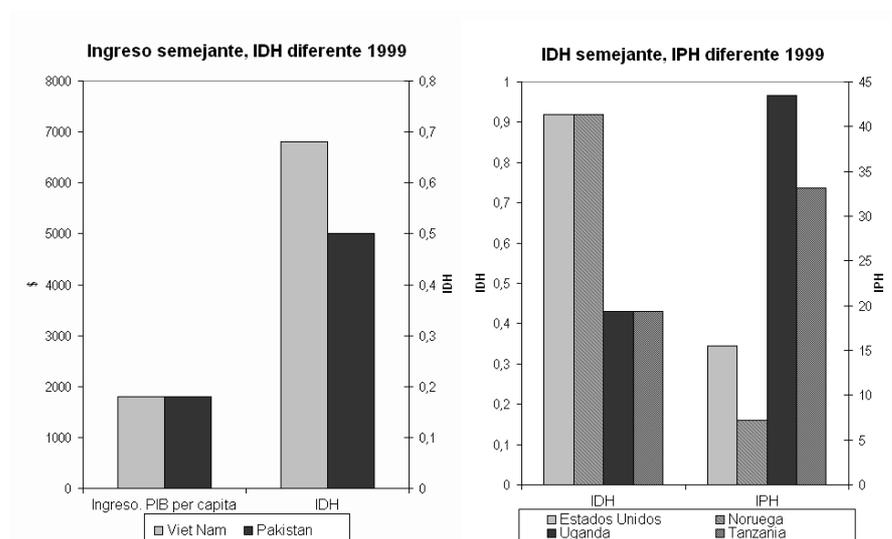


Figura 23 Comparativa entre la Renta per Cápita, el IDH y los IPH para distintos países. Fuente: PNUD (2003).

Los Índices de Pobreza Humana (IPH) considera tres indicadores: porcentaje de gente que se estima que morirá antes de los 40 años; porcentaje de adultos analfabetos; y dos indicadores para la última dimensión, el acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de menores de 5 años desnutridos (frente al indicador del BM que pone el umbral de la pobreza por debajo del ingreso de 1 dólar por día. Así, para el año 1997, la pobreza humana, medida por el IPH, afectaba a una cuarta parte de la población de los países en desarrollo, mientras que la pobreza según el ingreso alcanzaba a la tercera parte de esa población.

El PNUD considera que no es posible lograr un índice de pobreza humana que sea igualmente válido para todos los países, pues los factores contextuales son relevantes. El IPH se prepara entonces separadamente para los países en desarrollo (IPH-1) y para los países industrializados (IPH-2). Ya que la privación humana varía con las condiciones sociales y económicas de una comunidad y para aprovechar la mayor disponibilidad de datos respecto de esos países.

En el IPH-2 se utilizan las mismas medidas que en el IPH-1 sobre la supervivencia y los conocimientos, si bien se utilizan niveles más exigentes para considerar cuándo hay pobreza. En cuanto a supervivencia, se considera que hay privación cuando se estima que las personas no sobrevivirán hasta los 60 años; y respecto a los conocimientos, cuando se da la situación de analfabetismo funcional (carecer de la capacidad para leer y escribir adecuada a las exigencias más fundamentales de la sociedad moderna, como leer las instrucciones de un frasco de medicamentos o leer cuentos).

Donde se introducen modificaciones es en la forma de medir la privación de aprovisionamiento económico, al considerar que existe privación cuando las personas disponen de un ingreso inferior al 50% de la media de la sociedad, y en la introducción de la exclusión social como nueva referencia de la privación humana, que se define como el desempleo de largo plazo, a partir de 12 meses de duración.

En la Figura 23 se puede comprobar cómo dos países con RpC semejantes (Vietnam y Pakistán) pueden tener valores diferentes del IDH (más alto en Vietnam); y cómo países con valores semejantes del IDH (EEUU y Noruega, y Uganda y Tanzania) pueden tener valores de IPH también diferentes (mayores en EEUU y Uganda).

1998. Cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano del futuro. Los elevados índices de consumo y producción, el poder y el potencial de la tecnología y la información presentan grandes oportunidades. Este informe se plantea el reto de la humanidad y de sus líderes para alcanzar unos avances más humanos y equitativos tras un siglo de gran expansión material.

1999. La globalización. La globalización de los mercados, de la tecnología, de las ideas y de la solidaridad puede enriquecer la vida de las personas. Se trata de conseguir que los beneficios se repartan de manera equitativa y que la creciente interdependencia sea a favor de las personas. Los mercados pueden ir demasiado lejos y ahogar las actividades ajenas al mercado pero vitales para el desarrollo humano, como por ejemplo los servicios sociales. Otro ejemplo es la escasez de tiempo, que reduce la calidad de determinados cuidados, o la presión que ejerce el sector económico sobre el medio ambiente. La globalización también incrementa la inseguridad, el crimen global o las enfermedades

2000. Los Derechos Humanos y el desarrollo humano. Los Derechos Humanos y el desarrollo humano comparten una misma visión y un mismo objetivo: garantizar, para todo ser humano, libertad, bienestar y dignidad. Divididos por la Guerra Fría, el programa de los derechos humanos y el programa de desarrollo han marchado por caminos paralelos. En momentos de convergencia, sus estrategias y tradiciones diferentes pueden dar un nuevo ímpetu a la lucha por la libertad humana. En este Informe se tratan los Derechos Humanos como parte intrínseca del desarrollo, y se trata el desarrollo como medio para realizar los Derechos Humanos. Se muestra cómo éstos aportan los principios de responsabilidad y justicia social al proceso del desarrollo humano.

2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. Este informe contiene un análisis de las posibilidades que la biotécnica y la tecnología de la información y las comunicaciones ofrecen a los países en desarrollo. Sostiene que las nuevas tecnologías pueden desempeñar una función importantísima para reducir la pobreza mundial, y rechaza la opinión de que la tecnología es principalmente un lujo de la población de los países ricos. Además de evaluar el adelanto tecnológico de 72 países, el Informe examina de manera novedosa temas controvertidos, incluidos los alimentos modificados genéticamente, la propiedad intelectual (incluidos los derechos sobre los medicamentos contra el SIDA) y la fuga de cerebros.

2002. Política, gobernabilidad democrática y desarrollo humano. Este informe ofrece un análisis acerca del papel que desempeña la política en el logro del desarrollo humano. Se subraya la importancia de las libertades políticas como objetivo de desarrollo humano, y se examinan los posibles modos en que las instituciones democráticas pueden ayudar al fomento del progreso social y el crecimiento económico equitativos. Se asevera en el Informe que la segunda etapa de reformas democráticas, a raíz de las oleadas democráticas de los decenios de 1980 y 1990, debería consistir en la intensificación del perfil democrático, es decir, confiriendo a los ciudadanos un mayor protagonismo y voz en el proceso de elaboración de políticas nacionales y mundiales. Se examinan las nuevas formas de participación que aparecen por conducto de la sociedad civil, así como la creciente influencia de las redes de organizaciones no gubernamentales en el mundo.

2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El informe presenta un nuevo plan de acción detallado para cumplir los Objetivos: el Pacto de Desarrollo del Milenio. En él se recomienda, entre otras medidas, adoptar reformas políticas de amplio alcance en los países en desarrollo, que deben ir acompañadas de una mejora del acceso al comercio y de mayores compromisos de ayuda por parte de los estados ricos.

IV.e Teorías económicas del desarrollo

La teoría económica del desarrollo, cuyo objetivo es averiguar las causas, los mecanismos y las consecuencias del crecimiento económico a largo plazo aparece a mediados del siglo XX, como una nueva rama en los estudios de Economía (Rodríguez-Ferrera, 1997). La Economía del Desarrollo es, pues, la rama de la ciencia económica que se ocupa de los problemas de los países no desarrollados, así como de las políticas y estrategias necesarias para alcanzar el desarrollo. El nacimiento de la teoría económica del desarrollo sucede en un contexto marcado por los siguientes factores:

Aparición de los organismos multilaterales, tras la Segunda Guerra Mundial, cuyas investigaciones, informes y conferencias son de gran importancia en cuanto a la elaboración y formulación de teorías, modelos y estrategias del desarrollo.

Descolonización e independencia de los países de Asia y África. Los nuevos estados independientes al tiempo que reclaman su papel internacional, tratan en sus conferencias las cuestiones del desarrollo.

Formación de bloques. Tanto el ligado a la economía de mercado como el de la economía planificada intentan atraer a los países que se independizan. Se aceptan las teorías keynesianas sobre la intervención estatal para incentivar el desarrollo económico y conseguir el estado de bienestar.

Dada la gran diversidad de teorías, no existe una única forma de clasificarlas. A continuación se describen los enfoques desarrollistas y los enfoques de la dependencia, añadiendo las cuestiones relativas al ajuste estructural y al Consenso de Washington

IV.e.1 Los enfoques desarrollistas

Los planteamientos desarrollistas parten de la idea de que es posible que todos los países progresen económicamente siguiendo el modelo de los países más industrializados. El sistema de cooperación al desarrollo se gesta en los años 50 según estos planteamientos, por ello su punto de partida fue la creación de instituciones apropiadas que transfirieran a las sociedades subdesarrolladas los recursos necesarios para dinamizar el proceso: inversión productiva, crecimiento económico e industrialización. Este apartado profundiza en el planteamiento sobre las causas de las desigualdades presentado previamente.

El principal teórico de estos planteamientos fue W. Rostow (1916 – 2003). En su obra *Las Etapas del Crecimiento Económico* (1960), diferencia cinco etapas que cualquier sociedad ha atravesado, atraviesa o atravesará a lo largo de su historia (Peinado y Villa, 1995):

La **etapa tradicional** en la que es imposible conseguir la productividad necesaria para el crecimiento. Es la sociedad tradicional, en la que predomina el sector primario y la producción para la subsistencia. Se caracteriza por la inmovilidad social, por una economía que no crece y por la falta de progreso técnico. En Europa corresponde a la sociedad feudal.

La **etapa de la transición** en la que se empiezan a producir algunos cambios modernizadores en la industria y en la agricultura, y en la que hay que realizar fuertes inversiones de capital fijo a partir de los excedentes del sector primario. En esta etapa se producen ciertos cambios ideológicos, se amplían e unifican los mercados y aumenta la inversión al tiempo que disminuye el peso del sector primario en la economía. Dura entre 50 y 100 años y en Europa coincide con el siglo XVIII.

La **etapa del despegue económico** que se caracteriza, una vez alcanzado el umbral de la productividad necesario, por su extensión a todos los sectores económicos. Estos sectores tendrán tasas de crecimiento y de inversión sostenidas, especialmente en la industria manufacturera. Además se impone en este estadio la modernización institucional. Aumenta la inversión entre un 5 y un 10%. El estado alcanza un alto grado de estructuración. En Europa se produce durante la Revolución Industrial en el siglo XIX

La **etapa de la madurez**, que supone la difusión del progreso tecnológico en todos los sectores y la consolidación de la modernización. Se incrementa notablemente la internacionalización de los mercados.

La **etapa del consumo de masas**, en la que, cubiertas las necesidades fundamentales, se desarrollan nuevas formas de bienestar a través del consumo de bienes duraderos, servicios, etc.

Desde esta perspectiva, la causa de que un país está subdesarrollado es que no ha superado alguna de estas etapas, por lo que es importante que se superen los problemas internos (escasa tecnología, ahorro e inversión y cultura emprendedora) que impiden que se pase a una etapa sucesiva.

R. Nurkse (1907 – 1959) plantea en *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (1953) que el factor más importante para lograr el crecimiento económico es la necesidad de acumular capital. Explica que los países subdesarrollados están inmersos en un “círculo vicioso” de pobreza que les impide producir más al no disponer del capital necesario, lo cual, a su vez, es producto de una nula capacidad de ahorro y una baja productividad. Distingue dos tipos de círculos viciosos:

Círculo vicioso en la oferta: Una empresa con poco capital tendrá una producción pequeña. En esta situación producirá pocos beneficios, y, por tanto, continuará en la situación inicial de escasez de capital. También existe el caso contrario, el círculo virtuoso en la oferta, que parte de una situación inicial de mucho capital acumulado.

Círculo vicioso en la demanda: Una empresa con poco capital tendrá una producción pequeña. Esto revertirá en bajos salarios a los trabajadores, que tendrán poco poder adquisitivo, lo cual no dará beneficios a las empresas. Así estas no saldrán de la situación inicial de escasez de capital.

G. Myrdal, previamente, en su obra *Un dilema americano El Problema Negro y la Democracia Moderna* (1944), estudió la situación de los negros en Estados Unidos frente al ideal de democracia y presentó el concepto de *causación acumulativa*: “A lo largo de esta investigación asumiremos una interdependencia general entre todos los factores en el problema Negro. Los prejuicios blancos y la discriminación mantienen la población negra en bajos niveles de vida, salud, educación, costumbres y moral. Esto a su vez mantiene el prejuicio blanco. Si se produce un cambio en uno de los elementos esto afectará también a los otros, en la misma dirección del primer cambio. Es lo que llamamos la causación (causalidad) acumulativa”. Este concepto se puede interpretar como una ampliación de la teoría de los círculos viciosos que introduce el factor dinámico: los círculos viciosos no son estáticos, sino que van a peor, se comportan como espirales.

Para romper la dinámica de los círculos viciosos se propuso la teoría del gran impulso (*Big Push Theory*), consistente en realizar inversiones masivas, de tal modo que la economía crezca de forma equilibrada en distintos sectores económicos, superando así las limitaciones de las iniciativas sectoriales y con poco capital. Esta idea se ha utilizado históricamente para justificar el intervencionismo estatal en la economía y la economía planificada.

IV.e.2 Los enfoques de la dependencia

Las teorías de la dependencia están muy ligadas a las propuestas que se discutieron en la primera Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) de 1964. A diferencia de los enfoques desarrollistas, centrados en el diagnóstico interno de los problemas de los países no desarrollados, los enfoques de la dependencia incorporan el hecho de que éstos se insertan en una dinámica económica internacional concreta.

Este apartado profundiza en la explicación sobre la desigualdad como característica estructural presentada previamente, por el cual el subdesarrollo es el resultado de una dominación política, económica y militar con raíces históricas que continúa en el siglo XX a través de grandes empresas transnacionales, instituciones internacionales, acuerdos económicos, relaciones comerciales, etc.

R. Prebisch, 1901 – 1985, que fue secretario general de la CEPAL y posteriormente de la comisión de Naciones Unidas para la UNCTAD, es uno de los principales teóricos de estos planteamientos. En su obra *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas* (1950) introdujo el concepto de dependencia y de sistema capitalista escindido en Centro y Periferia (Ocampo, 2001). Los precios de los productos del *centro* (generalmente manufacturas) crecen más que los de la *periferia* (mayoritariamente materias primas). Al entablar relaciones comerciales unos con otros, los de la periferia salen perdiendo porque compran más caro y venden más barato. Esta relación comercial injusta se detecta a través de la disminución de la *relación real de intercambio* y se calcula dividiendo los precios de exportación entre los precios de importación.

Por otro lado, en el centro la producción está diversificada, mientras en la periferia está especializada. La elasticidad de renta de los productos primarios es menor que la de los productos manufacturados. Esto significa que cuando aumenta la renta (ya sea en el centro o en la periferia) el consumo de productos primarios puede aumentar ligeramente, pero el que se dispara es el de productos manufacturados (si a alguien le suben el sueldo no comerá cinco veces al día, pero sí gastará más en ropa, en ocio, etc.)

El planteamiento de Prebisch demostraba que la situación de atraso de los países latinoamericanos tenía sus causas principales en:

La **dependencia de la exportación** de materias primas y de la importación de productos manufacturados (por la falta de industrialización).

La **monopolización de las economías del centro**, que permite que la innovación tecnológica se traduzca en aumento de salarios y precios, pero que en la periferia lo hace en disminución de precios.

La **expansión económica tiene efectos diferentes** sobre la demanda de productos industriales e agrícolas, por ello cuando los países de la periferia crecen económicamente sus importaciones tienden a aumentar más rápidamente que sus exportaciones.

Por todo ello, se planteó que sólo cambiando los mecanismos por los que participan los países de la periferia en los mercados mundiales, se podía romper el bloqueo al proceso de modernización y desarrollo a que el centro los tiene sometidos.

Esta aportación dio paso a dos teorías:

La **estructuralista dependista convencional**, cuyos principales teóricos son Celso Furtado, Osvaldo Sunkel y João Manuel Cardoso de Mello. De entre las principales aportaciones podemos destacar el análisis de la dependencia de las ex-colonias frente a sus ex-metrópolis, que se manifiesta en el papel de proveedores de productos primarios y clientes de productos manufacturados procedentes del centro del sistema (fundamentalmente los Estados Unidos) y se soporta por el dualismo interno de las sociedades latinoamericanas, con vinculación de fuertes alianzas de las clases dominantes local, alta burguesía y terratenientes, con las dependencias externas.

La **estructuralista dependista marxista**, en la cual destacan T. dos Santos y A. Gunder Frank, que defiende que el colonialismo se mantiene bajo nuevas formas económicas:

1. Las economías capitalistas modernas centran su explotación de las antiguas colonias en la extracción de materias primas.
2. Las infraestructuras que se fomentan en las antiguas colonias están claramente destinadas a la explotación y exportación de sus materias primas.
3. La única burguesía que se crea en estos países es comercial, no productora.
4. La exportación y producción están dominadas por empresas transnacionales que imponen los precios, deteriorando más la relación real de intercambio (por ejemplo en 1980 para comprar una locomotora, había que pagar 12.910 sacos de café y en 1990, el precio alcanzaba los 45.800 sacos, más del triple) y controlan los flujos financieros, por ejemplo con la exigencia del pago de la deuda externa.

Posteriormente, en la misma línea, Samir Amin en *La acumulación a escala mundial* (1970) y *El desarrollo desigual* (1974) plantea: "El sistema capitalista, Centro, necesita expandirse hacia la Periferia para poder seguir con su proceso de acumulación de capital, lo que se traduce en la integración asimétrica de la periferia en el mercado mundial" (Peinado y Villa, 1995). A este enfoque se le conoce como la escuela del desarrollo desigual, que llega a plantear la desconexión del sistema económico mundial como una salida de los países subdesarrollados para salir de la relación de dependencia.

Frente a la propuesta del GATT de liberalizar el comercio de productos manufacturados pero no de muchas materias primas, las teorías de la dependencia reclamaron: 1) Políticas de discriminación comercial a favor de los países pobres (protección y aranceles a sus productos) y financiación compensatoria del deterioro de los precios; todo ello encauzado por un organismo internacional regulador; y 2) impulso de la planificación, que consiste en analizar la situación, marcar objetivos y

estrategias, diseñar actividades y finalmente evaluar, y que depende fuertemente de un aumento de las capacidades institucionales.

Se implementaron algunas estrategias de desarrollo basadas en estas propuestas (proteccionismo comercial y sustitución de las importaciones, sobrevalorando las monedas para abaratar las importaciones de tecnología). La estrategia funcionó satisfactoriamente durante los años 70. Pero la contracción de la demanda internacional y el aumento de los tipos de interés desembocó en los 80 en la crisis de la deuda externa, lo que exigió profundas modificaciones en la estrategia de desarrollo.

Aunque hoy día la interdependencia entre países está generalizada, existen diversos tipos de dependencia sobre los que se puede actuar. Además de la ya comentada dependencia financiera y deuda externa, respecto a la dependencia comercial se podría regular la estabilización de los precios de los productos primarios, fijando un máximo y un mínimo y costeando la compensación mediante un fondo internacional (por ejemplo, en la UE existe el sistema Stabex y el Sysmin), fomentar las organizaciones sectoriales, como la OPEP, para que los productores puedan controlar los precios de materias primas concretas. Sobre la dependencia industrial y tecnológica, las transferencias de tecnologías y de saber hacer son un elemento más que debe complementarse con el desarrollo de tecnologías adecuadas a cada contexto y surgidas de él.

IV.e.3 El ajuste estructural y el Consenso de Washington

La crisis de la deuda externa de los años 80 marca el comienzo de un proceso de crisis del Estado desarrollista postcolonial y el abandono de las políticas económicas de talante nacionalista basadas en los enfoques de la dependencia.

La expresión Consenso de Washington fue acuñada por John Williamson en 1990 para referirse a las reformas favorables al mercado adoptadas en América Latina en los años 80. Posteriormente se ha utilizado incorrectamente como sinónimo de liberalismo (Sanahuja, 2001). En realidad corresponde a un modelo económico con el que se buscaba una nueva modalidad de inserción de las economías nacionales en la economía mundial basado en: La liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, la apertura externa y la supremacía del sector exportador. La definición convencional del Consenso comprendía diez aspectos de política económica:

1. Equilibrio del presupuesto público.
2. Reducción y reestructuración del gasto público, eliminando los gastos improductivos.
3. Reforma fiscal mediante el aumento de la imposición indirecta.
4. Liberalización de los tipos de interés.
5. Liberalización cambiaria.
6. Liberalización comercial, eliminando el proteccionismo y adhesión a las reglas del GATT/OMC.
7. Promoción de la inversión extranjera.
8. Privatización de las empresas estatales.
9. Desregulación de los mercados.
10. Protección de los derechos de propiedad.

Este modelo de política económica fue impulsado por la aplicación de las políticas de ajuste estructural y reforma económica promovidas, especialmente, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Las políticas de ajuste estructural y reforma económica resultantes tenían por objetivo disminuir el déficit público (la diferencia entre ingresos y gastos del Estado) y el déficit externo (la diferencia entre importaciones y exportaciones). La principal consecuencia ha sido la fuerte disminución del gasto público y el desmantelamiento del Estado, con el consiguiente impacto en los procesos de desarrollo, especialmente en los países pobres (Stiglitz, 2003). Se pasó así, en poco más de una década, de un sector público excesivamente hipertrofiado y poco eficiente, a una acelerada liberalización económica. El desarrollo social quedó huérfano de instrumentos capaces de hacerlo avanzar. Todo ello en un contexto en el que la caída de las rentas de los sectores más desfavorecidos se hizo alarmante (Unceta y Yoldi, 2000).

Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, las políticas de ajuste han tenido los siguientes efectos (Sanahuja, 2001):

Muchos organismos donantes condicionaron la entrega de Ayuda Oficial al Desarrollo al cumplimiento de los **planes de ajuste estructural** impuestos a cada uno de los países.

Se ha incorporado en la agenda de los donantes un **mayor protagonismo de la empresa privada** y un enfoque mucho más favorable al mercado y a la liberalización económica.

Debido al fuerte recorte en el gasto social, muchos proyectos de cooperación al desarrollo han fracasado como consecuencia de **falta de financiación local** para poder continuar con el mantenimiento de los servicios construidos con la financiación de la cooperación al desarrollo.

La **condicionalidad** de los planes de estabilización, inicialmente prevista para el ámbito económico, **se ha ido extendiendo a** otras áreas y ámbitos de la cooperación al desarrollo, incluidos **los sistemas políticos**, la vigencia de los derechos humanos y la conservación del medio ambiente. Esto demuestra, según algunos autores, que la ayuda, y la condicionalidad que trae aparejada, es un mecanismo para la expansión de los valores, las instituciones y las normas que conforman un determinado orden mundial: el orden liberal de las democracias de mercado. Estos efectos suponen, de hecho, una homogeneización del espacio político funcional a los intereses hegemónicos del proceso de globalización (Hettne, 1995).

V TECNOLOGÍA

En este tema se analiza el factor tecnológico desde la óptica del desarrollo humano. El objetivo principal es definir un marco de referencia para las acciones de promoción del desarrollo humano en las que la componente tecnológica es relevante: por una parte, aquéllas realizadas en países, pueblos y comunidades del Sur, donde la urgencia de las carencias materiales para una vida digna reducen demasiadas veces la cooperación al asistencialismo; por otra parte, aquéllas que se llevan a cabo en los países del Norte, donde el germen del esperado cambio global sigue echando raíces, aunque no dispone todavía de espacios sociopolíticos adecuados para su concreción.

La tecnología es abordada en el marco de las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad (CTS), relaciones llenas de tensiones y puntos de vista contrapuestos que juegan un rol central en la sociedad globalizada actual. La reflexión sobre la relación entre sociedad y tecnología enmarca la aparición del paradigma de las tecnologías apropiadas a finales de los años 60. Éste surgió en el campo de la cooperación al desarrollo, como una respuesta al reto de articular una relación armónica del triángulo CTS desde modelos de desarrollo endógeno y, posteriormente, sostenible.

La aparición y difusión del concepto de desarrollo humano durante los años 90 ha provocado en el campo de la Ingeniería un cuestionamiento de las concepciones reduccionistas presentes en el ámbito de las tecnologías apropiadas. Así, el concepto de Tecnología para el Desarrollo Humano (TpDH) aparece junto con el siglo XXI como una respuesta al reto de articular la relación CTS desde una perspectiva de desarrollo humano.

La motivación central del planteamiento de la TpDH es el reconocimiento de la necesidad y factibilidad de orientar el progreso tecnológico hacia la promoción del desarrollo humano. Para avanzar en dicha dirección se propone partir del compromiso ético con la erradicación de la pobreza, tanto material (capital económico) como de capacidades (capital intelectual); y actuar con vocación multiescala (local – regional – global), tomando como referencia la exigencia del cumplimiento de los Derechos Humanos desde un enfoque basado en la acción.

La difusión del concepto de desarrollo humano realizada por el PNUD durante la década de los 90 ha provocado un cuestionamiento del papel del factor tecnológico con relación al desarrollo y, más allá, con las estrategias de la cooperación al desarrollo: "No hay una correlación directa entre crecimiento económico y desarrollo humano" (PNUD, 1996), y por tanto no se cumple la relación lineal entre progreso científico, tecnológico, económico y social; o "Existe una particular necesidad de tecnologías que satisfagan las necesidades de los pobres" (PNUD, 1998).

En el informe del PNUD del año 2001 "Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano" se constata que los adelantos en el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza logrados en el siglo XX se han basado en gran medida en adelantos tecnológicos. Esta visión del papel de la tecnología en la promoción del desarrollo ha complementado las líneas de trabajo clásicas de cooperación al desarrollo y tecnología, basadas en los conceptos establecidos en los años 60.

El proceso a favor de una redefinición del rol de la tecnología y la ingeniería en el plano de la cooperación internacional y el del desarrollo ha sido impulsado de forma explícita por Kofi Annan en forma de reto al foro económico de Davos (2002): "Ayudar a movilizar la ciencia y tecnología globales para poder abordar las crisis entrelazadas de hambruna, enfermedad, degradación ambiental y conflictos que están reteniendo el progreso del mundo en desarrollo". Son muestra de esto las recientes iniciativas "Ingeniería para un mundo mejor" del UNESCO (1993) o "Inventando un futuro mejor" del InterAcademy Council (2004). También destaca la creación de la comisión de Desarrollo de Capacidades en la Federación Mundial de Organizaciones de Ingeniería (FMOI), www.fmoi.org, organización acogida en la UNESCO y en la que España esta representada a través del Instituto de Ingeniería de España, www.iies.es. Posteriormente se incidirá en el papel específico de las infraestructuras, también puesto encima de la mesa por el informe del Banco Mundial para el 2004 "Hacer que los servicios funcionen para los pobres".

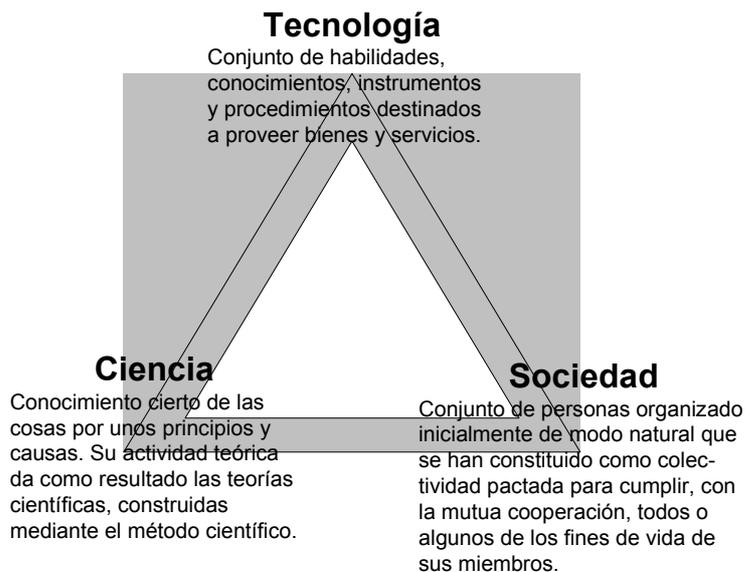


Figura 24 Relación entre Ciencia, Tecnología y Sociedad. Fuente: Elaboración propia.

Del tecno-optimismo



- » Racionalismo ilustrado (XVIII), Positivismo (XIX),...
- » 1933, “La Ciencia descubre, la Industria aplica, el hombre se adapta” (Feria Mundial de Chicago)

A la reacción social

- ETAPA DE ALERTA:
1957, 1er Accidente Nuclear
- ETAPA DE REACCIÓN:
Social, Académica, Administrativa



Figura 25 Tendencias de la relación CTS. Fuente: Elaboración propia.

V.a Ciencia, Tecnología y Sociedad

Existen multitud de acepciones y corrientes filosóficas y sociológicas referidas al término “tecnología”. Según la UNESCO, se entiende por tal “las habilidades, conocimientos, instrumentos y procedimientos destinados a proveer bienes y servicios”. Benavides (1998) propone la siguiente definición, más explícita: “Sistema de conocimientos y de información derivado de la investigación, de la experimentación o de la experiencia y que, unido a los métodos de producción, comercialización y gestión que le son propios, permite crear una forma reproducible o generar nuevos o mejorados productos, procesos o servicios”. Así pues, el concepto de tecnología comprende:

Un conjunto de conocimientos o de **saber**.

Una aplicabilidad de ese conocimiento a las actividades humanas o **saber hacer**.

Una finalidad utilitaria, que conduce a obtener resultados, o **saber hacer cosas útiles**.

La Nomenclatura Internacional de la UNESCO para los campos de Ciencia y Tecnología (1983) nos ofrece una visión detallada de todas las áreas de conocimiento que se vinculan al campo de las Ciencias Tecnológicas. Puede concluirse, bajo un punto de vista intuitivo, que se puede asociar la

tecnología al conjunto de distintas profesiones y titulaciones universitarias de ingeniería y arquitectura. En el caso de la palabra ingeniería, todas sus acepciones se refieren a la facultad del ser humano para discurrir o inventar con prontitud y facilidad, así como para señalar las máquinas o artificios mecánicos inventados.

Siguiendo la definición de la *Accreditation Board of Engineering and Technology*, podemos caracterizar la profesión de la ingeniería como aquella en la que “el conocimiento de las ciencias matemáticas y naturales adquiridas mediante el estudio, la experiencia y la práctica se emplea con buen juicio a fin de desarrollar modos en que se puedan utilizar, de manera óptima, los materiales y las fuerzas de la naturaleza en beneficio de la humanidad, en el contexto de restricciones éticas, físicas, económicas, ambientales, humanas, políticas, legales y culturales.” Así pues, aunque distintos, los conceptos de ingeniería y tecnología están íntimamente relacionados.

El estudio de las relaciones entre Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS) se populariza en los años 70, en plena etapa de reflexión sobre el modelo de desarrollo occidental y el papel que la tecnología ejerce sobre él, partiendo de los análisis que la Sociología y la Filosofía de la Ciencia hacen al respecto.

El análisis sobre las relaciones que se dan en el marco CTS es compleja. Para avanzar en su interpretación, esquematizada en la Figura 24, es conveniente partir de tres concepciones sobre la Tecnología que se describen brevemente a continuación.

La concepción intelectualista. La tecnología es la ciencia aplicada. Considera que es el conocimiento práctico derivado del conocimiento teórico. Se asume que las teorías científicas son neutrales, objetivas, racionales y libres de influencia externa al propio ámbito científico. Esta concepción no tiene en cuenta que los intereses particulares influyen sobre el desarrollo del conocimiento científico, como es el caso del sector del armamento o la medicina.

La concepción instrumentalista. Circunscribe la tecnología al conjunto de herramientas construidas para diversas tareas que, como tales, son neutras y permanecen siempre bajo las mismas normas de eficacia. Esta concepción del “todo depende de cómo se use”, simple pero arraigada, impide el análisis crítico sobre la intención social, económica y política que cada tecnología implica, a la vez que libera a los técnicos de responsabilidades, ya que los sitúa como piezas de un engranaje superior.

La concepción autónoma. Se estima que la tecnología tiene su propia lógica interna de desarrollo, la lógica de la “eficacia” (es decir, “alcanzar objetivos”) y que, por ello, no debe haber interferencias externas (decisiones sociales o políticas) que la condicionen. Este punto de vista lleva a posiciones ideológicas tecnocráticas.

Las tres acepciones, socialmente muy extendidas, se usan para justificar (implícita o explícitamente) una visión lineal de la relación entre progreso científico, tecnológico, económico y social; relación que, como se ha indicado, no es cierta. Este planteamiento conduce a dos posicionamientos sociales contrapuestos: el tecno-optimismo y el tecno-pesimismo. Ambos posicionamientos, que se presentan a continuación (ver la Figura 25), se pueden encontrar en la historia reciente con distinto nivel de predominio (ver Moñux, 2000).

En una primera etapa de tecno-optimismo (siglos XVIII y XIX) se forjaron como ideas básicas que el progreso técnico equivale a felicidad (racionalismo ilustrado) así como la objetividad absoluta de la ciencia (positivismo). Durante la primera mitad del XX continuó la fe en el progreso técnico, sin pensar en sus consecuencias. Un ejemplo paradigmático de esta etapa es el lema de la Feria Mundial de Chicago de 1933 “La Ciencia descubre, la Industria aplica, el Hombre se adapta” (Rip, 2000). Pero tras el fin de la II Guerra Mundial y con el primer accidente nuclear (1957), se inicia una etapa de alerta que culmina en los años 70 con una reacción en diversos ámbitos:

Social (movimientos de contracultura: nace Intermediate Technology Development Group (ITDG) en 1966; Greenpeace en 1969; Schumacher publica *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered* en 1973; Dickson, *Alternative Technology and the Politics of Technical Change* en 1974...).

Académico (nacimiento de los estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad).

Administrativo (con las primeras agencias sobre protección ambiental y progreso tecnológico, Environmental Protection Agency, EPA, en 1969 y Organic Trade Association, OTA, en 1972).

V.a.1 Hacia una nueva relación

Actualmente, tras la explosión de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los recientes avances en biomedicina y genética, la sociedad se debate entre el tecno-optimismo y el tecno-pesimismo, con una fuerte fractura entre los grupos sociales más o menos cercanos a los beneficios de dichos avances.

De cara a construir una nueva visión social del progreso tecnológico se debe huir de la visión neutral y autónoma de la tecnología y de la dicotomía optimismo – pesimismo. La nueva relación debe orientarse hacia objetivos sociales a largo plazo (bienestar, sostenibilidad, desarrollo humano), de forma que facilite la superación de la actual situación de desigualdad y falta de gobernabilidad. Esta tarea exige una respuesta política, educativa y profesional, ya que diseñando tecnología se contribuye a diseñar sociedades.

Por ello la tecnología debe entenderse como un fenómeno social, y, por tanto, enmarcarse durante todo su ciclo vital en su contexto social, político, económico, cultural e histórico. Los impactos que produce no son elementos externos que se deben asumir, sino parte intrínseca del propio desarrollo tecnológico.

Se deben considerar ciertas dificultades estructurales para incluir objetivos sociales en el cambio tecnológico:

La **inercia de los sistemas tecnológicos**. Existen múltiples barreras para la transición hacia un nuevo sistema: políticas, regulatorias, culturales y psicológicas, de demanda, de producción y de infraestructura y mantenimiento.

La **dificultad para influir en el proceso** de "variación y selección de tecnologías", que actualmente se deja en manos del mercado, incentivado como mucho por algunas subvenciones públicas.

Por otro lado, es necesario dotarse de mecanismos de control ético y social del cambio tecnológico (McLean, 1993; Rip, 2000). Es importante integrar la ética en la tecnología, huyendo de la "ética de crisis" (planteamientos sólo ante situaciones límite) y situándola en el plano del trabajo diario. De la misma forma que la ética profesional plantea los problemas morales relativos a preguntas como ¿debo? o ¿puedo?, la ética técnica debe dar respuestas a ¿cómo?.

La Comisión Europea en *Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa* (2000), consciente de la visión social de determinados problemas relacionados con el progreso tecnológico (desarrollo insostenible, nuevos riesgos, empleo, biotecnologías...) indica que "la ciencia y la tecnología representan una de las fuerzas que modelan más claramente la evolución de las sociedades, siendo por lo tanto uno de los factores sobre los que éstas deben adquirir y ejercer un verdadero control."

Según la visión moderna de la indisoluble relación existente entre la investigación teórica (la ciencia) y el dominio sobre el objeto investigado (la técnica), es ésta la que tendría una función de experimentación y de dirección social y política. Ya que la concepción tecnocrática es una visión simplificada de la realidad, apta para dirigir la acción, se la puede definir como una auténtica ideología. La ideología tecnocrática se fundamenta en una concepción del radio de acción y del método de la ciencia, de las relaciones entre la ciencia y la técnica, y del papel social de la técnica, según la cual es real solamente aquello que es cuantificable, comprobable empíricamente, manipulable y, por lo tanto, todo aspecto de la realidad, incluso de la realidad socio-política, es investigable con los instrumentos de las ciencias exactas.

Tecnocracia significa literalmente "gobierno de los técnicos". El término se impone a partir de los primeros años 30 para indicar la progresiva expansión del poder de los técnicos de producción (en Química, Física e Ingeniería), basado en el supuesto de que quien está capacitado para gobernar el proceso industrial empresarial está capacitado para gobernar, no solamente enteros sectores productivos, sino también la sociedad industrial en su conjunto. Los técnicos industriales son pronto reemplazados por la clase de los "managers", que debe su fortuna al debilitamiento de la función de la propiedad (ya sea en su faceta de titularidad, con la sociedad por acciones, ya sea en su faceta decisoria), característico de los grandes grupos industriales.

En esta situación, la necesidad de un mayor control social de la ciencia y la tecnología pasa forzosamente por una revisión de los procesos de participación y decisión. El objetivo de la participación no es imponer límites a priori al desarrollo de la ciencia y la tecnología, sino negociar quién debe

decidir objetivos políticos en ciencia y tecnología y quién supervisar su cumplimiento. Los motivos para la participación pública pueden resumirse en tres (López Cerezo et al., 1998):

Argumento **instrumental**: La participación es la mejor garantía para evitar la resistencia social y la desconfianza hacia las instituciones.

Argumento **normativo**: La tecnocracia es incompatible con los valores democráticos.

Argumento **sustantivo**: Los juicios de los no expertos son tan razonables como los de los expertos.

Una de las condiciones necesarias para una gestión social y ambientalmente adecuada del cambio tecnológico es superar los obstáculos que dificultan la participación pública en política tecnológica (ver Collingridge, 1980; Rojo, 2001).

V.b Tecnologías apropiadas

El concepto de Tecnología Apropiada nace en los años 60 a raíz de los impactos y fracasos de proyectos de desarrollo debidos a la implantación en países del Sur de soluciones tecnológicas occidentales. Surge en plena presencia de los movimientos contraculturales en los países desarrollados, con su fuerte crítica a la práctica destructiva implícita en la idea de confort de la civilización moderna. Una de las figuras clave fue E. F. Schumacher que fundó ITDG y acuñó el término de Tecnologías Intermedias, concepto inicialmente muy vinculado al desarrollo endógeno: "Todas las personas siempre han sabido como ayudarse a sí mismas. El problema es cómo ayudarlos para que se ayuden a sí mismos. En síntesis, buscar lo que la gente hace y ayudarles a hacerlo mejor, estudiar sus necesidades y ayudarles para que ellos se ayuden mutuamente" (Schumacher, 1973)

El concepto de Tecnología Intermedia se fue deteriorando, a medida que se le adherían ciertas connotaciones de tipo político, y evolucionó hacia el de Tecnologías Apropiadas, que se ha extendido durante todo el final del siglo XX, aunque con distintas acepciones (Motta, 1996). El concepto es utilizado tanto en un sentido restrictivo, incluyendo sólo las tecnologías para las personas de ingresos más bajos o en situaciones de escasez de medios (ver Hazeltine y Bull, 2003, para una amplia recopilación de diferentes tecnologías), como en un sentido amplio, extendiéndose "lo apropiado" a todo el hecho tecnológico y reflexionando sobre adaptabilidad de las tecnologías más modernas a las condiciones prevalecientes en los países en desarrollo.)

A pesar de las diferentes acepciones, el término Tecnologías Apropiadas se asocia a aquellas tecnologías que tienen las siguientes características:

Respeto a las tradiciones locales técnicas y culturales.

Sostenibilidad medioambiental. Respeto al medio ambiente y a los recursos naturales, de tal forma que no se comprometa a las generaciones futuras.

Sostenibilidad social. Capacidad de mantenimiento de la tecnología por parte de la comunidad receptora. Esto se refiere tanto a los aspectos materiales (por ejemplo, disponibilidad de piezas de recambio) como a los conocimientos necesarios (formación y capacitación en tecnologías).

Fomento de las capacidades endógenas de las comunidades, a través de su participación en todas las fases de la aplicación de la tecnología.

Impulso del **aumento en los ingresos** de los beneficiarios (en caso de un proyecto productivo) o una mejora de sus oportunidades de aumentarlos (en el caso de las infraestructuras).

Estas características implican que el concepto de tecnologías apropiadas sea relativo; es decir, que siempre se refiere a un entorno concreto. Una tecnología puede ser adecuada en un lugar y en un momento y no serlo en otro. No tener en consideración esto ha conducido al fracaso de muchas líneas de trabajo con vocación de transferencia de conocimientos tecnológicos.

Una de las equivocaciones más habituales es la asociación de las tecnologías limpias con las apropiadas. Pero esto no siempre es así (ver la Figura 26). A veces las soluciones óptimas son aquellas que combinan técnicas y recursos tradicionales con técnicas y tecnologías modernas.



Figura 26 Esquema-marco de las tecnologías apropiadas. Fuente: A. Boni et al., (1997).

La visión más restringida del concepto de tecnología apropiada ha sido cuestionada, especialmente a raíz de los avances en diferentes sectores tecnológicos registrados durante la última década del siglo XX. Así, ante definiciones restrictivas formuladas como "Es la tecnología planeada o escogida por los usuarios locales" o "Aquella que integra los conocimientos y recursos locales", puede responderse que se trata más bien de que la tecnología sea apropiable: Los beneficiarios deben participar del proceso y hacer suya la solución tecnológica, siendo capaces de mantenerla gracias a que la intervención parte de la cultura local y contempla, como mínimo, la capacitación necesaria para evitar la dependencia. O ante planteamientos como que la tecnología apropiada debe ser "Respetuosa con la tradición y la cultura" se puede argumentar que se trata de procurar que la tecnología produzca cambios culturales (impactos) que respondan a objetivos deseables, partiendo de que las soluciones responden a la percepción de las necesidades por parte de los beneficiarios.

A inicios del siglo XXI, el concepto ha evolucionado hacia formulaciones nuevas que explicitan el modelo de desarrollo que marca el factor tecnológico, siendo una de las más recientes la de Tecnología para el Desarrollo Humano (TpDH).

V.c Tecnología para el Desarrollo Humano

El concepto nace tras la publicación del informe del PNUD del 2001, que sitúa su enfoque en la necesidad de replantearse el papel del factor tecnológico en función del objetivo de favorecer e impulsar el desarrollo humano y de la constatación de que los adelantos en el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza logrados en el siglo XX fueron debidos en gran medida a adelantos tecnológicos. Uno de los primeros usos del concepto TpDH se remonta a ISF, www.isf.es, organización no gubernamental caracterizada por trabajar para poner la tecnología al servicio del desarrollo humano de las comunidades más desfavorecidas desde un enfoque basado en el derecho, el aprendizaje en equipo y la participación. Se entiende la TpDH desde un enfoque constructivo, situándolo como el marco de referencia para las acciones de cooperación en las que la componente tecnológica es relevante (Pérez-Foguet et al., 2002; Pérez-Foguet y Saz-Carranza, 2004).

A continuación, se describen diversos aspectos generales relacionados con el acceso a la tecnología y a la relación de esta con el desarrollo. Tras ello, se realiza una aproximación instrumental al concepto y se concretan las acciones prioritarias en el sector de la cooperación al desarrollo.

V.c.1 Tecnología y desarrollo

El informe del PNUD de 2001 se presentan dos indicadores relativos a las capacidades en relación al adelanto tecnológico: el Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) y los Nodos de Innovación Tecnológica (NIT). Estos índices ponen de manifiesto la profunda brecha también en este ámbito entre el Norte y el Sur. Además de presentar los indicadores mencionados, dicho informe describe con detalle tres

aspectos clave de la relación de la tecnología con la sociedad de principios del siglo XXI desde una perspectiva de promoción del desarrollo humano, y que son resumidos a continuación: Sus vínculos circulares con el crecimiento económico y el desarrollo humano, los profundos cambios sufridos con relación a la difusión del conocimiento y la gestión de los riesgos asociados al adelanto tecnológico.

Indicadores y brechas

El IAT, que se presenta en la Figura 27 para algunos países europeos y latinoamericanos, refleja la capacidad de una sociedad de participar en el proceso de innovación tecnológica actual. Se define a partir de los logros de una sociedad en:

Creación de tecnología, según el volumen de patentes e ingresos del extranjero por derechos de explotación.

Difusión de innovaciones recientes, a través del número de nodos de Internet y del porcentaje de las exportaciones en alta tecnología.

Difusión de innovaciones antiguas, con arreglo al acceso a comunicación telefónica y al consumo eléctrico.

Capacidad de adquirir y desarrollar conocimientos especializados, en términos de media de escolarización y de tasa bruta de matrícula terciaria (en ciencias e ingenierías).

Por otro lado los NIT son los lugares donde existe la capacidad para crear tecnología. En el año 2000, 36 de los 46 nodos de innovación tecnológica estaban en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos nodos se obtienen después de realizar un estudio en el que se estima la capacidad de las universidades, la presencia empresarial y la estabilidad económica, el dinamismo de la población para crear nuevas empresas, y la disponibilidad de capital para crear nuevas empresas (capital – riesgo).

Como pone de manifiesto la Figura 28 la diferencia o brecha que separa los países ricos de los pobres en las llamadas tecnologías maduras (aquellas que se vienen aplicando y desarrollando desde hace un mínimo de 20 - 25 años y has sido ampliamente probadas. Por ejemplo: los sistemas de control de tráfico o de localización de vehículos; los sistemas de información geográficos, etc.) es todavía muy importante, pero aún es mayor la que se está generando respecto a las nuevas tecnologías, la llamada brecha digital, ver la Figura 29. Por desgracia, las enormes desigualdades que existen no son sólo de acceso a la tecnología, sino también a la educación y aptitudes necesarias para aprovecharla adecuadamente, y, por supuesto, a la capacidad de innovación y financiación.

Círculos virtuosos

Como muestra la Figura 30, las innovaciones tecnológicas afectan doblemente al desarrollo humano. Por un lado, elevan de modo directo las capacidades humanas gracias a sus aportaciones en diferentes sectores como la salud, la educación, etc., y, por otro, constituyen un medio para lograr el desarrollo gracias a sus repercusiones positivas en el crecimiento económico. A su vez, el desarrollo humano es un medio crucial para potenciar el desarrollo tecnológico, debido a su vocación de aumento de capacidades. Por consiguiente, el desarrollo humano y los avances tecnológicos se refuerzan mutuamente, con lo que se crea un primer círculo virtuoso. Por otro lado, la relación entre progreso tecnológico y crecimiento constituye un segundo círculo virtuoso que potencia al primero a través de los efectos directos del crecimiento económico sobre el desarrollo de capacidades.

Procesos de difusión

Los cambios socioeconómicos ligados al proceso de globalización han modificado enormemente los mecanismos de difusión del conocimiento y el progreso tecnológico. Un repaso a la evolución tecnológica de la humanidad constata que cada vez es necesario menos tiempo para que las innovaciones tecnológicas se concreten (tomó 1.000 años cuadruplicar la producción de trigo en Inglaterra, pero sólo 40 años para duplicar la producción mundial de cereales), situación que se ve ahora acentuada por el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones que ha complementado el espacio de relaciones físico con el virtual (ver Figura 31). No sólo en el ámbito de la productividad se pueden encontrar ejemplos de la aceleración de los procesos de difusión, sino también en los indicadores de desarrollo humano, como el aumento de la esperanza de vida que están relacionados con los adelantos tecnológicos (ver Figura 32).

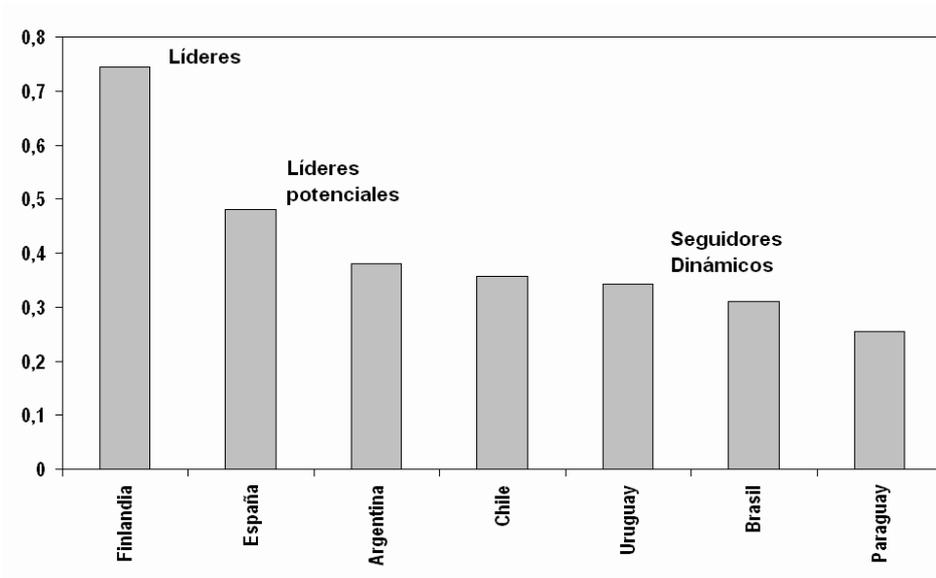


Figura 27 IAT de diversos países europeos y latinoamericanos, año 2000. Fuente: PNUD (2001)

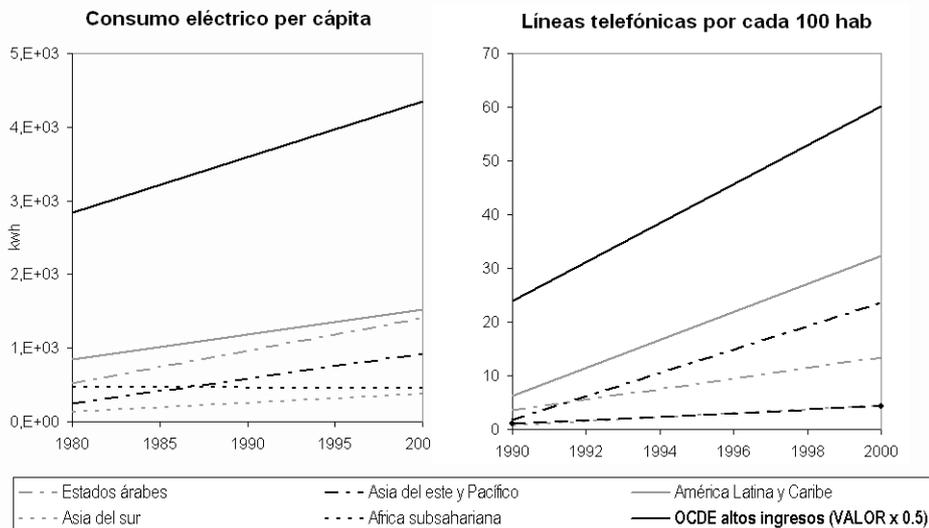


Figura 28 La brecha en las tecnologías maduras. Fuente: Banco mundial (2000)

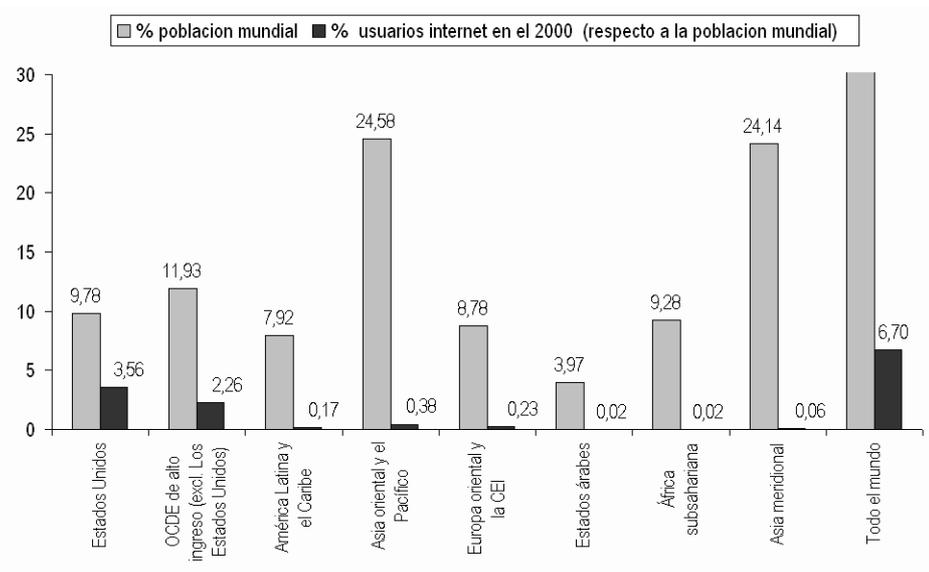


Figura 29 Usuarios de Internet, año 2000. Fuente: PNUD (2001)

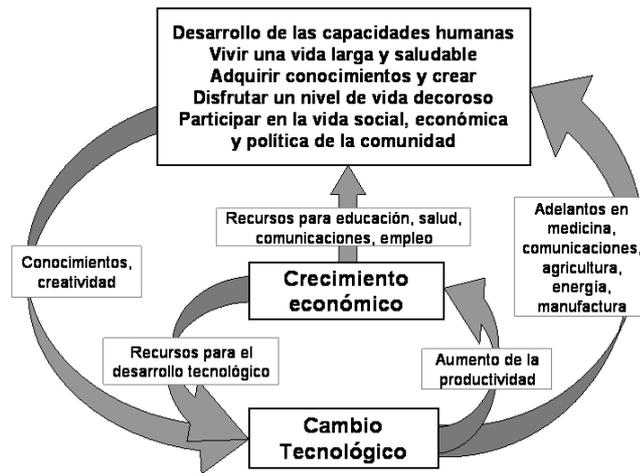


Figura 30 Relaciones entre tecnología y desarrollo humano. Fuente: PNUD (2001).

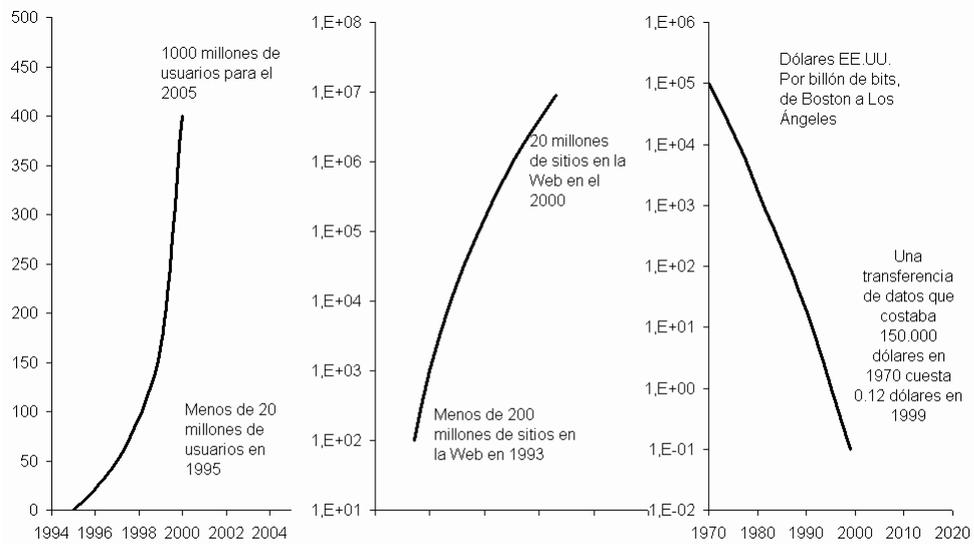


Figura 31 El crecimiento de Internet. Fuente: PNUD (2001).

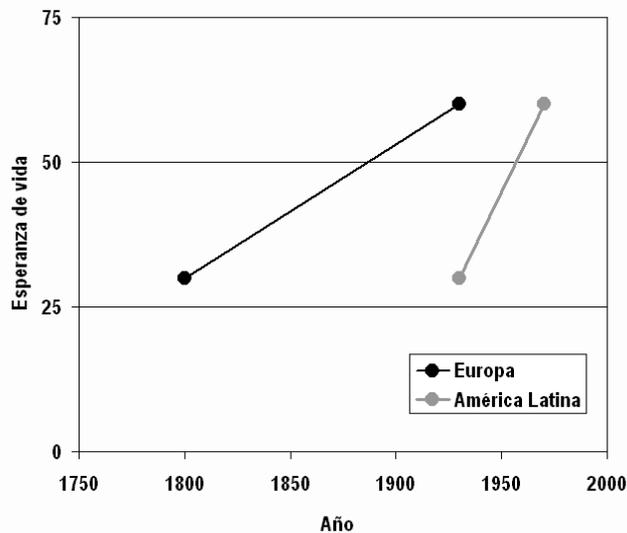


Figura 32 Diferentes tiempos para un mismo incremento de la esperanza de vida. Fuente: PNUD (2001).

La revolución tecnológica y la globalización están configurando la "era de las redes" y están cambiando el modo en que se crea y se difunde la tecnología. La era de la industria se estructuró en torno a organizaciones verticales, con altos costos en transporte, información y comunicación, en cambio la era actual se estructura en vínculos horizontales basados en la competencia y la colaboración. En este nuevo contexto, para que los países pobres puedan aprovechar las nuevas oportunidades que se generan, es necesario que adecuen sus políticas para sacar provecho de las siguientes condiciones:

Las **cualificaciones** son más importantes que nunca en el mercado mundial.

Ha surgido un **mercado laboral mundial** para los mejores profesionales de la tecnología.

Las **nuevas normas mundiales** que valorizan la tecnología cobran cada vez mayor importancia.

El **sector privado está a la vanguardia de la investigación** y el desarrollo mundiales.

Las empresas, los laboratorios de investigación y los medios financieros están convergiendo en **nuevos nodos mundiales de innovación**.

La movilidad de los científicos más capacitados y otros profesionales suponen una oportunidad única para los países pobres ya que la fuga de cerebros puede generar una diáspora que proporciona contactos empresariales y financieros. Aunque, por desgracia, esta oportunidad no se aprovecha adecuadamente y las inversiones en educación que efectúan los países pobres subsidian las economías de países industrializados. La reducción de la brecha digital tal vez pueda fomentar las redes horizontales de manera que los países del Sur sí puedan aprovechar en el futuro los cuadros mejor formados que emigran al extranjero.

Por otro lado es necesario destacar que el mercado es un poderoso impulsor del progreso tecnológico, pero es insuficiente para crear y difundir las tecnologías necesarias para erradicar la pobreza: De los 70.000 millones de dólares dedicados en 1998 a la investigación sobre salud en todo el mundo, sólo 300 millones se dedicaron a las vacunas contra el VIH/SIDA, y apenas 100 millones a la investigación sobre el paludismo. Las finanzas están concentradas en manos de las empresas transnacionales que operan atendiendo al mercado mundial, el cual está dominado por consumidores de altos ingresos (los pobres, aunque son muchos, tienen escaso poder adquisitivo).

Riesgos

El progreso tecnológico entraña multitud de riesgos que es necesario evaluar y gestionar. Algunos riesgos son a escala mundial, como los asociados a la genética y la bioingeniería, pero otros son de un ámbito específico y local, como los medioambientales (si bien es difícil establecer la línea de separación). Los problemas relativos a la tecnología suelen ser resultado de políticas deficientes, reglamentaciones inadecuadas y falta de transparencia (como en el caso del contagio a través de transfusiones de sangre infectada o la enfermedad de las "vacas locas"). En este contexto la mayoría de los países pobres está en desventaja ya que carecen de las políticas e instituciones necesarias para gestionar correctamente los riesgos del progreso tecnológico, así como de capital, capacidades y entornos institucionales adecuados como para variar el rumbo del progreso tecnológico, por lo que en realidad están obligados a gestionar riesgos de un proceso en el que participan fundamentalmente cómo consumidores.

Para favorecer una adecuada gestión de los riesgos asociados al progreso tecnológico, es indispensable la presencia de profesionales y técnicos que adapten el uso tecnológico a la realidad de los ámbitos locales, crear un sistema reglamentario global, creíble y eficaz, y financiar adecuadamente el establecimiento y mantenimiento de los marcos reglamentarios locales.

V.c.2 Aproximación instrumental

El concepto de T_pDH puede concretarse de diversas formas. Una de las más inmediatas es reconsiderando el papel de la tecnología desde las tres dimensiones básicas del desarrollo humano indicadas por el IDH:

Tecnologías que permiten cubrir los derechos y servicios básicos con equidad (vinculables a la esperanza de vida recogida en el IDH).

Tecnologías que permiten asegurar las posibilidades de producción y participación social (vinculables al acceso a recursos presente el IDH, entendidos éstos como medios para desarrollar una vida digna)

Tecnologías que facilitan la sostenibilidad y la autonomía (vinculables al aumento de la educación recogida en el IDH, y entendida ésta como aumento en la capacidad de gestión de conocimientos sobre el medio físico, social, cultural, tecnológico...).

Otra aproximación más detallada viene dada por la concreción de la aportación de la TpDH a la luz de la visión del proceso de desarrollo humano como un proyecto. Para concretar el análisis se debe centrar en un determinado sector, aunque la unidad del proceso de desarrollo condicione las aportaciones al análisis transdisciplinar, de forma que se retroalimenta el proceso de lo sectorial a lo integral y de lo integral a lo sectorial. A modo de ejemplo se adjunta en la Figura 33 un conjunto de acciones en torno la dotación de agua potable a distintas escalas de trabajo, clasificadas según las seis dimensiones del proceso de desarrollo humano presentadas previamente.

DH		Escala				
Ejes	Dimensiones	Comunitaria	Local	...	Estatal	Internacional
Condiciones previas	Seguridad	Dotar de agua potable a una comunidad rural, aislada de la red, mediante un sistema de fuentes públicas	Dotar de agua potable a las comunidades de una región y a sus administraciones de la infraestructura necesaria para gestionarla, si es posible.		...	...
	Equidad	Garantizar la dotación mínima a todos los miembros mediante fuente comunitaria	Garantizar el acceso mínimo a todos los habitantes, aunque sea suministro de pago		...	...
Medios	Productividad	Vincular la intervención a la implicación en reutilización del agua para actividades productivas, priorizando las infraestructuras individuales y las actividades de autoconsumo	Para el caso en que se necesiten grandes infraestructuras potenciar la implicación de empresas locales, licitaciones abiertas y pliegos de condiciones adaptados.		...	...
	Cooperación	Potenciación de la participación voluntaria y grupal en todo el proceso	Potenciación de la participación ciudadana y de las administraciones de ámbito local en las distintas fases, de forma adaptativa.		...	...
Fines	Autodependencia	Tomar conciencia de los derechos y deberes. Adquirir habilidades para gestionar el sistema de forma autónoma o con apoyo de organizaciones en las que se participe de forma comunitaria.	Administración con cuadros técnicos de apoyo capacitados. Disponer de instrumentos para la interlocución sectorial entre usuarios, administraciones y operadores privados. Respaldo legal e información pública de las acciones.		...	...
	Sostenibilidad	Actuar de forma que se minimicen los impactos sobre el ciclo del agua	Articular toda la gestión del ciclo del agua entorno las cuencas hidrográficas propias y compartidas		...	...

Figura 33 Ejemplo de tabla con características de acciones en torno la dotación de agua potable a distintas escalas de trabajo, clasificadas desde la visión proyectual del proceso de desarrollo humano. Fuente: Elaboración propia.

El ejemplo mostrado resalta la dimensión multiescala de las intervenciones. Es necesario considerarlas en el continuo local – global pues las soluciones desde el punto de vista de cada escala deben estar interrelacionadas. Esta interdependencia entre escalas de intervención tiene como efecto colateral favorecer la complementariedad de los diferentes actores sociales en la promoción de la TpDH.

V.d Acciones en cooperación al desarrollo

Mostramos en la Figura 34 una propuesta de ámbitos de actuación prioritarios de cara a la promoción de la TpDH en cooperación al desarrollo (agrupados según los distintos componentes de la cultura técnica de una sociedad, Quintanilla, 1998). En los siguientes subapartados se profundiza en los tres ejes principales.

Eje operacional (acciones)

Impulso de **proyectos** de cooperación al desarrollo destinados a cubrir el acceso a los servicios básicos, no sólo bajo un enfoque de seguridad (garantía de acceso con equidad), sino de soberanía (garantía de acceso con autodependencia y sostenibilidad).

Impulso de la **participación** social en las políticas tecnológicas y comerciales cuyo objetivo sea que el avance tecnológico esté supeditado a la satisfacción de los derechos humanos.

Eje cognitivo (conocimientos)

Impulso de la **generación** de conocimiento apropiado para el desarrollo humano y reflexión sobre la propiedad y derecho de uso del mismo, punto clave tanto en las nuevas tecnologías como en las maduras.

Impulso de la **difusión** y transferencia de dicho conocimiento. Transferencia *Norte – Sur*, pero también, y especialmente, *Sur – Sur*.

Eje valorativo (valores)

Impulso de la **Educación para el Desarrollo** (EpD), especialmente en lo que se refiere a la educación superior del ámbito científico-tecnológico.

Impulso de la **sensibilización** social acerca del papel de la tecnología en las situaciones de desigualdad y explotación, así como de las experiencias reales de trabajo en pro de su disminución.



Figura 34 Ámbitos de actuación de la TpDH. Ámbitos de actuación básicos de la TpDH Fuente: Elaboración propia.

V.d.1 Proyectos, programas y estrategias de desarrollo e incidencia

La urgencia de la intervención en pro del desarrollo humano no permite éticamente relegar la TpDH a la teorización y el análisis. Por ello el primer ámbito de actuación debe ser el de la “acción”.

La constatación de que, acompañando procesos de desarrollo, es posible cambiar la realidad se produce especialmente a través de dos instrumentos, diferentes, aunque íntimamente relacionados:

Las **acciones directas** de acompañamiento de las personas y comunidades más necesitadas en la construcción de su propio desarrollo (dimensión local).

Las **acciones indirectas**, de influencia en el plano político, destinadas a cambiar el marco de relación entre los distintos actores sociales, tanto en el ámbito local como en el internacional (dimensión global).

La distinción entre proyectos, programas y estrategias corresponde a distintos niveles de planificación, con diferentes grados de concreción en la definición, temporalización y necesidad de recursos de las acciones a desarrollar. La actuación en las escalas de planificación más concretas (por ejemplo, en proyectos), en un marco de intervención en el que las escalas de planificación generales (por ejemplo, programas a medio – largo plazo) no son explícitas, asume, de hecho, la existencia implícita de las mismas. Dada la multitud de actores involucrados en los procesos de desarrollo, la

existencia de planificaciones generales implícitas no compartidas puede provocar problemas en la ejecución de las acciones concretas – que sí son explícitas. Este aspecto debe ser siempre tenido en cuenta y, a ser posible, cubierto, mediante la promoción de espacios de reflexión y socialización informales que involucren a los actores implicados.

Se pueden diferenciar dos tipos de intervención, en función del liderazgo de la estrategia de desarrollo en la que están inmersas:

Liderazgo de organizaciones privadas no lucrativas: acciones ejecutadas por los beneficiarios, organizaciones privadas no lucrativas o pequeñas empresas locales. La influencia entre los donantes involucrados (públicos, privados lucrativos o no lucrativos) es variable.

Liderazgo de organismos gubernamentales (internacionales o de donantes bilaterales): acciones realizadas por empresas locales e internacionales, con una fuerte implicación de las administraciones públicas(en algunos casos también por organizaciones privadas no lucrativas muy especializadas).

Proyectos de cooperación al desarrollo

Los proyectos de cooperación al desarrollo suelen clasificarse según su finalidad (Ferrero, 2003): Dirigidos a colectivos específicos (niños, mujeres, indígenas...); de desarrollo sectorial: salud, educación, infraestructuras, sector productivo, medio ambiente; y de desarrollo institucional (desarrollo comunitario, capacitación en distintos ámbitos, fortalecimiento institucional local, estatal...).

Los sectores tecnológicos más relevantes son:

Planificación y gestión del territorio y el ambiente.

Construcción de viviendas y equipamientos sociales.

Servicio de **abastecimiento de agua** y saneamiento.

Servicio de **abastecimiento de energía**.

Fomento del **tejido productivo local** para garantizar la subsistencia y fomentar la producción de excedentes.

Sistemas de transporte de personas y comercialización de productos.

Desarrollo de **tecnologías de la información y comunicación** (TIC) específicas para la provisión de servicios y el aumento de capital intelectual y social local.

La concreción de las actuaciones varía según su situación en el espacio descrito por los tres ejes siguientes, compartiendo características entre los distintos sectores ante una igual localización:

El continuo **seguridad** (garantía de acceso con equidad) – **soberanía** (garantía de acceso con autodependencia y sostenibilidad).

El continuo **urbano** (densidad de población elevada) – **rural** (densidad de población baja).

El continuo **ayuda de emergencia** (colaboración en situaciones de crisis social) – **gestión del riesgo** (aumento de la capacidad de gestionar perturbaciones sociales).

V.d.2 Gestión de conocimiento tecnológico apropiado

La historia moderna revela que el poder es para los que generan y usan su propio “conocimiento”. Por tanto, es necesario que los procesos de desarrollo incorporen el aumento de las capacidades de generación, o al menos, reconfiguración del conocimiento, evitando así la dependencia de los que las poseen (De Souza y Cheaz, 2000). Además, para que el desarrollo sea humano, es necesario que tanto ese proceso como el conocimiento en sí mismo permitan y faciliten ganar libertad y autonomía, tanto de forma individual como colectiva.

En cooperación al desarrollo el enfoque de actuación basado en la generación de conocimiento es importante debido a:

La **complejidad** del propio proceso de desarrollo.

Los **divergentes intereses** de los actores involucrados.

La **diversidad** de contextos en los que las acciones de desarrollo suceden.

Actualmente se está en una etapa de cambio histórico en la que el conocimiento pasa a jugar un papel central. Los productos, procesos y servicios más relevantes del futuro serán los intensivos en conocimiento. La característica más importante de esta etapa es la reducción de la importancia de las tecnologías materiales propias de la época del industrialismo (tecnologías mecánicas, químicas, eléctricas...), en beneficio de las tecnologías intelectuales (amplifican, exteriorizan y modifican las funciones cognitivas del ser humano). Por otro lado la creatividad aumenta más cuando es el resultado del esfuerzo de equipos de trabajo que cuando procede de acciones individuales, por lo que las tecnologías sociales (las que permiten la participación de distintos actores sociales) también ganan importancia.

El incremento de la importancia del conocimiento y de la tecnología intelectual como fuerzas productivas se traduce en la siguiente segmentación en tres grupos según la capacidad organizacional, basada en el uso de las tecnologías sociales (Bell, 1976).

Grupo 1

Capaz de generar y reconfigurar conocimiento. Puede:

Iniciar la **generación de nuevos** productos, servicios y/o procesos.

Inventar a partir de la codificación de conocimiento teórico (conocimiento que, además, es capaz de generar).

Generar tecnologías de transformación (las que producen cambios sociales, como el teléfono).

Grupo 2

Capaz de reconfigurar conocimiento ya existente. Puede:

Mejorar los nuevos productos, servicios y/o procesos desarrollados por el grupo 1.

Innovar en términos de flexibilidad institucional y gerencial para incorporar las invenciones ya realizadas por el grupo 1.

Generar tecnologías de extensión (las que amplían el alcance de una tecnología ya existente: la telefonía celular) **o de nicho** (las que representan una aplicación especializada de una tecnología ya existente a una tarea particular: las centrales telefónicas para grandes organizaciones).

Grupo 3

Incapaz de generar ni de reconfigurar conocimiento. Puede:

Reproducir los productos, servicios y/o procesos ya iniciados y mejorados por los grupos 1 y 2.

Difundir las invenciones e innovaciones de los grupos 1 y 2.

Adoptar las tecnologías de transformación, extensión o de nicho ya generadas.

Por todo ello, desde una perspectiva de desarrollo humano, no sólo las actuaciones asociadas a la provisión de las infraestructuras básicas físicas y productivas toman un sentido especial, sino también las ligadas al aumento de capacidades organizacionales e intelectuales, especialmente las tecnologías de la comunicación y de la información.

Transferencia de tecnología

La componente de conocimiento aplicado de la tecnología hace que la gestión de ella misma deba estar muy relacionada con la del conocimiento. Así, la transferencia de tecnología no debe verse como mejorar máquinas, *software* o implementar nuevos modelos administrativos y de gestión, sino como el aumento de capacidades (conocimientos) tecnológicas para lograr la sostenibilidad según su propia finalidad (desarrollo). La concreción de esta visión al sector de las entidades privadas lucrativas (empresas) sitúa la finalidad como negocio, y vincula sostenibilidad con ventaja competitiva sostenible (Sáez Vacas et al. 2003), pero, naturalmente, la extensión a organizaciones no lucrativas, poderes públicos locales o comunidades en desarrollo es inmediata.

En las actuaciones de desarrollo es necesario superar el enfoque de “aprender” (Senge, 1994) y pasar al de “generar conocimiento adaptado al contexto cambiante” (Nonaka y Takeuchi, 1995), de forma que los participantes aumenten en capacidades reales de transformación. Lo que habitualmente se entiende por difusión y transferencia de tecnología debe ser, en realidad, un acompañamiento en la gestión de la propia tecnología y conocimiento tecnológico, buscando la co-generación en pro del desarrollo endógeno de los participantes involucrados.

La transferencia se convierte pues en investigación basada en un paradigma constructivista: “se investiga una realidad dinámica y socialmente construida para comprenderla y transformarla, bajo la autoridad del argumento (participación, persuasión y negociación)”. Lo que se contrapone a la práctica clásica en los campos de la tecnología, basada en un paradigma positivista: “se investiga una realidad estable e inmutable para observarla, describirla, explicarla, predecirla y controlarla, bajo el argumento de la autoridad epistemológica (autoridad científica) y sin compromiso ético para cambiar la realidad investigada” (De Souza y Cheaz, 2000)

En este contexto, el rol proactivo respecto la investigación, a través de la acción de los distintos actores involucrados en el proceso de desarrollo, pasa a ser crucial, así como la conveniencia de fomentar la participación coordinada de universidades, organizaciones y poderes locales y las propias comunidades, beneficiarios y participantes.

V.d.3 Educación y sensibilización para el cambio

Es imposible impulsar acciones que propicien y consoliden el desarrollo humano de pueblos y comunidades de forma sostenible sin un cambio en las actitudes y valores de los participantes en dicho proceso. Ello exige la implicación y la toma de conciencia de la responsabilidad compartida de las personas y pueblos del Norte y del Sur, punto de partida de la línea educativa y de cooperación al desarrollo conocida como Educación para el Desarrollo (EpD).

La EpD es “un proceso educativo constante que favorece la comprensión sobre las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur, promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia social y busca vías de acción para alcanzar un desarrollo humano y sostenible” (Balsega et al., 2004), que no se debe confundir con actividades puntuales de formación sobre desarrollo o de sensibilización social (ver Figura 35). En su dimensión de educación en valores, la EpD tiene vínculos muy estrechos con ámbitos como la educación medioambiental, por la paz, multicultural, derechos humanos, género, ciudadanía global, etc. (ver Polo, 2004). Específicamente, la EpD combina de forma equilibrada, abierta y plural acciones que promueven el desarrollo educativo de la persona en las tres dimensiones propias de un proceso de enseñanza – aprendizaje que se citan a continuación (Balsega et al., 2004).

Cognitiva. Precisa del conocimiento de las desigualdades en el reparto de la riqueza y el poder, la comprensión de sus causas y consecuencias y el papel de los distintos agentes sociales en la construcción de estructuras más justas.

Procedimental. Fomenta la adquisición de habilidades (capacidad crítica, empatía, argumentación, trabajo en equipo, descodificación de imágenes y mensajes...). Como proceso se caracteriza por ser activo y participativo, analizar diferentes aspectos desde una perspectiva local y global, y desarrollar la capacidad de desarticular estereotipos e imágenes inadecuadas.

Actitudinal. Promueve valores y actitudes relacionados con los Derechos Humanos y la ética cívica, esenciales para comprender y enfrentarse a los nuevos procesos económicos, sociales, culturales y políticos que rigen el planeta.

La EpD en el campo tecnológico está íntimamente vinculada a la TpDH, compartiendo con ella los tres ejes – dimensiones. En el caso de la ingeniería destaca el trabajo de ISF, ver diversas ponencias actas de los congresos de Educación para el Desarrollo en la Universidad (Universidad de Valladolid en el 2001), Universidad y Cooperación al Desarrollo (Universidad de Murcia, 2004), Engineering Education in Sustainable Development (Universidad Politécnica de Catalunya, 2004). Para situar las intervenciones en el marco del sistema universitario español es conveniente consultar el informe de Unceta (2004) solicitado por el gobierno de cara a la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

	Sensibilización	Educación para el Desarrollo
Finalidad	Romper el círculo vicioso ignorancia – indiferencia – ignorancia	Concientizar, comprender los problemas y orientar a la acción
Contenidos	Alerta sobre situaciones de injusticia, causas de la pobreza y las estructuras que las mantienen.	Cuestiona el modelo de desarrollo imperante y promueve acciones para el cambio local y global
Profundidad	Cuestiona las injusticias sin profundizar en las causas	Analiza las causas de la pobreza desde una perspectiva estructural
Mensaje	Breve. Directo.	Complejo. Conocimientos ligados a valores y actitudes.
Grupo objetivo	Indefinido. Público general.	Bien definido. Número reducido.
Metodologías	Adaptadas a medios de comunicación masivos.	Concretas y adaptadas al grupo objetivo.
Plazo de actuación	Corto.	Medio y largo.

Figura 35 Diferencias principales entre Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Fuente: Elaboración propia basada en Baselga et al. (2004).

VI INFRAESTRUCTURAS

El término infraestructura remite a una amplia gama de bienes y servicios, de complejidad diversa, que resultan determinantes en la calidad de vida de las personas. Estas actividades comparten características tecnológicas, como economías de escala, y económicas, como efectos que pasan de los usuarios a quienes no lo son (Banco Mundial, 1994).

Desde una perspectiva funcional, la infraestructura designa el equipo complementario que toda sociedad necesita y de la que se dota para que los particulares, organizaciones y empresas que la componen puedan desarrollar y realizar de forma satisfactoria las actividades que se proponen (Rosique et al. 1996). Puede diferenciarse entre infraestructuras naturales que corresponden al medio físico, a la base física del territorio, y artificiales, que representan la base técnica construida por el ser humano para la explotación de un territorio.

A su vez, las infraestructuras artificiales pueden dividirse en económicas y sociales. Las infraestructuras económicas comprenden las estructuras técnicas, los equipos e instalaciones duraderos y los servicios que proporcionan, que son utilizados para la producción económica y en los hogares. Las sociales engloban los sectores de la educación y la sanidad. En este tema nos referiremos en las infraestructuras económicas, entre las que se incluyen los servicios públicos: energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, recogida y eliminación de residuos y suministro de gas; las obras públicas: carreteras, presas, obras de riego, etc.; y otros sectores de transporte y la comunicación: puertos, aeropuertos, ferrocarriles, transporte urbano, etc.

La importancia de las infraestructuras económicas en el desarrollo de un país tiene multitud de facetas. Para analizarla se establece una división primordial entre infraestructuras económicas básicas, que resuelven necesidades elementales de la población, y productivas, caracterizadas por favorecer el desarrollo económico. Existe una frontera difusa entre ambos tipos de infraestructura, vinculable a la noción de necesidad básica. Así, mientras que el acceso a agua potable no sugiere dudas, la accesibilidad a internet no es considerada todavía como tal por gran parte de la población.

En cualquier caso, bajo el esquema de estado del bienestar que garantiza los Derechos Humanos, aparece la idea de servicio básico que todo ciudadano debe recibir. Desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y promoción del desarrollo humano destacan los servicios de educación y salud (que corresponden a las infraestructuras sociales) y servicio de agua, saneamiento y electricidad (Banco Mundial, 2003).

Por otro lado, la situación de creciente urbanización provoca un aumento de las necesidades de infraestructura. Algunos autores han llegado a vincular el desarrollo con tendencias como la que sitúa el umbral del empleo agrícola por debajo del 15% y la superación del 60% de la población en ciudades de un mínimo de 20.000 habitantes. Esta tendencia ha sido contrastada empíricamente tanto en las sociedades occidentales como en las socialistas, siendo una de las pocas excepciones la trayectoria de China en la década de los años 60, en la que la población urbana bajó del 18.5% al 14% (Segado et al. 1996).

Las teorías y estrategias económicas de fines del siglo XX han impulsado una reflexión creciente sobre la necesidad de librar a los estados de la responsabilidad única de garantizar dichos servicios, y han favorecido la entrada del sector privado en su gestión y explotación. Este hecho, que ha coincidido con la explosión de la globalización económica y las TIC, ha supuesto en muchos países del Sur una desregulación no adecuada de los servicios que afectan a millones de personas. Así, la práctica concreta de la participación privada en los servicios básicos se ha visto ampliamente cuestionada (ver Banco Mundial, 2000, y Pérez-Foguet et al., 2003, para ejemplos en torno al abastecimiento de agua en zona urbana), pero, en cualquier caso, persisten las bases del problema de incapacidad del sector público para hacer frente a los retos planteados.

En esta situación, las políticas de los grandes organismos multilaterales financieros se han modificado (Martínez-Vilanova, 2000) y se han extendido nuevas formas de partenariado público – privado que, planteadas en contextos de fortalecimiento institucional de las sociedades receptoras, ofrecen nuevas formas de operar (Panayotou, 1997). Al respecto del fortalecimiento institucional, el trabajo de construcción de capacidades, también en el sector de las infraestructuras, puede plantearse tanto a escala local – municipal (Pérez-Foguet et. al, 2003) como estatal (Suhandjaja, 2001).

En cualquier caso, para que la planificación de infraestructuras tenga un efecto positivo sobre la calidad de vida, debe inscribirse dentro de políticas que propicien el desarrollo sostenible a largo plazo, así como articular correctamente las demás políticas relacionadas (sectoriales, regionales, macroeconómicas, de empleo, etc.). También es fundamental que la oferta de servicios se corresponda con la demanda efectiva y que se actúe de forma diferenciada según las posibilidades y necesidades de las poblaciones económicamente más vulnerables. Así, la participación activa de la sociedad civil cobra especial relevancia tanto en las fases de diseño como en las de gestión y seguimiento (ver, por ejemplo, Parker y Skytta, 2000, o planteamientos como los de la empresa con participación comunitaria www.hidrocapital.com.ve, o, a escala comunitaria, Eraso, 2003).

A continuación se presentan elementos para poder profundizar en estos temas, basados en gran medida en datos y planteamientos presentados por el Banco Mundial en su informe de 1994, dedicado a “Infraestructura y Desarrollo” (ver también, González, M.A., 1996, e informe posteriores del Departamento de Evaluación y Operaciones, OED, del Banco Mundial, 2000, 2001). Así mismo, se incluyen las reflexiones introducidas por el Banco Mundial en el citado informe de 2004 dedicado a “Hacer que los servicios funcionen para los pobres”.

En primer lugar se propone una clasificación y se describen los rasgos generales de los distintos tipos de infraestructuras, insistiendo especialmente en la reflexión sobre el papel del sector público y privado en las distintas fases de vida de las mismas. Posteriormente se presenta un análisis acerca de la situación global de la dotación de infraestructuras básicas, sobre la cual se han producido grandes avances en el siglo XX pero continúa siendo demasiado baja y desigual. Aunque América Latina y ciertos países del Sudeste asiático han ido registrando avances perceptibles en la dotación de infraestructuras, todavía una de cada seis personas del planeta vive sin agua potable y una de cada tres sin saneamiento. Se finaliza el tema revisando las principales relaciones entre las infraestructuras y el desarrollo bajo la óptica del crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el enfoque de género, la incorporación de aspectos de interés medioambiental, la participación social y las características específicas de su planificación.

VI.a Clasificación y rasgos generales

Las infraestructuras económicas pueden dividirse en dos grandes tipos según su funcionalidad: básicas y productivas. Los mecanismos de planificación, financiación, gestión y explotación de cada uno se deben establecer de acuerdo a sus características diferenciadas.

Las infraestructuras básicas son las que resuelven necesidades elementales de la población. Por ejemplo: Abastecimiento de agua (consumo y alimentación), saneamiento, provisión de energía, accesibilidad (camino rurales y vecinales, puentes...), comunicación. Aunque su dotación y gestión puede ser realizada por empresas, públicas o privadas, los objetivos de construcción y funcionamiento están supeditados al interés social ya que influyen directamente en las condiciones de vida digna de la población. Su planificación y desarrollo se realiza fundamentalmente desde una perspectiva local, no desde planteamientos estratégicos globales. Por último cabe destacar que la inversión pública es fundamental en su creación y ampliación posterior de su cobertura.

Las infraestructuras productivas se definen como escenarios aptos para la realización de negocios e intercambios comerciales. Por ejemplo: puertos, carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones. Su desarrollo se enmarca en estrategias de largo plazo y perspectivas multiescala: local – nacional – regional – global. Su impacto suele afectar a más de una zona, nación o región, cuyos intereses no tienen por qué ser coincidentes. Por ello la planificación de las mismas se inscribe en macro-objetivos nacionales y de integración regional. Son fundamentales para conseguir crecimiento económico y el sector privado puede jugar un papel importante en su financiación.

VI.a.1 Servicios básicos

Como ya se ha indicado, de cara a la promoción del desarrollo humano los servicios basados en infraestructuras económicas que es necesario priorizar son el acceso al agua, el saneamiento y la electricidad (Banco Mundial, 2003), así pues, se asocian los tres a la denominación de servicios básicos, de carácter económico -la educación y la salud completarían el conjunto.

Según el tipo, los servicios básicos pueden clasificarse en dos grupos: los servicios que corresponden a un sistema de equipamientos distribuidos, en principio, según un reparto territorial planificado, como los centros de salud o los educativos, y los asociados a una base tecnológica que pueden derivar en una red de infraestructura de servicios, como las redes de accesibilidad y de transporte y redes de servicios urbanos (Dupuy 1997).

Las redes de accesibilidad y de transporte tienen multitud de sectores de intervención relacionados con las infraestructuras, la mayoría de carácter marcadamente económico (especialmente el transporte), y directamente vinculadas tanto con la planificación de la trama urbana como del territorio en general. Por otra parte, dentro de las redes de servicios urbanos, se pueden distinguir las redes del ciclo del agua (de abastecimiento de agua potable, de saneamiento de aguas pluviales y de saneamiento de aguas residuales), las redes de energía (de electricidad y de gas) y las redes de tecnologías de la información y la comunicación, TIC (de telefonía fija, de telefonía móvil, de Internet y de radiotelevisión). Debido al grado elevado de urbanización del modelo de desarrollo imperante, los servicios se entienden desde la perspectiva urbana, quedando las infraestructuras de servicios básicos del ámbito rural desplazadas a grandes obras (presas, carreteras, etc.) o servicios autónomos o de pequeña dimensión.

Redes

Los sectores de infraestructura modernos son el resultado de una “revolución infraestructural” impulsada por la tecnología. Así, hasta la invención de las tuberías de hierro forjado y las bombas de vapor, no pudieron extenderse los abastecimientos de agua, y la electricidad no se generalizó hasta la transmisión mediante corriente alterna. Y de igual forma en otros sectores, donde los servicios de teléfono y telégrafo substituyeron a la mensajería en mano o el alcantarillado a la eliminación individual de desechos. El riego y los transportes utilizan redes desde antaño, pero las modalidades alternativas de transporte también aparecieron en el siglo XIX.

Así, muchos de los servicios se estructuran en redes diseñadas para atender a multitud de usuarios. Del análisis del comportamiento de estas redes y servicios se pueden sacar algunas pautas: el sistema de suministro es exclusivo (sirve para un bien), las inversiones son irrecuperables y la coordinación de los flujos del servicio es crítica para la eficiencia del sistema. Pero los servicios pueden prestarse a través de tecnologías muy diferentes. El saneamiento basado en el uso de letrinas mejoradas o fosas sépticas proporciona el mismo servicio básico que el alcantarillado, pero sin inversiones en una red. El riego y la generación eléctrica a pequeña escala basada en energías renovables son soluciones que no requieren interconexiones con grandes redes, y pueden prestar un servicio acorde con gran parte de las necesidades de los usuarios.

Estas soluciones, a veces asociadas a actuaciones sólo para situaciones de pobreza o de entorno rural, constituyen de hecho una respuesta a un planteamiento de sostenibilidad y soberanía sobre los propios recursos y servicios, que debe aplicarse siempre, a la escala de trabajo en la que se actúe. Los niveles de servicio de referencia deben ser coherentes con las capacidades disponibles para la gestión de las infraestructuras involucradas.

Las redes pueden clasificarse en dos grandes grupos: Las redes de agua, gas y saneamiento, que siguen esquemas de extensión en mancha de aceite alrededor del depósito de agua, del depósito de gas o de la estación de depuración; y las de energía eléctrica y telecomunicaciones que siguen esquemas fragmentados en el territorio y saltan de la escala urbana a la escala territorial, o visto desde otro punto de vista de la comunitaria – municipal a la estatal – internacional, con mucha más facilidad.

La conexión a la red dependerá de una combinación entre densidad de puntos de conexión y costes de conexión por unidad de densidad. En los países empobrecidos el número de usuarios capaz de pagar el servicio con la calidad con que se ofrece al final del proceso es reducido, por ello es necesario analizar los mecanismos de introducción progresiva de cada red para niveles de uso adaptados a las necesidades de la población involucrada.

Las redes se pueden considerar constituidas por tres elementos diferenciados: Infraestructura, infoestructura y servicios asociados a la red. La infraestructura corresponde a la infraestructura física, la infoestructura a la información circulante que hace que la red funcione como tal, y los servicios asociados son aquellos servicios diferenciados que puede ofrecer una misma red. Esta separación de elementos es crucial para entender y analizar el papel de los distintos agentes sociales en su promoción y explotación.

Derechos

El concepto de servicios básicos cobra fuerza con los derechos humanos de segunda generación (ver la Figura 19) en los que se planteó que no existían derechos civiles y políticos sin unas mínimas condiciones de vida que incluyesen los derechos de acceso a la salud y la vivienda, y se exigía que el estado prestase unos servicios básicos asociados a los equipamientos y a los servicios urbanos.

El concepto de ciudadanía, y en especial el de ciudadanía social y económica, está asociado a la existencia de un sistema público de producción y suministro generalizado de bienes y servicios básicos (ver, por ejemplo, el enfoque de Aragall, 2002) con respecto la planificación y actuación en el plano de la humanización de las ciudades. Así pues, la intervención sobre la infraestructura social y económica básica constituye en sí misma una vía de construcción social.

Pero mientras que en los países del Norte el estado del bienestar se ha consolidado y las preocupaciones se sitúan en los derechos de tercera generación, en los países del Sur no se ha desarrollado el concepto de ciudadanía social y económica y las necesidades todavía corresponden a los derechos de segunda generación. Ni que decir tiene que los Derechos Humanos de primera generación (civiles y políticos) son ampliamente violados en todos los países, aunque en mucha mayor medida en los del Sur.

VI.a.2 Características económicas de los servicios

Existen grandes diferencias entre las características económicas de los servicios de infraestructuras según los distintos sectores tecnológicos y dentro de cada sector. Estas características condicionan tanto la forma de proporcionar los servicios como su financiación.

En la Figura 36 se utilizan las siguientes cualidades para diferenciar los distintos servicios de infraestructuras: *Excluíble*, es decir, que se puede impedir que un usuario consuma el bien o servicio en cuestión; *rival*, que el consumo de un usuario reduce la oferta a disposición de los demás usuarios; y *externalidades*, es decir, efectos económicos colaterales de las acciones de unas personas sobre otras que son externos al mercado. Se pueden definir los bienes privados como aquellos cuyo consumo viene caracterizado por ser a la vez rival y excluíble, y los bienes públicos como aquellos en los que los consumidores no son ni rivales ni excluíbles.

En el caso de los servicios de infraestructura las características varían mucho entre sectores, aunque la mayoría pueden clasificarse como bienes casi privados. Esto es así porque casi siempre los consumidores pueden considerarse excluíbles del servicio, aunque esto sucede en distintos grados y formas según los sectores: en los casos de redes de servicios puede regularse la conexión y medirse el uso, y en el caso de ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc. puede restringirse el acceso a la totalidad. Por ejemplo, son bienes netamente privados algunos servicios como las telecomunicaciones (el consumo es rival ya que la oferta es limitada, y excluíble, porque se puede evitar el consumo con facilidad), pero otros, como los caminos rurales o las señales de tráfico, se comportan como un bien público ya que su consumo de afecta a los demás y no es excluíble.

Por otro lado, una vez el usuario esta conectado, el grado de rivalidad sólo puede regularse a través de los costos imputados (monetarios o de nivel de servicio, como la congestión). Históricamente ha sido una práctica común no cobrar el volumen de consumo de muchos servicios por tres motivos principales: porque el coste marginal se ha considerado insignificante, porque no existía congestión y por dificultades tecnológicas que impedía la medición efectiva y la fijación de precios. Sin embargo la escasez de determinados bienes como el agua, la elevada congestión y las innovaciones técnicas permiten cada vez más tratarlo como un bien privado y fijar un determinado precio por uso y consumo.

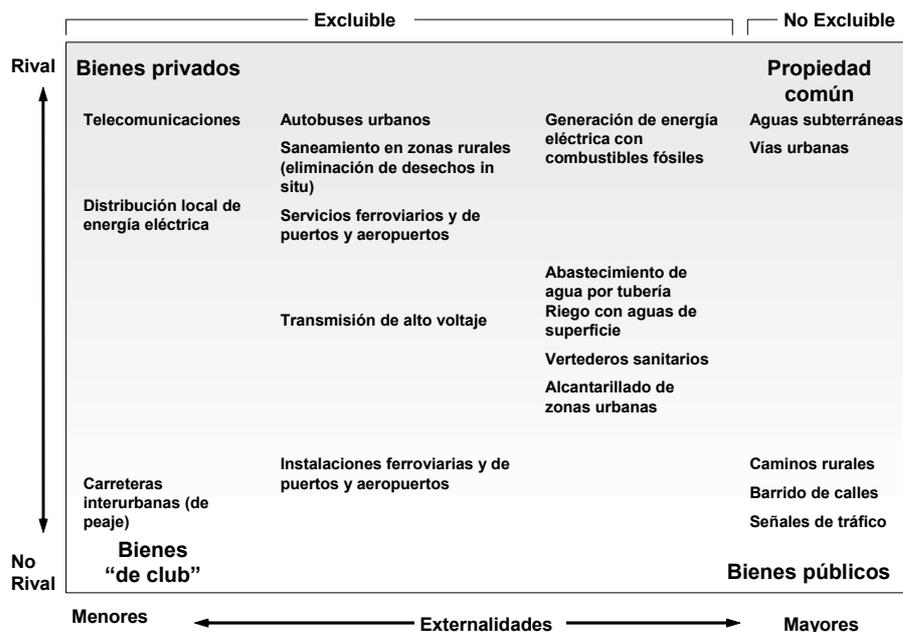


Figura 36 Características económicas de los servicios de infraestructuras. Fuente: Banco Mundial (1994).

En el caso de las carreteras, hay más variedad: así los caminos y carreteras interurbanas no son rivales (en la situación habitual de no congestión), debido a que un conductor adicional no reduce el valor de uso para el resto, en cambio las interurbanas con peaje son bienes de club (ya que a pesar de no ser rival se es excluyente si no se paga) y las urbanas (en horas punta habitualmente congestionadas) son típicamente rivales pero no excluyentes (aunque gracias a los avances técnicos ya se implementan técnicas de exclusión en función de la procedencia del vehículo). Otro ejemplo de bien común es el caso del agua que no forma parte de redes de abastecimiento. Aunque hay rivalidad en el consumo y legislación sobre su uso, la vigilancia es difícil y costosa, por lo que es, de facto, no excluyente.

Aunque la mayoría de bienes de infraestructura pueden tratarse como privados, no debe olvidarse que tienen externalidades asociadas que pueden suponer un gran impacto medioambiental. Por otro lado, aunque su gestión pueda realizarse sobre la base de la característica de bien privado, hay mínimos de dotación y servicio que, por sus implicaciones sociales, son fijados al margen del mercado, lo que les confiere características de propiedad común.

VI.a.3 El sector público y el sector privado

Los tres componentes de las redes tienen comportamientos distintos desde el punto de vista de la gestión. Mientras la infraestructura tiende al monopolio debido a la gran inversión necesaria y a su dificultad en ser reconvertida, los servicios asociados siguen un esquema de mercado y la infoestructura se sitúa en un punto intermedio.

El carácter público de las infraestructuras se manifiesta en dos características principales: la indivisibilidad y la insustituibilidad. La indivisibilidad hace referencia a la imposibilidad de ajustar el tamaño a la oferta y demanda de forma sencilla. Los desajustes, ya sea por exceso o falta de capacidad de la infraestructura, son habituales. El incremento de capacidad no puede regularse ni planificarse de forma continua, sino con saltos bruscos producidos a base de fuertes inversiones. A lo largo de su vida útil la infraestructura pasa habitualmente por etapas iniciales de sobredimensionamiento para finalizar con un agotamiento de su capacidad. La insustituibilidad consiste en la imposibilidad de reemplazarlas por otras de menor coste con facilidad. Las propias instalaciones son inamovibles o sus productos no son intercambiables por otros, hecho que dificulta la obtención de servicios alternativos más adaptados a las necesidades de los usuarios.

Así, en la construcción de infraestructuras hay un claro predominio del sector público sobre el privado, ya sea a través de inversión pública directa, o bien a través de monopolios o empresas

paraestatales. Las causas que explican los diferentes niveles de participación de los sectores público y privado en la construcción de infraestructuras durante la segunda mitad del siglo XX han ido evolucionando.

Evolución

En los años 50 la teoría del desarrollo atribuía al Estado un papel protagonista. Las razones que explican este predominio son, por una parte, el reconocimiento de la importancia social, política y económica de las infraestructuras, y, por otra, la creencia de que los problemas de suministro, mantenimiento, etc. requerían una respuesta activa por parte de los gobiernos. Se asumía que al sector privado no le resultaban atractivas las inversiones en infraestructura, debido a los elevados costes de construcción, las fuertes cargas financieras durante los primeros años de la explotación, los riesgos técnicos, políticos, etc. En definitiva, las inversiones en infraestructuras se consideraban arriesgadas y a largo plazo.

De este modo, desde la teoría del desarrollo se consideraba que el sector privado carecía de la capacidad de iniciativa y de la experiencia necesaria para protagonizar las inversiones (situación que se producía en un contexto de bajos niveles de ahorro y estrechez de los mercados de capitales); que los mercados en los países en desarrollo eran limitados e imperfectos como para que sus señales pudieran orientar las inversiones; y que el sector privado carecía de las condiciones de coste y de los niveles tecnológicos requeridos para competir en mercados abiertos, por lo que se requerían medidas proteccionistas. Sin embargo, la experiencia posterior del desarrollo y crecimiento industrial de los países del Pacífico cuestionó estas teorías sobre el rol del sector privado con relación al desarrollo. Se comprobó que la innovación, iniciativa y dinamismo de las sociedades modernas se debe en gran medida a la iniciativa del sector privado, incluso en los países más empobrecidos (en estos últimos, especialmente las pequeñas empresas), siempre y cuando exista un marco institucional y un clima económico adecuados.

En este cambio de perspectivas influyeron dos factores. El primero fue la comprobación de las consecuencias de los excesos del modelo intervencionista y proteccionista: rezago tecnológico, estructuras de costes no competitivas, distorsión de los mercados, dimensionamiento empresarial inadecuado, bajo grado de proyección exterior, hipertrofia del estado. El segundo fueron las transformaciones en el entorno internacional, conocidos como globalización económica. El papel de la empresa se revalorizó al tiempo que el Estado perdía capacidad de acción y autonomía en el diseño de sus políticas económicas, al estar obligados a mantener una política macroeconómica disciplinada.

En los años 80 se optó por una nueva vía caracterizada por la liberalización de los mercados interiores, la limitación de las responsabilidades del Estado, la apertura de las economías a la competencia internacional y la búsqueda de la estabilidad económica. En este contexto, el sector privado emergió como un agente productivo básico. Esta nueva confianza en el sector privado inspiró los planes de ajuste estructural y reforma económica, además de las nuevas estrategias de desarrollo nacional de los países en vías de desarrollo.

Durante los años 90, tras el debilitamiento del Estado y la agudización de las tensiones sociales provocadas por los ajustes y reformas, el enfoque se corrige y se busca que estado y el sector privado se refuercen mutuamente (ver el Informe anual del Banco Mundial de 1997 dedicado a analizar el papel del Estado en el mundo actual). Así, al estado corresponde un papel decisivo en la producción de bienes públicos, creación de instituciones y del clima adecuado para permitir que se desarrolle un sector privado sólido y dinámico, y son los agentes privados quienes deben transformar las energías creativas de la sociedad en proyectos empresariales, asumiendo una doble función: la de agente económico que amplía las capacidades productivas, la generación de renta y empleo; y la de agente social, fortaleciendo la capacidad ciudadana de participación e incidencia en los procesos de decisión colectiva.

En el año 2001, los grandes operadores privados del agua servían, como mucho, a 370 millones de personas, un 6% de la población mundial (equivalente al 10% de la población bajo cobertura). Así pues, el sector privado de las grandes multinacionales tiene importancia, pero moderada. La importancia del sector privado va más allá de las grandes compañías y engloba muchas empresas de tamaño medio y pequeño.

Desafíos del sector público

En este contexto, existen tendencias comunes a gran parte de los países en desarrollo que resultan relevantes para las políticas públicas relativas a infraestructuras. Tras todas ellas, más o menos explícitamente, se encuentra la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de dichos países.

Cambios tecnológicos y comerciales. Los avances tecnológicos como los satélites, la telefonía móvil o la generación eléctrica descentralizada han roto las situaciones monopolísticas basadas en las grandes redes de servicios, ofreciendo una gama mucho más diversa de opciones para satisfacer las necesidades. Esto permite desagregar servicios en mercados que eran habitualmente considerados monopolios naturales e introducir competencia. A su vez, el hecho de abrir las oportunidades comerciales permite la búsqueda de nuevas fuentes de financiación. Esta situación, alentada por la globalización económica y las innovaciones tecnológicas, requiere medidas específicas para que la brecha entre los países ricos y pobres no siga aumentando.

Redefinición de los roles en la financiación. En muchos países pobres el sector público es incapaz financieramente de hacer frente a las demandas de infraestructuras, por lo que hay una tendencia a la privatización de las empresas de servicios públicos e infraestructuras, así como un aumento de la participación del capital privado en la financiación de nuevas. Ambos sistemas no deben verse como alternativos, sino como complementarios de forma que, dada la implicación de ambos, se busque obtener una rentabilidad financiera aceptable y los beneficios económicos y sociales deseados. A este respecto destaca que la participación eficiente del sector privado requiere un sector público fuerte, que planifique, regule y tenga, en definitiva, una capacidad de control real.

Adecuación de la regulación. Las privatizaciones y desregulaciones demasiado tempranas, pueden conducir a monopolios que no están justificados desde un punto de vista técnico, o a monopolios de información que reducen la transparencia del mercado y, por tanto, dificultan la eficiencia en la asignación de recursos. Para corregir o evitar estas situaciones es necesario que el sector público de los países del Sur (y del Norte) sea capaz de adaptar los marcos regulatorios a las nuevas realidades institucionales y tecnológicas, así como mejorar la competencia técnica y la autonomía de los organismos reguladores.

Nuevos métodos de contratación y propiedad. A la vez que se han liberalizado los mercados de infraestructuras se han adoptado nuevas formas de contratación y definición de la propiedad. Las opciones van desde soluciones puramente públicas hasta puramente privadas, con distintas repercusiones en la distribución de riesgos. Estos avances también requieren capacidad institucional mínima en aspectos jurídico-administrativos.

Integración regional. El proceso de regionalización tiene claras implicaciones sobre la adecuación y ampliación de las infraestructuras que soportan una actividad económica creciente. La planificación y financiación conjunta y el uso común de las infraestructuras alienta a su vez los procesos de integración regional (ver, por ejemplo, Organización de Estados Americanos, 1995).

VI.b Dotación de infraestructuras básicas

La falta de dotación de infraestructuras básicas es un problema global de primera magnitud. A pesar del trabajo de organismos internacionales y sociedad civil desde los inicios de la cooperación al desarrollo, la situación continúa siendo precaria (y dramática) en muchos países. Se expone a continuación una visión general de los avances conseguidos las últimas décadas del siglo XX y las insuficiencias aun presentes.

VI.b.1 Avances

Tal como muestra la Figura 37 se ha producido una mejora general, aunque diferenciada, tanto en términos de activos como de prestación de servicios de infraestructura. Los países de ingreso bajo invirtieron en torno al 4% del PIB en infraestructuras, registrando la tasa más alta de aumento en servicios básicos. No obstante, se debe a que se partía de niveles muy bajos. Por otro lado la tasa de cobertura total de los servicios es todavía muy baja (casi un 40% sin agua potable y 60% sin saneamiento). En los países de ingreso medio se duplicó la capacidad de los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, pero todavía 1 de cada 4 personas carece de servicios básicos como el agua y 1 de cada 3 de saneamiento. Respecto a las carreteras pavimentadas, la expansión mayor se produjo en el período 1960-1975, tras lo cual se ha reducido la tasa de incremento.

Sectores	Países de ingreso bajo			Países de ingreso mediano			Países de ingreso alto: cobertura, 1990
	Cobertura		Aumento porcentual anual	Cobertura		Aumento porcentual anual	
	1975	1990		1975	1990		
Capacidad de generación de energía eléctrica (miles de kilovatios por millón de habitantes)	41	53	1,6	175	373	4,7	2100
Telecomunicaciones (líneas principales por mil habitantes)	3	6	3,2	33	81	5,6	442
Saneamiento (porcentaje de la población con acceso)	23	42	3,8	44	68	2,7	95+
Carreteras pavimentadas (kilómetros por millón de habitantes)	308	396	1,6	1150	1335	0,9	10106
Agua (porcentaje de la población con acceso)	40	62	2,7	54	74	2,0	95+

Nota: Los aumentos porcentuales son tasas de crecimiento compuestas.

Figura 37 Expansión de la cobertura de las infraestructuras en países de distinto nivel de ingreso desde 1975 a 1990. Comparar los distintos órdenes de magnitud de algunas magnitudes en el año 1990. Fuente: Banco Mundial (1994).

VI.b.2 Insuficiencias

A pesar de los esfuerzos realizados en la dotación de infraestructuras básicas (transportes y vías de comunicación), los países en vías de desarrollo adolecen todavía de serias insuficiencias. Por ejemplo, los sistemas telefónicos son muy restringidos, en comparación con el alcance de los sistemas de transporte. En la práctica, las empresas priorizan el servicio a los grupos de mayores ingresos, que son quienes pueden pagar las altas tarifas. Los beneficios no son reinvertidos en ampliar el servicio a otros colectivos, y, en casos como el abastecimiento de agua y luz, no se ha tenido en cuenta la demanda acumulada de la población.

Con frecuencia las inversiones se han asignado de forma equivocada, destinándose demasiados recursos a nuevos proyectos y demasiado poco a mantenimiento de servicios esenciales. La prestación de servicios se ha visto obstaculizada por aspectos técnicos y por desperdicio puro y simple, y pocas decisiones han dedicado atención suficiente a satisfacer las diferentes demandas de los distintos grupos de usuarios ni los impactos medioambientales.

Es preciso señalar que el panorama mundial es muy desigual, de modo que mientras América Latina o ciertos países del Sudeste asiático registraron avances perceptibles en las infraestructuras, regiones como el África Subsahariana experimentaron retrocesos significativos, al no poder ni siquiera atender al mantenimiento de las ya existentes, y mucho menos su ampliación (necesaria debido al aumento demográfico). La causa es la reducción del gasto público motivada por la crisis de la deuda externa y los planes de ajuste económico y reforma posteriores.

Entre zonas urbanas y rurales hay importantes diferencias de cobertura de servicios, aunque se van reduciendo. En general, la urbanización es un estímulo a la demanda de infraestructura, reforzada por los fuertes flujos migratorios; cuando la demanda no es satisfecha, el medio urbano se degrada. Una política que dote de infraestructuras básicas a las zonas rurales y que proteja el medio de la degradación de los recursos naturales (hídricos, forestales y de suelos) puede reducir el flujo migratorio. Esto sería positivo también para que el medio urbano no se degradaría tanto y las infraestructuras urbanas fueran de menor magnitud.

Por otro lado, como puede verse en la Figura 38, durante la década de los 90 las inversiones en infraestructuras en que han intervenido los organismos internacionales son del sector de transportes, energía y telecomunicaciones. La mayor parte se vinculan a infraestructuras productivas.

VI.c Principales problemas

Como muestra la Figura 39, en la que se comparan la cobertura y el grado de eficiencia y eficacia del suministro para distintos servicios y países de ingreso bajo o medio, no hay relación entre ambas magnitudes. Dentro del mismo país tampoco hay relación entre lo sucedido en un sector y en otro.

Estos datos indican que el nivel de servicio no está en función de la riqueza general sino del entorno institucional más inmediato al servicio, teniendo ejemplos en las rentas bajas de elevados rangos de cobertura y prestación de servicios que pueden servir de modelo para otras iniciativas.

VI.c.1 Problemas de gobierno

Respecto al marco institucional, parece que los factores siguientes han influido especialmente en el bajo nivel de servicio relacionados con las infraestructuras.

Las **políticas han sobreestimado el papel de la creación de nuevas infraestructuras** por encima de las tareas de mejora y mantenimiento de las existentes, las cuales se deterioran provocando un descenso en los niveles de productividad del capital social instalado.

El **marco institucional es ajeno a las consideraciones de eficiencia** que deben caracterizar los servicios de infraestructura. En muchos lugares estos servicios los proporciona la administración o monopolios públicos, gestionados más por criterios burocráticos que empresariales, y que no son sometidos a la presión de la competencia ni a exigencias regulatorias.

Los **responsables de los servicios rara vez disponen de autonomía real** para realizar su trabajo adecuadamente, aunque por otro lado tampoco se les exigen demasiadas responsabilidades.

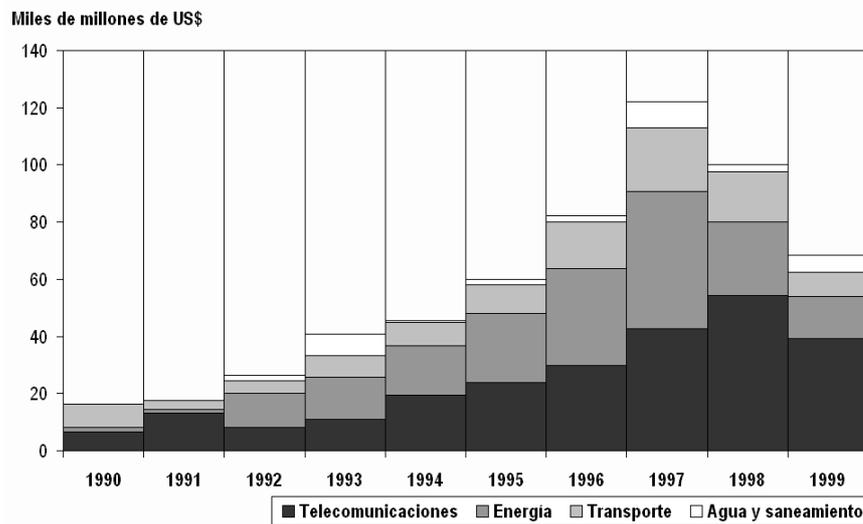


Figura 38 Inversión del Banco Mundial en proyectos de infraestructura con participación del sector privado en países en vías de desarrollo, por sector, 1990-1999. Fuente: Banco Mundial (2002).

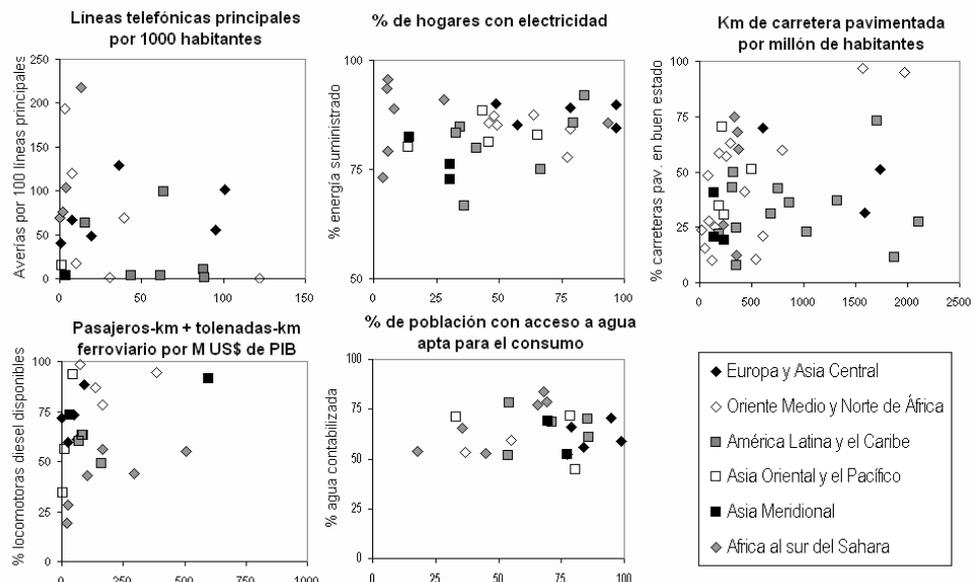


Figura 39 No hay relación entre la dotación de infraestructuras y nivel de servicio. Fuente: Banco Mundial (1994).

Las **posibilidades de los ciudadanos de participar**, transmitiendo preferencias y demandas, **son escasas**. Las inversiones se programan de acuerdo con técnicas discutibles, como la extrapolación de las pautas de consumo del pasado, en lugar de partir de las demandas y la accesibilidad del mercado real.

Las **políticas no han priorizado los derechos** de segunda generación **en los colectivos pobres**.

Y, desde una perspectiva de mercado, las intervenciones públicas han impedido que proveedores rivales y consumidores actúen para conseguir mejores servicios. **Los gobiernos han intentado ejercer simultáneamente las funciones de propietarios, reguladores y empresarios**.

VI.c.2 Problemas de gestión

Aparte de los problemas derivados de una dotación insuficiente y unas políticas deficientes, hay una serie de problemas que afectan a la gestión y que condicionan los recursos existentes, y que son comunes a los diferentes sectores. Los más significativos son los que se describen a continuación.

Ineficiencias de explotación

El indicador más utilizado para determinar la eficiencia de la explotación es la cantidad de producto que se pierde en la prestación del servicio. En general los valores de referencia en los países pobres son claramente superiores a los países ricos, tanto en agua de abastecimiento, de riego, como de energía eléctrica.

Por otro lado el uso ineficiente del personal es común. En sectores como transportes, abastecimiento de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones hay muchos casos con un exceso de personal. A la vez en las obras públicas y en la infraestructura rural los países en desarrollo suelen emplear sistemas de construcción y mantenimiento basados en el uso de maquinaria, en lugar de métodos con un uso intensivo de mano de obra.

Mantenimiento insuficiente

El mantenimiento insuficiente está muy relacionado con las ineficiencias de explotación: canales con fisuras, bombas de agua que no funcionan, carreteras que se deterioran, etc. Por culpa del mantenimiento insuficiente se pierde capacidad de producción y es necesario realizar inversiones elevadas sólo para intentar mantener los servicios en los niveles existentes.

El caso del sector vial es paradigmático, si no se realizan los trabajos de rutina de mantenimiento, relativamente poco costosos, los problemas terminan por agravarse y es necesario volver a pavimentar. Se calcula que por cada dólar ahorrado en mantenimiento se necesitan posteriormente de 3 a 4 para la reconstrucción posterior. Algunas veces el problema es de priorización política, por ejemplo Camerún, que es mayoritariamente rural, abandonó el mantenimiento de sus caminos rurales (30.000 km) para centrarse en las carreteras interurbanas pavimentadas (3.700 km) durante el periodo 85-95. Como consecuencia, un 80% de la red vial rural necesitaba una reconstrucción completa o grandes obras de repavimentado y compactación. Estas reflexiones han modificado la política de cooperación de los organismos donantes con respecto al sector, aunque no han conseguido arreglar el problema (Torres, 2000). Situaciones similares pueden citarse de las obras de regadío, los abastecimientos de agua y las centrales eléctricas.

A veces los problemas de mantenimiento tienen su origen en infraestructuras inadecuadas ya desde el diseño o la construcción, especialmente en los sectores del agua y la energía. Las normas de operación y mantenimiento a veces son inadecuadas, ya que hacen aumentar la dependencia de personal especializado poco común o recambios importados. Por otro lado los problemas asociados a la adquisición de bienes hacen que algunas importaciones sufran incrementos de precio de hasta el 30% en algunos países africanos.

Por último, la falta de estandarización en las donaciones y en los procedimientos de adquisición ligados a financiación también dificulta el mantenimiento posterior y aumenta la carga administrativa del país receptor. Asimismo, el hecho de que en algunos casos se excluya el financiamiento de los costos en moneda local, en lugar de fomentar el uso intensivo de mano de obra, favorece la adopción de tecnologías intensivas en capital, insostenibles para el país.

Ineficiencia financiera

La ausencia de criterios financieros en las decisiones de inversión y en la prestación de servicios provoca un gasto público excesivo no recuperado. Muchas veces los precios se mantienen muy por debajo de los costos, de forma que las futuras subvenciones a las empresas y entidades públicas de infraestructura son enormes. Los sectores del abastecimiento de agua para riego, la energía y los transportes por ferrocarril han sido los más subvencionados, y el de las telecomunicaciones de los que menos, aunque por desgracia los ingresos se han transferido a otros usos de forma que el sector se ha encontrado también descapitalizado.

El problema de las tarifas por debajo de coste se ha visto amplificado por la mala gestión financiera. Así, en el abastecimiento de agua en Latinoamérica, la recaudación duraba unos cuatro meses como promedio, cuando las normas de operación óptimas se sitúan en torno a los 30-45 días.

Los deficientes resultados financieros, además aumentar la carga a los contribuyentes, suponen una pérdida de capacidad crediticia que no permite a las empresas ampliar o mejorar el servicio.

Falta de atención a las demandas de los usuarios

La ineficiente explotación y la falta de mantenimiento se traduce en un servicio de mala calidad. La fiabilidad del servicio es un aspecto clave de las demandas de los usuarios finales y su satisfacción como clientes. El hecho de que no pueda satisfacerse desde el servicio público, obliga a los usuarios (en especial a las empresas) a buscar formas alternativas de asegurarse la dotación de agua o de energía; situación que repercute en sus gastos de forma alarmante y les resta competitividad.

Como ejemplo, en un estudio del Banco Mundial sobre la industria manufacturera nigeriana y de Indonesia de 1988, se constató que el 92% y el 64% de las empresas, respectivamente, tenían generadores de electricidad propios para cubrir las deficiencias del proveedor público. Además, dado que no era posible vender la electricidad producida a la red, dichos sistemas estaban subutilizados (un 25% y un 50% respectivamente). La dotación de agua era también cubierta desde las propias empresas: un 44% y un 59% disponían de pozos perforados propios. Estos costes adicionales representaban alrededor del 10% y del 18% del presupuesto para maquinaria y equipos, y en el caso de las empresas más pequeñas, estos sobrecostes podían llegar al 25%.

Por otro lado, en el sector de las telecomunicaciones no se aborda la dotación adecuada de teléfonos públicos que garanticen la conexión de los ciudadanos, ni se ofrecen productos para distintos usos (como la transmisión de datos de alta velocidad para empresas). La liberalización general del sector de finales de los años 90 no ha mejorado la situación, dado que se ha producido sin que el sector público participe del proceso adecuadamente. Sirva como ejemplo la situación en Bogotá en el 2002, donde florecía un mercado informal de alquiler de telefonía móvil en la calle debido a la imposibilidad de satisfacer las demandas de uso de los ciudadanos por parte de las empresas de servicios en telecomunicaciones.

Destaca también que ante una situación de elevada demanda y de niveles de remuneración muy bajos es habitual la aparición de corrupción en las decisiones relativas a la conexión o reparación del servicio. Esta situación sucede especialmente en los sectores de las telecomunicaciones, el riego y el abastecimiento de agua.

Descuido de las necesidades de los sectores más pobres

Las personas pobres usan menos servicios de infraestructura que las demás. Esto se debe a diversos motivos, entre los que destacan los dos siguientes por ser compartidos por los diversos sectores tecnológicos:

No disponen de recursos para los precios que se imponen, a veces por políticas tarifarias claramente incorrectas. Esta situación también se ha intentado paliar con subsidios, pero estos muchas veces han favorecido a las clases acomodadas, incluso en algunos países que tuvieron economías de planificación centralizada (ver la Figura 40), o sectores como el del abastecimiento de agua y alcantarillado (ver la Figura 41).

No se ofrecen las opciones que tienen más valor para ellos, entre otras cosas, porque las decisiones sobre inversión y prestación de servicios están muchas veces impulsadas por suposiciones de necesidades no cubiertas, más que por una evaluación real de la demanda efectiva de los usuarios.

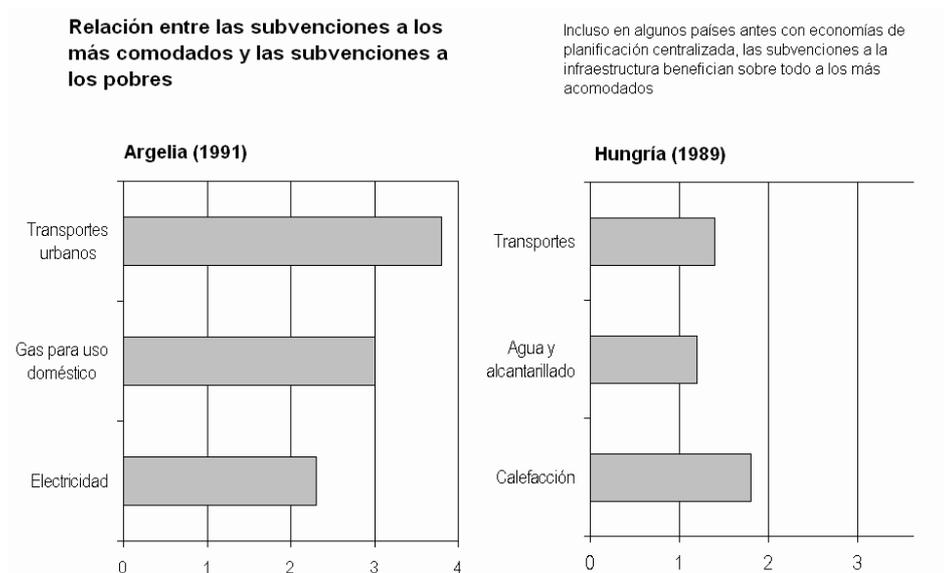


Figura 40 Subvenciones para los más acomodados, en diversos sectores. Fuente: Banco Mundial (1994).

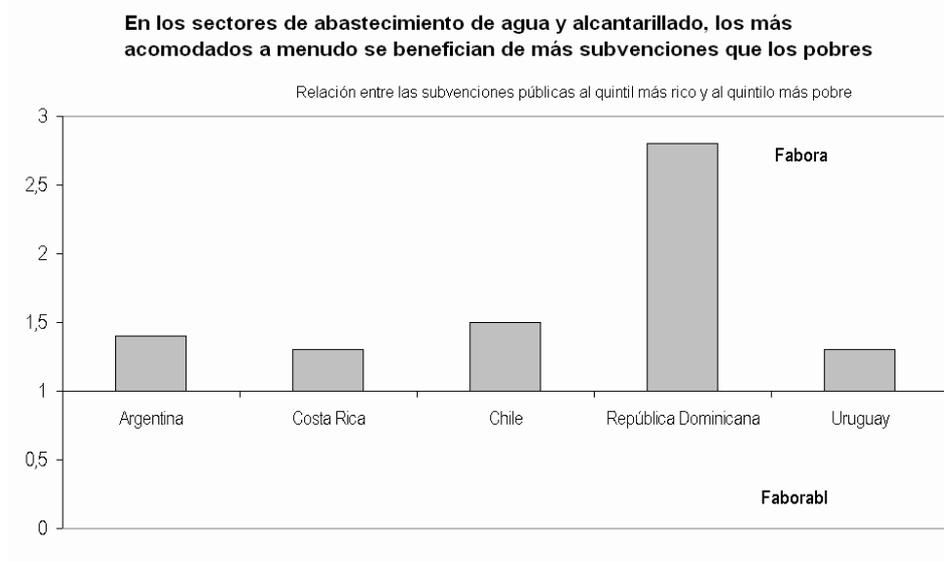


Figura 41 Subvenciones para los más acomodados en el sector del agua y el saneamiento. Fuente: Banco Mundial (1994).

Descuido de aspectos ambientales

La desconsideración de los aspectos ambientales ha provocado importantes impactos negativos sobre el medio. Existen numerosos ejemplos, como la situación del Mar de Aral, del Lago Chad, o de las explotaciones petrolíferas en zonas de alta biodiversidad, la desaparición de la selva paranaense, etc. Los proyectos de obra civil a gran escala que han supuesto grandes agresiones al medio ambiente o programas de reasentamiento no aceptados han atraído la atención general (Banco Mundial, 2000), a diferencia de todo lo relacionado con las emisiones contaminantes y uso de agua, que tiene efectos medioambientales globales cuyo impacto es mucho mayor. Ciertas prácticas relacionadas con la ineficiencia y la mala gestión tanto en el sector energético como en el de transportes, el de abastecimiento de agua, el de saneamiento y el de residuos sólidos, provocan agresiones medioambientales igual de graves.

VI.d Vínculos con el desarrollo

La relación entre infraestructura y desarrollo es compleja. Su necesidad no se pone en duda, siempre que los costes de los servicios que posibilitan sean componentes importantes del mercado de bienes (Rosique et al., 1996). El problema se presenta cuando ante unos recursos limitados se deben priorizar unas posibilidades u otras. Por ello, tras la exposición realizada sobre las características de

las infraestructuras y la situación global de su dotación, a continuación se presentan las diferentes vinculaciones de las infraestructuras con el crecimiento económico y el desarrollo humano. Finalmente se insiste en los puntos clave de planificación, que debe enfocarse de forma integral y transdisciplinar.

VI.d.1 Infraestructuras y crecimiento económico

La dotación de infraestructura es básica para el éxito o fracaso del desarrollo de un país. Las infraestructuras afectan a todos los ámbitos: diversificación de la producción, expansión del comercio, capacidad para atender los incrementos de la población, reducción de la pobreza, integración social y mejora de las condiciones ambientales.

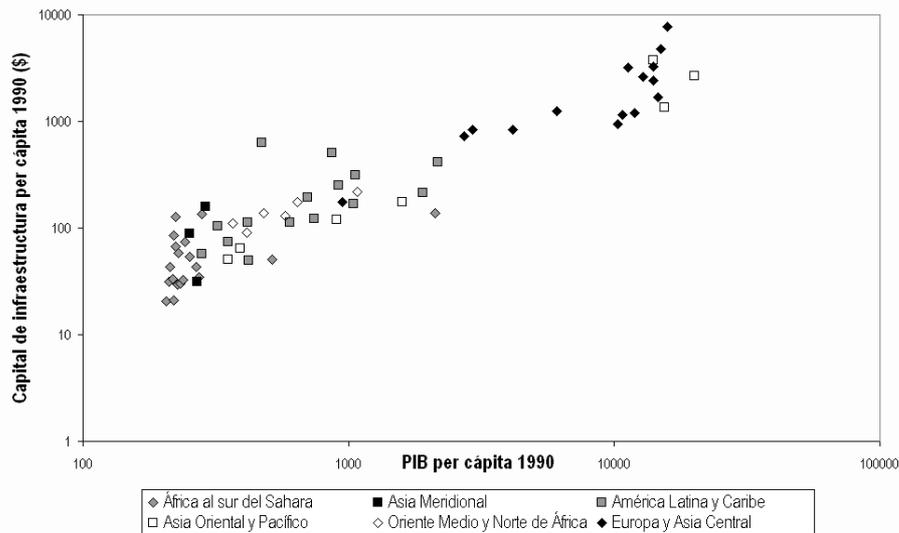


Figura 42 Relación entre renta per cápita y capital de infraestructuras. Fuente: Banco Mundial (1994).

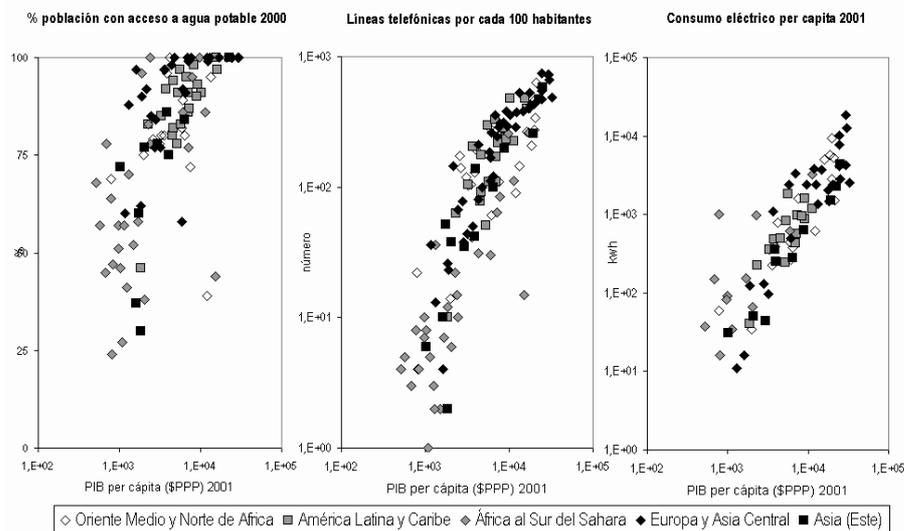


Figura 43 Relación entre renta per cápita y disponibilidad de ciertas infraestructuras. Fuente: Banco Mundial (1994).

Como muestra la Figura 42 existe una relación entre la riqueza y el capital en infraestructuras, idea que refuerza la Figura 43, en la que queda vinculado el consumo eléctrico y las líneas telefónicas, y en menor medida la cobertura de agua potable por la saturación del indicador, con la renta. Pero la relación de causa – efecto entre dotación de infraestructuras y crecimiento económico no está clara. Aunque existe una relación de refuerzo mutuo entre dotación de infraestructuras y crecimiento económico. Según estudios del Banco Mundial, un incremento de la renta per cápita va acompañado por un porcentaje equivalente de incremento del capital total de infraestructura, con impactos diferenciados según el tipo de infraestructura: un 0,3% de las unidades con acceso al agua, un 0,8% de las carreteras pavimentadas, un 1,5% de la energía eléctrica y un 1,7% de las telecomunicaciones.

Por otra parte, la dotación de infraestructura varía con el nivel de renta de los países y se adapta a las necesidades generales de la demanda. En los países de ingreso bajo lo importante es disponer de infraestructura básica, en especial agua para consumo y riego, y, en menor medida, de transportes. En los países de ingreso medio, una vez satisfechas relativamente las necesidades básicas de agua potable, y cuando la agricultura ha reducido su participación en la economía, crecen las infraestructuras en transporte. Y en los países de ingreso alto lo que aumenta proporcionalmente son las inversiones en energía eléctrica y telecomunicaciones.

En los países pobres las infraestructuras de nueva construcción son generalmente infraestructuras dirigidas a promover el desarrollo de su zona de influencia, constituyendo una base necesaria para el mismo. Son las llamadas infraestructuras de impulsión. En los países con mayor renta, la mayor parte de las actuaciones se dirigen a aumentar la productividad. Estas son las llamadas infraestructuras de acompañamiento, cuya finalidad es satisfacer una demanda ya existente y cuyos impactos marginales son decrecientes.

Las evaluaciones realizadas muestran que ni siquiera en el caso de infraestructuras de impulsión se puede establecer una vinculación causa – efecto decisiva entre infraestructuras y crecimiento sostenido. Existen otros factores que deben acompañar las inversiones: la ubicación acertada de las infraestructuras, el equilibrio entre oferta y demanda, la calidad de las mismas, y la presencia de programas en otros sectores (agrícolas, ganaderos, hidráulicos, educativos, sanitarios, etc.).

Los efectos económicos y sociales de las inversiones en infraestructuras se pueden agrupar según la escala temporal en efectos a corto y largo plazo. Los efectos a corto plazo, que guardan relación con los impactos de la construcción y que se manifiestan a través del impacto macroeconómico, consistente en el denominado "multiplicador de la inversión", es decir, es un efecto expansionista de la inversión, que actúa sobre la demanda (y que también recibe el nombre de "incremento de la demanda agregada"); y a través del incremento de demandas intersectoriales: transportes, construcción y consumos intermedios. Los dos primeros tienen un efecto de arrastre superior a la media.

Relacionados con la utilización de la infraestructura, como efectos a largo plazo importantes encontramos la alteración de la vertebración del territorio, su equilibrio y acceso; así como la mejora de la productividad en el sector privado. Una adecuada dotación de infraestructuras genera economías externas, cuyo incremento de competitividad favorece la productividad. El efecto positivo para la economía también está condicionado por otros factores como la estructura productiva, la situación geográfica y el grado de aglomeración.

VI.d.2 Infraestructuras y desarrollo humano

A continuación se señalan los efectos directos más importantes en cuanto a la promoción del desarrollo humano. Evidentemente dependen en gran medida de la acción concreta del propietario de la infraestructura, pero en su promoción pueden participar también los gestores y los usuarios.

Infraestructuras y reducción de pobreza

Los diferentes tipos de infraestructuras determinan la relación entre crecimiento económico y reducción de pobreza. Así, el acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento es beneficioso para la reducción de la mortalidad y morbilidad, además de suponer un aumento de la capacidad productiva en las áreas en que las mujeres y los niños dedican gran parte de su jornada a aprovisionarse de agua. Por otro lado, el acceso al transporte y al riego generalmente contribuye a la obtención de ingresos más elevados y estables; el transporte y la comunicación entre centro y periferia de las zonas urbanas son fundamentales para las oportunidades de empleo; y la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura mediante empleo de tecnologías que demanden mucho personal puede proporcionar empleo directo, incluyendo el de poca competencia técnica.

Infraestructuras y género

El enfoque de género propone identificar y diseñar los proyectos con el propósito de mejorar la posición específica de las mujeres, eliminando relaciones de poder en base al género (Guixé, 2003; y García, 2004). En el caso de los proyectos relacionados con infraestructura básica, incorporar el

enfoque de género va más allá de la propia construcción y explotación, es necesario incorporar específicamente a las mujeres en su diseño y evaluación.

Las acciones de desarrollo ofrecen multitud de oportunidades de promoción de la igualdad de oportunidades, en su dimensión de intensivas en mano de obra local, aunque por otro lado es muy difícil predecir ciertos efectos sociales de la introducción de la infraestructura y el correspondiente servicio. Como regla general se puede decir que los detalles de los proyectos y su propia dinámica interna son los que generan desigualdades entre géneros mayores.

Infraestructura y medio ambiente

Las relaciones entre infraestructuras y medio ambiente son complejas, y comienzan desde la misma planificación. El impacto ambiental de la propia construcción puede ser de diversa magnitud, y es frecuente que la propia planificación y gestión incluyan estudios de impacto ambiental y medidas para reducirlo.

En las infraestructuras urbanas destaca la problemática de la eliminación de residuos (alcantarillado, emisión de gases tóxicos...); en ámbitos rurales, la deforestación y el uso excesivo de agua para riego son dos de los principales impactos. Es necesario utilizar criterios de eficacia y equidad y minimizar los impactos sobre el medio ambiente y la sociedad si se busca un desarrollo sostenible que garantice la calidad de vida.

Infraestructuras y participación

La participación tiene gran importancia para un suministro eficaz de los bienes públicos locales y es reconocido como fundamental en la prestación de servicios por las comunidades. Estos planteamientos son fundamentalmente aplicados por el sector no gubernamental (Pérez-Foguet et. al, 2003, Visscher et al., 2004), pero como muestra la Figura 44 también son reconocidas por los grandes financiadores, aunque no siempre eso se traduce en una obligatoriedad para los que concretan las actuaciones.

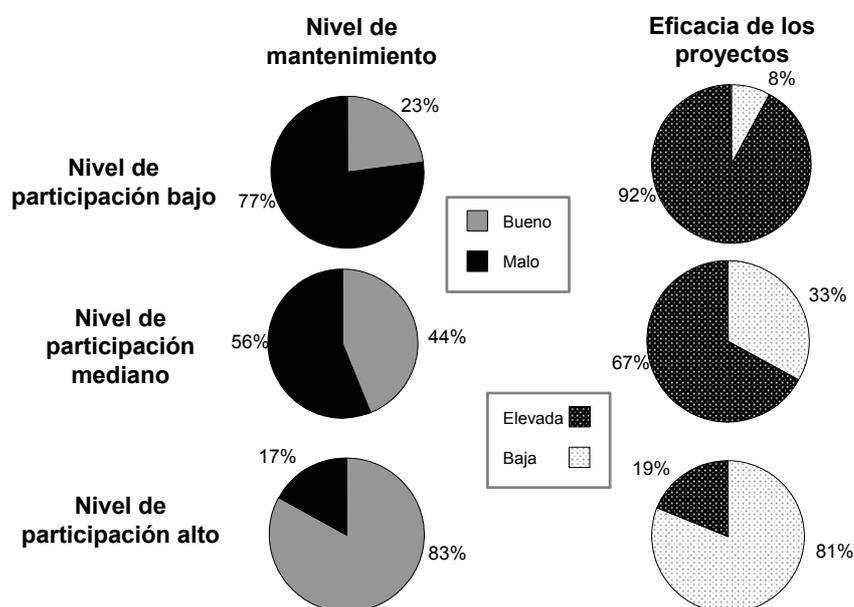


Figura 44 La participación mejora la eficacia de los proyectos de abastecimiento de agua al mejorar el mantenimiento. Fuente: Banco Mundial (1994).

VI.d.3 Elementos clave de la planificación

Las actividades relativas a las obras de infraestructura deben someterse a coordinación y planificación espacial, sectorial e intersectorial, debido al rol central que juega en ellas la variable territorial y geográfica. Los procesos de planificación de infraestructuras merecen una atención especial, siendo en muchos casos herramientas de carácter político de ámbito sub-estatal y estatal. Por otra parte, en la dimensión de planificación de proyectos, es fundamental incorporar la valoración de los impactos

sociales y medioambientales posibles y deseables (tanto los negativos como los positivos) en todas las fases, en especial las iniciales, así como revalorizar la evaluación desde una perspectiva de aprendizaje en equipo entre los actores involucrados en el proceso (Bellot, 2004).

Dada la relevancia de la planificación en las actuaciones de infraestructura, y la de estas en el desarrollo, se destacan a continuación los aspectos más relevantes a tener en cuenta en estos procesos: 1) Consulta y participación de usuarios y grupos de interés, 2) consideración de los aspectos de género, 3) propiedad de las infraestructuras, 4) planificación estratégica descentralizada, 5) entes reguladores sectoriales participados por los diferentes sectores sociales, 6) coordinación de la planificación sectorial, 7) coordinación de los donantes, 8) evaluación de los efectos sobre el medio ambiente, y 9) evaluación de los proyectos.

VII COOPERACIÓN Y AYUDA

Una vez descrita la situación mundial, introducidos los principales conceptos para su análisis (globalización, gobernabilidad y desarrollo) y analizado el papel de la tecnología y las infraestructuras, a continuación se aborda el marco de actuación: el sistema de cooperación al desarrollo. Se analiza en primer lugar los conceptos de Cooperación y Ayuda Oficial al Desarrollo, su origen y principales características. En temas posteriores se describen los principales actores de este ámbito: los organismos internacionales, la Unión Europea, el sector empresarial y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD); así como la situación específica de la cooperación al desarrollo en el estado español.

Al hablar de relaciones económicas entre países desarrollados y países en desarrollo, es frecuente la confusión entre los términos cooperación internacional, cooperación internacional al desarrollo y ayuda al desarrollo, que no son equivalentes. Cada una de estas expresiones presenta ciertos matices que es necesario distinguir.

El concepto cooperación internacional es un término genérico que se aplica a las relaciones entre dos o más países que suman esfuerzos para lograr objetivos comunes de diversos tipos. Así, podemos entender que la Interpol es un organismo de cooperación internacional, puesto que a través de él se pretende encontrar y detener a delincuentes en diversos países. La cooperación internacional es una forma pacífica de relación internacional. En el otro extremo se sitúa la guerra como forma violenta de relacionarse. La parte de la cooperación internacional cuyo fin es la promoción del desarrollo tiene sus orígenes en el año 1945, tras la II Guerra Mundial.

La cooperación al desarrollo se define como el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez y Sanahuja, 1999). A través de la cooperación al desarrollo se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta.

Los criterios que están presentes en la cooperación internacional al desarrollo son varios: por una parte, la equidad y solidaridad constituyen el trasfondo ético; por otra parte, es frecuente encontrar criterios de interés mutuo o complementariedad (por ejemplo, beneficios comerciales o empresariales para los países más desarrollados, ventajas políticas o culturales, etc.); otro criterio es la corresponsabilidad, según la cual, la acción de cada parte debe realizarse de modo que las acciones externas para el desarrollo de un país no sustituyan los esfuerzos locales, sino que los apoyen.

La ayuda al desarrollo es un concepto más restringido, que se refiere a las transferencias de recursos que se realizan con un cierto grado de concesionalidad, que puede ir desde la concesión de créditos en términos más beneficiosos que los del mercado hasta la donación desinteresada. En todos los casos las actuaciones son internacionales y su objetivo es promover el desarrollo.

VII.a La Ayuda Oficial al Desarrollo

Dentro de la ayuda al desarrollo distinguimos entre Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y ayuda no gubernamental. La AOD está definida y monitorizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El CAD homologa la contabilidad internacional relacionada con la ayuda oficial y propone una mejora en la eficacia y en la calidad de esta ayuda. Cada año sus países miembros tienen que facilitar al CAD sus cifras; éstas se revisan y pueden excluirse partidas englobadas dentro de la AOD si su finalidad no es promocionar el desarrollo.

La AOD constituye una parte destacada de la cooperación al desarrollo, y está formada por los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales. A continuación se profundiza

sobre sus principales características, para pasar posteriormente a describir los instrumentos de la cooperación al desarrollo en general y la evolución del sistema internacional desde su origen hasta la actualidad.

La AOD se caracteriza por:

Ha de ser **otorgada por el sector público**, no contabilizándose transferencias efectuadas por actores privados. Sólo se computan los fondos manejados por las ONGD cuando provienen de la transferencia de recursos públicos (subvenciones).

El destino de la ayuda ha de ser el desarrollo económico y social de los países receptores, excluyendo otras finalidades como las militares o las que sólo sirvan para financiar exportaciones del país donante.

Deben incluir un elemento de **concesionalidad**, es decir, que la transferencia de recursos mejore las condiciones en las que esos recursos pueden obtenerse en el mercado, al menos en un 25%.

El país beneficiario debe ser un país en desarrollo. Ello significa que debe estar incluido en la lista de países elaborada por el CAD.

La AOD puede ser canalizada de manera bilateral o multilateral. La ayuda bilateral procede de fuentes gubernamentales y se transfiere mediante donaciones o créditos directamente a los gobiernos de los países receptores y también a instituciones privadas. Un caso especial es el de la llamada ayuda descentralizada, que agrupa los esfuerzos realizados por organismos de carácter sub-estatal, es decir, autonómicos, provinciales y municipales. La ayuda multilateral se canaliza a través de organizaciones internacionales a través de sus propios programas y proyectos de cooperación. Los fondos provienen de las aportaciones de los estados miembros.

Según las restricciones sobre cómo invertir los fondos se distingue entre *ayuda ligada*, que está integrada por préstamos o donaciones que deben utilizarse para la adquisición de productos o servicios del país donante, o que están vinculados a modalidades de compra que implican una limitación con los países abastecedores posibles; y *ayuda libre o desligada*, que consiste en créditos y subvenciones que pueden ser utilizados para la adquisición de bienes y servicios en cualquier país. No está sujeta a ningún tipo de condicionalidad económica.

Por último la AOD se clasifica según sus formas de articulación en proyectos, programas o mixta. La AOD por proyectos se asigna a un conjunto de actividades, diseñadas con precisión, para las cuales se pueden predecir los resultados. Este tipo de ayuda ha sido especialmente preferida por los países donantes por diferentes razones, principalmente porque presenta más facilidad de medida y control de los recursos que se transfieren y puede favorecer un vínculo especial entre donante y receptor en un sector concreto, especialmente interesante para el primero. En la AOD por programas no se especifica el detalle de los elementos de los gastos y se permite el aprovechamiento de la AOD en beneficio de un programa entero de actividades. Este tipo de ayuda refleja en mayor medida el carácter desinteresado de ésta, ya que puede amoldarse a la concepción global del desarrollo del país en cuestión. También puede haber prácticas de desvío sustancial de fondos a causa de un control y seguimiento escasos. La fórmula mixta, por último consiste en la articulación de la misma por proyectos, pero dentro de un marco general de desarrollo, el programa.

VII.a.1 Flujo de recursos

La Figura 45 muestra el flujo neto de la OCDE hacia los países del Sur, en conjunto, incluyendo préstamos, reembolsos, inversiones, donaciones, pero no comercio, beneficios, remesas de inmigrantes e intereses de la deuda. De él, poco más de un tercio es considerado ayuda al desarrollo, y, a su vez, de la ayuda pública un 30% se hace a través de organismos multilaterales (cantidad que ha aumentado desde el 14% del total en el año 1970, pero que aun sigue siendo baja). De la ayuda bilateral aproximadamente la mitad está destinada a la importación, y un tercio de esa parte está sujeto a ser gastado en el país donante (ayuda ligada). Merece la pena destacar que durante el período 1989-1994, alrededor de 15.000 millones de dólares se vincularon cada año a la compra de bienes, y que como media, en la ayuda ligada, los países receptores pagan entre un 2% y un 15% por encima del precio del mercado, cantidad que sirve para subsidiar las exportaciones de los países donantes; en algunos casos, la compra de bienes se hace más en función de la disponibilidad del donante que de la necesidad del receptor.

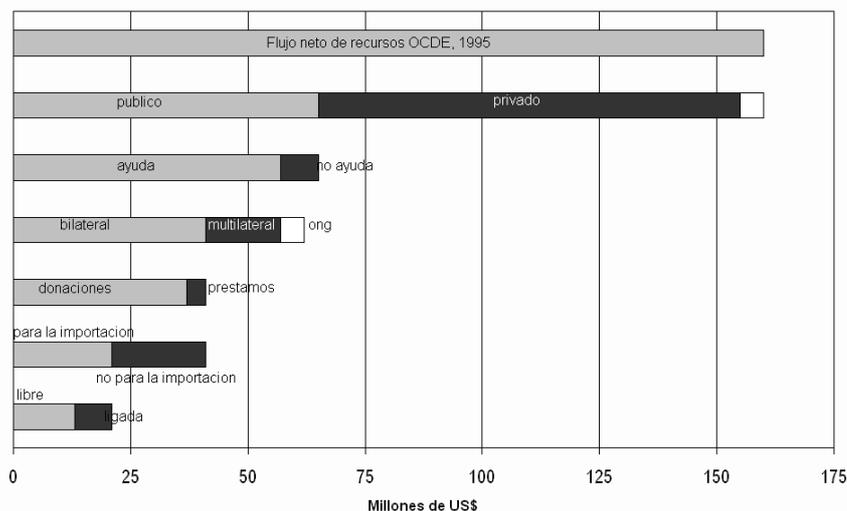


Figura 45 Visión general de los flujos de recursos entre la OCDE a los países en vías de desarrollo en millones de US\$. Fuente: B. Sutcliffe, 1998.

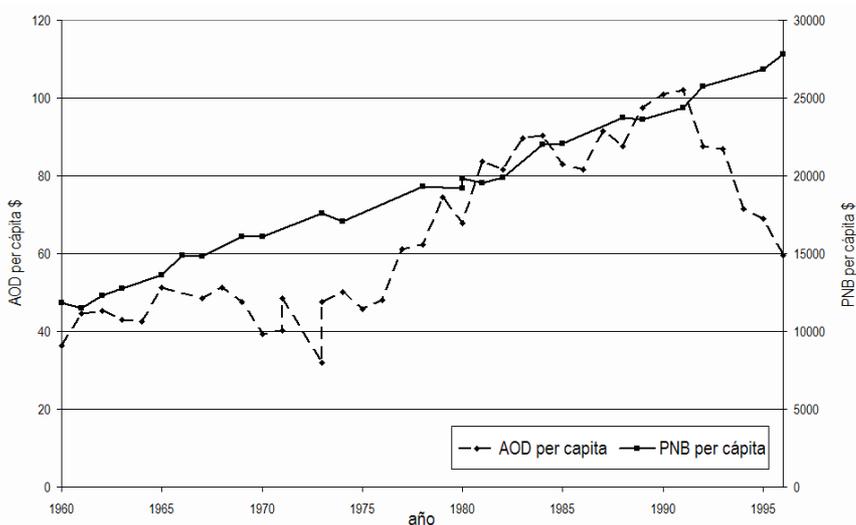


Figura 46 Caída de la AOD (países del CAD). Fuente: La realidad de la ayuda (Intermón, 2000)

Respecto al volumen global de la ayuda, la Figura 46 muestra cómo la AOD de los países del CAD ha disminuido fuertemente a lo largo de la década de los 90. Durante este mismo período se ha visto incrementada la inversión privada, como muestra la Figura 47. Algunos planteamientos justifican que si el sector privado ya interviene no es necesario que lo haga el sector público, pero como muestra la Figura 48, las inversiones directas son muy selectivas, por lo que no compensan localmente la bajada de la AOD. La AOD es, a su vez, selectiva, ver la Figura 49 de modo que no se destina tampoco principalmente a los países pobres. Desde la perspectiva de estos países, las tendencias del flujo de capitales de los últimos años admiten dos lecturas: por una parte, la creciente importancia de los flujos privados encarece el acceso a los recursos (situación que afecta a los colectivos más pobres); y por otra parte, el hecho de que los capitales fluyan más activamente hacia los países en desarrollo es síntoma de que las expectativas sobre sus economías son positivas. Se deben destacar los impactos negativos de las actuaciones empresariales externas, si estas no están sujetas a un marco reglamentario adecuado y operativo.

VII.b Instrumentos de la cooperación al desarrollo

Los instrumentos de la cooperación al desarrollo son todas aquellas acciones que permiten desarrollarla. Se incluyen tanto las acciones gubernamentales (ya sean de ámbito estatal o de organismos multilaterales) como aquellas dinamizadas por la sociedad civil. Es importante resaltar que los distintos instrumentos no son excluyentes, sino complementarios.

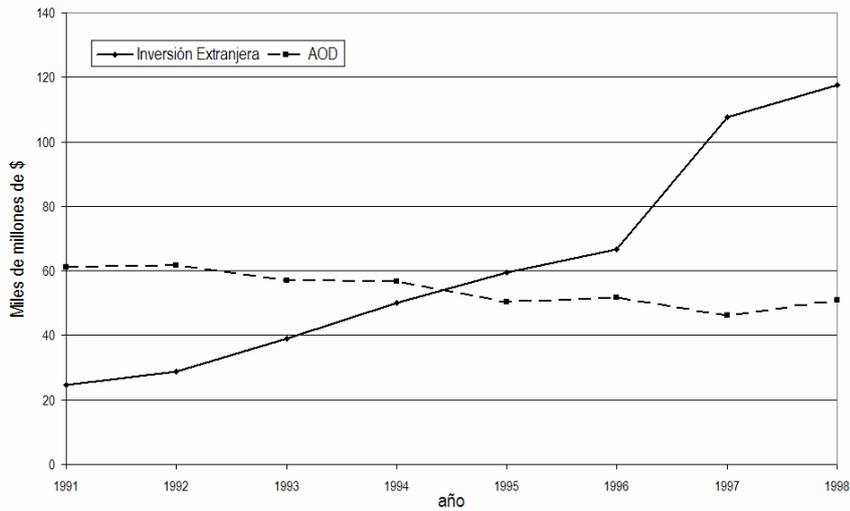


Figura 47 Evolución de la inversión extranjera directa y la AOD. Fuente: La realidad de la ayuda (Intermón, 2000).

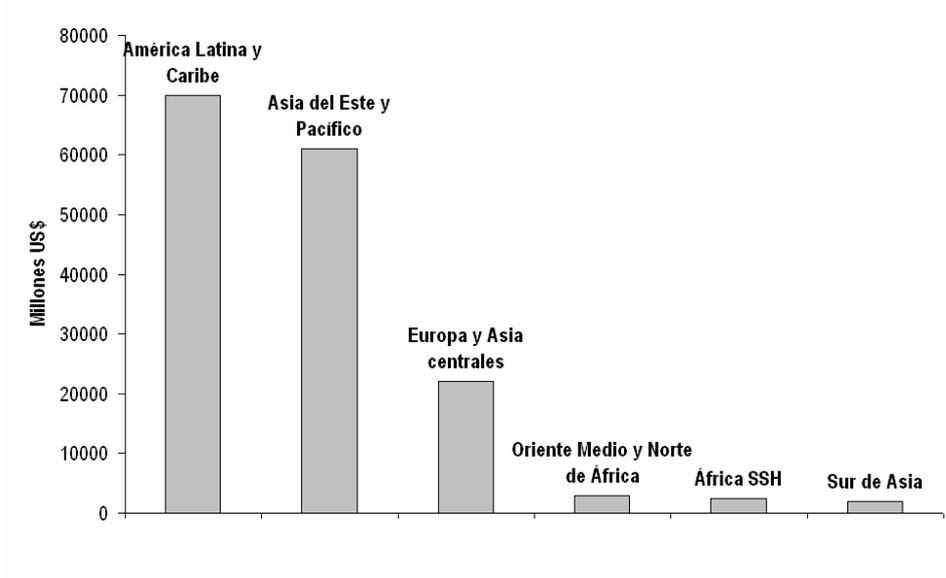


Figura 48 Inversión Extranjera Directa por regiones millones de US\$. Fuente: La realidad de la ayuda (Intermón, 2000).

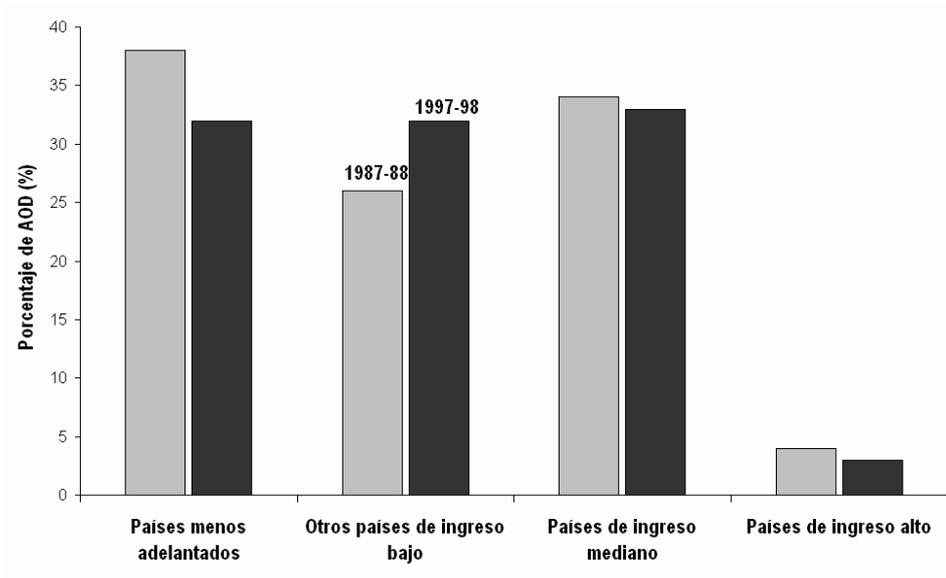


Figura 49 Porcentaje de AOD según categoría del país destinatario. Fuente: Informe del Banco Mundial (2000)

Instrumentos de la Cooperación al Desarrollo

Instrumentos de la AOD	Otros instrumentos
Los actores principales son los Estados y los Organismos Internacionales.	El actor principal es la sociedad civil.
Preferencias comerciales	Sensibilización
Cooperación económica	Influencia y presión política
Ayuda financiera	Educación para el Desarrollo
Asistencia técnica	Investigación para el Desarrollo
Cooperación científico-tecnológica	Comercio justo
Ayuda alimentaria	Ahorro ético
Ayuda humanitaria y de emergencia	

Figura 50 Instrumentos de la Cooperación al Desarrollo. Fuente: Elaboración Propia basada en Gómez y Sanahuja (1999).

La Figura 50 presenta un resumen de los mismos (Gómez y Sanahuja, 1999). A continuación se describen agrupados en dos grupos: los que se consideran parte de la AOD y los llamados otros instrumentos.

VII.b.1 Instrumentos de la AOD

Las **preferencias comerciales**, que consisten en la eliminación total o parcial de las barreras comerciales de los países industrializados a una parte o a la totalidad de las exportaciones de los países en desarrollo. Las preferencias se aplican a los productos manufacturados o a los bienes primarios para promover procesos de industrialización y la diversificación productiva de los países del Sur. Su objetivo es permitir la inserción de estos países en la economía mundial.

La **cooperación económica**, que incluye las acciones dirigidas a fortalecer el sector productivo de los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo. Va dirigido a sectores productivos con un potencial de crecimiento económico. Algunos instrumentos concretos de cooperación económica son: la ayuda directa a las empresas, la transferencia de conocimientos, el apoyo financiero e institucional para proyectos de inversión y creación de empresas conjuntas y acciones de promoción comercial como la organización de ferias comerciales, giras empresariales, etc.

La **ayuda financiera**, que abarca distintas modalidades de transferencia y acceso al capital. Destaca el apoyo al presupuesto del Estado del país receptor para financiar el gasto corriente o la inversión pública en actividades que se consideren prioritarias para el desarrollo de los colectivos más desfavorecidos (educación, salud, vivienda, saneamiento, etc.). También, la construcción de infraestructuras o la realización de actividades productivas (creación de empresas, cooperativas, etc.), los microcréditos para fomentar el desarrollo productivo de determinados sectores que no tienen acceso al crédito en los mecanismos convencionales del país, las líneas de crédito preferencial para la importación de bienes y servicios del país donante a través de los mecanismos de ayuda ligada y la transferencia de fondos para apoyar la balanza de pagos y fortalecer las reservas del país beneficiario.

La **asistencia técnica**, cuyo objetivo es proporcionar conocimientos y habilidades técnicas y de gestión cualificando a los recursos humanos del país receptor. Se traduce en actividades de asesoría, capacitación y apoyo institucional.

La **cooperación científico-tecnológica**, que apoya la creación y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas del país receptor; suelen llevarse a cabo en las universidades, centros de investigación, laboratorios, etc. a través de la formación universitaria, las becas, etc. Es importante que la transferencia de conocimientos y tecnología (ya sea a través de asistencia técnica o de cooperación científico-tecnológica) se adapte a al contexto del receptor para que no fomente las dependencias externas o implique un uso de recursos no apropiados desde el punto de vista social, cultural y ambiental.

La **ayuda alimentaria**, que consiste en la donación directa de alimentos o el acceso a líneas de crédito concesional o a ayuda no reembolsable para la adquisición de productos alimenticios. Puede darse ante situaciones de emergencia o crisis humanitarias prolongadas o bien en los supuestos de países que no han conseguido asegurar la seguridad alimentaria de su población (según la FAO, la seguridad alimentaria implica que se dispone de alimentos en todo momento, que todas las personas tienen medios para acceder a ellos, que estos alimentos son adecuados, desde el punto de vista nutricional en términos de cantidad, calidad y variedad, además de aceptables dentro de la cultura correspondiente).

Si no se usa con un criterio adecuado, la ayuda alimentaria puede llegar tener efectos negativos en la seguridad alimentaria de la población receptora, por ejemplo, cuando crea dependencias de los alimentos externos, impidiendo el cultivo y posterior consumo de productos locales. En casos de guerra, también se puede producir la utilización de la ayuda alimentaria como arma de control de la población civil.

La **ayuda humanitaria y de emergencia** consiste en el envío de materiales de primera necesidad y de técnicos y expertos ante situaciones de desastre, tanto conflictos bélicos como catástrofes naturales.

VII.b.2 Otros instrumentos

Educación, sensibilización e investigación para el desarrollo

La educación para el desarrollo es un proceso educativo constante que favorece la comprensión sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur, a través de la promoción de valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia social y busca vías de acción para alcanzar un desarrollo humano sostenible. La sensibilización también busca suministrar conocimientos sobre las relaciones Norte-Sur y promover un cambio de actitudes, aunque como ya se ha indicado, ver la Figura 35, su estrategia es diferente: actúa sobre públicos más generales, con mensajes sencillos, buscando romper con la desinformación y promover la solidaridad. Los actores principales de estos dos instrumentos suelen ser las ONGD.

Relacionada con los dos instrumentos anteriores está la investigación sobre los distintos aspectos del desarrollo; se trabaja sobre el análisis de las desigualdades internacionales, los actores de la cooperación internacional, el impacto de sus acciones, etc. Este trabajo es importante pues permite reorientar la acción de los actores de la cooperación internacional evitando prácticas poco adecuadas a los objetivos del desarrollo. En este instrumento destaca la implicación de centros y entidades universitarias dedicadas al estudio de temas relacionados con el desarrollo.

Influencia y presión política

La influencia y presión política tienen como objetivos influir en las decisiones, en las políticas y en las estructuras y relaciones económicas de poder que afectan a la situación de los países y pueblos del Sur, en las relaciones Norte-Sur y en la situación de los colectivos más vulnerables de todo el mundo, defendiendo sus intereses. En ocasiones también se utiliza la denominación *lobby* o *cabildeo*. La influencia puede realizarse a través de acciones de información, diálogo, presión, movilización social, etc. También en este caso las ONG del Norte y del Sur coordinadas en redes y plataformas son las entidades que más se han involucrado.

Comercio justo

El comercio justo consiste en la distribución en una serie de tiendas, normalmente propiedad de entidades no lucrativas, de productos alimenticios o artesanías producidos por cooperativas de los países del Sur, con una serie de condiciones, entre las que destacan un salario digno, la no discriminación de género ni explotación infantil, además de promover estructuras democráticas y participativas y una producción respetuosa con el medio ambiente. Se denomina también comercio solidario o alternativo. A través de la venta de este tipo de productos se pretende sensibilizar a los consumidores del Norte sobre las desigualdades del sistema comercial internacional, a la vez que se da apoyo a proyectos de desarrollo.

Las actividades de comercio justo enlazan con el consumo responsable, que repercute en los hábitos de las sociedades industrializadas, denunciando aquellos casos en los que los productos que se consumen en el Norte encubren una forma de producción que es altamente contaminante, se realiza en condiciones de trabajo poco seguras y se vulnera los derechos laborales básicos.

Ahorro ético

El término se refiere a las prácticas de ahorro que destinan parte o la totalidad del capital a organismos alternativos para financiar proyectos de desarrollo que cumplan con los criterios de un desarrollo humano sostenible. Puede articularse desde organismos creados específicamente para esta función, o bien programas de financiación alternativa creados desde los bancos. Los organismos especializados suelen complementar la línea de apoyo al ahorro con estudios en los que se denuncia la implicación de la Banca en la deuda externa y en la financiación de empresas que explotan a los países pobres. Otra modalidad de ahorro ético la constituyen los fondos de inversión solidarios destinados a ofrecer apoyo financiero a cooperativas de producción y consumo de países pobres.

VII.c Evolución del sistema de cooperación al desarrollo

La cooperación internacional, entendida como un mecanismo de resolución de conflictos entre los diversos estados alternativo a la vía militar, existe desde hace tiempo. Aquella parte de la cooperación internacional que tiene como finalidad la promoción del desarrollo nació después de la II Guerra Mundial. Los cambios que se han producido en las teorías sobre el desarrollo afectan a la concepción de la ayuda internacional.

En los años 50 y 60 la teoría dominante afirmaba que el ahorro y la inversión eran los factores que explicaban el crecimiento económico y, por ende, la estrategia de desarrollo. En consecuencia, la ayuda económica internacional era la manera de proporcionar mecanismos de crecimiento económico a los países en desarrollo; dicha ayuda debía mantenerse hasta que la economía alcanzase el nivel de renta requerido para abastecer por sí misma las necesidades de acumulación para el crecimiento autosostenido.

Pronto se hizo evidente la existencia de dos grupos de países claramente diferenciados por los niveles de riqueza y bienestar: los que disfrutaban de una posición económica mejor, los países industrializados, y los que se encontraban en una situación menos aventajada, los países en proceso de desarrollo, siguiendo la terminología propia de una concepción del desarrollo como crecimientos, predominante en la época. Con el fin de paliar esta situación, los primeros se comprometieron a transferir una serie de recursos a los segundos.

Algunos de los factores que, según Peinado y Villa (1995) fueron decisivos en la consolidación de la cooperación para el desarrollo fueron los siguientes:

La **creación del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento** (que más adelante se convirtió en el **Banco Mundial**) y el Fondo Monetario Internacional en 1944. Según estos dos organismos, el problema de la falta de desarrollo residía en la escasa acumulación de capital. Por lo tanto, con la intención de remediar esta situación, pronto se encargaron de canalizar flujos de capital hacia los países en proceso de desarrollo.

La puesta en funcionamiento del **Plan Marshall**, que consistió en la transferencia masiva de recursos por parte de los Estados Unidos hacia los países de la Europa Occidental (exceptuando España), para facilitar el rápido reestablecimiento de las economías devastadas. Su objetivo fundamental era propiciar el incremento de las tasas de inversión en unos países con una estructura económica destruida, pero ansiosos de recuperación, con una capacidad técnica avanzada, junto con un nivel de capacitación alto.

La incorporación del **desarrollo como uno de los objetivos prioritarios** incluidos en la Carta Fundacional **de las Naciones Unidas** del año 1945. El nacimiento, en el año 1948, dentro del sistema de las Naciones Unidas, del Programa de Asistencia Técnica, que se transformó en 1965 en el PNUD, uno de los principales organismos de las Naciones Unidas que dedica sus esfuerzos a promover el desarrollo.

Inicialmente la cooperación al desarrollo se centró en programas de ayuda por parte de las antiguas metrópolis, sobre todo Francia y el Reino Unido, a las antiguas colonias. Asimismo y a causa de la

difícil situación económica en la cual se encontraban las primeras después del final de la II Guerra Mundial, los programas de ayuda que se pusieron en marcha tenían más como objetivo el establecimiento de unas relaciones comerciales favorables con las excolonias, que no el favorecimiento de un verdadero desarrollo de los nuevos países independientes. Los países que alcanzaron la independencia en la segunda mitad del siglo XX no tardaron en pedir asistencia técnica y financiera para sus planes de desarrollo. Es entre 1945 y 1960 cuando distintos países comienzan a crear sus agencias especializadas en cooperación al desarrollo. De este periodo es también el Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD), nacido como un foro de donantes en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que en 1961 cambiaría su nombre por el de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

El periodo de la Guerra Fría, caracterizado por la carrera de armamento entre el bloque capitalista, liderado por los Estados Unidos, y el socialista, encabezado por la Unión Soviética determinaba también las políticas que regían el destino real de los flujos de ayuda, de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de "zonas seguras" (Griffin, 1991).

La etapa que se iniciaba estuvo marcada por un claro optimismo económico y fue liderada por los Estados Unidos, cuya economía representaba casi la mitad de la producción del comercio del mundo, y cuya Reserva Federal se encontraba el 80% de las reservas mundiales de oro.

Posteriormente, se introdujo un nuevo factor en la teoría: otro obstáculo, además de los bajos niveles de ahorro, era la dificultad para proveerse de las divisas necesarias para crecer. Así, cuando las importaciones (de manufacturas) no van acompañadas de exportaciones similares (generalmente de productos primarios) se genera un desequilibrio que impide la entrada de divisas. En los años 60 se realizan estimaciones acerca de la ayuda necesaria para que el mundo en desarrollo afronte estos obstáculos hasta alcanzar un crecimiento sostenido (por ejemplo, el BM ha utilizado un cálculo de este tipo en un estudio de 1995 –el modelo RMSM-X.).

Así, en el periodo posterior a la II Guerra Mundial subyace una idea de desarrollo bajo todo un conjunto de objetivos políticos, económicos y sociales (Prats, 2001), con el objetivo de asegurar:

La **estabilidad política**: para ello se creó el Consejo de Seguridad, que se vio limitado rápidamente por la dinámica de la Guerra Fría y el uso abusivo del derecho de veto por parte de las superpotencias.

El **crecimiento económico**, que sería tutelado por el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional.

La **justicia social**, que sería la responsabilidad del estado del bienestar, procuraría empleo, estándares salariales y de trabajo dignos, educación, salud, etc.

VII.c.1 Primera crisis de la cooperación al desarrollo

En 1969 el Banco Mundial publica el Informe Pearson en el cual aparece la recomendación a los países donantes de destinar el 0,7% de su PNB a la ayuda al desarrollo, proponiendo su cumplimiento para no más tarde de 1980; en 1968 la media era del 0,39%. Tras más de veinte años de crecimiento económico, se constataba que no había sido suficiente para lograr empleo para toda la población activa del mundo. No se había producido una relación directa entre crecimiento económico y desarrollo.

En los años 70 la crisis del sistema se pone de manifiesto en el hecho de que la distancia que separaba los países ricos de los países pobres se había acrecentado; esta crisis se acentúa en la década de los 80 con la crisis de la deuda externa. Así, en 1973, los países desarrollados, el 20% de la población mundial, habían recibido aproximadamente los dos tercios de la inversión mundial total, y los países en vías de desarrollo -excluida China- con el 50% de la población mundial habían recibido sólo una octava parte del ingreso mundial.

Hasta la fecha, la cooperación al desarrollo no había funcionado como motor de desarrollo. Esto se debió a diversos factores. Las inversiones realizadas se habían concentrado en sectores con un impacto muy reducido en la transformación de la estructura productiva y la creación de empleo. Muchos gobiernos, apoyados por el bloque socialista o capitalista, dedicaron importantes sumas de

dinero a la compra de armamento o a otras actividades muy improductivas. Los flujos financieros y de cooperación habían estado muy mediatizados por los intereses geoestratégicos de los países donantes y muchas veces condicionados a sus exportaciones, a través de los mecanismos de la ayuda ligada o condicionada.

Dado que en los setenta se consideró que el progreso tecnológico la variable explicativa de mayor importancia, cuestionando el modelo anterior, se apoyó la financiación de grandes obras de infraestructuras con el asesoramiento de las grandes instituciones multilaterales.

En los ochenta el modelo dominante se denominó: "la nueva teoría del crecimiento", centrado en el factor "conocimiento" y asociándolo a los procesos productivos (tecnología), a las personas (capital humano) o a las organizaciones (capacidad institucional). Esta teoría afecta a la concepción de la ayuda, pues relativiza la eficiencia de la transferencia de recursos económicos, al tiempo que se le reclaman nuevas funciones e instrumentos (relacionadas por ejemplo con la formación, las mejoras institucionales, la transferencia de tecnologías, etc.).

VII.c.2 Globalización

La integración de los años 90 entre países y mercados -es decir, la globalización- es un proceso asimétrico (no afecta a todos los ámbitos por igual: movimiento de capitales *versus* personas o tecnologías), desigual (no afecta del mismo modo a todos los países) e inacabado (es más un proceso en curso que una realidad consumada). Se trata en cualquier caso de una tendencia suficientemente poderosa como para influir sobre la concepción de la ayuda. De este modo, la pobreza ya no se puede considerar un mal exclusivo de quien la padece, sino que sus consecuencias afectan a todos: deterioro ambiental, tendencias migratorias, inseguridad internacional, conflictos bélicos regionales, etc. La búsqueda de una mayor equidad internacional –objetivo al que pretende contribuir la ayuda- se convierte así en un requisito para la estabilidad del planeta.

La globalización influyó sobre la concepción de la ayuda. De este modo, la pobreza ya no se puede considerar un mal exclusivo de quien la padece, sino que sus consecuencias afectan a todos: deterioro ambiental, tendencias migratorias, inseguridad internacional, conflictos bélicos regionales, etc. La comunidad internacional debe abordar conjuntamente los problemas del subdesarrollo.

Durante esta década se celebraron varias conferencias internacionales que han marcado la evolución del sistema de ayuda. Se celebró en 1993 la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena y en 1995 la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague.

Acaso la expresión más clara de este compromiso de la comunidad internacional se alcanzó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena de 1993, algunas de cuyas conclusiones destacamos a continuación:

Se admite la **universalidad**, indivisibilidad e interdependencia de los **derechos** civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas.

Es un **deber de los estados** (con independencia de su sistema político) promover y proteger el conjunto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Aun respetando las soberanías nacionales, **la protección** de los Derechos Humanos es una legítima preocupación **de la comunidad internacional**.

Parte integrante de estos derechos es el **derecho al desarrollo**, cuya puesta en práctica requiere políticas eficaces nacionales y **relaciones equitativas internacionales**.

La **extrema pobreza** y la exclusión social constituyen una **violación de la dignidad humana**. Por ello, los estados deben propiciar que los miembros más pobres de la sociedad participen en los procesos de decisión, deben promover los Derechos Humanos y adoptar medidas para combatir la extrema pobreza.

Los aspectos redistributivos del desarrollo se debatieron en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995. Una de las propuestas planteadas fue el Pacto de Desarrollo Humano 20:20, por el que el 20% de la ayuda al desarrollo y el 20% del presupuesto de los países en desarrollo se destinaría a servicios sociales básicos. Los organismos promotores de

esta iniciativa (PNUD, UNESCO, UNICEF, FNUAP y la OMS) cifraban este esfuerzo entre 30 y 40.000 millones de dólares de 1994. A pesar de las distintas conferencias celebradas, los objetivos del desarrollo humano están lejos de cumplirse.

VII.c.3 La Declaración del Milenio

Los cinco valores morales fundamentales de la ética cívica -la libertad, la igualdad, la solidaridad, el respeto activo y la actitud de diálogo- constituyen, unidos, el valor de la justicia. En la formulación liberal y social que se recoge en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se acabará reconociendo que la justicia consiste en "dar a cada uno las condiciones para vivir en libertad y en igualdad".

En el 2000 los distintos países de la Asamblea General de la ONU se reunieron para reiterar su compromiso en la defensa de los valores fundamentales de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común, y aprobaron la Declaración del Milenio, que fija una serie de objetivos para este Milenio los cuales son tomados como referencia para seguir la evolución del desarrollo en el mundo, ver los vínculos con el desarrollo humano en la Figura 51.

A esta declaración se la conoce como Declaración del Milenio (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000) y, por lo que respecta al desarrollo, se fijan una serie de objetivos para el año 2015. Algunos de las metas que se plantean son las siguientes:

Reducir **a la mitad** el porcentaje de habitantes del planeta cuyos **ingresos sean inferiores a un dólar** por día, el de las personas que padezcan **hambre**, y de las que **carezcan de acceso al agua potable**.

Velar para que, en el 2015, los **niños y niñas** de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de **enseñanza primaria** y para que todos y todas tengan acceso a todos los niveles de enseñanza.

Haber **reducido**, para ese mismo año, la **mortalidad materna** en tres cuartas partes y la mortalidad de los **niños** menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.

Haber **detenido** y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y otras **enfermedades graves** que afligen a la humanidad.

Promover la **igualdad entre sexos** y la autonomía de la mujer y fomentar el trabajo juvenil.

Alentar a la industria farmacéutica a que aumente la disponibilidad de los **medicamentos esenciales**.

Capacidades fundamentales para el desarrollo humano	Objetivos de Desarrollo del Milenio correspondientes
Una vida larga y saludable	Objetivos 4,5 y 6: Reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir las principales enfermedades
Educación	Objetivos 2 y 3: Lograr la enseñanza primaria universal y la autonomía de la mujer mediante la igualdad entre los géneros en la educación
Un nivel de vida apropiado	Objetivo 1: Reducir la pobreza y el hambre
Libertad civil y política que permita participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece	No es uno de los Objetivos , pero es uno de los objetivos mundiales recogidos en la Declaración del Milenio
Condiciones fundamentales para el desarrollo humano	Objetivos de Desarrollo del Milenio correspondientes
Sostenibilidad ambiental	Objetivo 7: Velar por la sostenibilidad ambiental
Equidad, especialmente equidad de género	Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer
Permitir un entorno económico global	Objetivo 8: Reforzar las asociaciones entre los países ricos y pobres

Figura 51 Vínculos entre el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fuente: PNUD (2003)

	% población mundial		Número de países				
	Meta alcanzada o en camino	Retrasado, muy retrasado o en camino	Meta alcanzada	En camino	Retrasado	Muy retrasado	En retroceso
Igualdad de género							
Eliminar la disparidad en la enseñanza primaria	58	5	15	57	2	13	1
Eliminar la disparidad en la enseñanza secundaria	42	22	39	25	3	16	2
Mortalidad de niños menores de un año y de niños pequeños							
Reducir dos terceras partes la tasa de mortalidad de niños menores de un año	23	62	0	63	14	73	9
Reducir dos terceras partes la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	23	62	0	66	17	66	10
Mortalidad materna							
Reducir en tres cuartas partes las tasas de mortalidad materna	37	48	13	49	46	37	0
Servicios básicos							
Reducir a la mitad el % de la población que carece de acceso a agua potable	12	70	18	32	42	41	0
Hambre							
Reducir a la mitad el porcentaje de la población que padezca hambre	62	11	6	37	3	23	17
Educación universal							
Lograr la matriculación de todos los niños en la escuela primaria	34	5	5	27	4	13	9
Lograr que todos los niños terminen un ciclo completo de enseñanza primaria	26	13	8	32	28	15	0
Extrema pobreza							
Reducir al 50% la población en extrema pobreza	Pauta habitual	43	34	0	11	4	39
Pauta de crecimiento tendiente a favorecer a los pobres		54	23	0	29	6	19

Figura 52 Seguimiento de distintos indicadores de Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fuente: PNUD (2003)

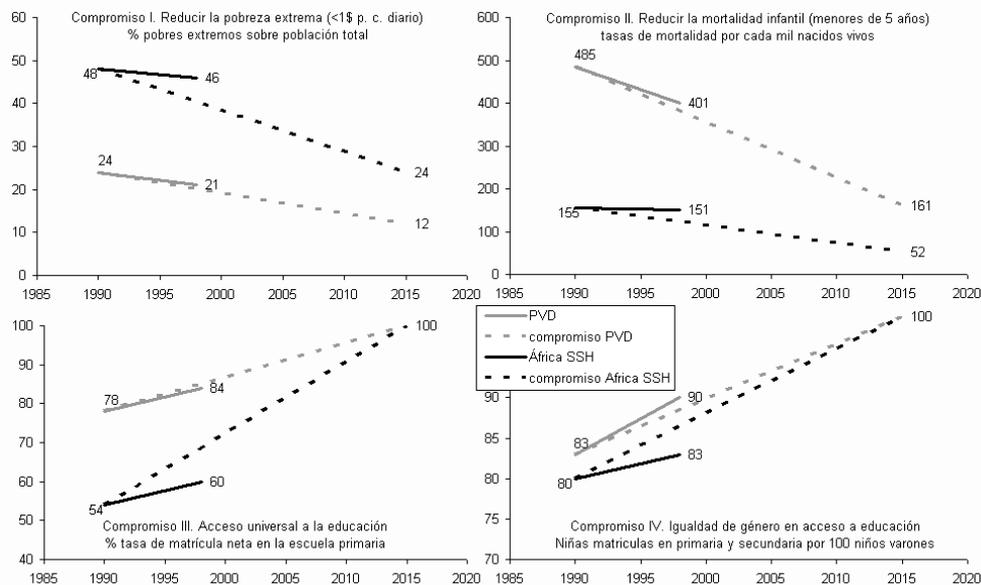


Figura 53 Seguimiento de distintos acuerdos de la declaración del milenio. Comparación entre el conjunto de países en vías de desarrollo y los del África Subsahariana. Fuente: Intermón (2000)

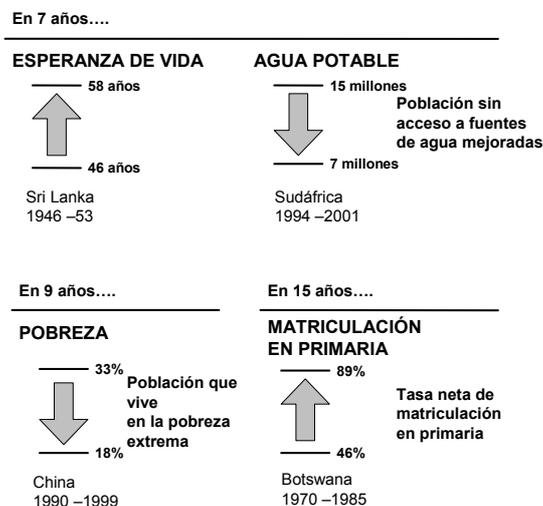


Figura 54 Avances de algunos indicadores básicos de desarrollo logrados en pocos años. Fuente: PNUD (2003)

Establecer formas de **colaboración** con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil.

Velar para que todos puedan aprovechar los beneficios de las **nuevas tecnologías**.

El avance en la consecución de estos objetivos es diverso. En la Figura 52 se muestra como en mortalidad infantil y materna, así como en acceso a servicios básicos los atrasos son los más acusados. Y en la Figura 53 se muestra como, además, una región entera como el África Subsahariana presenta los avances menores, y aun ritmo más lento. Por otro lado, es interesante resaltar que los Objetivos del Milenio están planteados en términos de años, rompiendo con la creencia extendida de que los cambios en indicadores de desarrollo duran generaciones, ver la Figura 54. El PNUD tiene disponibles diversas animaciones sobre la evolución de estos indicadores.

VII.d Situación actual

Desde el fin de la II Guerra Mundial hasta nuestros días se ha ido consolidando un sistema de cooperación al desarrollo cuyos aspectos más controvertidos son los siguientes:

Incumplimiento del 0,7%

El Banco Mundial publicó en el año 1969 el Informe *Pearson*, donde se recomendaba a los países donantes destinar el 0,7% de su PIB a la ayuda al desarrollo, propuesta asumida en el marco de la ONU en 1974. Tras más de 30 años, las cifras de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) revelan que no sólo no lo han alcanzado, sino que han retrocedido en los últimos años, situación especialmente preocupante en África (Torres, 2001). Puede comprobarse en la Figura 55 como sólo cinco países del CAD llegan a dicho porcentaje. Se adjunta también en la Figura 56 el porcentaje de AOD que se destina a los Países Menos Avanzados (PMA).

Así, 1975 el CAD destinaba el 0,36% del PIB a AOD, mientras que en 1997 la cifra desciende al 0,22%. La consecuencia de esta caída influye negativamente sobre la eficacia con que se intenta abordar los objetivos de desarrollo; respecto a la cooperación internacional y los nuevos retos que debe afrontar (por ejemplo, la defensa del medio ambiente), resulta necesario un aumento de la cuantía de los recursos para que la cooperación sea coherente con sus fines.

En los últimos años, no sólo se ha congelado la cuantía de las ayudas, sino que su composición ha variado negativamente. Han ganado peso los fondos destinados a ayuda de emergencia y humanitaria en detrimento de otros instrumentos. Por ejemplo, las partidas para emergencia del conjunto del CAD han evolucionado de 353 millones de dólares en 1980, a 3.469 en 1994. La oportunidad o rentabilidad política de este tipo de ayuda se explica por el impacto que provocan en la sociedad del Norte las imágenes de catástrofes o de guerras. Por otra parte, es necesario advertir que la experiencia internacional revela que en algunas ocasiones una acción previsora (desde el punto de vista económico, político y diplomático) y de promoción al desarrollo podría haber evitado el conflicto o la catástrofe. Para ilustrar que la ayuda de emergencia está claramente destinada a los intereses de los países ricos, la Figura 57 muestra las dotaciones a distintas crisis a lo largo de la década de los años 90.

Paso de un sistema estatocéntrico a otro multicéntrico

Frente al mundo dividido en los bloques capitalista y socialista del pasado, hoy nos encontramos en un mundo multipolar, en el cual existen tres regiones rivales: Norteamérica, Europa y el Pacífico, constituidas a su vez por países diversos y con mecanismos de integración variados. Hay, además, dos grandes espacios (Rusia y China) cuya ubicación aún no se ha definido. La rivalidad actual se orienta hacia el terreno económico y tecnológico, en lugar de hacia el ideológico o militar.

En el sistema estatocéntrico, los estados, como donantes y receptores de ayuda, tenían un papel central en el sistema de cooperación internacional. En cambio, el sistema multicéntrico se caracteriza por la multiplicación de actores no estatales, con un peso cada vez mayor. El actual ámbito económico es más inestable que en el pasado, debido a la mayor libertad en las transacciones internacionales y al deterioro de los antiguos sistemas de regulación. La asimetría que se deriva de esta inestabilidad afecta potencialmente a todos los países, pero se agrava en los países en desarrollo.

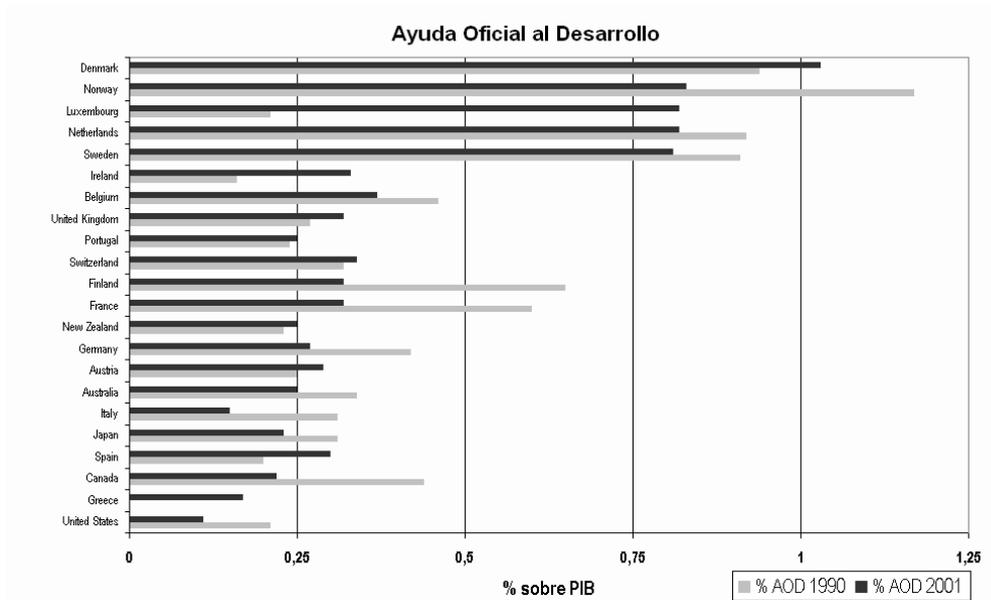


Figura 55 Cumplimiento del 0.7%: Distribución de la AOD. Fuente: PNUD (2003)

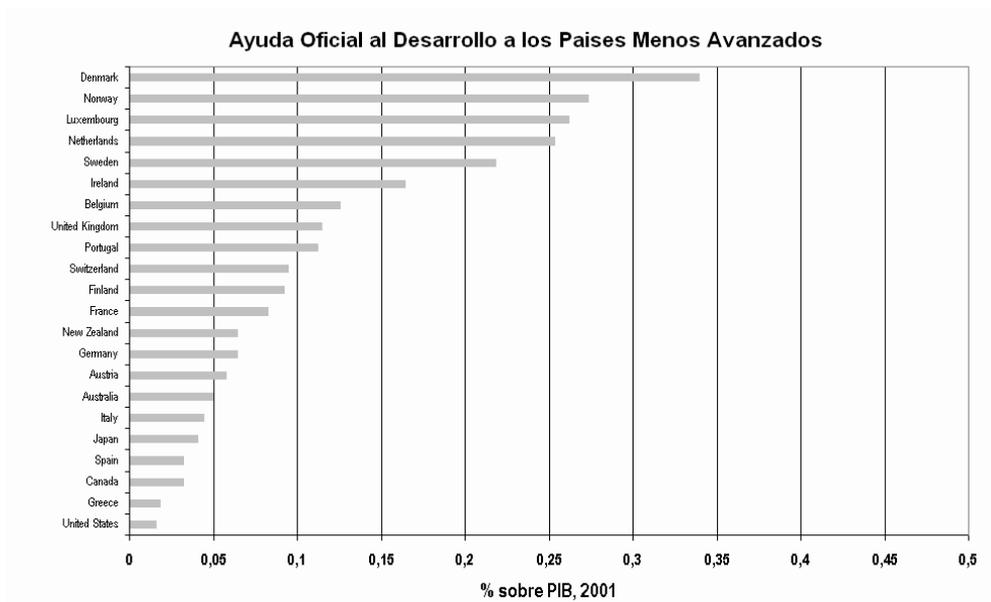


Figura 56 Distribución de la AOD a los Países Menos Avanzados. Fuente: PNUD (2003)

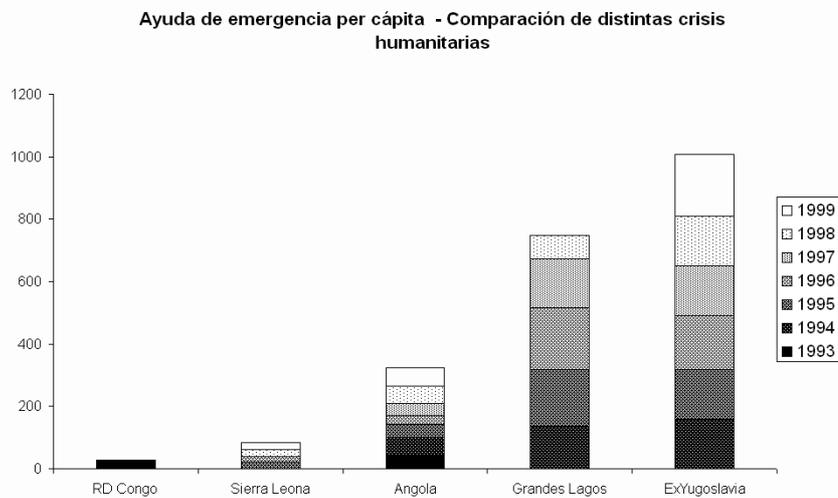


Figura 57 Ayuda de emergencia otorgada en distintas crisis humanitarias durante los años 90. Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2000)

Ha habido un cambio notable en la posición de los países del Sur, a los que no es posible concebir como un colectivo homogéneo al que se pueda aplicar una misma receta económica; la heterogeneidad muestra que las características y posibilidades de cada país son diferentes y la ayuda al desarrollo debe dar respuesta a esta pluralidad de realidades; por otra parte, dichos países juegan un nuevo papel en los escenarios internacionales, donde no persiguen tanto tratos concesionales cuanto una participación activa en la consolidación de acuerdos multilaterales.

Los agentes protagonistas del desarrollo

Antiguamente, se atribuía al Estado –sector público– el papel protagonista en la promoción del desarrollo. Sin embargo, la experiencia internacional ha demostrado que el sector privado tiene una importante capacidad de iniciativa. Así, el sector empresarial genera tejido productivo, a través de su acción inversora, creando renta y empleo. En la actualidad sector público y privado tienen papeles más equilibrados y sus acciones deben complementarse.

Por otra parte, la aparición de la sociedad civil como tercer agente en los procesos de desarrollo da lugar a un complejo panorama en el que dicha sociedad civil, una vez organizada, se articula y fortalece el tejido social, permitiendo una mayor participación en los procesos de cambio del desarrollo. El tercer sector es, en cierto modo, una garantía de la sostenibilidad de la democracia. De este modo, ya no cabe entender la ayuda como una mera política pública, sino como un proceso complejo y abierto en el que se aúnan esfuerzos para promover el desarrollo. Entre los actores no estatales más relevantes destacan las empresas transnacionales, las ONGD y actores subestatales diversos (ayuntamientos, gobiernos regionales e instituciones públicas autónomas, como las universidades).

Reparto desigual de poder

Este reparto desigual se observa entre los países del Norte y del Sur, entre los estados y los actores no estatales y entre las organizaciones internacionales. La práctica totalidad de los actores del sistema de cooperación son occidentales y han definido su misión a partir de sus valores dominantes.

Estos valores se plasman en la condicionalidad de la ayuda, no sólo en la económica, siguiendo el modelo del Consenso de Washington, sino también en la política. El hecho de que la práctica totalidad de los actores del sistema de cooperación sean occidentales se refleja en la condicionalidad de la ayuda. Los teóricos del "postdesarrollo" consideran incluso que el desarrollo es una construcción ideológica de Occidente que busca asegurar su hegemonía, siendo las ONGD los instrumentos de esa lógica de dominación.

El concepto se define como el conjunto de condiciones que el donante impone al receptor para poder ser destinatario de la ayuda. La condicionalidad implica el derecho al ejercicio de la coerción por parte del grupo de países donantes sobre los países receptores (Martínez González-Tablas, 1996). Existen diferentes tipos de condicionalidad: que van desde la de carácter económico (los PAE son un buen ejemplo de ello) a las políticas orientadas a la reducción de la pobreza, el compromiso de respeto a los derechos humanos (muy poco frecuente, si bien existe algún caso paradigmático, como cuando Noruega retiró la ayuda a Chile en 1974), la protección del medio ambiente, la reducción de los gastos militares o el compromiso con el sistema político democrático (por ejemplo, Canadá es uno de los países donantes más comprometidos con la defensa de los valores democráticos; por eso ha invertido muchos recursos para la ayuda en procesos electorales, desplazamiento de observadores, formación práctica en procedimientos legislativos, etc.)

Aunque la condicionalidad no tiene que ser evaluada siempre de manera negativa, sí que están demostrados sus efectos nocivos en dos casos (Killick, 1997, y Dubois, 1999):

Cuando **el receptor no ha participado en la definición** de los objetivos que se marcan, y considera las condiciones como una carga de la que intentará zafarse.

Cuando **se exportan** valores y resultados que corresponden a una determinada **concepción cultural**, pero que no tienen por qué ser lo más adecuado para otras sociedades.

Incremento de la dependencia

En principio la ayuda debe tener como objetivo incrementar el grado de autonomía de las sociedades beneficiarias, estimulando sus recursos y capacidades al servicio del desarrollo. Sin embargo, en algunas regiones el peso de la ayuda hace aumentar la dependencia de los países donantes.

Este es el caso del África Subsahariana, cuya dependencia no ha dejado de crecer en los últimos años. Así, hasta 1975 la ayuda rara vez superaba el 5% del PIB del país receptor, frente al año 1994, en que representa un 16% de media, llegando a superar el 20% en 19 países. Esta tendencia resulta preocupante; debería prestarse más atención a las capacidades locales, con programas que favorezcan la participación social y el desarrollo institucional.

VII.d.1 El futuro de la cooperación al desarrollo

Se puede hablar de un progresivo consenso sobre el papel que la cooperación internacional puede jugar para promover el progreso económico y social de los países del Sur y proporcionar bienes públicos globales, como un medio ambiente no contaminado, la estabilidad macroeconómica global, la paz, etc. (Sogge, 2004).

Cuando se discute actualmente la manera de hacer más eficaz la ayuda, existe cierto consenso sobre varias de las condiciones necesarias para lograrlo: en primer lugar, hace falta que el contexto socio-político respete las libertades y promueva los derechos humanos, pues sino la población más vulnerable (por género, etnia, poder adquisitivo, etc.) queda al margen de los procesos de decisión colectiva. Es necesario también un clima económico estable, que garantice la seguridad de las personas y las propiedades. Finalmente, debe existir una voluntad política clara de compromiso con el desarrollo y de lucha contra la pobreza, por parte de las instituciones y del gobierno.

Los actores que intervienen en el proceso de desarrollo deben guiarse por el principio de acompañamiento, es decir, los agentes externos han de dar apoyo a los locales, con el fin de que se garantice la apropiación por parte de los beneficiarios. Este apoyo puede concretarse en la aportación de conocimientos, recursos económicos, técnicos y políticos requeridos por el proyecto y demandados por los beneficiarios. El principio de acompañamiento también sugiere que se facilite al máximo el proceso de desarrollo humano de los beneficiarios, reduciendo todo lo posible el sufrimiento y las carencias de los beneficiarios durante dicho proceso; por ejemplo, mediante la dinamización de las relaciones internas del grupo de beneficiarios.

En la actualidad, existen dos visiones sobre el futuro de la ayuda y la cooperación al desarrollo:

La primera, que es la posición dominante, defiende un **modelo liberal-conservador**; liberal en lo económico y conservador en el plano político e institucional, cuya idea de desarrollo descansa en la integración de las economías nacionales en un mercado mundial regido por las leyes del mercado. Según esta visión, el subdesarrollo se debe a las imperfecciones del mercado o a la falta de integración de ciertas regiones en el proceso de globalización económica.

La segunda visión defiende un modelo de cooperación basado en la promoción de los **derechos humanos** y, en particular del derecho al desarrollo, como parte integrante y fundamental del proceso de globalización. Se sustenta esta visión en el principio ético de solidaridad y su modelo de desarrollo lo constituye el paradigma del desarrollo humano sostenible. Se trata de una visión del desarrollo integradora de diferentes parámetros, que incluye, entre otros, el económico.

Estas dos visiones son el reflejo de una sociedad que necesita seguir cuestionando y adaptando sus actuaciones en materia de cooperación al desarrollo.

VIII ACTORES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En la cooperación internacional al desarrollo intervienen muchos actores. Al tratarse de un concepto amplio que va más allá de la transferencia de recursos, no basta con citar al sector público y al privado, los más importantes en cuanto a la cuantía de los recursos, sino que el tercer sector, la sociedad civil, aparece en escena con una relevancia cada vez mayor.

Las imbricaciones entre los sectores público y privado con la sociedad civil hacen referencia no sólo a subvenciones a ONGD o colaboraciones entre empresas y ONGD, sino a la potencial capacidad de transformación del tercer sector en su faceta de participación ciudadana. Así, la solidaridad de la sociedad civil puede ser un forma activa de desarrollo cuando realiza un voluntariado, cuando demuestra su forma de pensar mediante movilizaciones, cuando presiona desde sus votos y sus campañas las orientaciones políticas de sus representantes y también cuando elige responsablemente sus inversiones y sus formas de consumo. La toma de postura y el debate sobre cuestiones que afectan a toda la población mundial y las relaciones entre ellas contribuye a que las sociedades sean más abiertas y participativas, es decir, a la construcción de una ciudadanía global.

A continuación se presenta una breve introducción a algunos de los actores más relevantes en la esfera internacional: la Unión Europea, el sector empresarial y, muy brevemente, se definen las ONGD. El siguiente tema se centra en la situación específica de la cooperación al desarrollo en el estado español, y en él se profundizará en los distintos actores involucrados.

VIII.a Aproximación por sectores sociales

La cooperación al desarrollo involucra a los tres sectores sociales con perfiles, a nivel teórico, diferenciados:

El sector público, desde donde se definen y ejecutan las políticas de cooperación de los organismos internacionales, los gobiernos estatales, y administraciones y organismos subestatales. Los organismos internacionales juegan un rol clave en la ordenación del sistema de relaciones entre estados. Destaca entre ellos la Unión Europea, a la que dedicaremos un epígrafe especial.

El sector empresarial, los actores privados con fines lucrativos, que actúan como proveedores de bienes y servicios en distintos instrumentos de la cooperación. En el sector empresarial encontramos dos maneras diferenciadas de participación en los procesos de desarrollo: por una parte, pueden ser proveedoras de bienes y servicios para los programas y proyectos gubernamentales de cooperación (este papel lo desempeñan con frecuencia las empresas del Norte): por otra parte, las empresas pequeñas y medianas, así como las microempresas tienen un rol esencial en el desarrollo socio-económico local, a veces incluso lo financian y promueven ellos mismos mediante instrumentos como los microcréditos o la asistencia técnica.

La sociedad civil -actores privados con fines no lucrativos- que, en algunos casos, definen y ejecutan sus propias estrategias de cooperación y en otros ejecutan las acciones promovidas por el sector público. En este sector destacan las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, las ONGD que tienen su origen tras la II Guerra Mundial, en un contexto de asistencia a refugiados y reconstrucción de Europa.

En realidad, la actuación de los tres sectores cada vez se solapa más, debido a la paridad de poder entre ellos. Los actores suelen establecer alianzas para definir líneas de actuación, como sucedió en la cumbre de Johannesburgo de 2002. Las políticas públicas, el sector empresarial y no-lucrativo, se influyen entre sí.

Actores públicos	Organismos multilaterales (vinculados a ONU, financieros, coordinación regional, UE,...)	
	Administración estatal (ministerios, agencias,...)	
	Administración subestatal (autonómica, provincial, local,...)	
	Universidades y otras entidades públicas autónomas	
Actores privados	Fines lucrativos	Empresas, agrupaciones empresariales,...
	Fines no lucrativos	ONGD (asociaciones, fundaciones), comités de solidaridad, movimientos sociales,... Sindicatos, agrupaciones profesionales,...

Figura 58 El mundo de la cooperación y sus actores. Fuente: Elaboración propia..

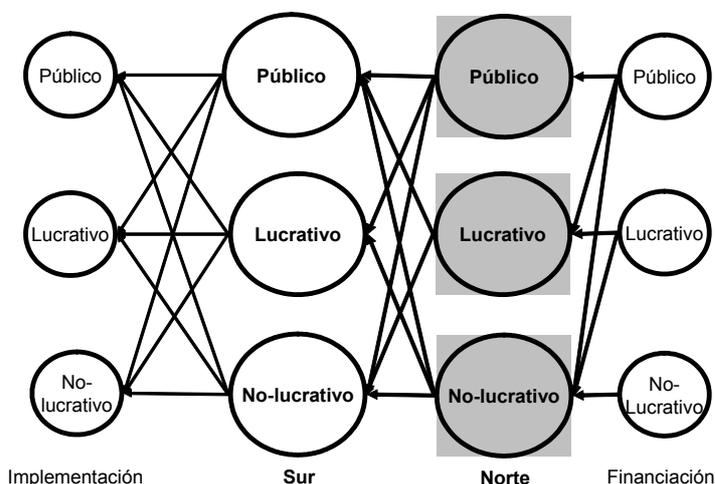


Figura 59 Relaciones entre actores sociales involucrados en cooperación al desarrollo. Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, a diferencia de lo que cabría esperar, la cantidad de actores diferentes que actúan en el campo de la cooperación internacional es muy alta, ver la Figura 58. Además, sus relaciones son igualmente complejas, como se refleja en la Figura 59, que esquematiza las relaciones en un contexto de cooperación al desarrollo entre entidades de dos países: Norte - Sur. Se pueden distinguir tres modelos de relación.

Primero, una Administración pública del Norte puede ser la impulsora de un proyecto, buscando la colaboración con entidades del Sur de cualquier sector. Estos, a su vez, pueden externalizar la ejecución final. La financiación es pública. En segundo lugar, podemos encontrar como impulsora a una empresa del Norte. Esta puede busca una colaboración con una entidad no lucrativa o Administración pública del Sur, puede contar con el apoyo financiero del sector público. El proyecto puede que acabe llevándose a cabo a través de cualquier otra agencia externa. Y por último, el caso de las organizaciones no lucrativas del Norte, en las que se produce una dinámica semejante, pero con la particularidad e que los financiadores pueden pertenecer a cualquiera de los tres sectores, aunque generalmente son administraciones públicas del Norte.

Los ejemplos arriba expuestos son claramente Norte-céntricos. Las organizaciones del Sur, obviamente, impulsan de manera similar intervenciones de desarrollo, con unas dinámicas de complejidad semejante o mayor, que varía según el contexto local y global.

VIII.b Organismos internacionales

Tal como se ha indicado en temas anteriores, el conjunto de organizaciones multilaterales, creadas tras la II Guerra Mundial y ampliadas hasta conformar la rica estructura actual, es el actor internacional más importante en cooperación al desarrollo. Las instituciones internacionales más destacadas son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). A ellas se suma un gran número de instituciones de ámbito regional como el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo, etc.

Por otra parte, entre los organismos vinculados al sistema de las Naciones Unidas existen aquellos con una orientación técnico – funcional y los Fondos Multilaterales. Entre los primeros están la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentación (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), etc. Destaca entre todos el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la fuente más importante de financiación multilateral de cooperación para el desarrollo que existe en la actualidad. Sus fondos proceden de las contribuciones voluntarias que aportan anualmente los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Los Fondos Multilaterales, por su parte, financian directa o indirectamente proyectos de desarrollo. Pueden encontrarse dentro del Sistema de las Naciones Unidas, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), o fuera de él, como el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional.

En los últimos años se ha observado un retroceso generalizado de las contribuciones presupuestarias de los estados a las agencias de la ONU en beneficio de las instituciones financieras como el PNUD, semejante al proceso sufrido en la UE. Simultáneamente se ha producido una reasignación de los recursos a favor de los organismos de la ONU que trabajan en intervención de conflictos, ayuda de emergencia o atención a desplazados, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En relación con otros actores, la Organización de las Naciones Unidas es un organismo con poca capacidad operativa en aquellos países que necesitan ayuda para fomentar su desarrollo. La ONU externaliza por ello muchas acciones e incluso puede pedir ayuda a diferentes estados miembros a través de la ayuda bilateral.

VIII.b.1 Unión Europea

La Unión Europea (UE) es el principal donante mundial de ayuda al desarrollo si consideramos conjuntamente la cooperación comunitaria (15%) y la bilateral de los estados miembros (85%, sumándolos todos). Entre 1989 y 1998 los compromisos anuales de la UE destinados a terceros países se multiplicaron por 2,6, alcanzando en 1999 los 8.000 millones de euros. La política común de cooperación de los países miembros se materializa a través del *Fondo Europeo de Desarrollo (FED)* y del *Banco Europeo de Inversiones (BEI)*. Los programas de desarrollo de la UE quedaron regulados en el título 17 del Tratado de Maastricht, a excepción de las relaciones con los países Africa-Caribe-Pacífico (ACP).

La clara vocación comercial de la política exterior de la UE ha puesto de manifiesto a menudo las contradicciones entre sus diversos objetivos en materia de política exterior, comercial, de seguridad y de desarrollo. Además, la falta de coordinación entre las políticas nacionales de los distintos países miembros ha dificultado en buena medida la política de cooperación de la UE. La resistencia de los países miembros a ceder parte de su soberanía a los órganos comunitarios impide una mayor y deseable coordinación, efectividad e impacto en esta materia.

La complejidad y la burocracia del sistema de la UE dificulta el acceso a la información sobre las posibilidades de participación que ofrecen sus instrumentos a otras instituciones. Desde 2001 se han centralizado los distintos órganos gestores en la Oficina de Cooperación EuropeAid.

La política actual de la UE es el resultado de un proceso histórico centrado en las tres grandes áreas mostradas en la Figura 60. Esta distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) da una muestra de la importancia política que tiene cada región para la UE (o para sus países más importantes, según se mire). Entre las antiguas colonias francesas y británicas, los países de Europa central y del

este, y los países mediterráneos representaron el 79% del total entre los años 1986 y 1995. El resto se reparte entre: Asia un 7,6%, América Latina un 5,5%, Sudáfrica un 1,1% y no asignado 6,8%.

Tratados y convenios: evolución histórica

Los Convenios de Lomé conforman el conjunto de acuerdos sobre la política de cooperación europea de mayor relevancia. Su objetivo es promover el desarrollo económico, social y cultural de los estados ACP (África, Caribe y Pacífico) y establecer con ellos una estrecha cooperación en pie de completa igualdad. El Grupo o Países ACP congrega a 500 millones de personas de 71 países subdesarrollados.

Tiene su origen en 1957 en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (o Tratado de Roma) en el cual se describe la asociación de Países y Territorios de Ultramar (PTU), constituido por las colonias francesas y belgas. Posteriormente, en la I y II convención de Yaundé (1963 y 1969 respectivamente) se establecen las preferencias comerciales y de asistencia técnica y financiera con los PTU a través del fondo europeo para el desarrollo (FED). En 1973, a la lista se añaden los países de la *Commonwealth* (antiguas colonias británicas).

Con la independencia de los primeros PTU de las metrópolis europeas, esas relaciones de asociación fueron reemplazadas por los dos Convenios de Yaundé (Yaundé I, 1964-1969, y Yaundé II, 1971-1975), que asociaban a los 18 estados africanos (más tarde 19), a Madagascar y Mauricio con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE).

Tras la firma del Acta de Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, se ofreció a los 20 países de la *Commonwealth* y a otros países de África, el Caribe y el Pacífico, la posibilidad de negociar con la Comunidad Europea los acuerdos que fuesen a regir sus relaciones futuras. Así pues, se planteó la necesidad de constituir mecanismos de cooperación más complejos y aplicables en un ámbito geográfico cada vez más extenso. El resultado son los sucesivos Convenios de Lomé. Estos países, por su antigua condición de colonias, han disfrutado de sistemas de relaciones privilegiados gracias a los cuales muchos productos originarios de allí entran libremente a la Unión Europea; esto es considerado política de desarrollo. Sin embargo, sus resultados no han sido positivos al haberse deteriorado la competitividad de los países del Sur, sus condiciones de acceso al mercado comunitario y los términos reales del intercambio.

El Primer Convenio de Lomé data de 1975. Se trata de un Convenio firmado entre la Comunidad Europea y 46 Estados independientes de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP). De este modo se instauraba el que desde entonces es considerado el elemento central y singular de la política de cooperación de la UE. En el primer convenio la cooperación incluía ayuda y comercio y obligaba a los socios europeos a abrir sus mercados a los productos de los países ACP. En 1984 (Lomé III), se decidió hacer hincapié en el desarrollo rural y la seguridad alimentaria de los ACP, con el fin de atender necesidades básicas en lugar de dotarlos de infraestructuras industriales.

Área geográfica	AOD 86-95
Las antiguas colonias francesas y británicas	46.8%
A partir de 1975 se desarrollan los convenios de Lomé, fijándose así un grupo de países de preferencia denominados países ACP (África, Caribe, Pacífico).	
Los antiguos países de la órbita soviética	20.6%
Tras la caída del muro de Berlín entran en los programas de ayuda al desarrollo de la UE los países del centro (PECO) y del Este de Europa (NEI), en el marco de la política de preadhesión a la UE.	
Los países mediterráneos	11.6 %
Especialmente con el Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) el Mashreck (Egipto, Jordania, Líbano y Siria), y la Autoridad Nacional Palestina (con Israel se tiene un área de libre comercio desde 1989). A partir de 1995 se impulsó la Asociación Euro-mediterránea, con un peso relativo en la política exterior de la UE.	

Figura 60 Distribución geográfica de la AOD de la Unión Europea. Fuente: Gómez y Sanahuja, 1999.

En 1990 (Lomé IV), con la aparición del reajuste estructural, se determinan como ámbitos fundamentales los sectores sociales: salud, educación y recursos humanos. Los fundamentos básicos de este Convenio y de posteriores actualizaciones (Lomé II en 1979) consistían en la discriminación positiva a favor de las ex colonias europeas; el acceso preferencial de éstas al mercado europeo a través de acuerdos comerciales estables, de carácter contractual y no recíprocos; el espíritu de una asociación igualitaria entre dos grupos regionales representando al mundo desarrollado y al subdesarrollado; y la creación de una infraestructura política y normativa para apoyar y legitimar al grupo ACP e institucionalizar su relación con la Comunidad Europea. Posteriormente se definieron como prioritarios la promoción de la democracia y de la economía de mercado, la lucha contra la pobreza, la competitividad comercial y la mejora de la eficacia de la ayuda, siempre teniendo en cuenta las prioridades europeas en todos estos ámbitos.

En 1998, la UE y 77 países ACP iniciaron las negociaciones para un nuevo compromiso de cooperación que sucediera al IV Convenio de Lomé, y en el año 2000 se firmó por un periodo de veinte años el Acuerdo de Cotonou o Lomé V. Este nuevo acuerdo prevé el establecimiento de un nuevo marco de cooperación económica y comercial compatible con los principios de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y tendente a la creación de una serie de zonas de libre intercambio entre Europa y agrupaciones regionales de estados ACP.

Además de las áreas preferenciales que se concretan en los Convenios de Lomé, la UE ha ampliado las zonas de cooperación hacia otras áreas geográficas a partir de 1970. Así, en 1976 se firman los primeros acuerdos comerciales bilaterales con los países mediterráneos del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) y un año más tarde del Mashreck (Egipto, Jordania, Líbano y Siria). A partir de los años 90, los cambios en Europa del Este y la desintegración de la Unión Soviética motivaron la extensión de la cooperación comunitaria hacia los países de Europa Central y Oriental los Nuevos Estados Independientes (NEI), para los cuales existen sistemas específicos de ayuda financiera, técnica y política (programas PHARE y TACIS, respectivamente).

En 1992, con la firma del Tratado de Maastricht se puede hablar propiamente de una política comunitaria de cooperación al desarrollo. Los objetivos de la política de cooperación definidos en el Tratado de la Unión Europea (TUE) se articulan en torno a cuatro ejes principales (Gómez y Sanahuja, 1999): el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, su inserción progresiva en la economía mundial, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo de la democracia y el Estado de derecho.

Mecanismos de la cooperación horizontal

La UE dispone de varios instrumentos y modalidades de cooperación aplicables a todos los países del Sur, llamados acciones "horizontales":

El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Nacido en 1971, pretende fomentar la industrialización y diversificación productiva de los países en desarrollo mediante la reducción o supresión de aranceles de los productos industriales acabados o semiacabados, y de algunos productos agrícolas. El SPG no es una transferencia de recursos, pero sí uno de los más importantes instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE.

La cooperación económica en la que destacan el instrumento financiero *European Community Investment Partners* (ECIP), creado por la Comisión Europea en 1988 y cuyo objetivo es contribuir a estimular al sector privado a través de la creación y mejora del tejido empresarial e industrial de los países en desarrollo. Cabe citar otros programas destinados a promover la cooperación internacional entre empresas, principalmente las pequeñas y medianas, tanto entre Europa con otras zonas geográficas en desarrollo como de estas últimas entre sí: los programas AL-INVEST, para los países de América Latina; MED-INVEST, para los países del Mediterráneo; y ASIA-INVEST, para Asia.

La cooperación descentralizada. Consiste en la realización de acciones de cooperación al desarrollo a través de organizaciones que forman parte de la "sociedad civil": municipios, comunidades autónomas, ONGD, cooperativas, sindicatos, etc. Estos agentes dan un nuevo enfoque a la cooperación, especialmente en lo que se refiere al refuerzo del tejido social y la participación en los países en desarrollo.

Dentro de los actores de la cooperación descentralizada destacan las ONGD que cuentan, desde hace años, con líneas de cofinanciación dirigidas a los proyectos que ejecutan. Se establece así una

estrecha relación entre las ONGD y la Comisión Europea, dando lugar a una división de tareas entre ambas partes. La Comisión elige los proyectos a cofinanciar. Esta financiación puede llegar hasta el 50% del coste total, exigiendo a la vez que un 15% de los costos del proyecto provengan de fuentes privadas europeas. Esto puede llevar a ciertas organizaciones a aumentar artificialmente los costes de un proyecto, con el fin de conseguir que éste sea, en realidad, financiado en su totalidad. La ONGD normalmente identifica, formula, cofinancia, ejecuta y lleva a cabo el seguimiento del proyecto. Si está actuando en coordinación con otra ONG del Sur participa en la formulación, puede prestar además asesoramiento técnico y/o evaluar el proyecto.

La ayuda humanitaria. En el año 1992 se creó la "European Community Humanitarian Office" (ECHO), y en 1996 se estableció el fundamento jurídico detallado de la ayuda humanitaria, según el cual: La ayuda humanitaria de la Comunidad comprende las acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a favor de las poblaciones, y especialmente de los países en desarrollo, víctimas de catástrofes naturales o de conflictos armados. Esta ayuda incluye también acciones de preparación previa ante riesgos y acciones de prevención de catástrofes.

La ayuda alimentaria. El objetivo de esta ayuda, que data de 1968, es fomentar la seguridad alimentaria y mejorar la situación nutricional de las poblaciones, a través de medidas que contribuyan a un desarrollo económico y social equilibrado en los países beneficiarios. Entre 1990 y 1995 la ayuda alimentaria ha oscilado entre los 500 y los 800 millones de ecus al año. Aproximadamente dos terceras partes se destinan a la compra de productos y el resto a financiar su transporte y distribución. La ayuda alimentaria se distribuye a través de agencias gubernamentales en los países en desarrollo, ECHO, ONG humanitarias y de desarrollo, y también a través de organismos internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Otras líneas específicas de financiación que con carácter horizontal ha establecido la Comisión Europea son: Derechos Humanos, democracia y desarrollo; protección del medio ambiente; mujer y desarrollo; lucha contra la droga y las toxicomanías; lucha contra el Sida y, por último, población y demografía.

VIII.c Sector empresarial

La participación del sector empresarial en la cooperación internacional al desarrollo es creciente, en consonancia con la actual apuesta política generalizada por el sector privado en detrimento del público. No obstante, las inversiones vienen haciéndose con el apoyo del sector público, bien sean organismos multilaterales o de forma bilateral. La motivación del sector empresarial para participar de la cooperación al desarrollo es la rentabilidad económica (ya sea directa, a corto o largo plazo, o indirecta).

En función de su dimensión, se realiza la siguiente clasificación de las empresas privadas:

Transnacionales. Según el Centro sobre las Empresas Transnacionales de UN (UNCTC), se trata de una: "Empresa que posee o controla la provisión de productos o servicios fuera del país en que tiene su sede y / o se caracteriza por el hecho de que opera más allá de las fronteras nacionales bajo diferentes sistemas legales". Esta definición implica que existe un centro de poder que fija las directrices al resto, es decir, que es la responsable última de las actividades de la empresa.

Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). Existen diversidad de definiciones, todas ellas con el mismo espíritu. La Comisión de las Comunidades Europeas considera a una PYME a aquella empresa que tiene: a) Plantilla inferior a 250 trabajadores. b) Volumen de facturación no superior a 40 millones de euros. c) Balance general anual inferior a 27 millones de euros. d) El 25% o más de su capital o de sus derechos de voto no pertenece a otra empresa o conjunto que no respondan a la definición de PYME (excepto en algunos casos). La Comisión considera que la empresa es pequeña si no tiene más de 50 trabajadores; un volumen de negocios anual no superior a 7 millones de euros, o un balance general no superior a 5 millones de euros y verifica también el criterio de independencia.

Microempresas. El BID define así a la microempresa: "Unidad de producción de bienes o servicios donde el propietario es quien lleva a cabo la mayoría de las actividades del negocio. Debido a su tamaño tiene capacidad para absorber entre tres y cinco personas asalariadas, quienes preferentemente son miembros de la familia o, en todo caso, personas de la comunidad donde se ubica la empresa". Se puede distinguir entre las de subsistencia y las de acumulación (que pueden capitali-

zarse y actuar como agentes económicos productivos), así como entre las situadas en el sector formal (las que cumplen los requisitos legales establecidos) y el sector informal (las que no los cumplen), y que engloban a gran parte de las existentes en los países en desarrollo.

En función de la adscripción geográfica, se distinguen:

Las **empresas de países del Norte**, cuya participación en cooperación al desarrollo puede ser positiva cuando crean empleo, mejoran la formación profesional, transfieren tecnología y conocimientos, invierten capital y aumentan la competitividad. Por el contrario, si sólo busca la rentabilidad a corto plazo, sin respetar el medio ambiente, ni reinvertir beneficios en el país, etc., puede tener efectos ampliamente negativos para el desarrollo.

Las **empresas de países del Sur**, especialmente las PYME, contribuyen al desarrollo generando tejido social y empresarial, utilizando recursos locales, creando puestos de trabajo y redistribuyendo la riqueza. Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, el apoyo a las PYME del Sur ha aumentado en los últimos años, a través de diferentes instrumentos entre los que destaca el *microcrédito*, la capacitación y la asistencia técnica y el apoyo a la comercialización de sus productos y servicios en unas condiciones adecuadas. Dentro de las PYME destacan las citadas microempresas, la organización económica más pequeña. Se calcula que las microempresas emplean a 500 millones de personas en todo el mundo. En América Latina y el Caribe hay 50 millones de microempresas que proporcionan trabajo a 120 millones de personas. Esto representa más del 80% de los negocios y entre el 33% y el 80% de la fuerza de trabajo de los países y contribuyendo a sus productos nacionales entre un 10% y un 50%. Es necesario advertir, sin embargo, que un porcentaje elevado de las microempresas se encuentran en el sector informal.

Respecto a la cooperación al desarrollo, un caso interesante es el de las *joint ventures* o asociaciones mixtas entre empresas del Norte y del Sur para emprender una actividad económica finalista conjuntamente.

Por último destacar que existen dos tipos de incentivos para que la empresa privada participe en la cooperación al desarrollo: los de carácter público y los de carácter privado.

Incentivos de carácter público. Son denominados “cooperación al desarrollo con participación empresarial” (CDPE) y se refieren a los estímulos de los países industrializados u organismos multilaterales para que las empresas del Norte participen junto a las del sur en alguna actividad de desarrollo. La CDPE tiene un carácter mixto busca el desarrollo de los países del Sur e incorpora el concepto de rentabilidad para ambas empresas.

Incentivos de carácter privado. Se relacionan sobre todo con la oportunidad que puede suponer para una empresa el participar en determinadas actuaciones de cooperación, eminentemente las ejecutivas u otras que les permitan penetrar en nuevos mercados. Las empresas del Norte también pueden ofrecer apoyo a ONG mediante acuerdos de colaboración, patrocinios, apoyo económico puntual, aportaciones técnicas o profesionales, etc., en los que la empresa obtiene a cambio una mejora de imagen o publicidad.

VIII.d Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo

Las ONGD forman parte del tercer sector. Se agrupan bajo estas siglas un conjunto diverso de organizaciones vinculadas a la cooperación para el desarrollo. Son una expresión de la realidad plural de la sociedad y sus diferentes opciones políticas, éticas y religiosas.

Se pueden encontrar grandes organismos, como Oxfam, que opera en más de 70 países, gestionan más de 150 millones de euros/año, 850 tiendas de comercio justo, y la colaboración de 30.000 personas (datos de finales de los años 90; se recomienda Deborah y Williams, 1995, para una descripción de los principios y líneas de acción de la organización), o la Federación Internacional de Cruz Roja, con más de 170 sociedades nacionales federadas y un presupuesto anual para emergencia de 270 millones de euros. Y en el otro extremo, pequeñas cooperativas campesinas, grupos locales de desarrollo comunitario y organizaciones de apoyo técnico muy especializadas.

Las primeras experiencias se remontan a las organizaciones filantrópicas y humanitarias de finales del siglo XIX (en 1863 se crea Cruz Roja, en Ginebra) y las organizaciones aparecidas tras la

Segunda Guerra Mundial, en el marco de la reconstrucción de Europa y la asistencia a los refugiados, como Oxfam y el *Catholic Relief Services* (CRS).

Las ONGD existen desde la II Guerra Mundial. En España surgen mayoritariamente en un ámbito confesional y van evolucionando desde una visión asistencialista de la cooperación al desarrollo hacia otra más progresista que busca las causas de las desigualdades e incorpora la educación para el desarrollo o las campañas de incidencia política entre sus líneas de actuación. Empiezan a cobrar importancia en el marco de la cooperación al desarrollo a partir de los años 60.

A lo largo del siglo XX las ONGD han ido evolucionando, interrelacionando diversas líneas de reflexión en función de cada momento histórico y carácter particular de cada caso, reinventándose a menudo a sí mismas a partir de las reflexiones humanitarias, éticas, políticas, sin olvidar las creencias religiosas y, naturalmente, el análisis y reflexión sobre el desarrollo y el orden internacional.

Las ONGD del Norte son las que han realizado un esfuerzo mayor por clarificar su identidad compartida. Esto se debe a la necesidad de transmitir a la sociedad un mensaje de calidad y diferenciación tras el *boom* de las ONG de la década de los 80 y 90.

Los dos puntos de referencia principales (muy similares en cuanto a contenidos) son la Carta Europea de las ONGD, aprobada en 1997 por el conjunto de ONGD de la Unión Europea, y el código de conducta de las ONGD aprobado por la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) en 1998.

Según este código, una ONGD se caracteriza por:

Tratarse de una **organización estable**, con un mínimo de estructura y una personalidad jurídica y legal.

No tener ánimo de lucro.

Tener **voluntad de cambio** o de transformación **social**.

Contar con **respaldo y presencia** social.

Ser **independientes** (autonomía institucional y decisoria).

Poseer **recursos** (humanos, económicos) **que provengan de la solidaridad** (donaciones o cuotas, trabajo voluntario...).

Actuar con **mecanismos transparentes y participativos**.

Tener **transparencia en prácticas y presupuestos** (obligación de publicar documentación y facilitar el control externo).

Articularse en torno a los **finés de solidaridad internacional y cooperación**. Los principales objetivos son: Cooperación para el desarrollo. Luchar contra las desigualdades, la pobreza y sus causas. Trabajar activamente en desarrollo, respuesta ante situaciones de emergencia o educación para el desarrollo.

Muchas ONGD se articulan en redes y coordinadoras, según los intereses, características y motivaciones particulares, y consiguiendo así una capacidad de impacto social mayor. De todos modos, el sector es muy diverso y no todas las ONGD participan de los espacios de coordinación existentes, ni cumplen el código de la Coordinadora. Para distinguir unas de otras, han surgido iniciativas como el Informe sobre la Transparencia de las ONGD, realizado anualmente por la Fundación Lealtad, en el que se certifica el buen hacer y las prácticas de las ONGD.

VIII.d.1 Modelos de cooperación

Existen varias maneras de estructurar las actuaciones de una ONG. Encontramos principalmente dos tipologías básicas, ambas necesarias y justificables según el contexto y el objetivo concreto (ver la Figura 61).

En primer lugar existe el modelo denominado **cooperativo**, que combina una organización del Norte con una del Sur, llamada contraparte. Este modelo implica que la del Norte financia parte de los proyectos de la organización del Sur, que se encarga de la gestión. La ventaja principal de este modelo es que, a la vez que se ejecutan proyectos, se refuerza el tejido local. En cambio, un problema propio de este modelo es que según las circunstancias puede haber interferencias políticas externas en el proyecto y el seguimiento del proyecto por parte de la organización del Norte se hace difícil. Además, se refuerza la relación de poder entre el financiador del Norte, que sabe dónde y cómo encontrar los fondos, y el beneficiario del Sur, que no tiene acceso a ello.

En segundo lugar encontramos el **modelo directo**, según el cual la organización del Norte gestiona y ejecuta directamente el proyecto en el Sur. En este modelo, la organización del Norte es menos vulnerable a interferencias políticas y tiene más control sobre la ejecución del proyecto, al mismo tiempo, la participación de la población beneficiaria en el proceso es menor.

En la práctica se dan modelos mixtos o intermedios entre estos dos modelos, por ejemplo se aplica el modelo de cooperación pero con un cierto control por parte del financiador del Norte, ejercido mediante evaluaciones externas, transferencia de conocimientos, viajes de sensibilización, etc. Ambos modelos son válidos según los contextos en los que se opere. El modelo principal que se apoya aquí es el primero, ya que se pretende reforzar y crear tejido social a través de las actuaciones. De todas formas, en muchas situaciones (principalmente en estados de emergencia) la capacidad propia de los receptores, la vulnerabilidad de la ciudadanía del Sur frente a grupos de presión y/o la necesidad y urgencia de actuar en un marco de tiempo reducido hacen que sea necesario que la organización del Norte ejecute directamente los proyectos.

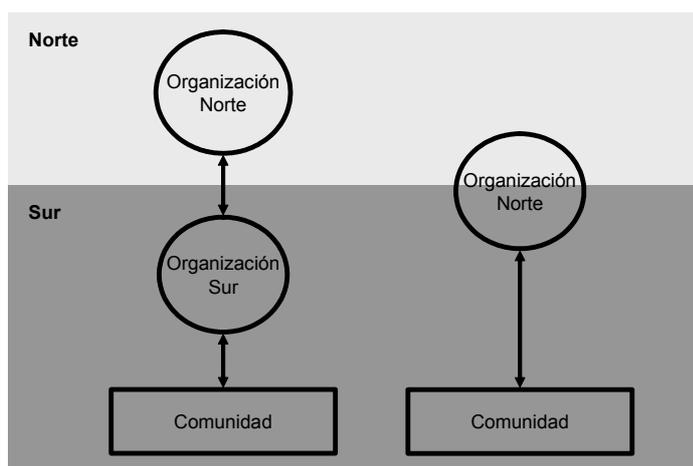


Figura 61 Modelos directo (derecha) y cooperativo (izquierda) de intervención. Fuente: Elaboración propia.

VIII.d.2 Clasificación por generaciones

Atendiendo a la evolución del pensamiento y práctica de las ONGD, se puede realizar una clasificación que, aunque elaborada en un primer momento para las organizaciones del Norte, también es de aplicación a la mayor parte de las organizaciones del Sur. Así, según D. Korten existen varias "generaciones" de ONGD (Ortega, 1994). No debe verse de forma que una generación sustituye a la anterior, sino como un proceso de acumulación en el que las ONGD han evolucionado de forma desigual, de manera que en una determinada pueden encontrarse simultáneamente rasgos de una u otra generación. A continuación analizaremos los aspectos fundamentales de cada una de ellas.

Primera generación o "de beneficiencia". Nacen tras la II Guerra Mundial, para remediar una situación de escasez de bienes y servicios. Son organizaciones centradas en la ayuda de emergencia o en la distribución de bienes y servicios. Tanto su visión como su intervención suele ser inmediata o de corto plazo; no existe una estrategia de desarrollo a largo plazo. Se centran en el problema de las carencias materiales en el Sur. El actor principal es la ONGD donante y el beneficiario tipo es la persona individual o la unidad familiar. Como organización no cuentan con una

estrategia política, ni suelen implicarse en actividades de sensibilización social, salvo si se trata de campañas de recaudación de fondos.

Segunda generación, "desarrollistas" o de "desarrollo comunitario". Con origen en los años 60, estas ONGD ya no se limitan a la ayuda de emergencia sino que trabajan en todos los sectores a través de "proyectos de desarrollo", con especial atención a "programas de desarrollo rural integrado" (DRI). Según estas ONGD, el principal problema a resolver para superar el subdesarrollo es la carencia de recursos económicos, tecnológicos y educativos. El modelo de desarrollo a alcanzar es el de los países industrializados, que no se cuestiona. Los beneficiarios principales son los grupos de base y comunidades locales. Las relaciones Norte-Sur se basan, sobre todo, en la transferencia de recursos a las ONGD del Sur y los grupos de base y apoyan su estrategia política en la sensibilización de las poblaciones del Norte respecto a las condiciones de vida en el Sur.

Tercera generación u "ONGD críticas". Con origen en los años 70, vinculan los proyectos de desarrollo con los procesos de concienciación y de cambio impulsados por los movimientos sociales de este periodo. Para estas ONGD el subdesarrollo es la consecuencia de estructuras locales, nacionales e internacionales injustas. Influidas por las teorías de la dependencia y, en parte, por las aportaciones de Paolo Freire, ven el desarrollo como un proceso de "auto-dependencia" (*Self-reliance*) y de afirmación de un "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI). La relación entre las ONGD del Norte y del Sur ya no se limita a la transferencia de recursos, y se comienza a hablar de asociación y "partenariado". Las actividades de educación pública se centran en la denuncia del hambre, de la desigualdad Norte-Sur, y se exigen mayores recursos para la ayuda al desarrollo – se reivindica especialmente los compromisos de dedicar el 0,7% del PNB a desarrollo).

Cuarta generación o "de empoderamiento". Con origen en los 80, vinculan los proyectos de desarrollo con acciones de presión política (en el Norte) y de empoderamiento (en el Sur) de los grupos excluidos. La pobreza y el subdesarrollo son percibidos por estas ONGD como el resultado de un proceso de exclusión política y económica, y como una negación de los Derechos Humanos básicos. El desarrollo deberá estar centrado en el ser humano, ser equitativo -incluyendo la equiparación de género - y ecológicamente sostenible, y no es una cuestión que sólo afecta a los países pobres. Se busca una relación Norte-Sur en la que las ONGD actúen de forma concertada, a través de redes nacionales, regionales y globales con una agenda estratégica común. Las ONGD del Sur se orientan a la movilización y el "empoderamiento" de los grupos más pobres y excluidos. Las ONGD del Norte se centran en campañas de presión política para modificar el patrón de "mal desarrollo" del Norte y las políticas de los países industrializados. Las actividades de educación para el desarrollo insisten en la idea de interdependencia y de ciudadanía global, y se vinculan con las campañas de incidencia política. Algunos autores (ver Polo, 2004, por ejemplo) sitúan junto con estas características de finales de los años 90, el nacimiento de una **quinta generación**, caracterizada por el enfoque de derechos (ciudadanía) en un mundo globalizado.

VIII.d.3 Clasificación por finalidad

Combinando diversos aspectos (objetivos, formas de acción, etc.) J. Clark (responsable de relaciones con las ONGD del Banco Mundial) establece una clasificación de organizaciones con las siete categorías siguientes. Estas categorías son teóricas. En la práctica las ONGD suelen participar en más de una de ellas a la vez:

Organizaciones de socorro y emergencias y de la ayuda humanitaria en situaciones de conflicto. Estas organizaciones tienen un carácter más humanitario que de desarrollo propiamente dicho. Se centran en la satisfacción inmediata de las necesidades de las víctimas de conflictos o desastres y en la asistencia a refugiados y desplazados. No obstante, en ocasiones también se involucran en actividades de rehabilitación y reconstrucción de corto y medio plazo. Son ejemplos las ONGD internacional que más recursos mueven, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Médicos Sin Fronteras (MSF) y Catholic Relief Services (CRS).

Las agencias populares de desarrollo. Dentro de este grupo se incluyen las ONGD del Norte y sus contrapartes institucionales en el Sur, que se concentran en el desarrollo comunitario, la promoción social y el fomento de la participación y la democracia local. Su estrategia suele ser más a largo plazo. Destacan también por contar con una amplia base social –socios y simpatizantes-, lo que les permite obtener recursos financieros y, a la postre, mantener cierto grado de autonomía respecto a las agencias oficiales.

Las organizaciones de desarrollo de base. Son ONGD del Sur cuyos propios miembros pertenecen a los grupos sociales excluidos, y que son los propios promotores, ejecutores y/o beneficiarios de los proyectos de desarrollo. Generalmente tienen carácter local, aunque en ocasiones están organizadas a nivel regional o nacional. Son ejemplos concretos las organizaciones campesinas centroamericanas y las federaciones indígenas de Bolivia o Perú.

Las contratistas de servicios públicos. Su función primordial es ejecutar proyectos de desarrollo enmarcados en los programas de ayuda oficiales de los países del Norte, o en las políticas gubernamentales de los países del Sur. Reciben la mayor parte o la totalidad de sus fondos de los gobiernos o de agencias donantes. Este tipo de organizaciones ha ido ganando peso paulatinamente en la ejecución de proyectos de desarrollo. Esto es debido a que los gobiernos y las agencias donantes perciben que, por sus características, la eficiencia y capacidad de reacción de las ONGD suele ser mayor que la de los organismos estatales, y sus costes también son menores.

Los grupos y redes de apoyo, defensa, denuncia (*advocacy*) e incidencia política (*lobbying*). Son organizaciones o redes de organizaciones que no cuentan con proyectos de desarrollo en países del Sur. Sus funciones primordiales son la sensibilización, la incidencia política en los líderes de opinión, los responsables de políticas y los gobiernos, la defensa del medio ambiente y de los derechos de las poblaciones del Sur y la realización de campañas en torno a temas clave de las relaciones Norte-Sur, como la deuda externa, el papel de las empresas transnacionales o el comercio justo.

Las organizaciones de innovación y difusión tecnológica. Son ONGD que desarrollan enfoques no convencionales para abordar los problemas del desarrollo y/o basan sus proyectos y su actuación en la innovación tecnológica y/o en la promoción, transferencia y difusión de "tecnologías apropiadas" y nuevos enfoques institucionales. Tienden a ser organizaciones especializadas en campos como la arquitectura, salud, finanzas o energía.

Los centros de investigación, estudios y formación. Este tipo de organizaciones pueden ser independientes o estar vinculados a fundaciones o universidades. Tienen como función primordial la realización de estudios sobre los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur y/o la realización de actividades de formación especializada en este campo. Las investigaciones realizadas pretenden influir las políticas y/o obtener orientaciones técnicas para su utilización por parte de los gobiernos, las agencias donantes y otras ONGD. Por esta razón se les puede considerar *think-tanks* especializados.

VIII.d.4 Las ONGD como agentes de desarrollo

Hay que señalar, por último, que las ONGD están situadas en un papel distinto y complementario respecto al sector público. En general, ni pretenden ni deben sustituirlo en las actuaciones para erradicar la pobreza, promover el desarrollo o enfrentarse a las crisis humanitarias, tareas todas ellas que requieren una acción concertada en la que cada actor tiene un papel propio que jugar.

Tradicionalmente se ha considerado que las ONGD cuentan con una serie de ventajas comparativas (**fortalezas**) respecto a la cooperación gubernamental y los programas oficiales de desarrollo. Destacan las siguientes:

- La eficacia de los proyectos de desarrollo y las operaciones de emergencia conducidas por las ONGD, en términos de vidas salvadas y de reducción de la pobreza.
- El bajo coste de las acciones respecto a la cooperación oficial, y la honestidad que generalmente se asocia al compromiso con el que actúan las ONGD.
- La agilidad y la flexibilidad de actuación que les permite adaptarse con más facilidad y rapidez a las cambiantes circunstancias del medio. Así, en situaciones de crisis y en emergencias, las ONGD pueden acceder a zonas y llegar a poblaciones a las que, por razones logísticas y, en ocasiones, políticas, no pueden llegar las grandes agencias internacionales o los gobiernos.
- La neutralidad y la independencia que caracterizan a muchas de estas organizaciones; aspecto básico en situaciones de conflicto y de crisis político-militar.
- Un mejor conocimiento de la realidad local y de las condiciones sociales, económicas y culturales en las que se llevan a cabo los proyectos, derivado de su presencia en el terreno o de sus vínculos directos con organizaciones locales.
- La mayor cercanía a las poblaciones beneficiarias se traduce en una mayor sensibilidad a sus demandas y necesidades.

- La importancia otorgada a la participación de las comunidades y de los beneficiarios de los proyectos, que hace posible que los sientan como propios. Ello contribuye a asegurar la sostenibilidad de los proyectos una vez que la ONGD finaliza su apoyo.
- Mayor capacidad de innovación y de uso de tecnologías adaptadas al medio, aspecto que también contribuye a asegurar la viabilidad futura de las acciones.
- Capacidad de captación de recursos de origen privado y de movilización de voluntariado social.

Sin embargo, las ONGD también tienen una serie de **debilidades** derivadas de su propia naturaleza no gubernamental, del menor tamaño relativo de sus proyectos, de las características de su organización interna y de los contextos en los que operan. Podemos destacar las siguientes.

- Las ONGD actúan, con frecuencia, de forma atomizada y dispersa. Aunque mediante su actuación se mejora la situación de beneficiarios concretos, no se modifican significativamente los desequilibrios territoriales y sociales del país en el que operan.
- La dispersión impide aprovechar las economías de escala propias de los grandes programas sociales de las agencias públicas internacionales o de los gobiernos.
- Las grandes ONGD internacionales no escapan a los peligros de la burocratización y falta de agilidad que se suelen atribuir a los ministerios e instituciones públicas.
- La escala relativamente reducida de los proyectos hace que su impacto sea muy limitado en relación a los grandes objetivos (e indicadores) de desarrollo.
- Las ONGD pueden llegar a ser instrumentalizadas por los gobiernos, tanto en la prestación de ayuda humanitaria como en el ámbito del desarrollo social. En algunos casos extremos se pueden encontrar actuando de forma contraria a sus objetivos.
- A la hora de recaudar fondos, las ONGD no son siempre inmunes al llamado “efecto CNN”. Es decir, dependen con frecuencia de la volátil atención que los medios de comunicación prestan a un desastre natural, a una guerra o a una crisis humanitaria.
- Las ONGD, a veces, no son ajenas a los problemas de funcionalidad y de transparencia interna que pueden afectar a cualquier organización.
- Las ONGD pueden presentar cierto déficit en su relación con los destinatarios de sus acciones. A menudo, las políticas de la ONGD se definen más a partir de las percepciones de los suministradores de fondos, de sus directivos y personal y de sus socios fundadores, que de las del conjunto de los beneficiarios con los que trabajan.

IX COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA

Tras la visión general de los temas anteriores sobre cooperación al desarrollo, aquí se presenta con más detalle cómo se concreta y articula este ámbito en España. Se presenta en primer lugar una aproximación histórica que permite situar en contexto la situación actual. España pasó de país receptor de ayuda a donante a finales de los años 70. La política de cooperación no se empieza a configurar hasta finales de los 80, situación que se completa en 1998 cuando se promulga la Ley que consolida la política de cooperación.

Tras la aproximación histórica, se describen y analizan las prioridades y estrategias españolas, sobre la base de las propuestas presentadas por Alonso et al. (*Estrategia para la Cooperación Española*, 1999), la articulación recogida en la Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998) y el primer Plan Director (2000). La presentación también se basa en los informes anuales *La realidad de la Ayuda*, de Intermón-OXFAM, una buena aproximación independiente en la que se presenta un riguroso análisis de la política gubernamental. Finalmente se describen los principales actores de la cooperación española, principalmente el sector privado y las ONG, haciendo hincapié en la cooperación descentralizada.

IX.a Aproximación histórica

España comienza a ser receptora de ayuda al desarrollo a mediados de los años 50, época en que el régimen del general Franco aprovecha el contexto de la Guerra Fría para acercarse a los EEUU. Primero recibirá ayuda de ellos y en los años 60 del Banco Mundial.

Debido a la rápida industrialización y al incremento de la participación española en el ámbito internacional, en los años 70 España deja de recibir ayuda y se convierte en donante. En sus primeros pasos como donante destacan la creación de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores en 1970, la incorporación a organismos internacionales de ayuda como socio – donante (en 1974 es miembro fundador del Fondo Africano de Desarrollo y en 1976 ingresa en el Banco Interamericano de Desarrollo). En 1976 crea los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), préstamos concesionales articulados con el fin de promover las exportaciones y favorecer la internacionalización de las empresas españolas. En 1977 recibe el último préstamo del Banco Mundial.

En los años 80, la política de cooperación se empieza a consolidar debido, entre otros factores, a la normalización de las relaciones internacionales de España, a su adhesión a la Unión Europea en 1986 y a la participación directa de la sociedad civil, principalmente a través de ONGD. Los acontecimientos más relevantes de esta década respecto la proyección exterior de la cooperación al desarrollo son que España sale en 1983 de la lista del CAD de países receptores de ayuda, se adhiere al Convenio de Ayuda Alimentaria y se incorpora a más bancos multilaterales (Bancos Africano y Asiático de Desarrollo). No obstante, España ha seguido recibiendo ayudas del Fondo de Cohesión europeo, mientras ha sido considerada entre las regiones menos desarrolladas de la UE.

Para organizar la ayuda exterior, se crea en España en 1985 la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en el Ministerio de Exteriores, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), en 1986, que intenta coordinar las actuaciones de todos los ministerios implicados en la Ayuda al Desarrollo. En 1987 se aprueban las directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo y en 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) adscrita al ministerio de Exteriores.

En los años 90 se consolida la política de cooperación española, con la aprobación de la Ley de 1998, pero aparecen insuficiencias en la política e instrumentos de la cooperación española. Los acontecimientos más importantes fueron la adhesión al CAD de la OCDE en 1991, y la aprobación de los objetivos de la cooperación al desarrollo en las dos cámaras (financiación, sectores prioritarios, etc.) en 1992 y 1994 respectivamente. En 1994 se produce una importante movilización popular (la

campaña por el 0,7%) en el seno de la sociedad civil. Sus consecuencias fueron la firma de un “pacto por la solidaridad” con el conjunto de los partidos (que se comprometieron a alcanzar el 0,7% del PIB en AOD) y la creación del Consejo de Cooperación (que reúne a la Administración, las ONGD y otros agentes sociales) en 1995. Durante este período, la cooperación descentralizada se convierte en uno de los canales más importantes de la cooperación española (pionera en este aspecto).

El CAD emite un informe de evaluación periódico sobre la política de cooperación española (y de todos sus países miembros), de acuerdo con los criterios consensuados en él. Su primera evaluación, de 1995, critica algunos aspectos de los créditos FAD y su importancia, la descoordinación entre las instituciones (Ministerio de Exteriores y de Economía) y las carencias en la planificación y evaluación.

En 1998 se aprueba la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), tras un debate en el que participaron ONGD, la Plataforma del 0,7% y otros agentes sociales. Se articula el primer Plan director en el año 2000, que desde entonces se concreta en Planes Anuales.

En 1998 se hace pública la segunda revisión del CAD. Los avances que se reconocen son: la aprobación de la LCID; la disminución y reorientación de los FAD; las mejoras en la planificación y evaluación. Como desafíos señala: la reorientación definitiva de los FAD hacia objetivos de desarrollo, la optimización de las capacidades profesionales de la AEIC, y la necesidad de abrir un debate público sobre la conveniencia de la “ayuda ligada”.

En un contexto internacional en el que la cuantía de la ayuda sigue disminuyendo, especialmente hacia los países menos avanzados (PMA, los 49 países más pobres) así como los altamente endeudados, se celebró en 2002 la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, en Monterrey. Dicha conferencia promovida por la ONU aglutinó tanto a ministros de los distintos países como a las instituciones financieras internacionales y a la Organización Mundial de Comercio, agentes tradicionalmente ausentes de estos foros. El objetivo de la conferencia era movilizar los fondos necesarios para alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio. A la vista del fracaso tanto la Unión Europea como EEUU anunciaron compromisos concretos, insuficientes pero esperanzadores. Destaca el de la UE de llegar al 0.39% en su AOD de conjunto en el 2006 (un mínimo del 0.33% para España) así como medidas para mejorar la calidad de la ayuda.

El 2002 en España en el sector de la cooperación tuvo como protagonista el conflicto entre el gobierno del Partido Popular y los agentes sociales, especialmente las ONGD, a raíz de la designación a dedo de los representantes de las ONGD en el Consejo de Cooperación y el castigo gubernamental hacia las ONGD independientes, así como la práctica concreta de la cooperación gubernamental alejada del compromiso efectivo en la lucha contra la pobreza.

Por este motivo, la tercera evaluación del CAD, realizada también en el 2002, no contó con la participación de los actores sociales. En ella se constatan los avances en los aspectos normativos y de planificación, la caída de los créditos FAD y se valora positivamente la cooperación descentralizada. Tras las alabanzas, el informe recoge un conjunto de recomendaciones mayor que las emitidas en anteriores informes. Los puntos principales son la exigencia en la clarificación de los datos y formas de contabilizar los indicadores (como el porcentaje de ayuda destinada a servicios sociales básicos, en el que el gobierno declara un 21% pero las normas del CAD reducen a un 11%), el cuestionamiento de los medios destinados a cooperación cultural (promoción de la cultura española) con relación a su vinculación con la reducción de la pobreza, además del debate pendiente sobre la ayuda ligada y su uso.

IX.b Propuestas

Para conocer y comprender con profundidad las prioridades y estrategias de la cooperación al desarrollo española es conveniente remontarse al análisis realizado por Alonso et al. *Estrategia para la Cooperación Española*, encargado por la SECIPI y publicado en 1999. Este informe tenía que servir de base para la Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (aprobada en 1998). Tanto la ley como el posterior Plan Director del 2000 y los sucesivos planes anuales han sido fuertemente criticados desde las instituciones de la sociedad civil que trabajan en la cooperación al desarrollo.

A continuación se presentan las prioridades y estrategias concretas *deseables* (las presentadas por Alonso et al.) que posteriormente se contrastan con la evolución real impulsada por el gobierno español estos últimos años.

En ese estudio, sobre la base del análisis de las características de la cooperación española de la última década, se establecieron un conjunto de propuestas para las prioridades y estrategias que debían ser recogidas en la ley de cooperación. El análisis sigue siendo válido, y las propuestas también.

El punto de partida del Informe es un análisis de la situación real de la ayuda española. En este análisis se constató que se habían producido un conjunto de cambios en la especialización sectorial de la ayuda, durante los años 90, dando menos prioridad a las actividades económicas, y más a los sectores social y multisectorial (medio ambiente, mujer, etc.). En este sentido España había acercado sus sectores prioritarios a los de los demás países del CAD. En segundo lugar quedó reflejado que la ayuda española se destinaba mayoritariamente a América Latina y a otras antiguas colonias como Filipinas o Guinea Ecuatorial. A raíz de la integración europea, se destinaba también a países del norte de África (Marruecos sobre todo) y otros de habla portuguesa (Mozambique, Angola). Esto pone de manifiesto una gran dispersión de las ayudas (por ejemplo, en el trienio de 1992-1995 el 47% de los países receptores recibieron menos de 50 millones de pesetas de ayuda). Además, la ayuda española no se orientaba a los países de renta más bajos, sino a los de renta media-baja (el 54% de los recursos, mientras el CAD destinaba a este mismo grupo un 36%); a los de renta baja España destinaba sólo el 14% (cuando el CAD el 26%). El criterio de selección de los beneficiarios no era pues el nivel de renta o desarrollo, sino la política exterior española, condicionada fuertemente por sus lazos históricos y económicos.

IX.b.1 Prioridades

Las prioridades se agrupan en dos categorías: sectoriales y geográficas.

De cara a definir las prioridades sectoriales, se deberían tener en cuenta las experiencias positivas de la cooperación española, tales como los programas de educación superior, el fortalecimiento institucional o la promoción de la paz; las necesidades sociales básicas y orientarse hacia ellas; y las propias experiencias del desarrollo español, tales como la transición democrática, la modernización económica e institucional, la descentralización política y administrativa, la apertura internacional y la integración regional en Europa, pues todo ello puede ser útil a los objetivos del desarrollo de países del Sur. Respecto a su articulación, se propuso que se tuvieran en cuenta estas tres virtudes en la ley de cooperación:

Ser capaz de desplegar una **política selectiva** (la ley finalmente abarca tantas prioridades que apenas quedan ámbitos sin contemplar, lo que se traduce en una acción descoordinada y con muy poca capacidad de impacto real).

Ser capaz de **integrar instrumentos, agentes y acciones** (esto sería muy positivo en lo que se refiere a la coordinación de criterios entre ayuda reembolsable y no reembolsable).

Ser capaz de **perdurar a lo largo del tiempo**; en otras palabras: no cambiar de criterio en actuaciones que, como el desarrollo, buscan un efecto a medio y largo plazo (el primer Plan Director supone un paso atrás en este sentido, al insistir en un enfoque neoliberal superado por las agencias de cooperación más importantes).

Respecto a las prioridades geográficas, se sugirió diferenciar entre países en conflicto, que no deberían ser más de cinco y que contarían con ayuda humanitaria para la reconstrucción y desarrollo, y entre 20 y 25 “países-programa” o “preferentes”. En estos países se trataría de una ayuda integral y duradera, encauzada a través de programas sectoriales que busquen la participación del beneficiario. Teniendo en cuenta los criterios siguientes:

El **nivel de desarrollo** del receptor.

El **compromiso del receptor** con los derechos humanos y los objetivos del desarrollo, pues la eficacia de la ayuda depende en gran medida de la existencia de instituciones responsables y comprometidas con el desarrollo.

La ventaja comparada y la **eficacia de la ayuda**, que puede proceder del conocimiento o experiencia que se tiene ya en el país, la comunicación con él, etc.

Las áreas de **preferencia de la política exterior** del donante (antiguas colonias, países fronterizos, etc.: todos esos casos en que el donante se siente especialmente preocupado por su desarrollo).

Se establecieron las siguientes prioridades geográficas por orden de importancia:

América Latina: El Salvador, Guatemala, Bolivia, Honduras y Nicaragua (en el límite estarían Haití, República Dominicana, Perú y Paraguay).

África del Norte y Oriente Medio: Marruecos y Mauritania (otros podrían ser Palestina y la población Saharaui).

África Subsahariana: Guinea Ecuatorial, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Namibia y Senegal, aunque se podrían considerar otros muchos.

Asia: Vietnam y Filipinas.

Europa: Bosnia-Herzegovina.

IX.b.2 Estrategias

Las estrategias se concretaron en un conjunto de enfoques transversales y sectores de actuación prioritarios.

Enfoques transversales

Los enfoques transversales son aquellos que deben estar presentes en todas las acciones de cooperación, cualquiera que sea su ámbito. Son los tres que se apuntan a continuación:

La **lucha contra la pobreza**, entendida ésta tal y como la define el PNUD (1997): carencia de ingresos y de servicios básicos, así como exclusión y marginación de los procesos de decisión social. Esto significa que la ayuda española debe tener siempre en cuenta su impacto sobre la distribución de la renta y el progreso de los sectores más pobres y marginados.

La **sostenibilidad ambiental**. La degradación y agotamiento de los recursos ambientales supone un riesgo para el sostenimiento de la vida y del progreso social en el planeta. Por ello las acciones de desarrollo deben considerar siempre su impacto sobre el medio ambiente, los recursos y la biodiversidad.

La **igualdad de género**. La discriminación de la mujer (en los ingresos, el trabajo, la educación, la salud, la participación social, etc.) es una agresión a la dignidad del ser humano, además de dificultar la promoción de estrategias de desarrollo eficaces y equilibradas socialmente. Es necesario por ello contemplar siempre el impacto de género.

Sectores prioritarios

Los sectores de actuación prioritarios son ámbitos temáticos de acción claramente especificados. Se identificaron los siguientes:

Cobertura de las necesidades sociales básicas: Educación básica, salud básica, programas de educación y salud reproductiva, vivienda de bajo coste, ayuda alimentaria de emergencia y ayuda humanitaria. España firmó el acuerdo de la Cumbre Social de Copenhague consistente en dirigir el 20% de la ayuda a este objetivo.

Inversión en el ser humano. La formación de las personas es fundamental en la transformación social y la dinámica económica. Es el ser humano quien debe protagonizar los procesos de desarrollo. La experiencia acumulada por España en las áreas de educación secundaria, profesional y superior, investigación y cultura puede inspirar nuevos programas en este sector.

Desarrollo de las infraestructuras y promoción del tejido económico. Para que el desarrollo se produzca y se mantenga en el tiempo hay que ampliar las capacidades tecnológicas y productivas del país. Esto afecta especialmente a tres ámbitos: el desarrollo de las infraestructuras sobre las que se asienta la actividad económica, la promoción de mejoras técnicas y productivas en las actividades que conforman el tejido económico y la promoción de la iniciativa privada, favoreciendo a su vez el buen funcionamiento de los mercados.

Defensa del medio ambiente. Además de ser un enfoque transversal, es un área específica de ayuda cuyo objetivo es la defensa del patrimonio natural y del medio ambiente.

Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno. Los tres se han revelado factores clave en los procesos de desarrollo. La experiencia política de España puede resultar de interés para muchos países.

Prevención de conflictos y construcción de la paz. Sector prioritario para el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

IX.c Cooperación gubernamental

La cooperación española fue concebida en sus inicios como competencia pública del gobierno estatal. En los años ochenta, no obstante, empiezan a adquirir importancia nuevos agentes de cooperación, entre ellos las administraciones subestatales: comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos. Desde finales de los noventa los canales de comunicación entre el gobierno central y las ONGD se han deteriorado. Durante el mismo periodo se ha ido fortaleciendo una red entre distintas figuras de la sociedad civil (ONGD, universidades, sindicatos, etc.), así como con los movimientos sociales de distinto tipo (a favor de otra globalización, contra el Plan Hidrológico Nacional...).

IX.c.1 Administración central

Las principales características generales de su marco de actuación vienen dadas por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), el Plan Director cada cuatro años y el Plan Anual en el que consten los objetivos, instrumentos, etc. de la cooperación oficial. En su elaboración intervienen diferentes órganos, pero en la Ley se hace responsable al Gobierno de la definición y dirección de la política española de cooperación. Los principales son:

El **Ministerio de Asuntos Exteriores**, www.mae.es, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), que es el órgano encargado de la ejecución y gestión de la política de cooperación española (hasta el cambio de gobierno de mitad del 2004, en que se ha reconvertido en la SECI, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional). La SECI cuenta igualmente con dos entidades: el Instituto Cervantes y la AECI.

El **Ministerio de Economía** que gestiona ciertos instrumentos relacionados con la cooperación y con la ayuda a la exportación.

La **Comisión Interministerial de Cooperación Internacional** (CICI) que coordina todos aquellos organismos que intervienen en la gestión y ejecución de la AOD.

La Ley de Cooperación aprobada en 1998 estableció finalmente los principios y objetivos generales, así como las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación al desarrollo española. Los principios de actuación general se recogen en su artículo 2 y son los siguientes:

El **reconocimiento del ser humano** en su dimensión individual y colectiva, **como protagonista** y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo.

La **defensa y promoción de los derechos humanos** y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y en general la no-discriminación por razón de sexo, raza, cultura o religión y el respeto a la diversidad.

La necesidad de promover un **desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género** en todas las naciones, procurando la aplicación del principio

de corresponsabilidad entre los estados, en orden a asegurar y potenciar la eficacia y coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo en su objetivo de erradicar la pobreza en el mundo.

La promoción de un **crecimiento económico duradero y sostenible** de los países acompañada de medidas que promuevan una redistribución equitativa de la riqueza para favorecer la mejora de las condiciones de vida y el acceso a los servicios sanitarios, educativos y culturales así como el bienestar de sus poblaciones.

El **respeto a los compromisos adoptados** en el seno de los Organismos Internacionales.

La ley concreta poco las prioridades, relegando esta función a los planes directores cuatrienales pero indicando que "responderá a los objetivos de la política exterior del Estado" y "aplicará especial atención a la cooperación con los países de menor desarrollo económico y social y dentro de éstos a los sectores más desfavorecidos". Los principales instrumentos establecidos son: Proyectos, programas y cooperación técnica, cooperación económica y financiera (créditos FAD y condonación y reconversión de deuda externa), ayuda humanitaria (alimentaria y de emergencia) y educación para el desarrollo y sensibilización social.

En cuanto al primer Plan director cabe señalar que, aunque recoge formalmente las estrategias a seguir en política de cooperación, así como la reducción de la ayuda reembolsable en favor de un incremento de la no reembolsable, adolece de falta de concreción en prioridades concretas (especialmente las geográficas), lo que le ha acarreado numerosas críticas.

IX.c.2 Cooperación descentralizada

Es un fenómeno relativamente reciente que comienza en los 80 con los hermanamientos entre ciudades. En España, este tipo de cooperación es una de las tendencias más fuertes desde 1990 y se relaciona con el desarrollo del Estado de las Autonomías y la movilización social, en especial las masivas movilizaciones con el 0,7%.

La cooperación descentralizada, además de constituir una herramienta de sensibilización, contribuye a dar riqueza al sistema español, al ofrecer modelos institucionales, modos de gestión y enfoques diversos a las tareas de ayuda internacional. Aunque, por otra parte, la Ley de Cooperación afirma que los principios, objetivos, prioridades geográficas y sectoriales han de ser los mismos entre las entidades locales y el Estado. De hecho, en algunas Comunidades Autónomas (CCAA) se han llevado adelante iniciativas legislativas y parlamentarias. Por ejemplo en Aragón desde el 2001 existe un decreto que regula la cooperación y Cataluña cuenta también desde el 2001 con una Ley de Cooperación. Además, algunas tienen un Consejo de Cooperación en el que participan las ONGD; la mayoría de los proyectos que se financian desde CCAA y Ayuntamientos se gestionan a través de ONGD.

Las líneas de actuación generales de las Comunidades Autónomas se pueden resumir en tres esquemas: Las que han mantenido una especial relación con países en los que tienen comunidades de emigrados (es el caso de Galicia con algunos países latinoamericanos), las que repiten el esquema de convocatorias de la SECIPI (por ejemplo, Cataluña) y aquellas que destinaban unos fondos a este menester bajo convenio con la SECIPI (era el caso de Extremadura cuando había "sintonía" entre el gobierno de la Comunidad y el Gobierno Central). Entre las diputaciones provinciales y ayuntamientos se dan diversos modelos. Muchas diputaciones y la mayoría de los ayuntamientos grandes (y algunos no tan grandes) repiten el esquema de la SECIPI y abren convocatorias anuales, en cambio en determinadas regiones se vienen dando casos de agrupación de ayuntamientos que abren convocatorias en conjunto (es el caso de los Fondos de Solidaridad en Euskadi, en Catalunya, en Valencia o en Baleares).

Como debilidades, no obstante, hay que señalar la falta de medios y personal técnico, además de la falta de mecanismos de coordinación. Es el caso de la Comisión Interterritorial de Cooperación, creada en el año 2000, pero que al estar formada por 61 miembros no resulta un mecanismo eficiente.

La ayuda descentralizada ha llegado a suponer un 12% de la AOD (en 1998) y su peso relativo continua incrementándose. Se distribuye un 60% a través de Comunidades Autónomas y un 40% a través de ayuntamientos. En la Figura 62 se presentan las aportaciones de las distintas comunidades autónomas, y la Figura 63, en la misma escala, las de los ayuntamientos y diputaciones.

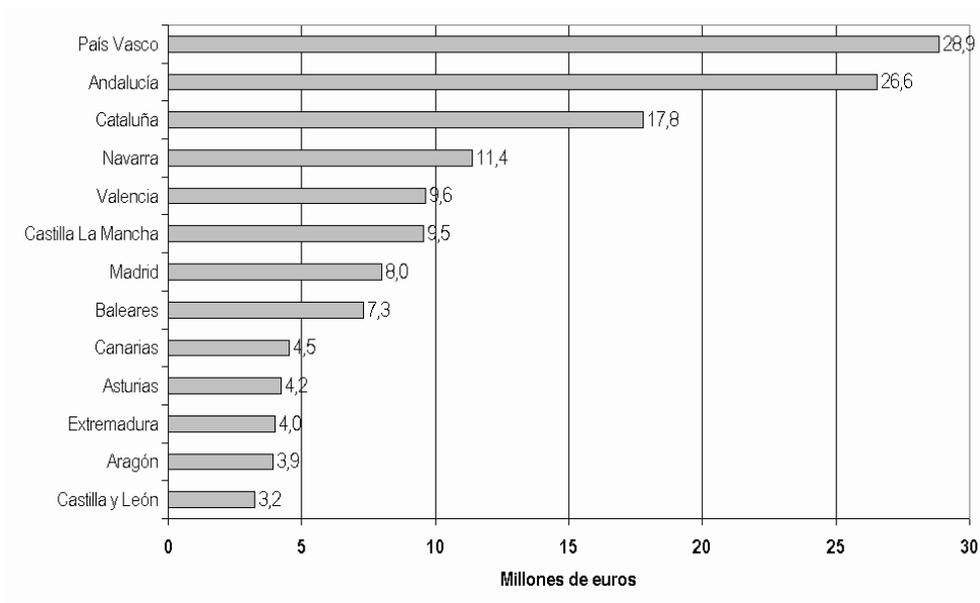


Figura 62 Distribución de la AOD de las comunidades autónomas (millones de euros 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002).

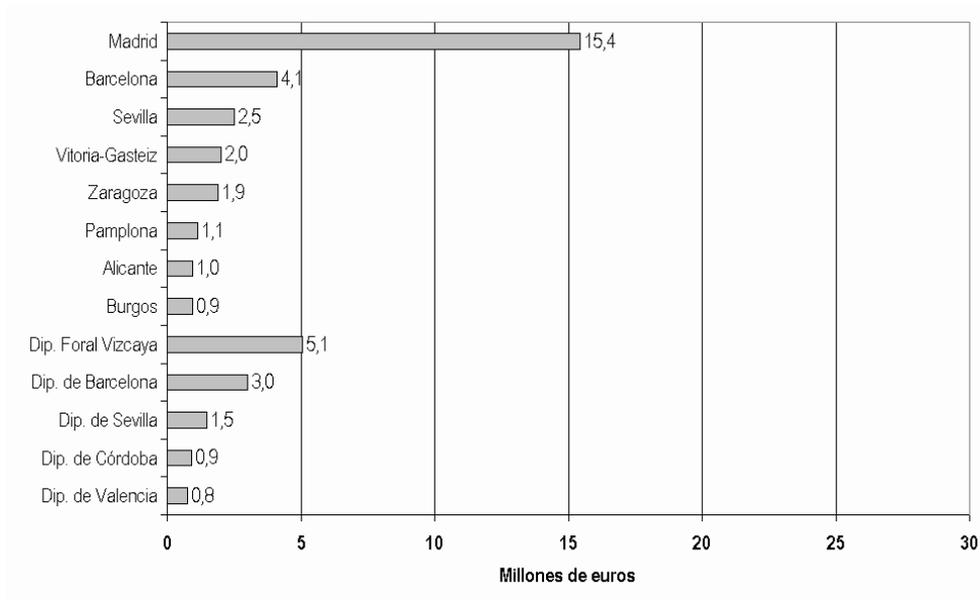


Figura 63 Distribución de la AOD de los ayuntamientos y diputaciones (millones de euros 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002).

IX.d Evaluación de la Ayuda Oficial

A continuación se presenta un resumen de la distribución de la AOD española, a partir de los principales puntos del informe “La Realidad de la Ayuda 2002-2003” (Intermón, 2002). Con relación al año 2001, destacan dos puntos, ver Figura 64:

Aunque la ayuda mundial sigue cayendo la AOD española del 2001 ha crecido. Esto se explica por una condonación de una deuda de Guatemala (un préstamo de 1980 por una industria papelera que nunca llegó a funcionar, por valor de 400 millones de euros), por los pagos atrasados a organismos financieros internacionales y el aumento de los microcréditos.

Parece que se difunde la acción de cooperación en diferentes ministerios. Así, además de la bicefalía Ministerio de Asuntos Exteriores – Ministerio de Economía, van cobrando importancia ministerios como el de Defensa, Trabajo y Asuntos Sociales o Interior. Todos ellos con algunos casos de dudoso servicio a la lucha contra la pobreza.

		1997	1998	1999	2000	2001*
Bilateral	Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)	221,2	211,2	165,7	177,3	142,2
	Programas y proyectos AECI	185,1	165,0	134,8	127,9	160,2
	Programas y proyectos M. Educación D.	5,1	5,0	8,7	24,8	27,5
	Programas y proyectos M. Trabajo/AA.SS	3,8	6,9	24,8	21,5	22,1
	Programas y proyectos M. Interior	9,9	14,9	15,0	10,5	13,9
	Programas y proyectos (Otros Ministerios)**	3,8	7,4	29,8	69,0	66,4
	Cooperación descentralizada	139,1	185,8	196,1	213,9	208,8
	Subvenciones a ONG	75,3	76,6	97,0	90,2	88,0
	Ayuda alimentaria	2,8	12,0	7,4	5,0	5,7
	Ayuda de emergencia	17,7	26,2	68,3	42,2	25,5
Microcréditos	-	-	22,5	24,7	55,2	
Condonación deuda externa	92,0	134,3	60,9	18,7	434,9	
TOTAL Bilateral	755,8	845,3	831,0	825,7	1250,4	
Multilateral	Unión Europea	314,6	364,9	367,8	392,8	382,6
	Organismos Internacionales Financieros	100,7	111,8	110,4	69,3	208,8
	Organismos Internacionales No Financieros	45,0	53,7	57,4	67,3	66,1
	TOTAL Multilateral	460,4	530,4	535,6	529,3	657,5
TOTAL	1216,2	1375,8	1366,6	1355,0	1907,8	

* Las cifras correspondientes a AECI y otros ministerios no corresponden a fuentes oficiales debido al retardo en la publicación de la memoria de la AECI. Por tanto, deben considerarse como cifras provisionales.

** Los gastos del Ministerio de Defensa no se detallan, debido a que están en parte contabilizados bajo la partida de 'Ayuda de emergencia'. Este gasto en términos totales (en millones de euros corrientes) por año es de: 70,34 (1999); 52,16(2000) y 43,53 (2001)

Figura 64 Distribución de la AOD española (millones de euros constantes a 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)

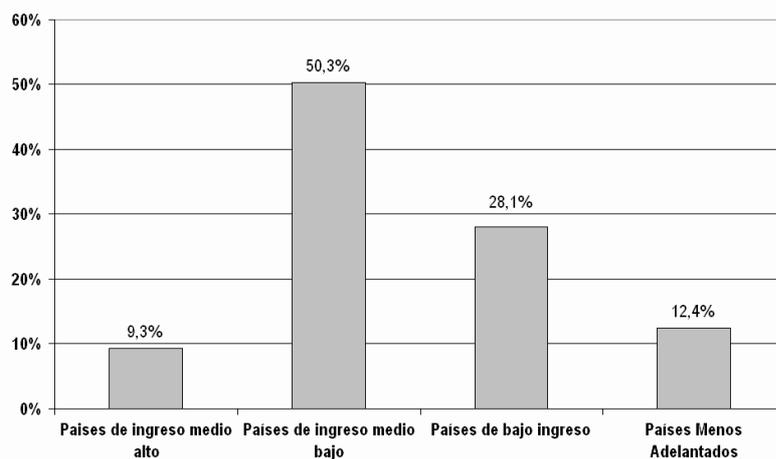


Figura 65 Distribución geográfica de la AOD española bilateral, según ingreso del receptor (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)

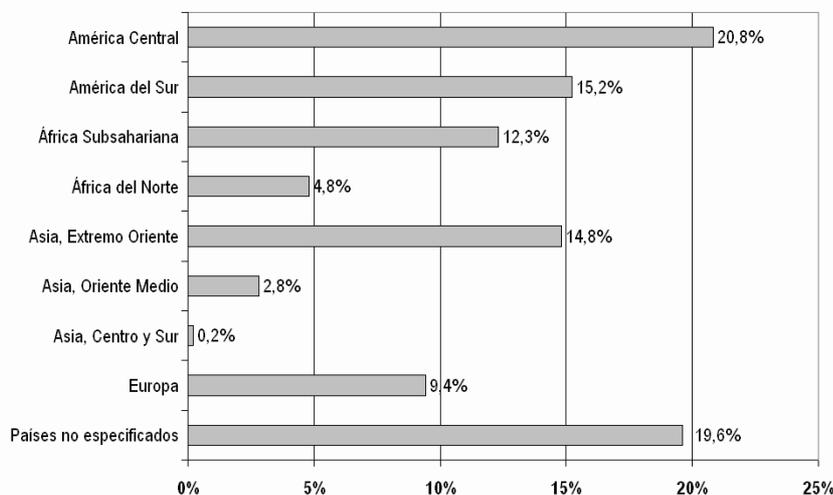


Figura 66 Distribución geográfica de la AOD española bilateral, por destinación geográfica (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002).

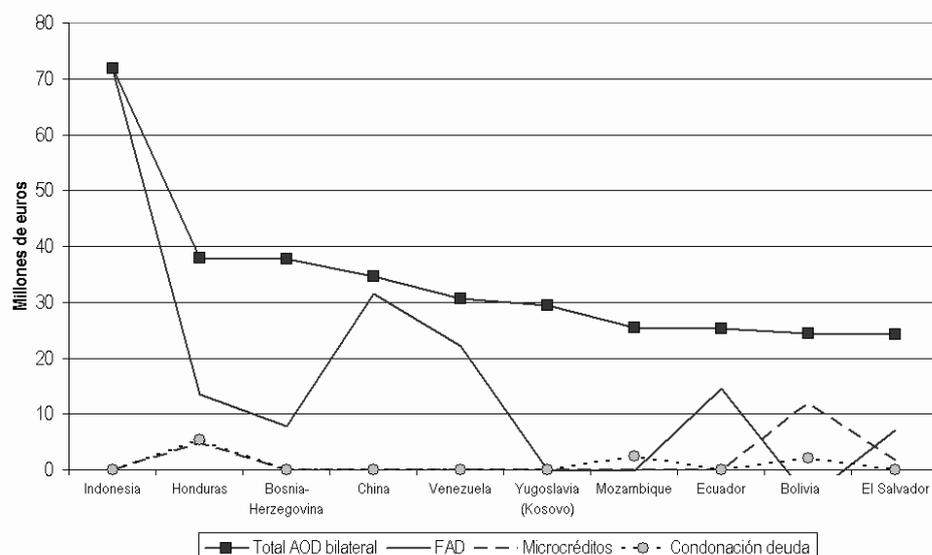


Figura 67 Distribución geográfica de la AOD española: aportaciones por instrumentos a los 10 primeros receptores, 42.5% del total, millones de euros, año 2000. Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002).

IX.d.1 Distribución geográfica

Este análisis se presenta sobre la base de dos indicadores.

Distribución geográfica por nivel de ingreso del receptor, presentado en la Figura 65. Se ha destinado un 50% de la AOD a países de ingreso medio-bajo, frente al 40% destinado a los países de bajo ingreso y PMA, cuando la media de los países del CAD destina un 59%. En la Figura 66 se incluye un desglose por áreas geográficas, destacando el 35% destinado a América Central y del Sur frente al 17% de África.

La distribución de la AOD en los diez primeros receptores, presentado en la Figura 67. Los principales receptores siguen estando determinados por el peso de la condonación de la deuda y la cooperación reembolsable (créditos FAD y microcréditos) y no tanto por los principios básicos y prioridades de la cooperación española establecidos en el Plan director.

IX.d.2 Distribución sectorial

En el Informe de Intermón se presenta un análisis pormenorizado de la distribución sectorial de la AOD no reembolsable. De esta descripción destaca, Figura 68, el elevado peso de la parte de la ayuda destinada a infraestructuras sociales y servicios (un 58% del total). Este punto, que puede entenderse en primera aproximación como una buena orientación hacia la lucha contra la pobreza, presenta en los datos concretos algunos aspectos sorprendentes, ver Figura 69. Y es que, a pesar de los altos porcentajes destinados a los gastos en educación (45%) y salud (11%) tan solo una pequeña parte de los mismos se dedica a educación básica (1% de la AOD bilateral) y salud básica (5%), es en la educación post-secundaria (incluyendo becas), en la construcción de clínicas y hospitales especializados y en la provisión de equipos de alta tecnología donde se concentra la ayuda.

IX.e Sector privado

La cooperación española fue concebida en sus inicios como competencia pública. En los años ochenta, no obstante, empiezan a adquirir importancia nuevos agentes de cooperación, entre los que destaca el sector privado lucrativo (empresas) y la sociedad civil organizada (ONGD). A continuación se destacan las principales características de cada uno de ellos.

IX.e.1 Empresas

Las empresas encuentran en el sector público una importante oportunidad de financiación de sus proyectos, incluyendo todas las fases del mismo. Además de la financiación que se puede obtener a través de los organismos multilaterales y bancos de desarrollo regionales, la administración española pone a disposición de las empresas algunos instrumentos para acceder a esos mismos fondos en condiciones ventajosas. Entre ellos destacan los créditos FAD, que se pueden emplear como complemento para acceder en condiciones ventajosas en licitaciones internacionales (motivo por el cual el CAD critica sistemáticamente este instrumento de ayuda reembolsable).

La empresa privada es un sector que ha ido cobrando relevancia en la cooperación española. Las causas de su relativamente reducido peso son las cuatro siguientes: 1) Falta de tradición asentada en tareas de cooperación por parte de las empresas; 2) Bajos niveles de retorno; 3) Política pública dispersa; y 4) Escasez de funcionarios españoles y técnicos en los organismos multilaterales. Desde el sector público se llevan a cabo diversas medidas para mejorar esta situación cómo la creación de Instituciones de capital mixto (como COFIDES, www.cofides.es), la creación de Fondos (como el Fondo de Consultoría, el Fondo de ayuda integral a Proyectos) y la puesta en marcha de otras políticas de apoyo a la internacionalización de la empresa que se presentan posteriormente.

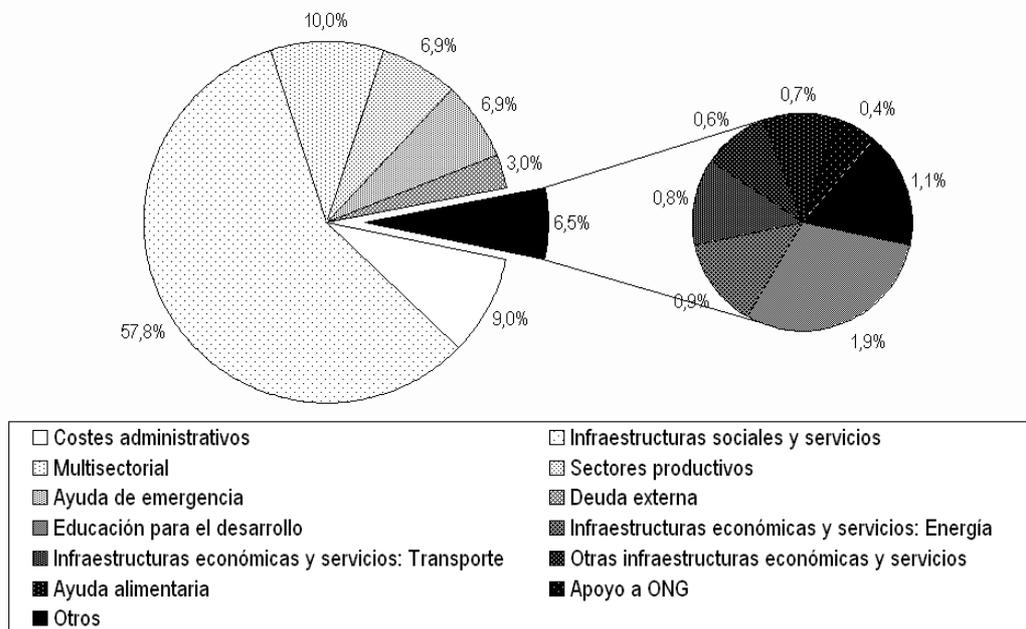


Figura 68 Distribución sectorial de la AOD española (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermon, 2002)

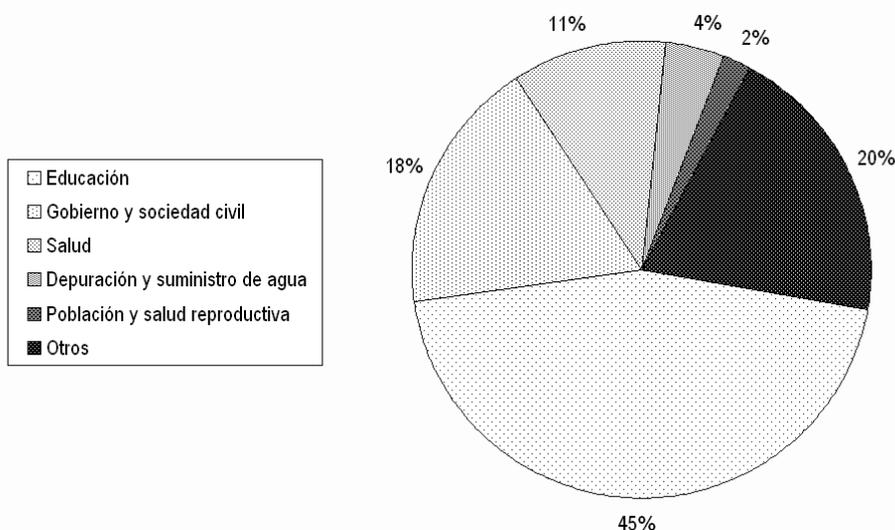


Figura 69 Distribución sectorial de la AOD española relativa a infraestructuras sociales y servicios (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermon, 2002)

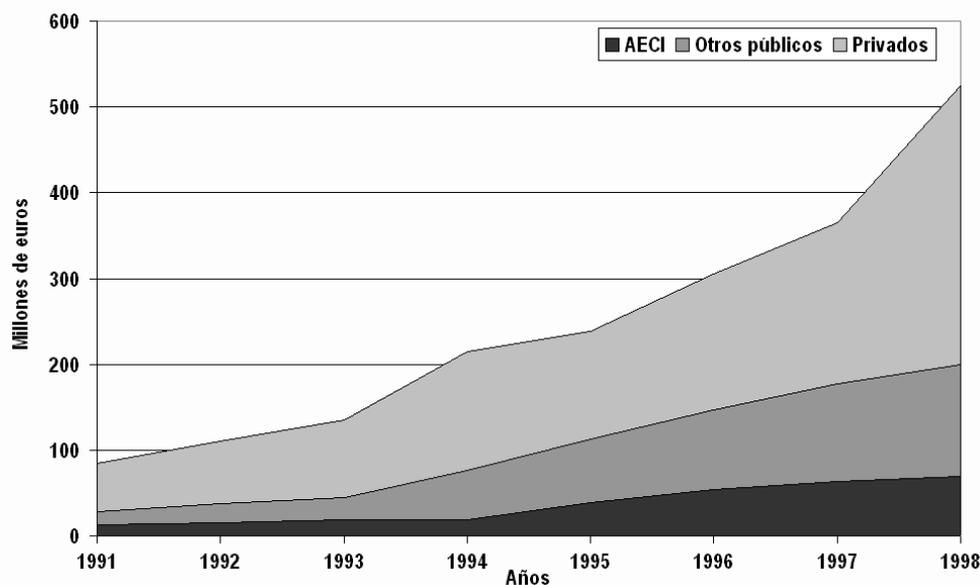


Figura 70 Evolución de los fondos gestionados por ONGD (millones de euros constantes). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2000).

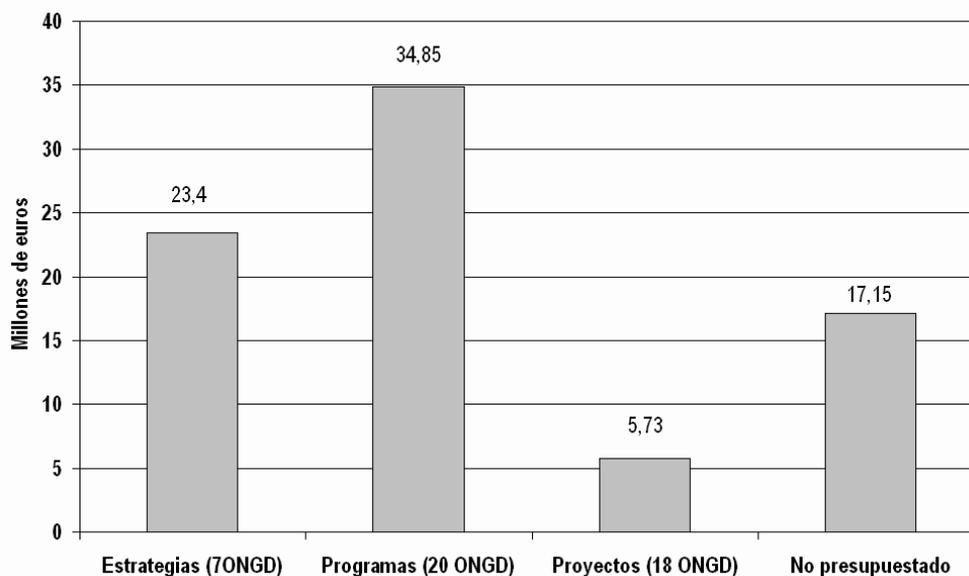


Figura 71 Presupuesto de la AECI para ONGD según los distintos instrumentos contemplados en sus convocatorias (millones de euros 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002).

IX.e.2 Las ONGD

Las ONGD ponen en marcha los programas de subvenciones de las diferentes administraciones. Para éstas, las ONGD tienen la ventaja de la flexibilidad organizativa, la agilidad operativa y el acceso directo a las comunidades beneficiarias, por este motivo, estas organizaciones son especialmente adecuadas para proyectos de tipo social, humanitario y pequeñas producciones e infraestructuras.

En España, en los años ochenta se produce un incremento significativo en el número de ONGD, que en los últimos años se ha visto reducido: en 2003 hay 120 ONGD registradas en la CONGDE, www.congde.org, la coordinadora estatal que las agrupa. Asimismo, ha aumentado la variedad, pues anteriormente la mayoría eran confesionales. También ha aumentado el volumen de fondos gestionados, ver la Figura 70, aunque una séptima parte de los ingresos provienen de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), lo que demuestra una elevada dependencia financiera del gobierno central. Por otro lado destaca que, a pesar de que en conjunto las ONGD han crecido en volumen de recursos gestionados, la mayor parte de esos fondos se concentran en unas

pocas organizaciones, situación favorecida desde la propia AECI, ver reparto por instrumentos en la Figura 71.

Como principales **debilidades** de las ONGD españolas cabe destacar su dependencia financiera de las instituciones públicas: Son pocas las que cuentan con fondos propios, cosa que limita su independencia y su capacidad de planificación a medio y largo plazo; y que, en general, carecen de especialización técnica.

El modelo de cooperación en el que participan conjuntamente el sector público y las ONGD entra en crisis a principios del siglo XXI, con la entrada en vigor de un Plan director ultraliberal alejado de los compromisos de lucha contra la pobreza, y los intentos de manipulación del consejo de cooperación por parte del gobierno. Sin embargo, al mismo tiempo se ha ido fortaleciendo una red entre diversas figuras de la sociedad civil (ONGD, colegios profesionales, universidades, sindicatos...).

X INGENIERÍA Y COOPERACIÓN

Tal como se ha mostrado en temas anteriores, desde la ingeniería hay un amplio campo de actuación en cooperación al desarrollo: tanto en su componente de tecnología aplicada a la resolución de multitud de necesidades como en la de elemento básico en las actuaciones de provisión de servicios e infraestructuras.

Destaca, atendiendo al volumen de recursos gestionados, que la mayor parte de las actuaciones de ingeniería impulsadas en el marco de la cooperación al desarrollo se realizan desde el sector privado. Por ello, a continuación se desarrolla el marco de referencia para la actuación del sector empresarial en estas actividades. Se inicia el capítulo con una visión general de la ingeniería, pasando posteriormente a concretar las formas de financiación y participación.

En el tema posterior se ahonda sobre el rol social de la actuación empresarial, en la que debería entenderse toda su actividad, pero de forma especial aquella vinculada a cooperación al desarrollo. Nótese que no se incluye una aproximación por subsectores temáticos dentro de la ingeniería (agua, energía, medio ambiente, infraestructuras, equipamientos, territorio, comunicaciones, sector productivo, transportes,...). La amplitud y diversidad de actuaciones en cada uno de ellos es grande, pudiéndose encontrar ejemplos de multitud de ellas, impulsadas por diferentes actores y a diversas escalas, en las resoluciones de las convocatorias de financiación pública respectivas.

X.a Ingeniería en cooperación al desarrollo

Los sectores profesionales de la ingeniería engloban multitud de empresas diferentes, cuya característica común es, no olvidemos, desarrollar una actividad fundamentalmente por rentabilidad económica. Las hay de muy distintos tipos y formas de proceder. En el campo de la cooperación al desarrollo se pueden distinguir consultoras, constructoras y proveedoras de bienes y servicios.

Más en general, la ingeniería juega un papel clave en las empresas y grupos internacionales que operan en la provisión de servicios públicos o en actividades extractivas y productivas en países del Sur. Estas actividades no corresponden a cooperación al desarrollo, sino a actividades del sector privado en función de las reglas del mercado. La vinculación de la promoción de la tecnología para el desarrollo humano con este tipo de actividades es indirecta, a través de:

La repercusión en las **políticas y regulaciones** nacionales e internacionales.

Las **campañas de sensibilización** y denuncia.

La promoción de la **actuación empresarial socialmente responsable**.

Estas actuaciones indirectas están impulsadas, principalmente, por organizaciones del tercer sector, aunque destacan algunas iniciativas de organizaciones profesionales y empresariales en el ámbito de la ética y empresa. En este sentido destaca la actividad reciente de las universidades politécnicas y las escuelas de ingeniería.

En el caso de las empresas de ingeniería en España, durante la década de los ochenta empiezan a salir al exterior, especialmente al mercado latinoamericano. El principal motivo de buscar nuevos mercados es el aumento en el número y la profesionalidad de los recursos humanos, superior a la demanda requerida en el mercado interno español. A esta situación se suma una coyuntura de potencial crecimiento de los países en vías de desarrollo, que favorece las oportunidades de negocio. A mediados de los ochenta se frena el proceso de internacionalización debido a la demanda interna, y se reemprende con fuerza a partir de inicios de los años noventa, primero de forma comercial y posteriormente inversora.

Los productos que ofrecen actualmente las empresas españolas incluyen proyectos constructivos, proyectos "llave en mano", asesorías técnicas y provisión de bienes y equipos de diversa índole. La

tipología de financiación de los proyectos es variada, destacando las acciones impulsadas por administraciones públicas de un país clasificado como receptor de ayuda, y en el que algún organismo internacional o país participa con fondos concesionales, o las financiadas por donación a través de un programa de desarrollo regional impulsado, por ejemplo, por la Unión Europea y el país en cuestión.

Por otro lado, destaca, por sus vínculos directos con el sector de las infraestructuras productivas (muy ligado al desarrollo), la experiencia española en la explotación de servicios y equipamientos mediante fórmulas de colaboración público – privado (CCP). Estas actuaciones no se pueden clasificar como cooperación al desarrollo, al margen de que en el alguno de los proyectos a través de los que se aplican si que puedan considerarse, pero son un instrumento relevante en las intervenciones de desarrollo a escala meso y macro de países de renta media.

Es interesante conocer algunas de las organizaciones del sector privado que representan los intereses de los distintos sectores en la cooperación internacional al desarrollo, como la Asociación Española de Empresas de Ingeniería y Consultoría de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente, integrada desde el 2002 con Asince, www.tecniberia-asince.es, y la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN), www.seopan.es. El sector de la ingeniería civil española está parcialmente descrito en CAUCE por Rodríguez (2000), a nivel de consultoría y sector de las constructoras, y por Monclús (1998) a nivel de promoción de la solidaridad y organizaciones no gubernamentales.

X.b Financiación por parte de organismos multilaterales

Las empresas encuentran en el sector público una importante oportunidad de financiación de proyectos, que abarca todas las fases, desde su gestación hasta su ejecución. Para que los proyectos sean escogidos existen varias condiciones generales que deben cumplir:

Contribuir al **crecimiento económico y al desarrollo** del país beneficiario.

Producir aceptables **tasas de retorno**.

Ser **razonables** desde el punto de vista técnico y financiero.

En general, los contratos están abiertos a empresas de todos los tamaños. Las grandes suelen subcontratar ciertos servicios a otras más pequeñas. Por otra parte, el país prestatario (generalmente a través de un ministerio), asociado a la OMD correspondiente, suele ser responsable de los procedimientos de adjudicación.

Las empresas pueden participar en concursos internacionales de:

Ejecución de obras: construcción de puertos, autopistas, escuelas, hospitales, obras de regadío, tendidos eléctricos, etc.

Provisión de suministros: vehículos, maquinaria, fertilizantes, *hardware*, mobiliario, libros de texto, etc.

Asistencia técnica: estudios de diseño y viabilidad, de impacto ambiental, servicios financieros y auditorías, supervisión de instalaciones y construcciones, supervisión de la gestión, etc.

En el caso del Banco Mundial (BM) en 1994, el volumen de adquisiciones se distribuyó en 3.900 millones de \$ USA para obras civiles (un 25%), 7.400 en bienes diversos (65%) y 1.400 en consultoría y asistencia técnica (10%).

X.b.1 Proyectos de infraestructuras

Los componentes habituales de los proyectos del Banco Mundial en infraestructura son:

Componentes de obra civil que suelen incluir: ejecución de obras civiles (contratistas), supervisión de obras civiles (consultores), y transferencia de tecnología (contratistas y consultores)

Componentes de asistencia técnica suelen incluir servicios de consultoría para apoyar: implantación de sistemas de gestión, descentralización, concesiones, administración y financiación de la explotación y mantenimiento, y mejoras institucionales

Algunos de estos componentes de asistencia técnica que los préstamos incorporan, a veces, el prestatario no los percibe como un medio necesario y útil, pero los acepta ya que son requisitos para que las IFM aprueben los mismos. Esto conlleva, en demasiadas ocasiones, a que los resultados de estas asistencias técnicas el prestatario los considere como unos informes y documentos a archivar, dándose la circunstancia que estudios similares han sido financiados más de una vez por préstamos de diferentes IFM (ésta situación se ve favorecida con los frecuentes cambios de personal en las instituciones locales, no teniendo conocimiento los nuevos responsables de estudios similares anteriores).

Por otro lado, cabe mencionar que en ocasiones los presupuestos de los diferentes componentes se reducen a valores mínimos, por una parte para reducir el monto total del préstamo y por otra parte para aligerar el valor de la contraparte local. Esta situación conlleva, en la mayoría de los casos, a una serie de problemas en el avance del programa. Por ejemplo, se da el caso en que las obras contratadas por un valor adjudicatario mucho menor del previsto (por las ofertas a la baja) incrementan su coste posteriormente hasta los valores que deberían de haberse considerado inicialmente. Esta circunstancia implica una dilatación en la terminación de las obras por toda la dificultad burocrática de preparación, aprobación y firma de contratos ampliatorios, y también lleva asociado un aumento de plazo y costo de la firma consultora responsable de la supervisión.

Los requerimientos habituales de los proyectos del Banco Mundial en infraestructura son:

- Proyecto de ingeniería civil
- Análisis económico de los componentes de obra civil
- Programas anuales de explotación y mantenimiento, financiado o no por el préstamo y su resultado final de ejecución
- Mecanismos sostenibles de financiación de la explotación y mantenimiento
- Términos de referencia para las distintas consultorías

Es habitual el compromiso de voluntad de cumplimiento de estas premisas por parte del gobierno durante la preparación del programa, ratificación del préstamo e incluso durante la ejecución del mismo. Pero demasiadas veces, concluidos los componentes del préstamo, la institución responsable de la gestión del mismo no recibe los fondos necesarios para el correcto mantenimiento de la misma, y las altas inversiones ejecutadas pierden rápidamente su rentabilidad económica y social. Para minimizar esta situación, es importante que el consultor que elabora el proyecto de estas infraestructuras piense desde su diseño en el coste de explotación y mantenimiento de las mismas, reduciéndolo al mínimo posible. También es importante señalar que la explotación y mantenimiento de una infraestructura requiere en cada caso un mínimo de preparación (capacitación y entrenamiento) sin la cual es muy difícil dar continuidad a los objetivos alcanzados.

Participación de consultorías locales

La colaboración con empresas consultoras locales es básica e imprescindible, por un lado por su conocimiento del medio y por otro que una buena parte de los trabajos se ejecutará con profesionales locales. Lo habitual es que la empresa consultora extranjera aporte el Gerente del Proyecto y especialistas puntuales, contando con la participación de ingenieros y técnicos locales, integrándose dentro del equipo del proyecto. Esta colaboración tan estrecha beneficia a ambas partes, los profesionales locales están capacitándose en nuevos avances y tecnologías simultáneamente al desarrollar su trabajo (capacitación productiva), y los profesionales internacionales toman conocimiento de la realidad del país, de dificultades diferentes a las de su país de origen en la realización de los trabajos, etc.

Indicar que en las licitaciones de consultoría, y con el objeto de proteger a los profesionales nacionales, en la evaluación de la propuesta técnica se otorga un puntaje a la participación de técnicos locales, circunstancia que facilita la colaboración entre empresas consultoras internacionales y locales, ya sea bajo la modalidad de consorcio, asistente técnico o subcontratación.

X.b.2 Servicios de consultoría

Los servicios de consultoría ofertados a las empresas son de naturaleza diversa, desde ingeniería y arquitectura, hasta economía y finanzas, marketing o administración. En general, se agrupan en cuatro categorías:

Estudios de preinversión. Prioridades de inversión y políticas sectoriales, mejoras en la eficacia, viabilidad de los proyectos, etc.

Servicios de preparación. Trabajos técnicos o económicos para la definición detallada del proyecto.

Servicios de ejecución: Realización y supervisión de las obras, administración del proyecto.

Asistencia técnica. Por ejemplo: planificación sectorial, fortalecimiento institucional, recursos humanos, etc.

En los proyectos pueden participar todo tipo de firmas consultoras o consultores independientes. Generalmente, los OMD instan a los países prestatarios a que utilicen firmas locales, o bien a compartir el trabajo con alguna firma extranjera a través de consorcios o "joint ventures".

Las compañías de consultoría se registran en los OMD en la base de datos "DACON" (*Data on Consulting Firms System*), que contiene información descriptiva y está a disposición de países prestatarios y de los gobiernos de los países miembros de los OMD.

X.b.3 Fuentes de información

Existen dos fuentes de información principales en el ámbito internacional: los propios prestatarios y las publicaciones de cada OMD.

Los propios prestatarios. Debido a la gran competencia existente, la empresa dirige sus estrategias comerciales hacia el país prestatario; mediante contactos locales obtienen información sobre la situación nacional y las oportunidades de negocio de cualquier dimensión (las empresas más pequeñas no pasan por OMD).

Las principales fuentes de información de los Organismos Multilaterales de Desarrollo son las siguientes:

ONU: Publica el boletín quincenal *Development Business*, que agrupa las oportunidades de negocio generadas en la ONU, el BM y los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Disponible la suscripción *on-line*.

BM: El *Servicio Internacional de Oportunidades Comerciales* ofrece información regular sobre adjudicaciones, concursos, desarrollo de los proyectos y cofinanciación.

BID: Brinda información acerca de préstamos y cooperación técnica en las publicaciones *IDB Projects* y *The IDB*.

Banco Asiático de Desarrollo: Proporciona información en la publicación *ADB Business Opportunities*.

Banco Africano de Desarrollo: Facilita información en el Resumen Trimestral de Proyectos de la Revista *Development Business*.

UE: tiene dos publicaciones al respecto: las *Páginas Azules* de la revista mensual *Le Courier ACP/CE* y el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE).

En España, el ICEX difunde información de las OMD en el *Boletín de Información Selectiva* (BISE).

X.b.4 Procesos de contratación

La contratación de las empresas para la realización de proyectos puede realizarse de dos maneras: Licitación e invitación. A continuación se citan las principales características.

Licitación

El método más usual para la adjudicación de obras y bienes en los contratos financiados por los OMD es la licitación competitiva internacional (LCI). Esta contratación se realiza cuando pueda haber empresas interesadas fuera del país. No obstante, existen también otras formas de licitación, como por ejemplo:

Licitación internacional limitada: Proveedores y contratistas participan por invitación, no por respuesta a un anuncio público.

Licitación pública según procedimientos nacionales (LCB *Local Competitive Bidding*): Empleada en el ámbito del país beneficiario cuando el valor de la adjudicación es insuficiente para interesar a empresas extranjeras.

Comparación internacional o nacional de precios: Se solicitan al menos tres cotizaciones distintas de un bien de poco valor que ya existe en el mercado.

Adquisición a través de organismos especializados de Naciones Unidas, como la OMS, UNICEF, etc.

Invitación

Para la contratación de consultoras no se requiere una LPI, sino que se realiza una invitación a algunas empresas cualificadas y con experiencia para que presenten propuestas. Las etapas del proceso de selección son:

Preparación de los **términos de referencia** sobre el trabajo a realizar. Deben contener la información relativa a los objetivos del trabajo, su alcance y oportunidad, los resultados, etc.

Preparación del **presupuesto**, realizado por el país prestatario y examinado y aprobado por el OMD.

Preparación de una **lista breve de firmas o precalificación**. A partir de la base de datos DACON se elabora una "lista larga" de empresas a las que se invita a expresar su interés en el proyecto, y se solicita una documentación mínima. Con esta información, se seleccionan al menos tres empresas para una "lista corta" en la que haya al menos una de un país en desarrollo. La "lista corta" definitiva la confecciona el país prestatario.

Determinación del **procedimiento de selección y evaluación** de las propuestas. Por norma general, hay dos procedimientos: El primero basado exclusivamente en la idoneidad técnica de la firma y su personal, y la conveniencia de la propuesta. Y el segundo basado en la evaluación técnica y el precio.

Invitación a la presentación de propuestas. Una vez acordada la "lista corta" con el OMD, se envía a cada empresa una carta de invitación en la que se incluyen las informaciones relativas a los procedimientos de selección y evaluación, y alguna indicación acerca del monto del contrato.

Evaluación de las propuestas de las firmas y selección de cada una de ellas. Primero se realiza una evaluación técnica (hay tres criterios principales: la experiencia de la firma, la metodología propuesta y la idoneidad del personal); entre las que han puntuado positivamente, se selecciona la que ofrece un precio mejor. El resultado puede ser comentado por el OMD. Logrado el acuerdo, se invita a la firma a negociar el contrato.

Negociación del contrato entre el prestatario y la firma seleccionada. Debe ser satisfactorio para el OMD, quien recomienda dejar para el final la negociación de los aspectos financieros. Algunas formas específicas de contratación son la contratación directa, la contratación de proyectos multidisciplinarios y la de consultores independientes.

El caso particular de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) presenta algunas peculiaridades importantes que la diferencian del resto de OMD. A continuación se presentan las características diferenciales más relevantes.

Obtención de información: La obtención de información en la UE no es sencilla. La estrategia empresarial más común consiste en recurrir a contactos personales, tanto en Bruselas como en los países prestatarios.

Formas de contratación: No existe un único sistema de licitación, sino que cada programa de ayuda tiene sus propios métodos. Es decir, según el fondo y el tipo de bienes a contratar hay distintas normas y procedimientos. Por ejemplo, los contratos a cargo de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) pueden ser adjudicados de tres maneras:

- Por convocatoria pública de licitación: En ella pueden participar todas las empresas de la UE y de los países ACP.
- Por convocatoria restringida de licitación: En ella sólo participan las empresas seleccionadas por el Estado ACP (África-Caribe) afectado y la Comisión.
- Por adjudicación directa.

Generalmente se acude a estos dos últimos métodos cuando el primero no da resultado.

El ciclo del proyecto: Respecto al ciclo del proyecto en la UE es necesario destacar varias peculiaridades:

- La UE no concede préstamos (a diferencia de los Bancos Multilaterales de Desarrollo), sino donaciones, y éstas se enmarcan en programas generales de tipo nacional o regional.
- El ciclo del proyecto se inicia con la asignación de un monto de ayuda para cada programa o fondo y la asignación específica para cada país beneficiario.
- En la fase de ejecución la responsabilidad es compartida entre el país beneficiario y la UE.
- En la fase de adjudicación se emplea generalmente el sistema de "doble sobre", consistente en seleccionar primero la viabilidad técnica y otros requisitos, y tener en cuenta el precio en la última etapa del proceso.

X.c El Ministerio de Economía español

Para que las empresas españolas tengan un acceso más fácil a las oportunidades de negocio en el extranjero expuestos, la administración española dispone de varios servicios de apoyo, distribuidos entre varios organismos. A través de estos órganos se articula la administración y la política del Gobierno. Varios de ellos articulan las relaciones con los organismos internacionales de carácter económico en los que participa España

Dentro del Ministerio de Economía destaca el principal organismo de ámbito estatal, el Instituto de Comercio Exterior (ICEX), que depende de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. La Secretaría de Estado se articula a través de la Secretaría General de Comercio Exterior y la Dirección General de Política Comercial. Tanto el ICEX como la secretaría General son descritos a continuación. Respecto la Dirección General solo destaca la Subdirección General de Estudios sobre el Sector Exterior, que se encarga del seguimiento de la situación económica internacional, de la situación del sector exterior y de la política comercial de terceros países.

X.c.1 Instituto de Comercio Exterior

El ICEX, www.icex.es, es un organismo público adscrito al Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. El fin del ICEX es colaborar en la consolidación de las empresas españolas en el exterior. Centraliza y difunde la información sobre oportunidades de negocio, especialmente en los mercados no tradicionales.

Cuenta con dos direcciones generales, una de Información e Inversiones y otra de Promoción.

En cuanto a actividades de la Dirección General de Información e Inversiones de apoyo a las empresas de ingeniería y consultoría, destacan algunos departamentos, cuyas funciones consisten en:

Ofrecer información acerca de demandas de importadores extranjeros, oportunidades de inversión y privatizaciones, concursos internacionales y proyectos financiados por OMD, así como informes sobre la marcha de los proyectos, convocatorias de ferias y noticias empresariales.

Brindar asesoramiento especializado sobre obtención de información, estrategias en los mercados y posibilidades de financiación o subcontrataciones en los países beneficiarios.

Además, cuenta con **delegados internacionales**, como los de Bruselas o Washington, para impulsar la participación de las empresas españolas en los proyectos financiados por OMD.

Respecto la dirección General de Promoción destaca que se gestionan ciertos instrumentos específicos:

Fondo de Ayuda Integral a Proyectos (FAIP). Destinado a PYMES (pequeñas y medianas empresas) de ingeniería, el fondo financia parte de los gastos de preparación, presentación y seguimiento de la oferta en concursos internacionales. Las ayudas se conceden en caso de que la empresa no resulte adjudicataria del proyecto.

Apoyo a la prospección e investigación de nuevos proyectos en países en vías de desarrollo (ASIST). Su objetivo es apoyar a las empresas de Ingeniería y Consultoría en la identificación de posibles licitaciones de OMD.

Programa de Creación de Consorcios. Dirigido a grupos de pequeñas y medianas empresas exportadoras. El ICEX financia un 50% de los gastos del consorcio (personal, viajes, alquiler de oficinas) los dos primeros años.

Planes sectoriales. Los instrumentos que se integran en un plan sectorial son ferias, publicidad, relaciones públicas, jornadas técnicas, etc.

Planes de empresa. A través de sus planes de iniciación y de exportación, apoyan a las empresas españolas en su internacionalización (elaboración de material promocional, investigación de mercados, registro de patentes, etc.).

Centros de negocios en el exterior. Plataformas de prospección y detección de oportunidades de venta o inversión. Permiten el contacto continuo con empresas locales, y ponen a disposición de las empresas oficinas y personal técnico y administrativo.

X.c.2 Secretaría General de Comercio Exterior

La Secretaría General de Comercio Exterior se articula en una dirección general y dos subdirecciones.

Las subdirecciones son las de **Política Comercial de la Unión Europea** y la de **Comercio Internacional de Servicios y de Comercio Electrónico**. Entre sus tareas destacan: La coordinación y representación de los intereses españoles en el seno de la OMC, así como la gestión y propuesta en relación con la aplicación de los acuerdos que regulan el comercio internacional de mercancías, servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Y la preparación y coordinación de la posición española ante el Comité de Comercio de la OCDE.

La **Dirección General de Financiación Internacional**, tiene a su vez dos subdirecciones implicadas.

La **Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales** cuyas tareas incluyen: La representación permanente de España y la coordinación en materia de política comercial, monetaria y financiera ante el FMI y todos los grupos y bancos de desarrollo. La representación permanente de España y la coordinación en materia de política comercial, monetaria y financiera ante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Y la elaboración y la coordina-

ción de las posiciones del departamento en relación con la Unión Europea en las materias de competencia del órgano directivo, y la titularidad en las instancias de la Convención de Lomé.

La **Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos**, que se encarga de: La refinanciación y reestructuración bilateral y multilateral de la deuda oficial y comercial con garantía del Estado y la representación de España en el Club de París. Y la gestión de la línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (FEV) de proyectos y programas, la cual, a pesar de consistir en donaciones, es un instrumento cuyo objetivo último es conseguir proyectos y obras para las empresas españolas.

Línea de Financiación de Estudios de Viabilidad

Es un instrumento financiero de política comercial cuyos objetivos son reforzar las relaciones económicas, comerciales y financieras entre España y los países beneficiarios mediante el estímulo de las actividades de empresas españolas en dichos países. Los estudios de viabilidad deben referirse a proyectos o programas que tengan previsto un esquema, por lo menos preliminar, de financiación, y en general se busca que presenten un importante arrastre exportador de bienes y/o servicios españoles. Esta circunstancia limita el campo de aplicación en campos como el de las infraestructuras ya que estas conllevan básicamente mano de obra local y materiales de la zona.

La Línea FEV tiene tres modalidades:

Modalidad Pública que se instrumenta a través de la donación del gobierno español al gobierno del país receptor del estudio, siempre y cuando esté realizado por una empresa española. Esta modalidad contempla la donación de estudios de los siguientes tipos: Pre-estudios de viabilidad, servicios de consultoría relacionados con la modernización institucional de carácter económico, estudios de carácter sectorial o planes marco, vinculados a varios proyectos, definidos en términos globales, y estudio de viabilidad vinculados a proyectos concretos.

La iniciativa de solicitud de la Línea FEV corresponde al gobierno receptor. Las oficinas económicas y comerciales de las embajadas de España en el extranjero actúan como intermediarios. La adjudicación del estudio de viabilidad se debe realizar mediante concurso público restringido a empresas españolas, siendo la Administración beneficiaria la responsable formal del mismo. Existe un límite máximo indicativo de 300.500 Euros que podrá ser superado excepcionalmente en caso de que el interés comercial, económico y social del proyecto así lo justifique.

Modalidad Multilateral que consiste en aportar recursos (financiación no reembolsable) a los fondos españoles de consultoría en instituciones financieras multilaterales con el objetivo de fomentar la participación de empresas y consultores españoles en proyectos en desarrollo, financiados por estas instituciones. Las instituciones son el Banco Mundial, el Interamericano de Desarrollo, el Centroamericano de Integración Económica, el Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, los Africano y Asiático de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.

Los fondos dependen de la iniciativa de las instituciones que se responsabilizan de gestionarlos y utilizarlos, según sus propios procedimientos, previo acuerdo de las autoridades españolas, caso por caso. Los servicios que se prestan con cargo a estos fondos están ligados, total o parcialmente, a la participación de empresas españolas. Su objetivo es aumentar la presencia de consultoras españolas en la Institución y fomentar la participación de empresas españolas en el proyecto. Bajo esta modalidad las empresas interesadas deberán hacer promoción de sí mismas y de su capacidad para realizar el estudio ante los Organismos Multilaterales y ante las autoridades locales de país encargadas de las relaciones con estos Organismos.

Los servicios habitualmente solicitados son estudios de identificación y preparación de proyectos, de viabilidad, sectoriales y técnicos detallados, trabajos de supervisión, asistencia técnica o asesoramiento.

Y **Modalidad Privada**, que cubre el riesgo de que una empresa española no sea la adjudicataria del proyecto. No se define en función de la naturaleza pública o privada de la entidad promotora del proyecto sino por ser una empresa la solicitante. Esta modalidad está orientada a aquellas empresas que, habiendo identificado la necesidad de un estudio de viabilidad para un proyecto, deseen asumir parte de los costos de dicho estudio de viabilidad como medio para conseguir la adjudicación definitiva del proyecto final.

La empresa que solicita la ayuda debe ser una entidad española que asuma la financiación de un estudio de viabilidad con el objetivo de lograr la adjudicación de un proyecto o programa en otro país. Esta empresa puede realizar ella misma el estudio o bien subcontratar a otra empresa de consultoría su realización. Es ningún caso la empresa de consultoría puede ser titular Póliza CESCE. Por ello es difícil que empresas consultoras independientes, no pertenecientes a ningún grupo inversor, tengan posibilidad de acceso a estos estudios.

La ayuda se instrumenta a través de una Póliza de Seguro de Estudios de Viabilidad que CESCE contrata por cuenta del Estado. Esta póliza cubre los riesgos derivados de los gastos reparados por entidades españolas para la elaboración de estudios de viabilidad de proyectos o programas en otros países. El porcentaje máximo de cobertura no excede en ningún caso del 75% del coste estimado del estudio, no pudiendo superar la indemnización el importe de 300.500 Euros. (Existe un límite del 15% del importe total del estudio a emplear en la subcontratación de profesionales locales, lo que dificulta la realización de los mismos por parte de empresas consultoras españolas establecidas en el país objeto del estudio de viabilidad). En caso de que la empresa española no resulte adjudicataria de dichos proyectos o programas, se le indemnizará parcialmente; si resulta adjudicataria, devolverá la indemnización recibida.

X.c.3 Dirección General de Comercio e Inversiones

Subdirecciones Generales de Política Comercial, que elabora de la definición, la gestión y seguimiento de la política comercial española, referida a terceros países, así como la dirección de las Oficinas Económicas y Comerciales. Existen tres subdirecciones, una por región.

Subdirección General de Oficinas Comerciales en el Exterior y de Coordinación Territorial, que gestiona una red de oficinas en más de 80 países que hacen acopio de información sobre los países y las oportunidades de negocio, y apoyan a las empresas en sus actuaciones.

Subdirección General de Inversiones Exteriores que se encarga de la negociación de tratados y convenios internacionales, bilaterales o multilaterales, relativos a la promoción y protección de las inversiones exteriores. También se encarga de la coordinación y representación en los organismos internacionales que actúen en esta materia, como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, que gestiona las relacionadas con el crédito a la exportación, seguro de crédito a la exportación, Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) y otros instrumentos de apoyo oficial a la exportación.

Fondos de Ayuda al Desarrollo

Desde 1976, existen en España los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD). Se trata de préstamos concesionales articulados con el fin de promover las exportaciones y favorecer la internacionalización de las empresas españolas. Los FAD son reembolsables bajo la modalidad de préstamos (no son cantidades a fondo perdido) pero se conceden en condiciones más blandas que las que rigen las operaciones de crédito a la exportación. Se trata de créditos que se conceden de país a país, eligiendo el Gobierno español a los destinatarios de las ayudas, así como los programas y criterios de su utilización. Los FAD son, en definitiva, "ayuda ligada o vinculada". En su formulación no aparece la palabra 'cooperación'. Cabe señalar que a través del FAD se han financiado históricamente ventas de material militar a diversos países, entre ellos Marruecos, Egipto, Uganda y Argentina, aunque desde el año 1991 la venta de este tipo de bienes está prohibida. La inclusión de esta partida en los presupuestos de cooperación al desarrollo hace años que genera controversia.

X.d Otros organismos

A continuación se presentan diversos organismos, tanto de las Administraciones española y autonómicas como de grupos empresariales, que ofrecen apoyo a las empresas interesadas en proyectos enmarcados en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Aparte de las estructuras vinculadas a la internacionalización, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), www.aeci.es, perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores, www.mae.es, participa en diferentes Comités europeos donde se concretan las actuaciones en materia de cooperación (programas y proyectos), con el fin de conseguir información de interés para las empresas españolas. A su vez, la AECI organiza jornadas y seminarios con participación de responsables comunitarios, responde a consultas y publica manuales informativos.

Las Administraciones autonómicas

Diversas Comunidades Autónomas han puesto en marcha programas de apoyo a la internacionalización de las ingenierías y consultoras de su comunidad. Esto ha permitido una mayor relación de las empresas de ámbitos de actuación o más local o más específico en el plano internacional.

Destaca la experiencia del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), www.copca.com, que actúa como agente de cooperación al desarrollo, al participar en programas de desarrollo institucional en los que se parte de la experiencia del COPCA en la promoción de la PYME catalana para impulsar organismos análogos en países del Sur (COPCA, 2000). El COPCA está formado por la Generalitat de Catalunya, las Cámaras de Comercio e Industria catalanas, las principales asociaciones sectoriales y de exportadores, y por entidades relacionadas con el mundo empresarial, financiero y de la formación en el campo del comercio exterior (unas 100 entidades miembros). Su función principal es ofrecer asesoramiento y apoyo en la iniciación a la exportación, en el acceso al mercado y en la consolidación de la internacionalización.

Cámaras de Comercio

Las Cámaras de Comercio tienen una larga experiencia en la promoción del comercio exterior. EL Consejo Superior de Cámaras de Comercio, www.cscamaras.es, presentó el programa Plan Iniciación Promoción Exterior (PIPE) 2000, dentro del marco de la iniciativa PRISMA de la UE. Las principales características del programa son que está destinado a favorecer la internacionalización de las empresas públicas a través de licitaciones internacionales, pueden participar en el programa empresas de la UE que paguen una cuota y los concursos financiados son de contrato de obras, suministros y asistencia técnica.

XI RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

Se ha presentado, con cierto detalle, la presencia del sector privado en el ámbito de la cooperación al desarrollo. A continuación se reflexiona sobre la llamada responsabilidad social de las empresas, o responsabilidad social corporativa (RSC). La RSC es de especial relevancia en actuaciones que se inscriban en el marco de la cooperación, dada la finalidad intrínseca de las mismas, vinculada a la promoción del desarrollo humano. Pero han sido escándalos financieros y actuaciones concretas con efectos sobre los propios países ricos las que han dado la luz de alarma y han favorecido un incremento en el apoyo a la RSC.

Sin ánimo de generalizar estos comportamientos negativos, sino para demostrar que hacen falta mecanismos externos que controlen las actuaciones de las transnacionales (TNC), en lugar de confiar únicamente en el cumplimiento de ley vigente – en muchos casos obsoleta e insuficiente – citamos a continuación algunos ejemplos estudiados por diversas organizaciones.

OXFAM, www.oxfam.org, ha estudiado y denunciado, por ejemplo, el uso de pesticidas y las condiciones de trabajo en las plantaciones de Chiquita en Ecuador, así como las condiciones laborales en maquilas en países latinoamericanos. Otro sector con abundantes abusos de derechos humanos y del Medioambiente por parte de las TNC es el de las industrias extractivas. Acción Ecológica, www.accionecologica.org, y la red Oilwatch, www.oilwatch.org.ec, llevan años haciendo una labor muy importante en favor de los derechos de las poblaciones indígenas en Latinoamérica, denunciando la destructora dinámica de las compañías petroleras. El sector textil es otro sector fuertemente monitoreado por las ONG debido a la práctica, en algunos casos, de mano de obra infantil explotada. En este campo destaca la campaña "Ropa Limpia", www.ropalimpia.org.

Vistas estas actuaciones a las que el marco legal vigente no ha sabido hacer frente, la responsabilidad social corporativa puede ser una de las herramientas y enfoques a utilizar para combatir las, como veremos a continuación.

XI.a Marco teórico

Para abordar la ética empresarial y la RSC, primero debemos definir dos cuestiones principales: el marco de análisis en el que nos situamos y las restricciones que tiene una empresa.

En el análisis ético de nuestro entorno podemos discernir tres niveles básicos (Lozano, 1999); el nivel macro, el nivel meso y el micro. El primero, macro, hace referencia al sistema económico en el que se desenvuelven las organizaciones, lucrativas (las empresas) y no lucrativas (por ejemplo las ONG), en una sociedad. El objeto de análisis es, por lo tanto, el sistema económico y la ética estudiada es la ética económica. El nivel micro analiza, en cambio, al individuo. Por lo tanto, el estudio de la ética a este nivel se centra en la moral personal. Entre estos dos niveles se encuentra el nivel meso, que es el que interesa en el campo de la ética empresarial. El objeto de análisis son las propias organizaciones, y la ética es, si nos centramos en las empresas, la ética empresarial o *business ethics* (BE).

Por otro lado, las restricciones de una empresa se dividen en las cuatro categorías siguientes.

Restricciones materiales: son las que están en primer lugar, como por ejemplo restricciones financieras, de espacio, de mercado, etc.

Restricciones legales: en segundo lugar, toda empresa debe atenerse al código legal vigente en su campo de acción.

Restricciones preferenciales: estas restricciones son aplicadas autónomamente por la propia empresa. Ejemplos de estas restricciones son la voluntad de querer entrar en un país determinado, o enfocarse a un mercado específico, etc.

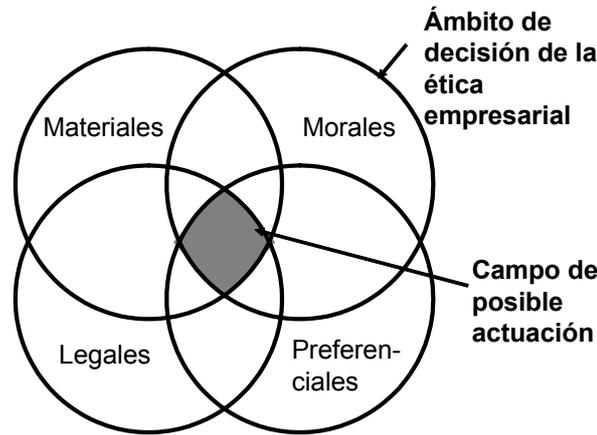


Figura 72 Restricciones de una empresa. Fuente: elaboración propia basada en Lozano (1999).



Figura 73 Aportaciones de las diferentes éticas. Fuente: elaboración propia basada en Lozano (1999)

Restricciones morales: son aquellas restricciones que impiden actuar de cierta manera a una empresa aunque material, legal y preferentemente no tenga restricciones. Por ejemplo, una empresa con actividades en países en vías de desarrollo que otorga derechos de reunión a sus trabajadores aunque la ley no lo exija.

Las restricciones que tiene una empresa limitan su campo de actuación (ver la Figura 72), y la ética empresarial es el marco en el que se reflexiona y se fija una de estas restricciones: las morales.

En la ética empresarial, como sucede en cualquier otro campo de aplicación de la ética, existen múltiples visiones y teorías. Existen tres grandes escuelas predominantes; utilitarista, aristotélica y kantiana. La ética utilitarista se centra en los resultados a la hora de evaluar éticamente una acción. Esta visión podría resumirse con la conocida máxima “el fin justifica los medios”. La ética aristotélica es claramente opuesta a la anterior, pone el acento en los procesos, es decir en los medios. La ética kantiana se basa en el imperativo categórico de E. Kant (“trata a cada persona no como un medio, sino como un fin en sí misma”) y por lo tanto pone a las personas en primer término. Los tres enfoques aportan factores imprescindibles para una ética empresarial completa (ver la Figura 73). La ética utilitarista implica responsabilidad por los resultados de nuestros actos, la ética kantiana nos debe hacer actuar siempre con humanidad, mientras que la ética aristotélica implica que debemos ser responsables sobre cómo realizamos nuestros actos y de qué manera los enfocamos.

XI.a.1 Orígenes

La ética empresarial nace a principios de la década de los 60 en los Estados Unidos y hace su aparición en la escena europea unas décadas más tarde. Esto se debe a las diferencias contextuales y culturales entre las dos principales regiones del mundo desarrollado. En Estados Unidos la tendencia a la regulación por parte del Estado es muy inferior que a la de Europa, donde la autorre-

gulación es mucho menos bienvenida. El enfoque más individualista americano y el escepticismo europeo hacia las empresas refuerzan este fenómeno. Como respuesta a presiones internas y demandas sociales en América del Norte nace la BE, mientras que en Europa lo que se pone en discusión es el sistema económico en sí. Por este motivo, en Europa la ética que se estudiaba para hacer frente a los problemas sociales relacionados con el mundo de la empresa era la ética económica. Las soluciones en esta parte del Atlántico debían encontrarse a un nivel político. Estas diferentes maneras de entender y enfocar los problemas de la sociedad, y las empresas que actúan en ella, se han ido desvaneciendo en las últimas décadas, y durante los 90 ya irrumpía con fuerza la BE en Europa también.

El cambio del contexto internacional ha sido responsable de este auge de la BE. La nueva distribución del poder entre Estados y empresas (Estados más débiles y empresas más poderosas), la interdependencia entre Estados y entre Estados y empresas conduce más hacia una autorregulación e implicación voluntaria en la sociedad por parte de la empresa que hacia un mayor intervencionismo por parte del Estado. A estos cambios políticos y económicos se añaden los ideológicos y sociales, como la crisis de las ideologías políticas “clásicas” y el multiculturalismo de las sociedades actuales.

A continuación se resume muy brevemente la evolución de la BE durante el final del siglo XX. Como se ha mencionado, la BE nace en los Estados Unidos a principios de la década de los 60 a raíz de un auge de las críticas al consumismo vigente, el inicio de una toma de conciencia respecto al medio ambiente y el surgimiento de movimientos pacifistas en contra de la intervención estadounidense en Vietnam. Estos movimientos sociales generan un ambiente de desaprobación hacia el mundo empresarial que en todos estos aspectos criticados juega un papel principal. También cabe destacar el papel de la religión como una de las causas del auge de la presión social hacia las empresas durante esta década, ya que durante esta época movimientos religiosos abogaron por una empresa más responsable socialmente.

En los años 70 la BE ya se vuelve materia de estudio académico. Curiosamente, el incremento de la popularidad de la BE entre académicos y empresarios es impulsada por el premio Nóbel de economía, Milton Friedman. Este eminente economista neoliberal publica a finales de los años 70 un artículo donde defiende la posición de que la única responsabilidad social de la empresa es la de maximizar beneficios. Este artículo da el pistoletazo de salida al gran debate, aun hoy existente, entre los que reducen la responsabilidad de la empresa a la maximización de los beneficios y los que, en cambio, exigen a las empresas una responsabilidad mucho más amplia.

Independientemente de la posición que se defienda, no hay lugar a dudas de que, desde los 80 en Estados Unidos y los 90 en Europa, la definición de una empresa ética y de sus responsabilidades es de una importancia enorme.

XI.a.2 Responsabilidad social corporativa

La BE es el marco que define las restricciones morales mencionadas anteriormente. Una vez que los 4 grupos de restricciones (material, legal, preferencial y moral) han quedado encuadrados se puede definir la responsabilidad social de la empresa (o RSC). La RSC engloba el total de las responsabilidades de una empresa que podemos subdividir en tres grandes grupos: responsabilidad económica, legal y ética (Lozano, 1999).

La **responsabilidad económica** es la que exige a la empresa a buscar su maximización de los beneficios y a rendir cuentas a sus accionistas.

La **responsabilidad legal** obliga a la empresa a seguir el marco legal que le corresponda.

La **responsabilidad ética** induce a la empresa a una conducta ética, es decir, excluye las conductas moralmente inaceptables, aunque sean legalmente permitidas o económicamente deseables.

Pero la responsabilidad ética no se queda en este plano puramente reactivo, sino que aspira a una condición más pro-activa, es decir, no evita simplemente conductas inmorales sino que también promueve conductas socialmente deseables.

Los opositores de la responsabilidad ética de las empresas, como el mencionado Milton Friedman, reducen la responsabilidad social corporativa solo a la responsabilidad económica y legal. En otras palabras, el punto de vista que defienden los neoliberales económicos es que “*the business of*

business is business” (“el negocio de los negocios es el negocio”). Este punto de vista parece ceder terreno cada vez más debido, precisamente, al cambio experimentado por el contexto internacional y en particular por las sociedades occidentales.

La interdependencia internacional y la pérdida de poder del Estado han impedido poder codificar las leyes necesarias para enmarcar el comportamiento de las empresas y, simultáneamente, el mercado no ha sido capaz de ocupar este vacío creado. Pero aún en el hipotético caso de que se creara un marco en el que se pudiera codificar las leyes adecuadamente, estas tienen dos limitaciones intrínsecas:

Las **limitaciones de la ley**: la imposibilidad de cubrir todos los escenarios posibles, la incapacidad de codificar situaciones futuras desconocidas, la capacidad para solo imponer máximos y mínimos (define los deberes pero no puede definir las aspiraciones) y la dependencia de instituciones jurídicas necesariamente imperfectas.

Las **limitaciones del mercado**: hay sectores y áreas que el mercado, al igual que las leyes o el sector público, no cubre. Es decir, dejados al mercado, muchos servicios no se realizarían por ser económicamente poco rentables.

Estas limitaciones, por lo tanto, hacen que la BE y en particular la responsabilidad social de la empresa sean imprescindibles.

Crítica y defensa

Las críticas a la responsabilidad social corporativa y los argumentos para rebatirlas se producen a niveles diferentes; económico, político, social y ético (Lozano, 1999).

Nivel económico. Los que se oponen a la RSC argumentan que la responsabilidad social corporativa reduce la eficiencia del sistema, reduce la especialización de las funciones dentro y entre las empresas (factor clave de la industria en la actualidad), es menos eficiente que la mano invisible del mercado, y reduce los beneficios de los accionistas. Contrariamente, los defensores de la RSC replican que promueve beneficios a largo plazo, ya que mejora el contexto social en el que opera la empresa y también mejora la percepción que la sociedad tienen de ella.

Nivel político. Desde un punto de vista político, se rechaza la responsabilidad ética empresarial porque otorga demasiado poder a la empresa, no hay manera de pedir cuentas a la empresa en este campo, abre la puerta a la regulación del mercado, y la ley no lo permite. Por el contrario, a favor se argumenta que evita la excesiva regulación del gobierno, estimula más cooperación entre empresa y sector público y que, de todas maneras, la ley siempre sigue a la sociedad, y no a la inversa.

Nivel social. Socialmente, se critica la RSC porque fomenta excesivas expectativas en las empresas, la empresa se vuelve socialmente dominante y no se puede confiar tanto en ella, además la RSC puede interpretarse de diferentes maneras. A esto responden los partidarios de la RSC que la RSC legitima a las empresas, los problemas sociales son inseparables de ellas, y las empresas son instituciones sociales.

Nivel ético. Finalmente, desde el nivel de la propia ética, se critica que la RSC de hecho desplaza a la responsabilidad individual de los empleados de una empresa, no hay consenso sobre valores que regirán la RSC, viola derechos de propiedad, y la RSC no es más que un egoísmo ilustrado (es decir, que la RSC se lleva a cabo únicamente por motivos de auto-interés, como la reputación o el marketing, y no por motivos éticos). Desde un mismo nivel ético se rebate que la ética siempre tiene que tener prioridad, los directivos de las empresas no dejan de ser miembros de la sociedad, y por lo tanto la empresa ha de ser socialmente responsable, incluso el mercado incluye unos mínimos morales que se deben respetar, y los directivos tienen que considerar el impacto de los medios que utiliza la empresa y de sus acciones.

XI.b Aplicación de la responsabilidad social de la empresa

Para poder ser una empresa éticamente responsable, la empresa debe pasar de focalizarse sólo sobre el accionista (*shareholder*) a incorporar a todos los actores que se vean afectados por las actuaciones u omisiones de la empresa. El análisis que incluye a todos los actores afectados (y no sólo a los accionistas) se denomina análisis de “*stakeholders*” (o de las partes afectadas y que

afectan a la empresa). Este tipo de análisis consiste, en primer lugar, en identificar a aquellos grupos afectados por las acciones de la empresa y, posteriormente, evaluar las actuaciones y responsabilidades económicas, legales y éticas de la empresa con respecto a dichos actores. Es *sine qua non* para que la empresa pueda seguir una conducta que vaya más allá de la maximización de los beneficios.

XI.b.1 Códigos de conducta

Según la OCDE un código de conducta es un compromiso voluntario realizado por una empresa, asociación u otra entidad a respetar una serie de principios en la realización de actividades empresariales en el mercado. Pueden desarrollarlos cada empresa por su cuenta o adoptar alguna norma ya elaborada. En este sentido, destacan las certificaciones voluntarias, como las normas SA8000, que comentamos más adelante.

Los códigos de conducta nacen debido a que las empresas empiezan a ser evaluadas por el denominado "*triple bottom line*", o la triple línea de fondo. Esto es que las empresas ya no se juzgan únicamente respecto a los beneficios que generan sino que los parámetros ahora son tres; el económico (los beneficios), el social y el medioambiental. Este cambio en el modo de juzgar y valorar una empresa se debe al descontento con las actuaciones empresariales éticamente intolerables de una parte del accionariado de la empresa concienciada social y medioambientalmente. Otro factor importante es la presión ejercida sobre las empresas poco éticas por parte de la sociedad civil, tanto por organizaciones no lucrativas como por los propios consumidores. También el auge de los fondos de inversiones éticos conduce a este cambio debido a la necesidad de tener mecanismos para poder evaluar empresas desde el punto de vista ético.

Debido a la creciente evaluación de las empresas en base a criterios financieras, medioambientales y sociales, combinada con la imposibilidad (o falta de voluntad) de ajustar el entorno político y legal a este cambio, nacen los códigos de conducta empresariales. Ahora bien, en muchos casos, adoptar un código de conducta es una decisión interna de la empresa que no incluye ningún tipo de evaluación por parte de un ente externo – de hecho, se han dado casos como el de Enron, el gigante energético americano que acabó estafando a miles de accionistas y empleados, que tenía un excelente código de empresa.

El uso de los códigos de conducta tiene consecuencias internas y externas para la empresa, que pueden ser evaluados de forma positiva y negativa respectivamente. Así, entre las consecuencias internas positivas hallamos que estos códigos tienen una función educativa, ligando profesión con valores, además de ser una referencia de unos mínimos moralmente aceptables para los empleados. Como consecuencias negativas, los códigos son instrumentos rígidos, que no permiten crear un auténtico compromiso personal, no son capaces de integrar una diferencia de valores. Los códigos tienen también una función controladora, y hacen referencia a la profesión y no a la gestión, que es de lo que se trata. Por otro lado, entre las consecuencias externas positivas, se da el caso de que los códigos van más allá de la ley, indicando hasta qué punto una profesión está concienciada e involucrada socialmente. Las consecuencias externas indeseables serían que los códigos son formulados por las propias empresas, que reducen la ética al simple cumplimiento de un código y que tienen poder de legitimación de sus actuaciones.

XI.b.2 Certificaciones voluntarias

Las certificaciones son acuerdos de estandarización a los que se acogen de forma voluntaria las empresas sin necesidad de intervención reguladora. Las normas voluntarias tienen su origen en el ámbito de la tecnología (como las ISO9000 de calidad). A pesar de su carácter voluntario resultan muy interesantes para las empresas ya que facilitan las negociaciones entre comprador y suministrador al estandarizar sus relaciones; reducen costes al fabricar piezas estandarizadas, etc. La certificación la deben ejecutar terceras partes y así merecer la confianza de todos.

Existen cuatro tipos distintos de certificación: certificación por primeras, segundas, terceras y cuartas partes. Las certificaciones por primeras se refieren a aquellas certificaciones emitidas por la propia empresa. Las certificaciones por segundas partes son aquellas donde es la asociación de la industria en cuestión quien certifica el cumplimiento de las normas. Por terceras partes involucra a una entidad exterior, como por ejemplo una Organización sin Ánimo de Lucro (ONL), para certificar el cumplimiento de las normas. Finalmente, las denominadas certificaciones por cuartas partes son aquellas

certificaciones emitidas por organismos internacionales, como las Naciones Unidas (Gereffi et al., 2001).

El problema principal de las certificaciones es que las PYME (pequeñas y medianas empresas) de los países en vías de desarrollo difícilmente podrán obtenerlas, ya que su capacidad para financiar, seguir y respetar las normas exigidas es escasa. Por tanto, las certificaciones pueden convertirse, en la práctica, en una herramienta proteccionista al servicio de las empresas del Norte.

La Norma Voluntaria SA8000: 1997

La certificación SA8000 es un intento de regular el comportamiento ético de las empresas y ha sido elaborada por el Council on Economic Priorities. Tiene como propósito ser una herramienta de gestión de la responsabilidad social. También aspira a ser una vía de demostración a terceras partes del comportamiento ético de una compañía. La norma afirma que los requerimientos son universales, tanto geográficamente como desde el punto de vista sectorial o de tamaño. La norma incluye toda la legislación nacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y diversas Convenciones y Recomendaciones de la OIT.

Los criterios de responsabilidad social para conseguir el certificado SA8000 se encuentran bajo los enunciados: Trabajo infantil; Trabajos forzados; Salud y seguridad en el trabajo; Libertad de asociación y derecho de negociación colectiva; Discriminación; Medidas disciplinarias; Horario de trabajo; Compensación; Sistemas de gestión. Bajo la aparente trivialidad de sus títulos subyace una gran exhaustividad. La presencia de aportaciones positivas, pero también negativas, muestra que la norma SA8000 es fruto de la participación y negociación entre agentes empresariales, sindicales y sociales y garantiza en cierto modo su mejora en caso de que su aplicación tenga éxito. Una de las limitaciones más claras es que reduce la responsabilidad social a las relaciones laborales. Otros criterios que deberían añadirse son: la concentración de poder, la transparencia contable, el tipo de clientes, el tipo de producto, etc.

Al igual que en las ISO 9000, en la SA8000 la aportación más importante se refiere a los sistemas de gestión que permitan manejar esos criterios. Algunos puntos destacados son que se exige que la política de la empresa esté abierta al público e incluya el compromiso de mejora continua (siguiendo el modelo de las normas de gestión medioambiental), y que los registros que la empresa debe guardar para el cumplimiento de la norma deben ser "apropiados"; no se concreta más.

XI.b.3 Ciudadanía empresarial

Se ha constatado en varias ocasiones cuál es el procedimiento de comunicación de las empresas puestas en entredicho:

- En primer lugar, niegan rotundamente las acusaciones.
- Ante la insistencia por parte de la parte denunciante, suelen responsabilizar a agentes o factores fuera de su control, como los proveedores, gobiernos y entidades locales, los propios trabajadores y sindicatos etc.
- El tercer paso es refutar o justificar las acusaciones recibidas.
- El cuarto paso les lleva a adoptar un código de conducta para intentar recuperar parte de la credibilidad perdida.
- Finalmente, las empresas acusadas suelen hacer un seguimiento de las medidas emprendidas para mejorar su conducta y demostrar públicamente la mejora.

Pero la responsabilidad social corporativa puede y debe ir más allá de la simple reactividad ante las presiones recibidas por la empresa. Existen dos motivos principales por los que un individuo o una empresa decide autónomamente e independientemente hacer una acción social. El primero se asocia a la idea de "devolver parte a la sociedad", y conlleva un compromiso mucho más sólido y proactivo. El segundo motivo se asocia a la idea de "*ofrendar el superávit de las ganancias*" (Oster, 1995) y simplemente se limita a ofrecer parte de sus ganancias de forma caritativa.

Con la acción social pro-activa de la empresa surge un nuevo concepto que es la *ciudadanía empresarial*: la implicación en la resolución de los problemas sociales por parte de la empresa. Dicha implicación puede llevarse a cabo mediante la colaboración del sector empresarial con el tercer sector, o las ONL. La ciudadanía empresarial empieza a ser cada vez más indispensable para una

empresa debido a las ganancias que obtienen las empresas, las ONL y la sociedad civil en general. Cada vez se hace más evidente el hecho de que una empresa no puede prosperar si la sociedad fracasa (www.independentsector.org). Este auto-interés hace que las empresas se involucren cada vez más concienciadamente en la mejora de su entorno social y marcan una tendencia a enfocar su interés en el largo plazo más que en el corto plazo – ya que la ciudadanía empresarial exige un sacrificio a corto plazo para garantizar una mejora en el largo plazo. De esta forma la empresa incrementa las posibilidades de éxito de la acción.

XI.c Colaboración entre el sector lucrativo y el no lucrativo

La responsabilidad social corporativa, que, como hemos visto, fue, y es, promovida en parte por las ONL, tiene un efecto importante sobre la realidad de estas (ver Vernís et al. 2004). La concienciación de muchas empresas sobre aspectos sociales ha hecho que se hayan visto aumentadas sus acciones sociales, que se canalizan a menudo a través de colaboraciones con ONL.

Un caso interesante de colaboración es el que desarrollan Wave Systems Corp, el New York Times y diferentes ONL sociales. Wave Systems Corp., www.wave.com, que gestiona pagos por Internet, facilita desde el año 2000 hacer donaciones por Internet a organizaciones no lucrativas sin cobrar comisión ni al donante ni al receptor de la donación. La ayuda aportada no es financiera sino de servicio, mientras que, por su parte, la empresa puede desarrollar su acción social y a la vez dar a conocer sus servicios. Concretamente, Wave Systems Corp. participa en El fondo de los casos más necesitados del New York Times, a través de www.nycharities.org, donde gestiona los pagos por la red. Este periódico lleva a cabo una campaña de recaudación de fondos entre sus lectores y posteriormente elige las causas más necesitadas a las que donar lo recaudado. De esta forma, el periódico aporta su capacidad de llegar a muchos ciudadanos y, a la vez, ayuda a estos a hacer donaciones cuando no saben a qué causa entregarlas, www.nytimes.com.

Es importante destacar que el hecho de que una empresa colabore con una ONL no convierte automáticamente a una empresa en socialmente responsable, y de igual forma, el hecho de que no colabore o que no haga acciones sociales no la convierte en socialmente irresponsable. No obstante, estas colaboraciones son un buen indicador del grado de desarrollo de la responsabilidad social corporativa en el sector.

La colaboración entre el sector no lucrativo y el empresarial depende, en líneas generales, de:

Cantidad de **gasto en publicidad** e imagen de la empresa.

El **contacto directo con el público** que tenga la empresa en cuestión.

Si el **mercado** de la empresa es **monopolístico** o no.

La **cultura empresarial** de la empresa.

La **cultura** del sector y de la **zona respecto a las acciones sociales**.

Grado de **organización del tercer sector**.

La **deducción impositiva** (que las inversiones sociales sean deducibles de los impuestos), punto fuertemente ligado a la implicación del Estado.

El modo en que las empresas llevan a cabo su acción social también está en función de su tamaño. Las empresas más grandes suelen tener un departamento profesional dedicado a este tipo de actividades, y las más comprometidas suelen incluir su compromiso en el desarrollo de la sociedad en la misma misión de la empresa. En cambio las empresas más pequeñas no suelen tener una estrategia de acción social planificada y actúan *ad hoc*.

XI.c.1 Beneficios

Los motivos que llevan a una empresa a colaborar con una ONL para llevar a cabo una acción social son de índole variada. A continuación se recogen las motivaciones principales de ambas partes.

Empresa

Marketing: la empresa puede buscar la colaboración para: potenciar la imagen de la empresa, dar más valor al producto y que resulte más atrayente para consumidores más críticos y comprometidos socialmente; y para expandir su mercado para que llegue a un sector de la población atraído por el conocimiento e imagen de las ONL.

Responsabilidad social: una empresa puede colaborar con las ONL e involucrarse en acciones sociales porque tenga un fuerte sentido de responsabilidad social.

Recursos humanos, otro motivo es el que se denomina marketing interno organizacional (Austin, 2000). Este se enfoca al desarrollo del empleado de la empresa. Los recursos humanos de la empresa colaboradora se ven fuertemente potenciados, ya que los empleados se sienten más motivados y consecuentemente éstos serán más productivos. En el ámbito de la formación, los empleados se verán enfrentados a nuevos retos y al llevar a cabo una colaboración desarrollarán metodologías de trabajo en equipo. Es importante mencionar que algunos estudios concluyen que es más fácil atraer y retener a profesionales competentes cuando la empresa está socialmente comprometida.

Relaciones públicas, las empresas también pueden decidir llevar a cabo una acción social en colaboración con las ONL para mejorar sus relaciones con el entorno. El involucrarse en la mejora de la sociedad a través del contacto con el tercer sector les otorga más poder de negociación para el futuro y generan más apoyo entre la sociedad civil,

Operacional: las empresas también han encontrado una fuente de ventajas operacionales en las ONL. La compra de bienes y servicios a las ONL pueden en muchos casos incrementar la eficacia de la empresa.

ONL

Financieras: aunque en la actualidad, y en términos generales, la empresa es un donante poco importante para las ONL, estos dos tipos de organizaciones están creando cada vez más alianzas de colaboración debido a que se prevé que en el futuro las empresas aumenten su cuota en el total de las financiaciones de las ONL.

Operacional y recursos humanos: la privatización de muchas funciones del Estado ha ampliado el campo de actuación de las ONL pero a la vez ha incrementado la competencia con el sector empresarial. Esto ha hecho que las ONL hayan optado por elaborar alianzas con empresas para cubrir sus respectivas carencias. Las colaboraciones no solo permiten a la ONL cubrir aspectos funcionales y profesionales en los que no tiene un conocimiento profundo sino que además, al igual que sucede en la empresa, permite a los miembros de la ONL aprender nuevas técnicas y formarse a través de la interacción con los profesionales del sector empresarial.

Marketing: los beneficios en cuanto a marketing para las ONL son principalmente dos: la visibilidad y la reputación. El primero consiste en el incremento de visibilidad ante nuevos sectores de la población a los que las ONL no tienen fácil acceso por los canales de comunicación tradicionales les da mayor capacidad de transmitir sus mensajes a la sociedad, y el segundo, por el que las ONL con un historial de colaboración con empresas reconocidas por su implicación social o por su profesionalidad tienen mayores posibilidades para acceder a nuevos colaboradores, tanto privados como públicos.

Adaptación: ante el nuevo entorno al que las ONL se han tenido que enfrentar durante la pasada década, la colaboración con el sector empresarial ha supuesto una manera de buscar nuevas formas de llevar a cabo su misión. Aparte, el entrar en colaboraciones con el sector privado ha supuesto una exposición mayor al “test del mercado” como indicador de eficiencia (www.aspeninstitute.org).

XI.c.2 Problemas

La desconfianza recíproca, la desigualdad de poder en la relación —casi siempre a favor de la empresa— y las culturas profundamente diferentes son aspectos que deben tenerse en cuenta y a los que intentaremos dar respuesta más adelante.

La impaciencia de las empresas y de las ONL por recoger los frutos de la colaboración constituye también un problema en muchos casos. Este problema se da principalmente en aquellas empresas caracterizadas por una orientación a corto plazo.

Por otro lado, existen actuaciones contradictorias a la colaboración (Hodgkinson y Lyman, 1989) como que las empresas las combinen con actuaciones de lobby en favor de determinados intereses propios que perjudican a la misma sociedad civil con la que se colabora. En el caso de las ONL pueden chocar las actividades de denuncia o sensibilización con las actividades de captación de fondos

Finalmente, existe una paradoja que consiste en que las empresas se involucran más en la colaboración durante épocas de prosperidad empresarial, mientras que su apoyo a las organizaciones no lucrativas se reduce sensiblemente en épocas de crisis, cuando sus aportaciones son más necesarias.

XI.c.3 Riesgos

Es preciso evitar el riesgo que comporta el distanciamiento de su misión por parte de la organización solidaria. La desviación de su misión también puede obedecer a lo que se define como "isomorfismo organizacional" (Hodgkinson y Lyman, 1989). Es decir, debido a una desigual relación de fuerzas y a una dependencia excesiva, la organización solidaria puede acabar incorporando en demasía la mentalidad, la cultura y el enfoque de la empresa colaboradora.

El uso de la imagen de la organización solidaria para potenciar una empresa o producto puede conllevar serios riesgos. En primer lugar, debe analizarse a quién va dirigida la promoción. Algunas promociones pueden ser aceptables si se dirigen a un público de cierto nivel educativo mientras que pueden resultar perjudiciales si los destinatarios carecen de esta formación.

Dado que tienen poco atractivo para las empresas, corren el peligro de quedar fácilmente fuera de juego y contar con pocas posibilidades de beneficiarse las organizaciones más pequeñas del sector social o aquellas que defienden causas menos populares pueden ser las que salgan peor paradas en este proceso de auge de las colaboraciones.

XI.d Formas de colaboración

Las formas de interacción entre los sectores lucrativos y no-lucrativos han pasado de ser meramente de donante-receptor a implicar recursos humanos, comunicación, certificación y a tomar un talante bidireccional. En el proceso de construcción de una relación inter-sectorial, Austin (2000) reconoce 3 estadios en lo que él denomina el "continuo de la colaboración intersectorial". Los estadios son los siguientes:

Estadio filantrópico: en este estadio la colaboración se basa en la tradicional aportación unidireccional de la empresa a la ONL, ya sea en forma de apoyo financiero, de recursos humanos, logístico o en especies. Estas contribuciones pueden ser completamente desinteresadas o bien estratégicas para el desarrollo de la actividad de la empresa.

Estadio transaccional: la colaboración coge un enfoque bidireccional donde ambas organizaciones reciben y dan.

Estado integrador: la empresa ya incorpora la acción social dentro de su misión y la colaboración es integral entre ambas organizaciones.

Estas colaboraciones se forman a lo largo del tiempo y habitualmente sin un plan predeterminado. Incluso entre empresa y ONL sin grandes afinidades pueden construir alianzas muy profundas. A continuación se describen las formas de colaborar más frecuentes.

Marketing con causa

La primera colaboración de marketing con causa, también conocido como CRM (*Cause Related Marketing*), la llevó a cabo American Express a principios de los años 80 para financiar la restauración de algunos monumentos públicos (Prince y File, 2001). Aparte de proporcionar los beneficios

antes mencionados, permite al consumidor llevar a cabo una acción social a la vez que satisface sus necesidades. Respecto a la actitud de las ONL hacia esta forma de colaboración se distinguen dos extremos; uno “pragmático” y otro “purista” (Vernis et al., 2004). Entre ambos extremos es donde parece situarse el equilibrio más razonable, si las empresas quieren atenerse a su responsabilidad corporativa, es justo que lo hagan mediante los expertos del tema, las ONL (Cortina et al., 1994). La evolución del enfoque de las empresas ante el CRM ha pasado de ser a corto plazo a ser a largo plazo. Los riesgos y las críticas a este tipo de acciones son que:

Recaudan **fondos para causas populares**, que son, precisamente, las que menos apoyo necesitan, marginando las causas poco populares o no-comercializables,

Se comercializa a las ONL,

Puede **reducir la contribución de otros fondos** a la causa ya que se puede generar la impresión de que ya está suficientemente atendida.

Mecenazgo y patrocinio

El mecenazgo se suele considerar desinteresado mientras que el patrocinio suele conllevar publicidad. De todas formas las diferencias son poco claras. Estas actividades se basan en que la empresa dispensa un apoyo de cualquier tipo a una ONL. Este apoyo se puede llevar a cabo directamente o indirectamente, mediante una fundación de empresa. El riesgo más importante que existe es el llamado “efecto boomerang”, donde ambas entidades pueden verse afectadas por una deslegitimación de una de las dos partes.

Voluntariado

Esta interacción consiste en que la empresa cede a sus empleados durante horas de trabajo a una ONL. Esta cesión puede ser de empleados expertos en algún campo que pueda interesar a la ONL para potenciar sus actividades y formar a su personal (por ejemplo un experto de marketing o de contabilidad) o cualquier empleado para llevar a cabo cualquier tipo de tarea necesaria. Estas colaboraciones se han incrementado notablemente en los últimos años.

Compra de servicios

Este método de colaborar puede ser de muy distinta naturaleza, va desde la compra de servicios para gestionar programas de inserción laboral de personas marginadas hasta la denominada filantropía operacional (Sagawa y Segal, 2000), que consiste en contratar a una ONL por ser la opción más rentable. El suministro de productos o servicios por parte de una ONL tiene la ventaja de que genera nuevas fuentes de financiación y nuevas actividades. La venta de servicios ha incrementado notablemente su porcentaje en el total de fondos recibidos en los últimos 20 años, mientras que las contribuciones desinteresadas han decrecido (www.aspeninstitute.org). El riesgo principal es el que las ONG pueden dejar de hacer aquellos servicios que no son comercializables.

Acción social en Países en Vías de Desarrollo

En la actualidad hay corporaciones transnacionales (TNC) actuando en 72 países de medio o alto riesgo en entornos de crisis, conflicto o pos-conflicto bélico (Nelson, 2000). En estas condiciones, a menudo combinadas con casos de corrupción, las TNC invierten más de 150 billones de dólares (US\$) al año. Este contexto comporta a las TNC unos costes adicionales muy altos, debido a que entre otras causas, hay costes sociales indirectos, de seguridad e incentivos para personal expatriado, de material -ya que la mayoría es importado- así como de litigación y reputación en los países desarrollados (debido a las campañas y acusaciones de la sociedad civil).

Las TNC con una visión a largo plazo están interesadas en mejorar su entorno geográfico para ser más eficientes. Sin embargo otras con una visión cortoplacista están más interesadas en mantener y colaborar con entornos violentos y/o corruptos. Cabe destacar que debido a los cambios en la naturaleza de los conflictos actuales – por ejemplo su carácter intra-estatal, el aumento del acoso a la población civil, la intensa privatización de la violencia con el surgimiento de los “señores de la guerra” y la proliferación de las armas ligeras – las TNC tienen ante sí un reto muy complicado. Una posible solución es la colaboración entre las empresas y la sociedad civil, como las organizaciones no lucrativas (ONL).

XII CONTINUO HUMANITARIO

Tras la visión general del desarrollo, la cooperación y el rol de la empresa presentada en los temas previos, a continuación se describe el contexto en que las actuaciones concretas de cooperación tienen lugar: El llamado continuo humanitario. Se deja para el tema posterior la presentación de las características e instrumentos concretos que permiten articular las intervenciones como proyectos y programas de cooperación.

Las intervenciones de cooperación se sitúan cada vez más en contextos de emergencia y elevado riesgo ante ciertas amenazas. Estos condicionantes deben incorporarse en el análisis y gestión de toda intervención de desarrollo, en especial, en los países pobres, donde es muy frecuente oír hablar de situaciones extraordinarias. En algunos casos las situaciones extraordinarias son tan frecuentes que pasan a ser crónicas, de forma que las comunidades dejan de preocuparse por su propio desarrollo y pasan a centrar sus esfuerzos en sobrevivir. Este contexto general en el que se sitúa la cooperación obliga a integrar la gestión del riesgo y la emergencia en las estrategias y programas de desarrollo a largo plazo.

Los habitantes más pobres del planeta se exponen cada vez más a los efectos de unos desastres impropriadamente llamados "naturales", agravados en su frecuencia y consecuencias por el cambio climático y la globalización (ver el Informe Mundial sobre Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, www.ifrc.org). Durante la década de los años 90 los desastres afectaron a 200 millones de personas al año. Se consideran desastres tanto aquellos producidos por fenómenos meteorológicos (ciclones, terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, etc.) como otros como accidentes o contaminaciones, donde el factor humano también está directamente implicado en las causas. Los pobres son más vulnerables a los desastres debido a que, por una parte, la pobreza los lleva a vivir en zonas de riesgo de inundaciones, deslaves, etc., y a que, por otra, los ajustes estructurales impuestos a sus países debilitan los factores que refuerzan la resistencia a los efectos de dichos desastres, como buenos niveles de salud y educación, economía diversificada, etc. Ligado con este punto destaca que cuanto más expuesto está a riesgos un país, mayor es la tasa de rentabilidad que exigen los inversores (hasta el 30 por ciento en el África Subsahariana), de forma que se agrava la situación de explotación y dependencia.

En este capítulo describiremos los conceptos básicos como riesgo, desastre, catástrofe, para analizar cuál puede ser la vulnerabilidad de una población y adoptar las estrategias de afrontamiento necesarias ante un desastre. Asimismo, se explicarán las recomendaciones más aceptadas de actuación en caso de emergencia y las maneras de abordar la reconstrucción.

XII.a Conceptos

Se denomina continuo humanitario a la secuencia de actuaciones que se realizan antes y después de que suceda una catástrofe con objeto de reducir los impactos negativos de la misma. La situación social que se crea en estos casos se conoce habitualmente como emergencia. Hay muchas clasificaciones de las emergencias, destacando las emergencias crónicas, aquellas que se han convertido en el contexto habitual de vida de determinados países o regiones, y las complejas, en las que se dan cita diversas catástrofes con efectos interrelacionados sobre la población (Pérez de Armiño, 2000).

Las actuaciones que constituyen el continuo humanitario se ejecutan en comunidades y países que dirigen sus propios procesos de desarrollo, por lo que deben adecuarse a ellos. En algunos casos, una de las mejores formas es integrar la propia dinámica del continuo humanitario en la planificación de las estrategias de desarrollo (ver la Figura 74 con un esquema de los diferentes elementos involucrados). Por otro lado, cada vez es más habitual que la financiación de la cooperación internacional al desarrollo se canalice a través de las actuaciones de emergencia, lo que refuerza la necesidad de integrar elementos de la visión humanitaria en la del desarrollo. Y por último, es relevante destacar la elevada especificidad necesaria para ciertas tareas propias de la ayuda humanitaria, lo que provoca una diferenciación bastante clara de los actores que participan en ella.

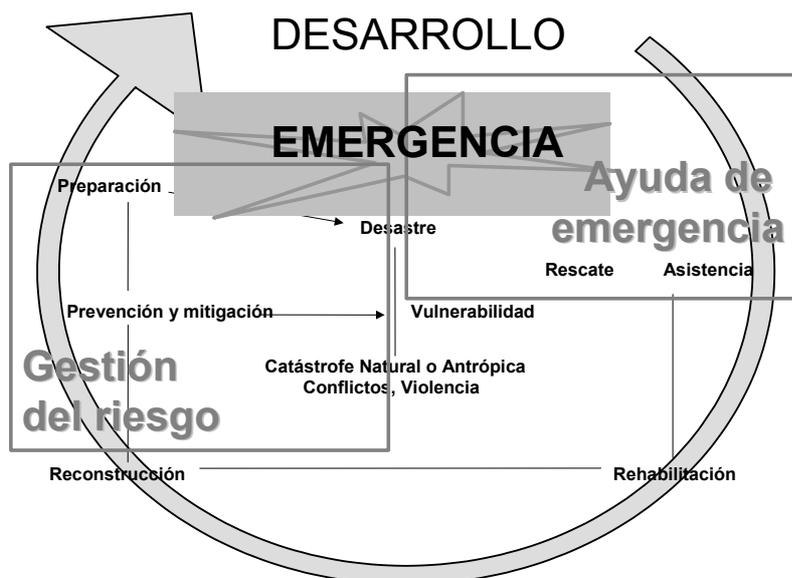


Figura 74 Irrupción de la emergencia en los procesos de desarrollo. Fuente: Elaboración propia.

Los conceptos de desastre, catástrofe, grado de vulnerabilidad y estrategias de afrontamiento, que se describen a continuación, mantienen la siguiente relación (Stephenson, 1991):

$$\text{Desastre} = \text{Catástrofe} + \text{Vulnerabilidad} - \text{Estrategias de Afrontamiento}$$

Desastre

Un desastre es una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales que exceden de la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos. Se trata de una perturbación concentrada en el espacio y en el tiempo. Consiste en el impacto, es decir, en las consecuencias humanas, sociales y económicas de la crisis. Estas consecuencias normalmente son más graves en caso de conflictos violentos que de desastres naturales, y pueden plasmarse de diferentes formas: Hundimiento de las fuentes de ingreso, hambruna, epidemias, aumento de la mortalidad, éxodo poblacional, desestructuración social, alteración de las normas éticas y sociales.

Los impactos de los desastres sobre el desarrollo son amplios, pudiéndose clasificar en:

Económicos:

- Efectos directos sobre los bienes materiales de la población afectada.
- Efectos indirectos debidos a la reducción de la producción y a la prestación de servicios.
- Efectos secundarios a mediano y largo plazo: disminución de la tasa de crecimiento y afectación al desarrollo económico.

Políticos:

- Aparición de nuevos y viejos conflictos de intereses.
- Evidencia de las debilidades y las fracturas del poder dominante.
- Evidencia de debilidades y potencialidades.

Sociales y culturales:

- Los desastres pueden producir efectos sobre la salud de las personas: físicos, psicológicos o emocionales, socio-económicos y culturales. Los impactos psicológicos son más duraderos en el caso de desastres causados por el ser humano (García y Gil, 2004).

Catástrofe

Una catástrofe es un evento extremo (natural o antrópico, esto es, provocado por el hombre) que puede afectar a un determinado lugar en un determinado momento, con mayor o menor grado de intensidad, y que puede actuar como detonante de un desastre. Una catástrofe no siempre implica un desastre.

Las catástrofes se clasifican en dos grupos, las de evolución rápida, que se manifiestan súbitamente y de manera imprevisible. Son catástrofes de este tipo los terremotos, las inundaciones y los huracanes, entre otras, y las de evolución lenta, que aparecen de manera gradual. Entre ellas podemos citar la sequía, la hambruna y diferentes tipos de conflictos.

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad es la capacidad que tiene una sociedad para afrontar una catástrofe. No todas las sociedades ni grupos sociales disponen de las mismas capacidades para enfrentarse a estas situaciones: La población de Centroamérica es mucho más vulnerable que la sociedad de Florida para hacer frente a un huracán. Un terremoto de grado 7 en San Salvador, Turquía o Argelia ocasionará un desastre social mucho más grave que en Seattle.

Se define el grado de vulnerabilidad de un grupo humano como el principal determinante de que una catástrofe natural o humana pueda desencadenar un desastre. Es la suma de catástrofe y grado de vulnerabilidad la que provoca la aparición de un desastre.

Una sociedad es más o menos vulnerable en función del nivel de exposición física a los distintos tipos de catástrofes y por el nivel de acceso a los recursos. Entre los factores que propician la vulnerabilidad encontramos:

- Pobreza (de ingresos y de reservas).
- Inseguridad del sistema de sustento.
- Indefensión.
- Desprotección personal.
- Falta de capacidades físicas y psicológicas.
- Falta de conocimientos y de calificaciones técnicas.
- Dificultad para ejecutar estrategias que minimicen los impactos negativos.
- Desprotección social.
- Debilidad de las redes sociales, ya sean informales, del tercer sector o gubernamentales.

Estrategias de afrontamiento

Las estrategias de afrontamiento reducen la probabilidad de que las catástrofes lleguen a desembocar en desastres y explican la elevada capacidad de adaptación de los sistemas sociales a las catástrofes, minimizando los impactos de las mismas.

Algunas estrategias, por orden de aplicación, son:

- Acumulación de reservas.
- Reducción de gasto y consumo (cambio de dieta, alimentos silvestres).
- Sobreexplotación de recursos.
- Nuevas fuentes de ingresos (diversificación).
- Venta de reservas y bienes no productivos.
- Búsqueda de ayuda familiar o comunitaria.
- Endeudamiento.
- Venta de recursos productivos.
- Éxodo.

Riesgo

Se define como la probabilidad de que ocurra un desastre y que resulte un determinado nivel de impacto en un lugar concreto. Se asocia habitualmente a un fenómeno concreto; a veces se mide en pérdidas económicas. El riesgo se puede entender como producto de la vulnerabilidad por la amenaza, que es la probabilidad más o menos concreta de que un fenómeno de origen natural o humano se produzca en un determinado tiempo y en una determinada región. Se puede alcanzar un mismo nivel de riesgo con una población muy vulnerable y poco nivel de amenaza, o con una población muy poco vulnerable y una amenaza elevada.

El riesgo abarca un espectro muy amplio de la actividad humana, y, como muestra la Figura 75 puede afectar tanto en aspectos de carácter individual o familiar, hasta a un país o región entera (desde los riesgos para la salud de las personas a los de inestabilidad política o económica).

XII.b Gestión del riesgo

Entendemos por gestión del riesgo la capacidad de los actores sociales de desarrollar y conducir una propuesta de intervención consistente, concertada y planificada para prevenir, mitigar o reducir el riesgo existente, para así avanzar hacia un desarrollo humano y sostenible.

Como muestra la Figura 76 la gestión del riesgo se basa en la aplicación de diferentes mecanismos que minimizan los efectos sociales del posible desastre, desde las estrategias informales de afrontamiento basadas en el apoyo en la familia y la comunidad, hasta los instrumentos formales de aseguradoras y políticas públicas de protección social. Por ello la lucha contra los desastres debe ser emprendida por todos. Esto implica la inversión coordinada de los sectores público y privado, cambios en las actitudes sociales, y muy especialmente, mejoras en los hábitos de los individuos y las comunidades.

Muchas regiones del planeta son altamente vulnerables a fenómenos naturales de origen climático (inundaciones, sequías, huracanes, etc.) y geológico (terremotos, erupciones volcánicas, etc.), situación que se ha visto agravada por la alteración progresiva del medio ambiente (deforestación, cultivo y pastoreo excesivos, etc.) así como el establecimiento de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo. Por este motivo los proyectos de desarrollo deben prever la aparición de posibles catástrofes y disponer de estrategias de gestión del riesgo de que ocurran. Como norma general se puede afirmar que el tipo de construcción y el sitio elegido para vivir influyen mucho más en el impacto de un desastre que los proyectos de ingeniería contra inundaciones o desplazamientos de tierras.

XII.b.1 Preparación, mitigación y prevención

Preparación, mitigación y prevención son tres conceptos clave en la gestión del riesgo que, aunque muchas veces son utilizados de forma conjunta, es conveniente diferenciarlos. A continuación se describen los tres, que se muestran de forma esquemática en la Figura 77.

Tipos de riesgos	Idiosincrásicos	Covariantes	
	Riesgos que afectan a persona o grupo familiar	Riesgos que afectan a comunidades	Riesgos que afectan a regiones o naciones
Naturales		Lluvias Deslizamientos de tierras Erupciones volcánicas	Terremotos Inundaciones Sequía Vendavales
De Salud	Enfermedades Traumatismos Discapacidad Edad avanzada Muerte	Epidemias	
Sociales	Delincuencia Violencia doméstica	Terrorismo Actividades de bandas delincuentes	Disturbios sociales Guerra Agitación social
Económicos		Desempleo Reasentamiento Pérdida de las cosechas	Variaciones de los precios de los alimentos Detención del crecimiento Hiperinflación Crisis de la balanza de pagos, financiera o monetaria Crisis tecnológica Crisis de la relación de intercambio Costos de transición de las reformas eco.
Políticos		Disturbios	Incumplimiento político de los programas sociales Golpe de estado
Ambientales		Contaminación Deforestación Desastre nuclear	

Figura 75 Principales fuentes de riesgos. Fuente: Banco Mundial (2000)

Objetivo	Mecanismos informales		Mecanismos formales	
	Individuales y familiares	Colectivos	Basados en el mercado	Públicos
Reducción del riesgo	Prácticas sanitarias preventivas Migraciones Fuentes de ingresos más seguras	Acción colectiva para infraestructura, diques, terrazas Gestión de los recursos de propiedad común		Infraestructuras Políticas: Macroeconómica acertada Activa en relación al mercado de trabajo Ambiental De educación y capacitación De salud pública
Mitigación del riesgo	De cultivos y terrenos De fuentes de ingresos Inversiones en capital físico y humano	Asociaciones ocupacionales Asociaciones de ahorro y crédito rotatorio	Cuentas de ahorro en instituciones financieras Micro-financiamiento	Extensión agrícola Liberalización del comercio Protección de los derechos de la propiedad
Diversificación				
Seguro	Matrimonio y familia ampliada Aparcería Reservas de estabilización	Inversiones en capital social (redes, asociac., rituales, donaciones recíprocas)	Seguro de renta para la vejez Seguro contra accidentes, discapacidades y otros riesgos	Sistemas de pensiones Seguro obligatorio contra riesgos de desempleo, enfermedad y otros.
Super-vivencia tras la crisis	Venta de activos Préstamos de prestamistas Trabajo infantil Reducción del consumo Migraciones estacionales temporales		Venta de activos financieros Préstamos de instituciones financieras	Asistencia social Ayuda laboral Subsidio Fondos sociales Transferencias en efectivo

Figura 76 Mecanismos de gestión de riesgos. Fuente: Banco Mundial (2000)

Preparación	Mitigación	Prevención
Actividades destinadas a reducir la pérdida de vidas y daños materiales, y a llevar a cabo con rapidez y eficacia el socorro, la ayuda y la rehabilitación, siempre que estos sean necesarios	Actividades destinadas a reducir el impacto de un desastre en las comunidades y su entorno	Actividades destinadas a reducir de manera permanente la vulnerabilidad de una comunidad ante las catástrofes y, en caso necesario, reforzar su capacidad para hacer frente a las mismas
Corto plazo	Medio plazo	Medio y largo plazo

Figura 77 Distinción entre preparación, emergencia y prevención. Fuente: Elaboración propia

Están comprendidas dentro de la **preparación** todas aquellas actividades destinadas a reducir la pérdida de vidas y daños materiales, y a permitir llevar a cabo con rapidez y eficacia el socorro, la ayuda y la rehabilitación, siempre que estos sean necesarios (acciones a corto plazo).

La **mitigación** abarca todas aquellas medidas destinadas a reducir el impacto de un desastre en las comunidades y en su entorno (acciones a medio plazo). De forma amplia se asocia la mitigación de desastres a todas las medidas que pueden tomarse antes de que el desastre ocurra, con el fin de reducir sus efectos, incluyendo la preparación y las medidas de reducción de la vulnerabilidad.

La mitigación incluye tanto la planificación como la ejecución de medidas encaminadas a reducir el impacto asociado con riesgos conocidos de procedencia natural o humana, y el proceso de planificación para una respuesta efectiva ante los desastres que ocurran.

La parte más crítica para llevar a cabo la mitigación es comprender la naturaleza de la amenaza, que es diferente según la zona. Por otro lado, la tecnología de detección de amenazas es relativamente nueva. Así, por ejemplo, gran parte de los registros efectuados con instrumentos para detectar movimientos fuertes se obtuvieron en los últimos veinte años, y sólo desde la llegada de la fotografía por satélite ha sido posible rastrear las tormentas tropicales en forma rutinaria.

La mitigación implica no sólo ahorrar vidas y lesiones, y reducir las pérdidas de propiedad, sino también disminuir las consecuencias adversas que causan las amenazas naturales en las actividades económicas e instituciones sociales. Así, la evaluación de la vulnerabilidad es un aspecto crucial en la planificación de una mitigación efectiva.

Por último, la **prevención** consiste en todas aquellas actividades previstas para reducir de manera permanente la vulnerabilidad de una comunidad ante las catástrofes, y en caso necesario reforzar su capacidad para hacer frente a las mismas (acciones a medio y largo plazo).

La lucha contra los desastres debe ser emprendida por todos juntos e involucra la inversión de los sectores público y privado, cambios en las actitudes sociales y mejoras en los hábitos de los individuos. Del mismo modo que la salud pública depende en gran medida de la higiene personal, la protección pública depende de la seguridad personal. Así pues, el tipo de casa que construye un individuo y el sitio que cada uno considera como lugar adecuado para vivir, afecta el potencial para que ocurra el desastre en una comunidad, mucho más que los grandes proyectos de ingeniería para reducir los riesgos de inundación o la estabilización de los desplazamientos de tierras.

De forma general, cabe señalar que en la prevención de desastres podemos insistir de manera significativa en la reducción de la vulnerabilidad.

Un impulso reciente en la cooperación al desarrollo

Secretario General de la ONU creó en abril de 1992 el *Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH)*, con objeto de fortalecer y darle mayor eficacia a los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional en la entrega de ayuda humanitaria. Desde entonces se desarrolla el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP), administrado conjuntamente por el DAH y el PNUD. Sirve como marco dentro del cual los países e instituciones (internacionales, regionales y nacionales) mejoran su capacidad de colaboración en el manejo de emergencias en el contexto de desarrollo. Su objetivo principal es proteger a comunidades expuestas a riesgos y velar por que toda nueva acción sea sostenible y constituya una ayuda para la población a la que se destina.

En la misma dirección, destaca el documento de la Comisión Europea *Linking relief, rehabilitation and Development*, Communication del 30 de abril del 1996, en el que se revisan las políticas hasta ese momento de la UE al respecto, y más recientemente el Banco Mundial (2000) que vincula la gestión del riesgo con la reducción de pobreza a través de eje de "Seguridad". En cualquier caso, todavía hay grandes retos relativos a la gestión (y comprensión) del riesgo y sus vínculos con el desarrollo (Chirstopolos et al. 2001).

XII.c Catástrofes de inicio repentino

Las inundaciones y los terremotos son las catástrofes de inicio repentino que provocan más víctimas; las tormentas y los vientos fuertes, aunque tienen mayor extensión, son menos mortíferos. En el caso de terremotos, en torno al 75% de las muertes son debidas a derrumbes de edificios. En las inundaciones, las muertes ocurren principalmente en torrentes de aguas rápidas o turbulentas.

Según el citado Informe de Cruz Roja (datos referidos a 2000-2001), el número de desastres durante 2001 alcanzó la cifra de 712 y se registraron un total de 39.073 muertos en ellos. La media anual del decenio asciende a 62.000 víctimas mortales, aproximadamente. En el 2001, hubo 170 millones de damnificados por desastres, cifra inferior a la media del decenio que es de 200 millones. En el año 2001 los terremotos afectaron a más gente que cualquier otro año del decenio, concretamente a 19 millones de personas, y la sequía y la hambruna afectaron a más de 86 millones de personas, la mayoría habitantes de Asia central y meridional. Existen bases de datos sobre desastres, como la del Centro Regional de Información sobre Desastres (www.crid.or.cr/crid/esp/) que ofrecen datos actualizados.

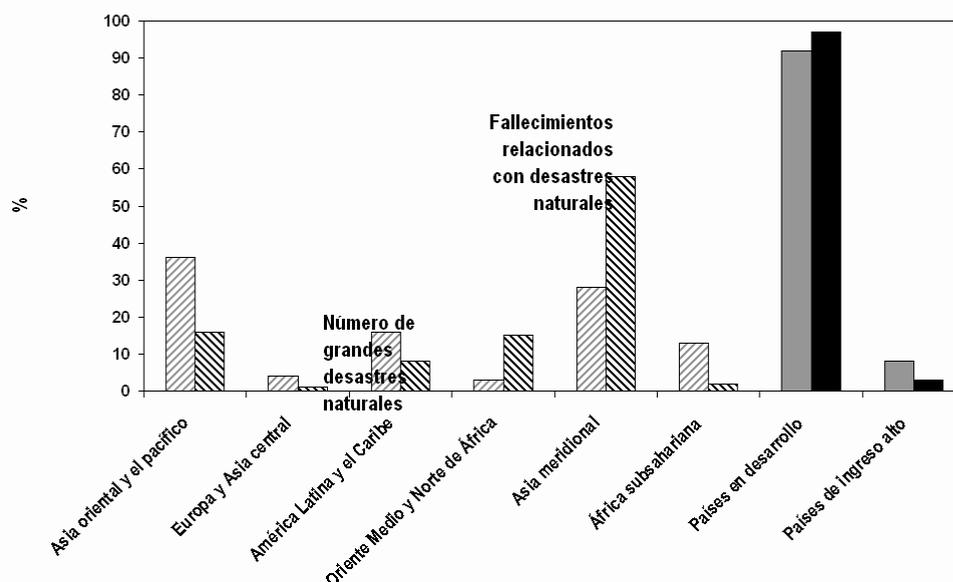


Figura 78 Distribución geográfica del número de desastres naturales y sus víctimas, 1990-1998. Fuente: Banco Mundial 2000.

XII.c.1 Grandes tendencias

El número de desastres geofísicos no ha acusado grandes diferencias, pero en los dos últimos años se ha registrado el número más alto del decenio en lo que respecta a desastres relacionados con el clima (el promedio anual pasó de 200 en el quinquenio 1993 – 1997, a 331 en el quinquenio 1998 – 2003). A lo largo de la década de los 90, los desastres relacionados con el clima fueron los peores, registrándose los siguientes datos:

- Las catástrofes hidro-meteorológicas representaron el 71% del total de vidas que cobraron los desastres.
- La sequía y el hambre representaron el 82 % de los afectados en África, el 48 % en Oceanía y el 35 % en el continente americano.
- Las inundaciones representaron el 69 % del total de Asia, y los temporales, el 36 % en las Américas y el 33 % en Europa.

En el decenio 1992 – 2001, la hambruna fue el desastre más mortífero, ya que 275.000 personas, como mínimo, murieron de inanición. En los últimos 30 años, el impacto de los desastres naturales ha cambiado radicalmente. El número de muertos en desastres naturales descendió de casi 2.000.000 en el decenio de 1970 a menos de 800.000 en el de 1990. Sin embargo, el número de damnificados por dichos desastres se disparó, pasando de más de 700 millones en el decenio de 1970 a casi 2.000 millones en el de 1990.

Estas estadísticas obedecen a motivos complejos que es preciso analizar detenidamente. Por ejemplo, la disminución del número de muertos puede atribuirse en parte a una mejor preparación en previsión de desastres. En 1970, medio millón de personas murieron en el atroz ciclón que se abatió sobre Bangladesh. Después de este cataclismo, el gobierno, con el apoyo de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, inició un Programa de preparación en previsión de ciclones. En el decenio de 1990, gracias a ese programa se pudo evacuar a 2.500.000 personas a refugios de emergencia antes de los ciclones, lo que, con toda probabilidad, les salvó la vida.

Muchos factores pueden contribuir al aumento del número de damnificados por desastres. El perfil de la vulnerabilidad está cambiando. Cada vez más gente va a vivir a zonas urbanas y asentamientos pobres y superpoblados donde queda más expuesta a desastres. Los mecanismos tradicionales de supervivencia van desapareciendo a medida que las familias se fragmentan y las comunidades se dispersan. El deterioro del medio ambiente acrecienta los efectos negativos de inundaciones, temporales o sequías. Si bien es cierto que las medidas de preparación en previsión de desastres ayudan a salvar vidas, la falta de medidas más amplias para disminuir el riesgo tal vez haya contribuido al aumento del número de damnificados por desastres.

Del total de muertos en 2002 a causa de desastres naturales, sólo un 6% vivía en países de alto desarrollo humano, tal como se muestra en la Figura 78. Entre 1992 y 2001, los países de bajo

desarrollo humano representaron un quinto del número total de desastres, pero más de la mitad de la cantidad de muertos. Por otro lado, a lo largo del decenio, la proporción de muertos en distintas clases de desastres varió de un continente a otro. En el continente americano las inundaciones provocaron un 45 por ciento del total de muertos en desastres. En Asia se registró un 58 por ciento del total de muertos a causa de la sequía y la hambruna. En Europa, y a causa de los terremotos, el porcentaje ascendió al 58 por ciento del total. Y las marejadas provocaron en Oceanía un 66 por ciento del total de muertos.

XII.c.2 Costes financieros

A lo largo del decenio, los terremotos fueron los desastres más costosos a escala mundial: 238.000 millones de dólares en daños únicamente, sin contar sus efectos en la economía. Aproximadamente la mitad de esta cifra puede atribuirse a un solo desastre, el terremoto de Kobe, en Japón, en 1995. Globalmente, inundaciones y vendavales fueron casi tan costosos como los terremotos.

Por otro lado, también en el 2002, el monto global de los daños causados por desastres ascendió a 27.000 millones de dólares: más de dos tercios de esa suma corresponde a países de alto desarrollo humano, mientras que los países de bajo desarrollo humano representan tan solo un 0,15% de dicha suma.

El número de muertos en desastres sigue siendo bajo en los países muy desarrollados, pero los costos financieros son altísimos. El motivo principal de esta diferencia reside en el alto valor financiero de la infraestructura de los países desarrollados. En los países pobres, las pérdidas financieras son manifiestas al compararlas con su Producto Interior Bruto (PIB).

Los desastres pueden tener un efecto devastador en el desarrollo de los países más pobres. En Honduras, por ejemplo, el huracán Mitch supuso un retroceso de 20 años en el desarrollo de la economía del país. En 1998, que fue el año de El Niño, el costo de los daños provocados en la infraestructura por las tormentas en Perú, equivalieron al cinco por ciento del Producto Interno Bruto. En 1999, las pérdidas provocadas por los terremotos en Turquía y los deslaves en Venezuela insumieron el 10 por ciento del Producto Interno Bruto de ambos países.

El socorro de emergencia de los donantes del CAD pasó de 4.400 millones de dólares en 1999 (la cifra más alta del decenio) a 3.600 millones de dólares en 2000. Aun así, esta cifra ocupa el segundo lugar en la lista del decenio. El principal donante fue Estados Unidos que aportó un tercio de las donaciones de ayuda de emergencia.

XII.d Ayuda de emergencia

La ayuda humanitaria o de emergencia tiene como objetivo primordial salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano en situaciones de emergencia y de conflicto en las que no se dan las condiciones necesarias para el desarrollo. Tiene, por ello, una función asistencial. Como muestra la Figura 74, la ayuda de emergencia engloba las tareas de rescate y asistencia.

Este tipo de ayuda se enfrenta a las manifestaciones de la vulnerabilidad y no a sus causas, responde a un horizonte inmediato o de corto plazo, y debido a la premura con la que se han de tomar decisiones, se suelen dejar a un lado, por engorrosos y costosos, los elementos habituales en la práctica de la cooperación al desarrollo, como la planificación, los estudios de viabilidad o la participación comunitaria. Estas particularidades tienen especial relevancia en las intervenciones de base tecnológica, dada la prioridad de la asistencia inmediata sobre la voluntad de evitar dependencias a largo plazo, lo que modifica las aportaciones propias del sector de la ingeniería (Davis y Lambert, 2002).

Para comprender mejor las características de la ayuda humanitaria es conveniente conocer el código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, que establece los siguientes puntos:

Lo **primero es el deber humanitario**. El derecho a recibir y brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país. La ayuda humanitaria que prestamos no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.

La **ayuda brindada no está condicionada** por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios, ni por ninguna otra distinción discriminatoria. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades.

La **ayuda no se utilizará para favorecer a una determinada opción** política y religiosa.

Nos empeñaremos en **no actuar como instrumentos de la política exterior gubernamental**.

Respetaremos la cultura y las costumbres locales.

Trataremos de **fomentar la capacidad** para hacer frente a los desastres, fortaleciendo las aptitudes y los medios disponibles a nivel local.

Se buscará la forma de hacer **participar a los beneficiarios** de los programas en la administración de la ayuda de socorro.

La ayuda debe **satisfacer las necesidades básicas** y tratará de **reducir la vulnerabilidad** ante desastres futuros.

Somos **responsables ante aquellos a los que intentamos asistir** y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos.

En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, **reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos**, y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

XII.d.1 Proyecto de la Esfera

El Proyecto de la Esfera, www.sphereproject.org, es un programa del Comité Directivo de Respuesta Humanitaria y de InterAction, con la participación de *Voluntary Organisations in Co-operation in Emergencies* (VOICE), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA). El proyecto se puso en marcha en 1997 con el objetivo de mejorar la calidad de la asistencia que se presta a las personas afectadas por desastres y acrecentar el grado de responsabilidad del sistema humanitario en relación con las intervenciones en casos de desastre; y se basa en dos convicciones fundamentales: Primera, es preciso adoptar todas las medidas posibles para aliviar los sufrimientos humanos causados por los conflictos y calamidades; y segunda, quienes se han visto afectados por un desastre tienen derecho a una vida digna y, en consecuencia, derecho a la asistencia.

El proyecto ha desarrollado una Carta Humanitaria y un conjunto de Normas Mínimas universales. Este proyecto, que se basa en el trabajo práctico y colaborativo, es de especial importancia en la situación actual en la que determinados gobiernos tratan de convertir la ayuda humanitaria en una parte de las acciones militares de los ejércitos.

La Carta Humanitaria

La piedra angular del proyecto es la Carta Humanitaria. En ella se enuncian los principios fundamentales que gobiernan la acción humanitaria y se definen las responsabilidades jurídicas de los Estados y las partes a fin de garantizar el derecho a la asistencia y la protección. Cuando los Estados no pueden responder, están obligados a permitir la intervención de organizaciones humanitarias.

Se basa en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, el derecho internacional relativo a los Derechos Humanos, el derecho de los refugiados, y el "Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales".

La Carta Humanitaria afirma la importancia fundamental de los tres principios siguientes.

El derecho a vivir con dignidad. Está inscrito en las disposiciones jurídicas relativas al derecho a la vida, a un nivel de vida decoroso y a la protección contra penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. (Véanse los artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

La **distinción entre combatientes y no combatientes**. Esta distinción sirve de base a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Este principio fundamental se vulnera de forma creciente, como atestigua el enorme aumento de la proporción de bajas civiles durante la segunda mitad del siglo XX. El hecho de que a menudo se aluda a los conflictos internos atribuyéndoles el carácter de guerra civil no debe hacer olvidar la necesidad de distinguir entre quienes participan activamente en las hostilidades y los civiles y otras personas (incluidos los enfermos, heridos y prisioneros) que no intervienen directamente en ellas. En virtud del derecho internacional humanitario, los no combatientes tienen derecho a protección y deben gozar de inmunidad ante los ataques.

El **principio de no devolución**. Conforme a este principio, ningún refugiado podrá ser devuelto a un país donde su vida o su libertad puedan estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas para creer que pueda correr peligro o ser sometido a tortura. (Véase el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

Las Normas Mínimas

Las Normas Mínimas pretenden hacer efectivos los derechos y principios establecidos en la Carta Humanitaria. Se definen en las siguientes cinco áreas básicas de la asistencia humanitaria:

Abastecimiento de Agua y Saneamiento

- Comprensión cabal de la situación de emergencia y análisis de los riesgos y las necesidades en materia de salud concernientes al abastecimiento de agua y el saneamiento.
- La población afectada por un desastre debe tener la oportunidad de participar en la formulación y ejecución del programa de asistencia.
- Todas las personas deben tener acceso seguro a una cantidad de agua suficiente para beber y cocinar y para la higiene personal y doméstica. Los puntos públicos de abastecimiento de agua deben estar lo suficientemente cerca de los refugios.
- Se ha de garantizar la calidad del agua.
- La población debe disponer de instalaciones y enseres adecuados para recoger, almacenar y utilizar el agua.
- Las personas deben disponer de un número suficiente de letrinas higiénicas, seguras y cómodas, y situadas lo bastante cerca de sus viviendas.
- La población debe vivir en un medio que esté aceptablemente exento del riesgo de erosión hídrica y de aguas estancadas.

Nutrición

- Comprensión cabal de la situación básica en materia de nutrición y de las condiciones que pueden crear riesgos de malnutrición.
- Vigilancia y evaluación del buen funcionamiento del programa de nutrición.
- Deben satisfacerse las necesidades nutricionales de la población.
- Garantía de calidad e inocuidad de los alimentos.
- Debe reducirse la mortalidad, la morbilidad y el sufrimiento relacionados con la malnutrición grave.

Ayuda Alimentaria

- Comprensión cabal de las condiciones que crean riesgos de inseguridad alimentaria.
- El método de distribución de alimentos debe ser equitativo y adecuado a las condiciones locales.

Refugios y Planificación de Emplazamientos

- Las personas deben disponer de suficiente espacio cubierto para protegerse de las inclemencias del clima. Deben gozar de condiciones adecuadas de abrigo, ventilación, seguridad e intimidad para asegurar su dignidad, salud y bienestar.
- El emplazamiento debe ser apropiado para albergar el número de personas de que se trate.

Servicios de Salud

- El sistema de información sanitaria debe recoger con regularidad datos pertinentes sobre la población, enfermedades, traumatismos, condiciones ambientales y servicios de salud a fin de detectar los principales problemas de salud.
- Vacunación adecuada.
- Se debe vigilar la aparición de enfermedades transmisibles.

- La atención de salud en las situaciones de emergencia debe ajustarse a los principios de la atención primaria de salud (APS).

Se elaboraron utilizando amplias redes de expertos en cada uno de los sectores y representan un notable consenso entre un amplio espectro de organismos. Las normas mínimas especifican los niveles inexcusables que deben alcanzarse, y están acompañadas por indicadores clave, que permiten verificar si se ha cumplido la norma, notas de orientación, que incluyen aspectos concretos que es preciso considerar al aplicar la norma en diferentes situaciones, y apéndices, con más información de interés y bibliografía seleccionada. La mayoría de las normas, y los indicadores que las acompañan, no son nuevos, sino que reúnen y adaptan los conocimientos y la práctica existentes.

Sirva de ejemplo la primera norma relativa al abastecimiento de agua: Acceso al agua y cantidad disponible. El texto de la norma afirma "Todas las personas deben tener acceso seguro a una cantidad de agua suficiente para beber y cocinar y para la higiene personal y doméstica. Los lugares públicos de abastecimiento de agua deben estar lo suficientemente cerca de los refugios para posibilitar el consumo de la cantidad mínima de agua indispensable" y dispone de cuatro indicadores clave: 1) Se recoge un mínimo de 15 litros de agua por persona por día. 2) El caudal en cada punto de abastecimiento de agua es de 0.125 litros por segundo como mínimo. 3) Hay como mínimo un lugar de abastecimiento de agua para cada 250 personas. 4) La distancia desde cualquier refugio hasta el lugar de abastecimiento de agua más cercano no excede los 500 metros.

Alcance y limitaciones

La capacidad de los organismos para cumplir las Normas Mínimas depende de una serie amplia de factores, algunos de los cuales está en sus manos controlar, mientras que otros, como los de índole política o de seguridad, escapan a su control. Son de especial importancia:

- La medida en que los organismos tengan acceso a la población afectada.
- La medida en que los organismos cuenten con el consentimiento y la cooperación de las autoridades competentes.
- La medida en que los organismos puedan operar en condiciones de seguridad razonables.
- Disponer de suficientes recursos financieros, humanos y materiales.

Mientras que la Carta es una declaración general de principios humanitarios, con las Normas Mínimas no se pretende abordar el espectro completo de los problemas o las acciones humanitarias:

- Primero, las Normas no comprenden todas las formas posibles de asistencia humanitaria apropiada.
- Segundo, y más importante aún, las Normas no se refieren a la problemática más amplia de la protección humanitaria.

Los organismos humanitarios se enfrentan a menudo a situaciones en las que la acción o la obstrucción humanas amenazan el bienestar o la seguridad fundamentales de comunidades enteras o de sectores de una población, hasta el punto de constituir violaciones del derecho internacional. Éstas pueden adoptar la forma de amenazas directas al bienestar de las personas o sus medios de supervivencia, o a su seguridad. En situaciones de conflicto armado, la preocupación humanitaria primordial será proteger a las personas contra tales amenazas.

En el Proyecto de la Esfera no se detallan estrategias ni mecanismos globales para conseguir el acceso y la protección. Sin embargo, es importante destacar que la forma de la asistencia de socorro y la manera en que se presta pueden tener repercusiones considerables (positivas o negativas) en la seguridad de la población afectada.

En la Carta Humanitaria se reconoce que los intentos de prestar asistencia en situaciones de conflicto pueden contribuir eventualmente a que aumente la vulnerabilidad de los civiles a los ataques, o a que una o varias partes beligerantes logren ventajas imprevistas, y los organismos se comprometen a reducir al mínimo tales efectos adversos de sus intervenciones en la mayor medida posible.

Es obvio que la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas no resolverán todos los problemas que plantean las intervenciones humanitarias ni pueden tampoco impedir todos los sufrimientos humanos. Lo que sí ofrecen es una herramienta para que los organismos humanitarios mejoren la eficacia y la calidad de su asistencia y de ese modo aporten un cambio significativo a la vida de las personas afectadas por un desastre.

XII.d.2 De la emergencia a la reconstrucción

En las situaciones de emergencia, tras las tareas inmediatas de rescate y asistencia, se inician las tareas de rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras. Estas acciones, que se desarrollan a medio plazo (meses y años después de la crisis) son normalmente definidas y financiadas cuando el impacto de la emergencia sobre la opinión pública es mayor. Dado el elevado efecto de las políticas de reconstrucción sobre las opciones de desarrollo futuro y las escasas oportunidades de contar con financiación externa para el impulso de las mismas en condiciones normales, es fundamental vincular estas políticas con los procesos de desarrollo de las comunidades y sociedades afectadas.

Los esfuerzos de reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres deben ser juzgados, no tanto en función de la rapidez con que serán restituidas las infraestructuras que pueden ser destruidas otra vez por las próximas catástrofes, sino por la contribución a la reconstrucción duradera de las comunidades afectadas. Así, por ejemplo Cruz Roja advierte de que reconstruir exactamente de la misma manera como estaba antes del desastre devuelve al punto de partida, pero no contribuye a minimizar el riesgo ante ocasiones futuras. Del mismo modo, para que la ayuda para la reconstrucción sea más eficiente, ésta debe enfocarse a fortalecer la economía local, por ejemplo mediante la contratación de mano de obra y recursos locales, en lugar de contratar bienes, servicios y consultores extranjeros, con tal de que el dinero de la donación circule y reactive la economía local.

Así, cuanto mayor es la autosuficiencia menor es la vulnerabilidad a los desastres. El monocultivo, por ejemplo, es uno de los factores que impide enfrentar en mejores condiciones las catástrofes. En 1998, el impacto del huracán Mitch en la economía hondureña representó un recorte drástico de las fuentes de ingresos del país por el aniquilamiento de las plantaciones de banano, el principal producto de exportación. Ante ello se impone la diversificación en lugar de la especialización, la producción para el consumo, no para la exportación, y la redistribución de la tierra fértil para incrementar la seguridad alimentaria y financiera. Reducir la pobreza es el mejor medio de reducir el número de muertos.

XII.d.3 Desarrollo y actuaciones de emergencia

La vinculación entre actuaciones emergencia y programas de desarrollo es reciente. Con anterioridad los planificadores del desarrollo tenían la esperanza de que no ocurriesen desastres, o que si ocurrían fuesen gestionados correctamente con ayuda de los países donantes y las organizaciones. Por otro lado los desastres eran vistos en el contexto de las actuaciones a corto plazo, y los lugares afectados por desastres eran demasiado frágiles para iniciar actuaciones de desarrollo que implicasen cambios o implicaciones institucionales. Y por último los programas de desarrollo no eran evaluados desde la perspectiva de su influencia en la vulnerabilidad de las poblaciones. Actualmente se considera que esta relación tiene cuatro implicaciones de variado signo:

Relación negativa desastres – desarrollo

- Los desastres retardan los programas de desarrollo destruyendo años de iniciativas. Las mejoras en infraestructuras de transportes y de comunicación pueden ser destruidos por las inundaciones o los terremotos.
- Los programas de desarrollo pueden aumentar la vulnerabilidad en un área con amenazas de catástrofes. Un aumento no sostenible de las actividades de ganadería puede producir un exceso de pastoreo que contribuya a la desertificación y la vulnerabilidad hacia la hambruna.

Relación positiva desastres – desarrollo

- La reconstrucción después de un desastre significa oportunidades importantes para iniciar programas de desarrollo. Un programa de autoconstrucción de vivienda post-terremoto puede enseñar nuevos oficios, reforzar los lazos comunitarios y retener inversiones que de otra forma irían a grandes constructoras extranjeras.
- Los programas pueden ser diseñados para disminuir el riesgo de desastres. Proyectos de viviendas elaborados bajo códigos de construcción adecuados a los fuertes vientos permitirán menos destrucción en la próxima tormenta tropical.

XIII PROYECTOS DE COOPERACIÓN

En este último tema se aborda la descripción de los Proyectos de Cooperación al Desarrollo (PCD), que son, en la práctica, la vía preferente de materializar e implementar acciones de cooperación al desarrollo. Por PCD entendemos un conjunto de acciones de carácter puntual, localizadas geográfica y temporalmente que, debidamente planificadas, persiguen un objetivo concreto previamente establecido para el inicio, apoyo o promoción del proceso de desarrollo de un determinado grupo de personas, mediante la colaboración en condiciones de igualdad entre varios actores (Ferrero, 2003).

Como cualquier otro tipo de proyecto, los PCD pueden ser descompuestos en una serie de fases, aunque, en este caso es de especial interés la visión cíclica de las fases así como la estructuración de los proyectos en programas de cooperación a largo plazo. Se incluye también una descripción de la principal herramienta para gestionar los PCD: el Enfoque del Marco Lógico (ver Beaudoux et al., 1992, Gómez y Sainz, 1999, Comisión Europea, 2001, Camacho et al., 2001, así como los dos manuales de IUDC de 1997). La utilidad de dicha herramienta se debe a que permite una definición sólida y coherente de la intervención, más allá de las actividades concretas a realizar, así como el monitoreo de la misma a lo largo de su ciclo de vida. Para una visión genérica acerca del trabajo por proyectos en ingeniería se recomienda el libro de Lewis (1995). Para profundizar en diversos aspectos relativos a los PCD se recomiendan los informes del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (OED).

XIII.a Procesos de desarrollo

Cuando se ejecutan proyectos de desarrollo en países del Sur el objetivo último debe siempre ser el desarrollo humano de aquellas comunidades más desfavorecidas. Pero, a menudo, este objetivo queda relegado al olvido, con el riesgo de ignorar a las personas y centrarse en la mera ejecución del proyecto como un fin en sí mismo. Una reflexión sobre cómo contribuir de la mejor manera al objetivo de promoción del desarrollo humano conduce a las siguientes conclusiones:

Las **personas beneficiarias** deben jugar en todo momento un **papel central** en el proyecto, no sólo por motivos de eficiencia y efectividad del proyecto, sino por principios éticos.

Las **comunidades** con las que se trabaja son **fundamentales para el éxito y la sostenibilidad** de la actuación, y constituyen algo más que la simple suma de los individuos que las componen.

El proyecto no sólo deberá **tener en cuenta** el ámbito personal y el de la comunidad, sino que deberá considerar también **el contexto** geográfico, político, económico y social.

Por otro lado, el desarrollo humano es un proceso fundamentalmente participativo por lo que los PCD deben constituir en sí mismos procesos inclusivos y participativos. La participación es valiosa tanto desde un punto de vista instrumental como de fin en sí misma. Como instrumento permite:

Identificar los problemas reales tal como los viven los beneficiarios.

Proponer soluciones contextualmente adaptadas y con un mayor nivel de aceptación e implicación por parte de los beneficiarios. La imposición de soluciones desde fuera corre el riesgo de no proveer soluciones adecuadas.

Reducir costes mediante la aportación de recursos de los beneficiarios al proyecto.

Y es valiosa en sí misma, ya que:

Ayuda a reforzar y potenciar las capacidades de las personas beneficiarias del proyecto (se parte del principio ético de que toda persona debe ser coparticipante protagonista de su desarrollo personal).

Refuerza el tejido social, potencia la colaboración intra-comunitaria e incentiva la responsabilización de la comunidad de sus propios problemas y limitaciones. En definitiva, genera capital social.

Refuerza y potencia la auto-estima individual y colectiva de la comunidad beneficiaria.

Aun poniendo el énfasis en la misión (el desarrollo de las personas) y la participación, una correcta gestión de las actuaciones en el Sur es fundamental. Sin abogar por un enfoque tecnócrata, la cooperación internacional requiere de una óptima gestión por los siguientes motivos:

Una buena gestión permite alcanzar mejor la misión. La mayor eficacia de las intervenciones bien gestionadas es fruto de la mayor capacidad de análisis, estructuración y conceptualización de las herramientas de gestión. La eficacia permite, además, reforzar las ventajas ya existentes en la comunidad, ayudando a hacer sostenibles las actuaciones.

La eficiencia del proyecto también se ve potenciada, ya que las herramientas de gestión permiten aprovechar mejor los recursos (económicos, sociales, humanos, etc.) y así poder ampliar el alcance de las actuaciones con la misma cantidad de recursos. De esta manera no sólo se utilizan de manera más eficiente los recursos, sino que, además, permite trabajar mejor en la consecución de la misión.

XIII.a.1 Escalas de intervención

Cuando una organización (de cualquier índole) decide actuar en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, debe decidir a qué escala lo va a hacer: Meta (internacional), macro (estatal), meso (regional) y micro (local o comunitario). No es habitual que una misma organización intervenga a diferentes niveles a la vez. Esto no está contrapuesto con la necesidad de analizar y prever los efectos de las actuaciones a todos los niveles. Centrar la intervención en un ámbito específico no debe en absoluto hacer que se ignoren los otros. Esto es así porque los diferentes niveles determinarán el éxito o fracaso de las intervenciones como un todo indisoluble. Así pues, un proyecto debe centrarse en un nivel específico de actuación, pero sin ignorar los otros niveles.

Por ejemplo, actuar a un nivel macro, como puede ser el de la reforma político-administrativa estatal que busca la descentralización política, debe hacerse teniendo en cuenta el nivel meso (capacidades organizativas de los ayuntamientos, organizaciones regionales etc.), y también a nivel micro: el capital humano actual de los empleados y ciudadanos del país. De la misma manera, los proyectos que busquen el desarrollo de personas y comunidades a nivel micro deben enmarcarse dentro de la situación meso y macro de la zona. Por este motivo, se utilizan herramientas no sólo participativas de carácter individual y comunitario, sino que, además, se incorpora un análisis del entorno, a través, por ejemplo del análisis de participación que se expone posteriormente.

XIII.a.2 Fortalecimiento institucional

En los nuevos modelos de desarrollo, el ámbito público ya no pertenece exclusivamente al Estado, sino que debe ser compartido entre el Estado y la sociedad, en sus múltiples formas de organización. Es lo que los actores de la cooperación llaman la transición hacia modelos de desarrollo basados en la noción central de gobernabilidad, que se fundamenta en la complementariedad y el partenariado entre todos los actores sociales (ver la Figura 79).

En la práctica, tal como lo definen algunas agencias bilaterales de cooperación, el fortalecimiento institucional puede concebirse como un proceso por el cual los individuos, las organizaciones y los sistemas sociales aumentan sus capacidades y su cometido con relación a los objetivos, a los recursos financieros y humanos y al entorno en general. Los principios inherentes al concepto que deberían servir como guías para las actuaciones de cooperación en este ámbito son:

La idea de **proceso**.

Reforzar capacidades ya existentes.

Análisis multidimensional.

Participación directa de las personas y organizaciones implicadas.

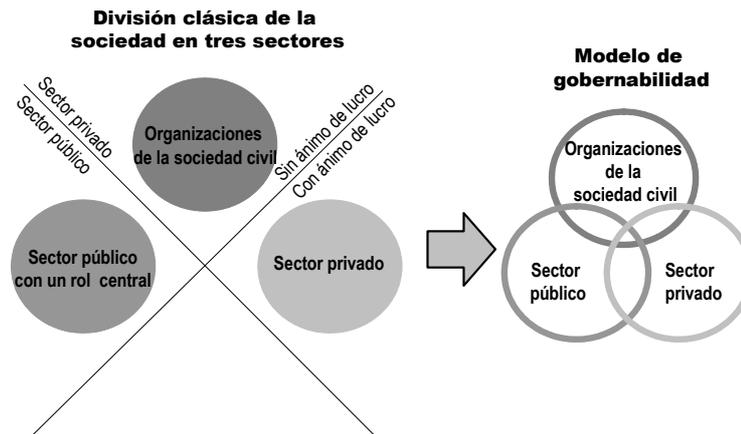


Figura 79 Modelo de gobernabilidad. Fuente: Elaboración propia

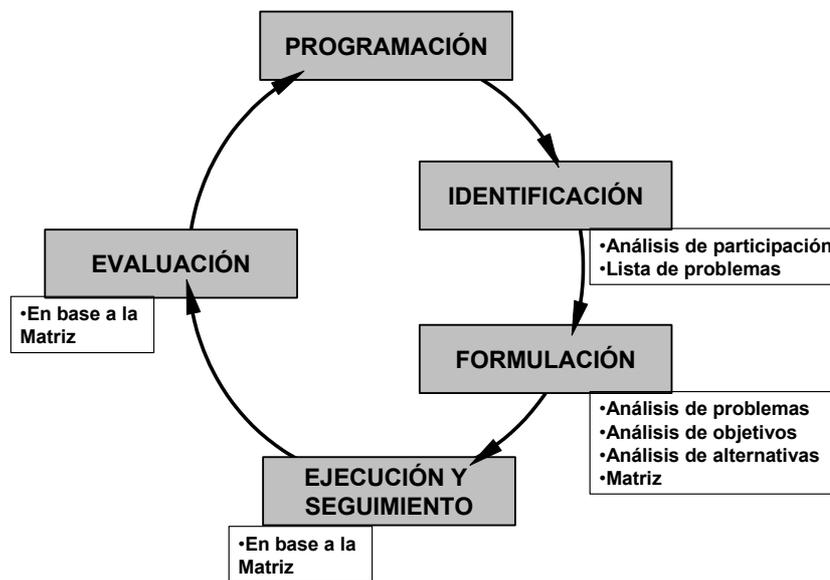


Figura 80 El ciclo del proyecto y los instrumentos de análisis y seguimiento. Fuente: Elaboración propia.

La importancia del entorno.

Necesidad de **flexibilidad y capacidad de adaptación**.

Integrar sistemas de **medición y verificación**.

Asistencia técnica orientada a la **facilitación de procesos**.

El objetivo de un programa de fortalecimiento institucional local debe ser la mejora de la gobernabilidad local. Ésta incluye dos dimensiones: La política y la técnica.

En el **campo político**, el fortalecimiento institucional se refiere a la representación y la participación de todos los actores implicados en el proceso. No puede realizarse mediante cambios planificados de antemano, ni tampoco desde el exterior, como una imposición; sólo puede resultar de: 1) Un proceso consensuado y gradual de aprendizaje social colectivo por parte de todos los actores implicados. 2) Acciones con potencial para contribuir a aumentar el compromiso y la cultura cívica. 3) Comprensión multisectorial y fortalecimiento de la interacción y cooperación entre los actores locales. 4) Estrategias descentralizadas.

En el **campo técnico**, en cambio, el fortalecimiento institucional se refiere a la mejora de la definición, gestión y monitoreo de las políticas y programas locales, y tiene como objetivo el incremento de

los siguientes factores: Eficiencia, eficacia, transparencia, accesibilidad, responsabilización, y rendición de cuentas de los diferentes grupos implicados.

XIII.b Fases del proyecto

En los PCD se distinguen una serie de fases, que aquí agruparemos en: Programación, identificación, formulación, ejecución y evaluación (ver esquema de la Figura 80).

Programación

La programación consiste en la definición de las orientaciones y principios generales que guiarán el PCD que llevará a cabo una determinada organización. En esta fase se deben analizar el entorno general en el que se pretende actuar (los problemas y las potencialidades del país o sector en cuestión), las acciones llevadas a cabo por otros donantes, así como las capacidades y la cultura de la organización impulsora.

De acuerdo con este análisis, la organización determinará el ámbito sectorial en el que pretende actuar, así como las temáticas que serán de su interés. La programación, por tanto, se enfoca en un nivel estratégico, mientras que el resto del ciclo del proyecto se centrará en aspectos operativos (nivel operacional).

Las decisiones que se deben tomar durante la fase de programación están asociadas a:

La definición de los **objetivos generales** del proyecto que llevará a cabo la organización.

La **coherencia del proyecto con el entorno** en el que se enmarca.

La **coherencia del proyecto con los recursos** al alcance de la organización.

El análisis de la **interacción entre el proyecto y los valores, las expectativas y la distribución de poder** dentro de la organización.

La definición de las **líneas de trabajo** a seguir por la organización a **largo plazo**.

La formulación del proyecto es concreta y específica para cada proyecto en particular y deberá definir los objetivos y resultados que se quieren alcanzar y las actividades a realizar. La programación, en cambio, no llega a un nivel de detalle tan concreto como para definir las actividades que se deberán llevar a cabo, ya que analiza la situación desde una perspectiva amplia (como por ejemplo todo un país o un sector de intervención) y puede ser aplicable a toda una organización o departamento (por ejemplo el departamento de cooperación internacional, o el de África Oriental).

Cuando se lleva a cabo la programación es necesario tener en cuenta cuatro grupos de factores principales: el entorno, los otros actores, la propia cultura organizacional y las propias capacidades. Los dos primeros son factores que no dependen de la organización en cuestión (exógenos), mientras que los otros dos sí dependen de ella (factores endógenos).

Es determinante programar en función del entorno en el cual pretendemos realizar nuestros proyectos, para poder garantizar su viabilidad y sostenibilidad. También se debe analizar a los otros actores importantes que pueden afectar nuestro proyecto o a los que pueda afectar nuestro proyecto. Estos actores pueden ser organizaciones públicas del Sur, del Norte y otras agencias u ONGD. Necesitaremos el apoyo, o como mínimo la autorización para actuar, de las administraciones públicas del país en el cual queramos trabajar. También deberemos contemplar qué actuaciones, cómo y dónde están realizando otras organizaciones de cooperación. Obviamente, también tendremos en cuenta a las comunidades en las que decidamos trabajar.

Al definir la estrategia de intervención, además de tener en cuenta factores exógenos, también debemos considerar las características de nuestra organización. Por un lado debemos considerar las capacidades que posee nuestra organización, para definir campos y métodos de actuaciones coherentes con ellas. Por otro lado, las líneas de actuación también deberán ser coherentes con la cultura organizacional de nuestra organización, con los valores explícitos e implícitos de ésta y con la manera de entender la cooperación.

La definición de las líneas estratégicas contemplará, como mínimo, la definición y justificación de la localización geográfica donde actuar (el país, el ámbito de interés: rural, urbano, zonas desestructuradas, etc.) y la de los actores indispensables para llevar a cabo dichas acciones (necesidad de contar o no con contrapartes locales, instituciones públicas, municipalidades, universidades, cooperantes del Norte, etc.).

Identificación

La identificación es la primera fase de un proyecto y constituye su momento germinal y de gestación. Es la fase en la que se concibe la propuesta inicial del proyecto. El objetivo de esta fase es determinar qué acciones, de entre todas las posibles, son acertadas y realistas. Los PCD suelen arrancar de la expresión de una solicitud. Esta solicitud puede presentarse bajo las formas más diversas. A veces son simplemente ideas, deseos de un grupo de personas. En otras ocasiones se presenta de manera más elaborada. Esta solicitud puede provenir de una organización de base o de una organización de apoyo (en el siguiente módulo explicaremos este tipo de organizaciones). En definitiva, suele presentarse esta solicitud como una serie de ideas y sugerencias poco elaboradas. El objetivo de esta fase de identificación será concretar estas ideas.

En primer lugar se deberá identificar a los actores principales involucrados en la comunidad en la que queremos actuar. Estos son tanto los afectados como los que puedan afectar al posible proyecto. También se debe valorar el poder y la capacidad de influencia de cada grupo de interés, para así poder garantizar la participación activa de las más desfavorecidos y menos poderosos. En segundo lugar, debemos identificar las necesidades presentes en la comunidad.

Una consideración a tener en cuenta tanto en esta fase de identificación como en las sucesivas etapas de un PCD es la implicación de los diversos actores participantes, especialmente los actores locales. Pero a la hora de identificar las necesidades o problemas presentes en la comunidad, la implicación de todas las partes es fundamental para garantizar que las necesidades identificadas sean aquellas que realmente identifica la comunidad local. Si no, corremos el riesgo de identificar las necesidades según nuestra perspectiva ajena a la situación local y que por lo tanto no se corresponden con las necesidades que percibe la propia comunidad.

Desde el punto de vista de actuaciones con fuerte componente de ingeniería en su formulación, es necesario incluir en la identificación los elementos necesarios para poder perfilar adecuadamente las alternativas técnicas más verosímiles. En algunas situaciones se segrega parte de este trabajo en anteproyectos (proyectos con el nivel de detalle justo para discriminar entre tipologías generales de solución) y estudios técnicos de detalle de apoyo a las decisiones.

Formulación

En la fase de formulación (también llamada fase de diseño, preparación o instrucción), se examinan todos los aspectos importantes del proyecto, teniendo en cuenta las líneas estratégicas definidas en la fase de programación y los puntos de vista de las principales partes interesadas. Los beneficiarios y las demás partes interesadas deben participar de forma activa en la descripción detallada del proyecto. Durante esta fase, se deberían elaborar planes de trabajo elaborados y calendarios de actividades y de recursos. De aquí resultará la decisión de proponer un determinado esquema de financiación, punto que se presenta posteriormente.

El objetivo final de la formulación es organizar los medios disponibles, y los que quedan por buscar, para realizar las acciones identificadas y consideradas viables y realizables. En esta fase se definen:

El **objetivo específico** que nuestro proyecto pretende alcanzar.

Las **actividades** que debemos realizar para alcanzarlo.

Los **recursos** que necesitaremos para realizar dichas actividades.

El objetivo específico del proyecto se debe definir en función de los problemas y necesidades identificadas. Por tanto, esta fase requiere de una amplia participación para que los que sufren los problemas, la comunidad local, sean los que aporten las posibles soluciones. La lógica debe ser de abajo a arriba. Es decir, la comunidad define sus necesidades y, posteriormente, define el objetivo a alcanzar. Una vez se dispone del objetivo a perseguir, se deben definir las actividades a realizar para

alcanzarlo y los recursos necesarios para llevarlas a cabo, de forma que configuren un plan de actuación coherente y completo en sí mismo.

Ejecución y seguimiento

En esta fase los recursos convenidos se utilizan para ejecutar las actividades planificadas con tal de alcanzar el objetivo específico.

En paralelo a la ejecución de las actividades, se deberá hacer el seguimiento del proyecto. El seguimiento es un proceso continuo de recogida y tratamiento de los datos, y puede ser definido como una actividad esencialmente interna a la ejecución de una acción. Se monitorea el avance real del proyecto a fin de que éste se pueda adaptar a los posibles cambios contextuales. Este proceso permite descubrir anomalías durante la ejecución, brindar correcciones y reorientaciones técnicas de la acción. Además, el seguimiento actúa como medio de control que permite verificar si un dato recopilado se corresponde con las previsiones previamente realizadas.

Evaluación

Esta fase consiste en la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto en curso o terminado. Se trata de determinar la validez de los objetivos fijados en la formulación y su grado de realización, así como la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad del proyecto ejecutado. La evaluación se lleva a cabo por motivos de rendición de cuentas ante los donantes, para aprender de los éxitos o fracasos de los propios proyectos y así poder incorporar mejoras en las siguientes programaciones y formulaciones, y, finalmente, la evaluación se puede entender simplemente como una herramienta de gestión del seguimiento del proyecto. Dependiendo del motivo de fondo por el cual evaluemos el proyecto, la temporalización de la evaluación variará.

Se puede realizar una evaluación durante la ejecución (evaluación a término medio o intermedia), al final de un proyecto (evaluación final), o después de pasado un tiempo su conclusión (evaluación ex post). En el primer caso, la evaluación se hace para adaptar la orientación del proyecto. Según esta evaluación podemos decidir continuar, rectificar o acabar con el proyecto. Por tanto el motivo de fondo de este tipo de evaluación es el de gestionar o seguir el proyecto. En el segundo caso, se pretende hacer una rendición de cuentas. Mientras que en el tercer caso, la evaluación ex post, se evalúa para sacar enseñanzas para los proyectos futuros y la programación futura. Al final de esta evaluación, pues, deberán formularse recomendaciones y conclusiones que puedan ser integradas en la programación y la ejecución de proyectos comparables en el futuro.

XIII.c Programas y estrategias

Una vez finalizada la evaluación ex post volvemos a la programación, donde incorporaremos las lecciones aprendidas. Por tanto, hemos cerrado el ciclo del proyecto. Ahora bien, una organización puede estar realizando a la vez varios proyectos relacionados y coherentes entre sí. En tal caso, la programación se elaborará a partir de la evaluación de todos estos proyectos. Por lo tanto, la programación se irá redefiniendo progresivamente en función de los resultados de estas evaluaciones. A su vez, cabe señalar que todos los proyectos serán diseñados de acuerdo con esta programación, que acabará siendo común y única para todos ellos, ver Figura 81. Llamaremos programa a una serie de proyectos con un objetivo global común.

Los programas pueden estar definidos en función de su localización geográfica o según su campo sectorial de actuación. En el primero de los casos, el programa geográfico, los proyectos comparten aproximaciones y objetivos generales, aunque luego cada proyecto tenga un objetivo específico que haga referencia a distintos sectores. En el caso de programas sectoriales, el objetivo global hace referencia al sector en cuestión, y todos los proyectos, independientemente de su localización, comparten este objetivo global y tienen estrategias de intervención comunes.

Financiación

La financiación puede articularse por proyectos, una vez ya están formulados y antes de entrar en la fase de ejecución, o por programas, agrupando diversas actuaciones coherentes entre sí de forma planificada en la fase de programación. El segundo caso es el habitual en organizaciones con un volumen de actuación elevado.

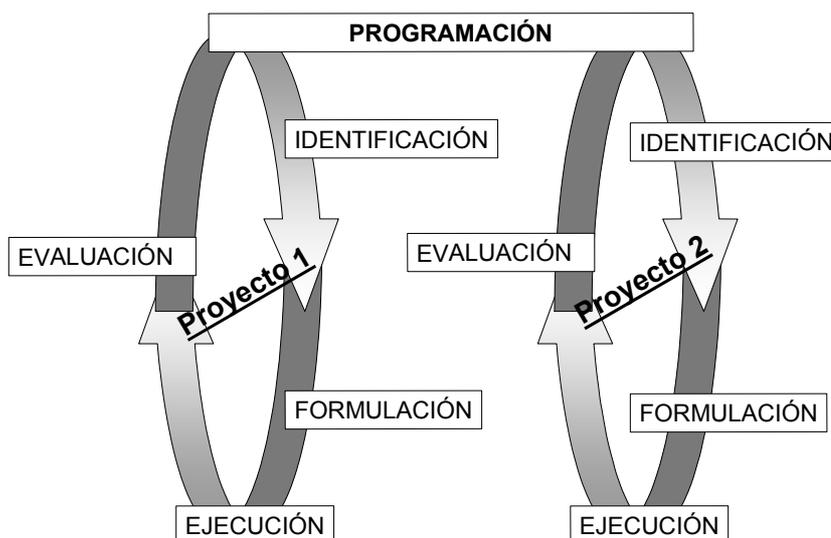


Figura 81 Programación común para proyectos distintos. Fuente: Elaboración propia.

Sean proyectos o programas, habitualmente se acude a entidades financiadoras públicas para conseguir los recursos necesarios. En algunos casos las ONGD de gran volumen y presupuesto pueden permitirse la financiación con recursos propios de determinados proyectos, pero son los menos. Se debe destacar, además, que tanto la coyuntura actual de incremento de organizaciones y estancamiento de recursos públicos como los criterios de independencia financiera y política, recomiendan potenciar la diversificación de las fuentes de ingresos.

Los principales financiadores son los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, la OMC y organizaciones de las Naciones Unidas, entre las que podemos destacar el PMA, la OMS y el PNUD; la Unión Europea, donde podemos destacar: La cooperación internacional (p.ej. FED, MEDA, etc.), la co-financiación a ONL europeas (p.ej. Línea presupuestaria B7-6000), las financiación de proyectos de emergencia (ECHO) y las financiaciones específicas de las respectivas Direcciones Generales; la administración pública española, estatal, como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y local, como las autonomías o los ayuntamientos; empresas y organizaciones no lucrativas con fondos propios.

Claramente, el tipo de financiador de un proyecto variará según la escala de la intervención (meta, macro, meso y micro). La Unión Europea, los organismos internacionales y los Estados suelen financiar intervenciones meta, macro y meso, mientras que los fondos para intervenciones micro suelen provenir de administración regionales y locales y de entidades privadas.

Cabe destacar que en los países pobres, donde la mayoría de la población se encuentra con dificultades a la hora de acceder a fuentes de financiación por carecer de avales y garantías de devolución, han surgido fuentes alternativas de financiación para facilitar el acceso al crédito a las iniciativas micro-empresariales y de autoempleo, a los agentes de la economía informal, a las mujeres y grupos marginalizados, etc. Algunos de los actores que impulsan este tipo de banca, como por ejemplo las cooperativas de crédito y ahorro, pueden ser de especial relevancia como participantes activos de los propios proyectos de desarrollo.

XIII.d Enfoque del marco lógico

Tanto las principales agencias de cooperación como el conjunto de organizaciones que participan en las acciones de desarrollo coinciden en la necesidad de ir perfeccionando, mediante propuestas concretas, las metodologías utilizadas en el ciclo de proyecto. El hecho de que los resultados de los PCD sean bastante intangibles determina que sea muy importante contar con una herramienta útil que permita estructurar y concretar los proyectos, para después proceder a su evaluación.

Con este propósito, se han venido desarrollando metodologías de gestión específicas para determinar que acciones realizar en las diversas fases de un proyecto. En 1992, la Comisión Europea adoptó la "Gestión del Ciclo de Proyecto", un conjunto de herramientas de diseño y de gestión de los

proyectos, basadas en el método de análisis del Marco Lógico, un instrumento desarrollado en los años 70 y utilizado desde entonces, con diferentes variantes y modificaciones, por diferentes organismos de cooperación internacional. El método, conocido por Enfoque del Marco Lógico (EML), estructura el análisis de la intervención de modo que se presentan de forma sistemática y lógica los objetivos, resultados, actividades y recursos, así como la forma de verificar el grado de cumplimiento de cada uno de ellos y las hipótesis fuera del control del proyecto que pueden influir en su éxito. El resultado se resume en una matriz, llamada Matriz del Marco Lógico.

El EML ayuda a las personas encargadas del proyecto a estructurar y formular mejor sus estrategias y a expresarse de manera clara y con un lenguaje común. Si las políticas están mal diseñadas o si falta lógica, el marco lógico ayuda a revelar las contradicciones. Sin embargo, por muy bueno que sea un instrumento, no puede garantizar por sí solo resultados positivos. El éxito de un proyecto o programa depende de muchos factores, y entre ellos de la correcta utilización de los diferentes instrumentos de planificación y control. Por ello, la elaboración del marco lógico no debe relegarse a una actividad menor, en la que se parta de otra solución y se adapte al nuevo contexto, debe ser el producto de un profundo análisis y de un proceso participativo de planificación desde las necesidades de la población local.

La calidad final del EML depende de:

La **información** disponible en el momento concreto de análisis.

La **capacidad** del equipo de planificación.

La **consulta** adecuada de las partes interesadas, con una representación equilibrada de intereses y de poder y garantizando voz y espacio a las personas más desfavorecidas.

Las enseñanzas de las **experiencias previas**.

El EML esta compuesto por diferentes elementos que se utilizan en las diversas fases del ciclo del proyecto, como ilustra la Figura 80, y que se describen a continuación. Es destacable que la síntesis final en forma de matriz ha favorecido que el EML se haya convertido en el formato privilegiado de presentación del proyecto, tanto a financiadores, como a autoridades y otras organizaciones, pero, esto no debe interferir con la esencia del EML, ser un instrumento dinámico y de encuentro entre las partes involucradas en el proyecto, por lo que necesita ser visitado y revisado con frecuencia durante la ejecución y seguimiento del mismo.

XIII.d.1 Identificación de actores y necesidades

En los inicios de la Cooperación al Desarrollo, los proyectos contaban con dos actores bien diferenciados: el interlocutor local de la comunidad y una organización del Norte. El interlocutor local podía adoptar diversas formas (una asociación de mujeres, una pequeña cooperativa agrícola, una asociación indígena, etc.). La presencia de este actor era muy importante, ya que con él se contaba con la participación de las comunidades de base. En este esquema, esta comunidad de base era la que ejecutaba directamente las acciones con el apoyo técnico y financiero de una organización del Norte.

Otra fórmula de articular los proyectos es aquella en la que se distinguen tres actores diferentes: el interlocutor local, una ONG del Sur y una ONG del Norte. En este esquema, la comunidad de base sigue ejecutando directamente las acciones con el apoyo técnico de la ONG local y el apoyo técnico y financiero de la ONG del Norte. Las comunidades de base tienen por definición un ámbito de actuación local. Sin embargo, las ONG locales suelen tener un ámbito de actuación superior (provincial o incluso estatal). Este ámbito de actuación supra-local permite, por ejemplo, la progresividad en el espacio de las actuaciones (ampliación de las zonas de aplicación de las acciones en función de la evaluación de los resultados en las primeras zonas aplicadas).

Cabe señalar que, lógicamente, en la práctica nos encontramos con modelos mixtos o híbridos de estas fórmulas con innumerables peculiaridades. De todas formas, distinguimos tres tipos de funciones básicas: 1) La acción sobre el terreno. 2) El apoyo a la realización de esta acción. Y 3) la ayuda financiera y técnica necesaria para poder llevar a cabo las dos primeras funciones.

Actores	1	2	3	4	5...
Características					
Problema					
Interés					
Potencial					
Interrelación					

Figura 82 La tabla del análisis de actores. Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las partes interesadas

La cooperación internacional al desarrollo se articula en un entorno social altamente complejo, tanto a escala macro, como demuestra la exposición de los temas precedentes, como micro, donde la riqueza organizacional es aun mayor. En la escala micro, además, es donde encontramos los diferentes grupos e individuos que afectan más directamente a nuestro proyecto y que son afectados por él, más allá de los comunitarios: Actores políticos, otras ONG que trabajan en la zona, empresas proveedoras o simplemente con negocios, etc. El análisis de estos actores, de sus potencialidades e intereses, es fundamental para tener un mapa claro de la situación y formular mejor nuestro proyecto y por ello es una de las herramientas utilizadas al inicio de la fase de identificación del ciclo de proyecto.

Una parte interesada puede ser cualquier individuo, grupo de personas, institución o empresa susceptible de tener un vínculo con un proyecto o programa dado y suelen pertenecer a uno de los siguientes colectivos: Gobierno (extranjero, nacional, regional o local), población local (familias, comunidades de agricultores, diferentes comités), empresas (pequeñas, medianas y grandes; y de todo tipo, producción, comercio y servicios) y ONG locales o extranjeras.

El objetivo del análisis de las partes interesadas es optimizar los beneficios sociales e institucionales del proyecto y limitar posibles impactos negativos. Para ello nos debe permitir identificar:

Cualquier **parte susceptible de ser afectada** (positiva o negativamente) por el proyecto.

La **manera** en la que cada parte es afectada.

La **influencia** de cada una de las partes **sobre el proyecto**.

El resultado del análisis se resume en una tabla, como la mostrada en la Figura 82, donde se describirán las características principales de cada parte, el problema que intenta solucionar, su interés principal, su potencial no explotado para el bien de la comunidad, y su posible interrelación con las otras partes. Las características deberán incluir las dimensiones social y económica, las diferencias entre mujeres y hombres, la estructura de la parte identificada y su actitud hacia el desarrollo de la comunidad. Las potencialidades se describirán en términos de recursos económicos y materiales, conocimiento y experiencia.

El enfoque de género

En todas las sociedades, existen diferencias entre los papeles y las responsabilidades de las mujeres y de los hombres, especialmente en lo que se refiere al acceso a los recursos, el control de dichos recursos y la participación en la toma de decisiones. Las mujeres y los hombres no tienen un acceso equitativo a los servicios (p.ej. medios de transporte, salud, educación) y a las oportunidades de la vida económica, social y política. Estas desigualdades son un obstáculo para el crecimiento económico y pesan sobre el desarrollo. El no tomar en cuenta los aspectos de género de manera adecuada puede comprometer a la eficiencia y la sostenibilidad de los proyectos, incluso puede acentuar las desigualdades existentes. Resulta vital analizar las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres e integrarlas en la intervención, sus objetivos, sus estrategias y la asignación de recursos. Por ello, el análisis de las partes interesadas debe identificar sistemáticamente todas las

diferencias entre mujeres y hombres, los intereses, los problemas y los potenciales específicos de las mujeres y de los hombres dentro de las partes interesadas.

La participación en la identificación

De manera ideal, se debería diseñar un proyecto en el ámbito de un taller participativo de planificación que reúna los representantes de las principales partes interesadas, con una representación equilibrada de los diferentes intereses involucrados. Al revisar el marco lógico a lo largo de la vida de un proyecto, también se necesita examinar el análisis inicial de las partes interesadas. Tanto este análisis como el de problemas, que veremos más adelante, tienen vínculos estrechos: sin considerar de forma adecuada los puntos de vista y necesidades de las distintas partes interesadas en un problema es difícil que surjan propuestas alternativas de solución.

Es importante destacar que para poder identificar a los diferentes actores y sus necesidades resulta imprescindible analizar la situación social, económica y política de la región en cuestión. Sin este análisis sería imposible asumir el papel de los diferentes grupos de interés, instituciones y entidades que son susceptibles de participar en un determinado proyecto. Debe enfatizarse que el desarrollo económico local no puede ser alcanzado con la participación exclusiva de un solo sector, institución o gremio. Por el contrario, se requiere de la participación de los diversos actores involucrados y con interés de asumir un rol de transformadores de su propia realidad.

La lista de problemas

Una vez se dispone de los actores y partes involucradas identificadas es necesario crear un listado de los problemas que se hayan mencionado e identificado. Los talleres participativos realizados, por ejemplo, proporcionarían un buen número de problemas identificados por parte de los diferentes actores. Esta lista es un paso necesario para realizar el análisis causal de los problemas, que se expone a continuación.

XIII.d.2 Análisis de problemas

A partir de la lista de problemas recopilada durante la identificación, se elabora una estructuración de los mismos en forma de “árbol de problemas”, asociado a la fase de formulación y que permitirá fijar los objetivos del proyecto posteriormente.

El análisis de problemas, al igual que el de partes involucradas, deberá ser fruto de la participación de los distintos actores del proyecto. Si no se contemplan las necesidades de los posibles afectados, en fases posteriores del ciclo del proyecto seguramente surgirán los conflictos de intereses no resueltos, especialmente por parte de personas afectadas que no habían intervenido inicialmente. Por consiguiente, la implicación y participación de todos los posibles involucrados en el proyecto es un elemento clave para la buena marcha del mismo. Esta participación se debe llevar a cabo mediante un taller en el que intervendrán las partes interesadas (que conocen la problemática) y coordinado por una persona (el/la facilitador/a) que domina el método y la dinámica del grupo. Este procedimiento puede combinarse con otros, como estudios técnicos, económicos y sociales cuyos resultados pueden añadirse al análisis efectuado por el grupo.

El análisis de los problemas identifica los aspectos negativos de una situación existente. Se elabora un árbol de problemas jerarquizado donde se organizan de modo que se visualicen las relaciones causa-efecto entre cada uno de ellos (ver la Figura 83). Una vez se ha construido el árbol de problemas se debe identificar el problema principal que se intentará solucionar con el proyecto. A modo de resumen podemos decir que el análisis de problemas se divide en tres etapas:

Identificar los problemas de las diferentes partes involucradas: crear la lista de problemas.

Visualizar los problemas en un diagrama de “jerarquía de problemas” basado en **relaciones causa – efecto**.

Identificar el problema principal que se desea solucionar.

Para elaborar el árbol es necesario elegir un problema de salida, y, partiendo de él conectar el resto según su relación de causalidad: los efectos en la parte superior y sus causas en la inferior. Los problemas deben ser actuales, no futuros y deben estar formulados claramente. Se debe resaltar que

la posición del problema en el árbol no indica su orden de importancia, sino su interrelación con los problemas identificados.

Es importante destacar que el marco lógico en general, y el árbol de problemas en particular, son herramientas conceptuales que nos ayudan a razonar y construir nuestro proyecto de manera lógica pero que no dejan de ser simplificaciones de una realidad altamente compleja.

Esto es especialmente relevante cuando se construye el árbol de problemas, pues un problema puede ser, y a menudo es, a la vez causa y efecto de otros, por lo que puede haber tendencia a crear circularidades múltiples que es imposible reflejar en una representación lineal y secuencial. Para no caer en una espiral improductiva de circularidades en un espacio participativo tipo taller, el facilitador del mismo, en base a su sentido común y experiencia, deberá llegar a un consenso con los participantes en cuanto a la relación lineal causa-efecto que los diferentes problemas mantienen entre sí y que se utilizará como marco de referencia.

XIII.d.3 Análisis de objetivos

El siguiente paso es la elaboración del “árbol de objetivos”, que se basa en el análisis de los objetivos. Este procedimiento metodológico permite:

Describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas.

Verificar la jerarquía de los objetivos.

Visualizar en un diagrama las **relaciones medio – fin**.

El árbol de objetivos se construye positivizando todos los problemas mediante su transformación en objetivos realistas, ver la Figura 84. Es decir, los “estados negativos” del árbol de problemas se convierten en soluciones, expresadas en forma de “estados positivos”. Así por ejemplo “la falta de médicos y medicamentos” se convierte en “suministro regular de material médico y personal de asistencia cualificado”. De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía (relación lógica) de los medios y de los fines. Es decir, la relación causa-efecto del árbol de problemas se transforma en una relación medio-fin. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

En el diagrama suelen aparecer algunos objetivos que no pueden ser realizados por medio del proyecto previsto. Dichos objetivos deberán formar parte de otros proyectos. Por otro lado, algunos objetivos podrían resultar poco realistas, por lo que sería necesario encontrar otras soluciones a los problemas planteados, o bien renunciar temporalmente. En base a este razonamiento debemos identificar nuestro objetivo específico. Es decir, el objetivo principal que queremos alcanzar mediante nuestro proyecto.

XIII.d.4 Análisis de alternativas

Una vez hemos establecido cuál va a ser el objetivo específico se procede al análisis de alternativas para determinar como alcanzarlo. Este análisis consiste en la selección de la o las líneas lógicas del árbol de objetivos que se aplicarán para alcanzar los objetivos deseados. Se determinan los objetivos que quedan dentro y fuera del proyecto, se confirma el objetivo específico y los objetivos globales del mismo, y se establecen las alternativas como grupos de objetivos interconectados entre sí.

En el análisis de alternativas se definen los criterios que se utilizarán para seleccionar las alternativas, identificarlas y seleccionar la que se implementará.

El primer paso consiste en **definir criterios** precisos que permitan elegir posteriormente. Algunos ejemplos de criterios serían las prioridades de las partes interesadas, la probabilidad de éxito (de conseguir los objetivos), el presupuesto disponible, el coste total, la pertinencia, el periodo que debe cubrir, la contribución del proyecto a la reducción de las desigualdades, las desigualdades entre mujeres y hombres (criterio de género), los riesgos sociales, participación local, el análisis de los grupos perjudicados, criterios ambientales, el posicionamiento de las autoridades, los rendimientos y las tecnología apropiada, etc. Los criterios deben incorporar la misión, características, experiencia y saber adquirido de los promotores del proyecto en cuestión.

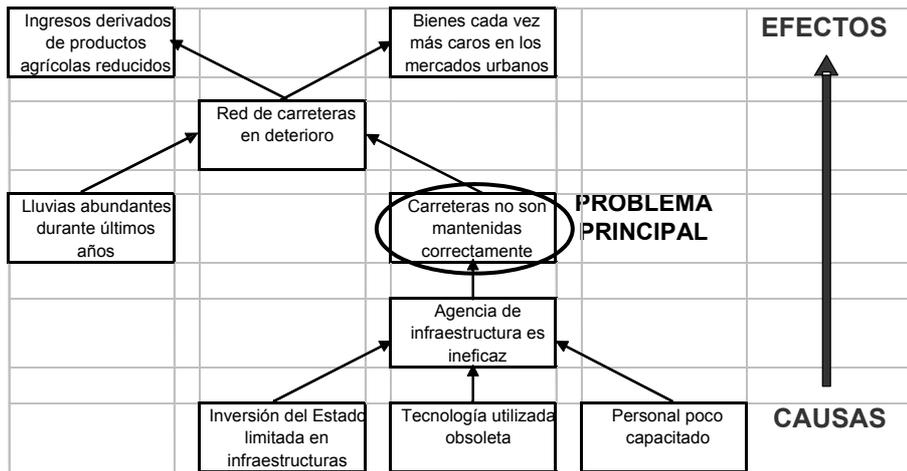


Figura 83 Ejemplo de árbol de problemas. Fuente: Elaboración propia.

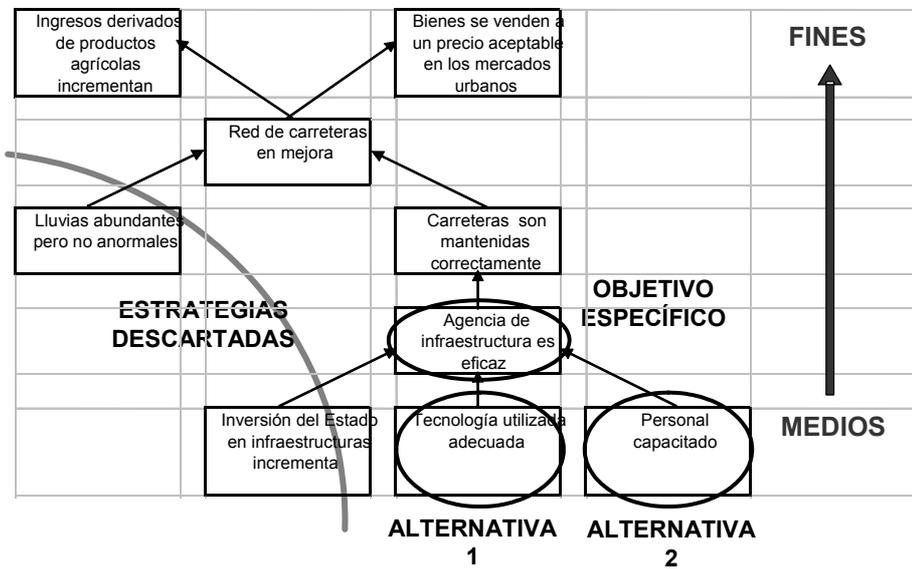


Figura 84 Ejemplo árbol de objetivos. Selección de alternativas. Fuente: Elaboración propia.

Alternativas	1	2	3
Coste			
Posibilidad de éxito			
Coste/beneficio			
Horizonte temporal			
Dependencia			
Riesgo social			

Otros criterios: género, participación local, criterios ambientales, posicionamiento de las autoridades, tecnología apropiada...

Figura 85 Análisis de alternativas. Fuente: Elaboración propia.

El segundo paso es la **identificación** de las distintas alternativas posibles para alcanzar el objetivo específico. Los objetivos los podemos agrupar según su relación causal en grupos de objetivos ligados siguiendo la lógica de "medios-fines". Estos grupos de objetivos suelen estar gráficamente representados en el árbol de objetivos como "patas", con posibles ramificaciones. Cada una de ellas representa una alternativa operativa a seguir y pueden estar diferenciadas entre sí en función de su tipología (de carácter económico, político, social o con objetivos referentes a un conocimiento específico). La clasificación de los objetivos en alternativas es una herramienta que permite construir un marco conceptual de referencia altamente útil para gestionar el proyecto, pero como ya se ha comentado los grupos de objetivos suelen estar relacionados entre sí, por lo que su aplicación debe ser flexible.

Por último, debemos hacer la **selección** de la alternativa a implementar. En la tabla presentada en la Figura 85 se han considerado tres alternativas genéricas confrontadas con un listado de criterios (pudiendo corresponder, por ejemplo, a las indicadas en la Figura 84, considerando que la alternativa 3 corresponde a la acción conjunta de la 1 y la 2). En función de este análisis, que puede realizarse de forma cualitativa o cuantitativa, se optará por una de ellas. Esta elección fija la parte del árbol de objetivos sobre el que incidirá en nuestro proyecto.

Según la extensión y la cantidad de trabajo implicadas, las alternativas escogidas podrían traducirse en uno o más proyectos. En tales situaciones es conveniente proceder a romper el árbol del programa en sub-árboles de objetivos lo suficientemente concretos y sencillos para poder gestionarlos como proyectos diferenciados.

XIII.d.5 Matriz del Marco Lógico

El EML se completa en una matriz de planificación que permite estructurar el contenido del proyecto o programa de forma completa y comprensible. La matriz, llamada habitualmente "marco lógico", se utiliza en las fases de formulación, ejecución y evaluación del ciclo de proyecto.

Los motivos para elaborar el "marco lógico", de forma estructurada son:

Visualizar y gestionar el proyecto de forma integrada con el proceso de desarrollo en que se inscribe.

Estructurar el proyecto por niveles de actuación – reflexión, y así destacar la lógica de intervención subyacente que puede ayudar en la modificación y adaptación del mismo.

Prever indicadores y así poder enfocar el seguimiento y la evaluación de forma integrada.

La matriz (Figura 86) consta de 4 columnas y 4 filas, con contenidos diferenciados en cada casilla. Sus contenidos se puede leer siguiendo una lógica llamada vertical y otra horizontal. La lógica vertical determina lo que el proyecto pretende alcanzar, aclara las relaciones de causalidad y especifica las hipótesis e incertidumbres importantes que escapan a la gestión del proyecto. En cambio, la lógica horizontal se refiere a la medición de los efectos del proyecto a distintos niveles, mediante la especificación de indicadores claves, y de las fuentes donde se pueden verificar.

La lógica vertical

La lógica vertical se estructura a dos niveles de profundidad. En el primero se distinguen los elementos de la primera columna, y en el segundo se incorporan los de la cuarta.

La primera columna del marco lógico se llama habitualmente "lógica de intervención" y nos indica la línea conceptual que seguirá nuestro proyecto:

En la cuarta fila aparecen las **actividades y los medios** (insumos materiales y no materiales) necesarios para poder llevar a cabo dichas actividades. Las actividades son las acciones concretas que el proyecto llevará a cabo para obtener los resultados. Resumen como se implementará el proyecto y están íntimamente relacionadas con los medios (presupuesto) y la temporalización (cronograma).

Los **resultados**, que se encuentran en la tercera fila, se alcanzan al ejecutar las actividades. Es decir, los resultados son el fruto de la realización efectiva de una serie de actividades.

Objetivo global	Indicadores	Fuente	
Objetivo específico	Indicadores	Fuente	Factores externos
Resultados	Indicadores	Fuente	Factores externos
Actividades	Insumos	Pre-condiciones	Factores externos

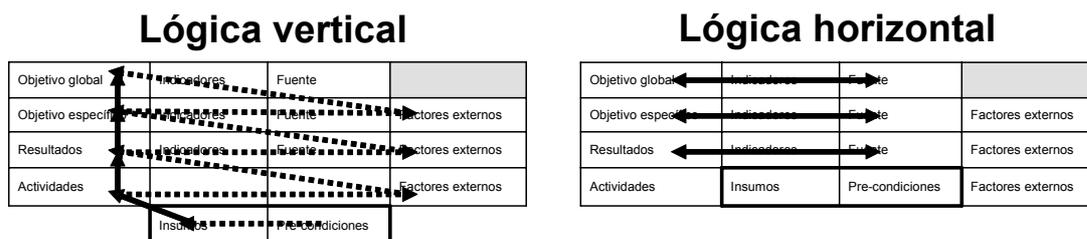


Figura 86 Matriz del Marco Lógico. Elementos y construcción. La lógica vertical. La lógica horizontal. Fuente: Elaboración propia.

El conjunto de los resultados conduce a la realización del **objetivo específico**. El objetivo específico es el objetivo a alcanzar durante la ejecución del proyecto, susceptible de continuar después del proyecto. El objetivo específico tendría que responder al problema central y definirse en términos de beneficios sostenibles para los grupos beneficiarios. Sólo debe haber un objetivo específico por proyecto. Un proyecto puede resultar muy complejo y plantear problemas de gestión si implica más de un objetivo específico. Con varios objetivos específicos pueden emerger objetivos imprecisos y conflictivos. En el caso de que concluyamos que dos objetivos específicos son necesarios, deberemos romper el árbol en dos y enfocar la intervención como dos proyectos distintos – coordinados.

El objetivo específico conducirá, fuera del ámbito de actuación directo del propio proyecto, al **objetivo global**. El objetivo global explica la importancia del proyecto para la sociedad, en términos de beneficios a más largo plazo que el propio proyecto para los beneficiarios finales y los beneficios más amplios para los demás grupos involucrados.

Desde un punto de vista terminológico, cabe señalar que los resultados, el objetivo específico y los objetivos globales suelen llamarse de forma genérica “objetivos”, pues pueden entenderse de forma intercambiada a diferentes escalas de intervención (pasando, por ejemplo, el objetivo global a específico y el específico a resultado, si se amplía la escala).

Es evidente que el proyecto por sí mismo no puede alcanzar todos los objetivos identificados en el árbol de objetivos y dependerá de que se den (o no) ciertas condiciones o factores externos al propio proyecto. Esta información está vinculada a la alternativa seleccionada, siendo factores externos los objetivos de las alternativas no incluidos en la lógica de intervención (primera columna de la matriz) y aquellas hipótesis adicionales que influyen la ejecución del proyecto y su sostenibilidad a largo plazo pero que escapan al control del mismo.

Se distinguen cuatro niveles de hipótesis, según sea su nivel de afectación en la lógica de intervención. Finalmente, la lógica vertical completa del marco lógico funciona según la relación siguiente:

Si se **cumplen las precondiciones**, también llamadas condiciones previas, las actividades se iniciarán. Las precondiciones son simplemente hipótesis que deben garantizarse antes de liberar fondos que permitirán poner el proyecto en marcha, un caso típico es la firma de los convenios de colaboración estipulados.

Si se **ejecutan las actividades y se concretan las hipótesis en este nivel**, se alcanzarán los resultados.

Si se **alcanzan los resultados y se concretan las hipótesis en este nivel**, se alcanzará el objetivo específico.

Si se **alcanza el objetivo específico y se concretan las hipótesis en este nivel**, el proyecto contribuirá a la realización de los objetivos globales.

Cabe señalar que la formulación de las hipótesis ha de realizarse en sentido positivo o favorable al proyecto. En esta línea, algunos ejemplos de hipótesis podrían ser: “la ayuda monetaria llega sin dificultades a la región”, “la situación política de la región se mantiene estable”, etc.

El análisis de la lógica vertical permite, por tanto, comprobar no sólo la lógica de la intervención sino su encuadre en el entorno y grado de factibilidad. Ante factores externos altamente relevantes para alcanzar el objetivo de nivel siguiente (o equivalentemente precondiciones), que sean a la vez altamente improbables, puede ser necesario replantearse la intervención.

La lógica horizontal

La lógica horizontal está compuesta por los objetivos, los indicadores objetivamente verificables (IOV) de esos objetivos, y las fuentes de verificación (FDV) de los mismos. Su establecimiento es fundamental para el seguimiento y evaluación del proyecto.

Los indicadores (IOV) constituyen las descripciones operativas de los objetivos. Es decir, los describen en términos de cantidad, de calidad, de grupos meta, de tiempo y de localización. Los IOV son necesarios ya que los objetivos de un proyecto no se pueden medir directamente, por lo que es necesario hacerlo indirectamente a través de ellos. Un buen indicador debe:

Ser **susceptible de medición**.

Ser **concreto**, en su formulación no debe llevar a equívocos, **y pertinente**, medir lo que debe medir.

Estar disponible a un **coste aceptable**.

Estar disponible en un **tiempo aceptable**.

A menudo se suelen utilizar varios indicadores para un solo objetivo. La combinación de indicadores permite matizar el objetivo que queremos medir y obtener informaciones más fiables. No obstante, por motivos de eficiencia de recursos y tiempos es importante no incluir demasiados indicadores.

Los insumos necesarios para llevar a cabo las actividades planificadas deben aparecer en la fila más baja de la segunda columna. Con esto observamos que no figuran indicadores de actividades en el marco lógico, aunque, de hecho, los propios insumos pueden entenderse como indicadores de las actividades, dados los insumos las actividades simplemente se deben realizar.

Las fuentes de verificación (FDV) son los medios que nos permiten dar un valor concreto a los indicadores, y deben precisarse en paralelo a la formulación de los indicadores. Indican dónde y en qué forma se pueden encontrar las informaciones con respecto a la realización de los objetivos globales, del objetivo específico y de los resultados. Así, por ejemplo, diferentes estudios en una región (estudios de tránsito, económicos, etc.) nos permiten obtener datos analíticos que darán paso a una cuantificación de los indicadores.

Las FDV deben especificar los puntos siguientes:

El **formato de presentación** de las informaciones (por ejemplo: informes intermedios, registros del proyecto, estadísticas oficiales, etc.)

Quién debe proporcionar las informaciones.

La **regularidad** con que deben ser proporcionadas (por ejemplo, mensualmente, trimestralmente, anualmente, etc.)

Por último, se puede considerar que el planteamiento de financiación es un FDV de los insumos, en este caso se incorpora dicho plan en la matriz en la casilla más baja de la segunda columna junto con los propios insumos. Bajo esta lógica, algunas variantes de matriz sitúan la financiación en la

casilla más baja de la columna tercera, desplazando las precondiciones fuera de la tabla, debajo de los factores externos.

La construcción de la matriz.

Como conclusión resumimos los pasos a seguir para construir la matriz del marco lógico.

Se **introducen los objetivos**: general, específico y resultados, partiendo de la alternativa que hemos elegido previamente del árbol de objetivos.

Se **introducen las actividades** a ejecutar para conseguir los resultados propuestos.

Se **definen los insumos, las precondiciones y las hipótesis** que asumimos en nuestra lógica de intervención.

Y finalmente se **establecen los indicadores** (y las fuentes de verificación) que nos permitirán monitorizar el proceso.

XIV BIBLIOGRAFÍA

XIV.a Básica

- Achcar, G., Gresh, A., Radvanyi, J., Rekecewicz P., Vidal, D. (2003), *El Atlas de Le Monde diplomatique (edición española)*, Cybermonde, S.L., Valencia. ISBN: 84-95798-03-4
- Alonso, J.A., Angulo, G., Atienza, J., Gallardo, R. (1999), *Estrategia para la Cooperación Española*, SECIPI, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid. ISBN: 84-95265-04-4
- Banco Mundial (1994), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994. Infraestructura y desarrollo*, Mundi-Prensa Ed., Madrid. ISBN: 0-8213-2535-3
- Banco Mundial (2003), *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*, Mundi-Prensa Ed., Madrid. ISBN: 84-8476-175-4
- Boni, A., Ferrero, G. (1997), *Introducción a la cooperación para el desarrollo*, Ingeniería Sin Fronteras, Servicio de Publicaciones UPV – 97.272, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia. ISBN: 84-7721-493-X
- Comisión Europea (2001), *Manual de gestión del ciclo de proyecto*, EuropeAid, Comisión Europea, Bruselas.
- Cortina, A., Conill, J., Domingo, A., Domingo, V., (1994), *Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial*, Trotta, Madrid. ISBN: 84-8164-013-1
- Deborah, E., Williams, S. (1995), *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, Vols 1-3, Oxfam Pub., Oxford. ISBN: 0-85598-274-8
- Gómez, F. (1999), *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Universidad de Deusto, Bilbao. ISBN: 84-7485-574-8
- Gómez, M., Sainz, H., (1999), *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. La aplicación de marco lógico*, CIDEAL, Madrid. ISBN: 84-87082-13-0.
- Gómez, M., Sanahuja, J.A. (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid. ISBN: 84-87082-99-8.
- Intermón (2002), *La Realidad de la Ayuda 2002/03*, Intermón, Barcelona. ISBN: 84-8452-158-3
- Lozano, J.M. (1999), *Ética y empresa*, Trotta, Madrid. ISBN: 84-8164-347-5
- Martínez González-Tablas, A. (1996), *Visión global de la cooperación para el desarrollo: la experiencia internacional y el caso español*, CIP/Icaria, Barcelona. ISBN: 84-7426-270-4
- Max-Neef, M. (1994), *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Icaria, Barcelona. ISBN: 84-7426-217-8
- Ortega, M.L. (1994), *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, Colección Cooperación y Desarrollo nº 10, IEPALA, Madrid. ISBN: 84-85436-80-6
- Peinado, M., Villa, V., (1995), *Economía Mundial*, McGraw-Hill, Madrid. ISBN: 84-481-1738-7
- Pérez de Armiño, K. (Dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria – Hegoa, Barcelona – Bilbao. ISBN: 84-7426-502-9
- Pérez-Foguet, A., Carrillo, M., Magrinyà F. (Eds.) (2003), *Tecnología para el Desarrollo Humano. Agua e infraestructuras*, Ingeniería Sin Fronteras, Barcelona. ISBN: 84-607-8089-9
- PNUD (2001), *Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, Mundi-Prensa Ed., Madrid. ISBN: 968-7462-27-2
- PNUD (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Mundi-Prensa Ed., Madrid. ISBN: 848476141-X
- Stephenson, R.S. (1991), *Desastres y Desarrollo. Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres*, PNUD.
- Sutcliffe, B. (1998), *100 Imágenes de un mundo desigual*, Colección Libros de Encuentro nº 6, Intermón, Barcelona. ISBN: 84-89970-32-7
- Vernis, A., Iglesias, M., Sanz, B., Saz-Carranza, A. (2004), *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas: el fortalecimiento institucional*, Granica, Barcelona. ISBN: 84-7577-717-1

XIV.b Otras referencias

- Aracil, R., Oliver, J., Segura, A. (1998), *El Mundo Actual: de la II Guerra Mundial a nuestros días*, Edicions Universitat de Barcelona. ISBN: 84-8338-006-4
- Aragall, F. (2002), *De la ciutat sense barreres a la ciutat per a tothom*, Espai Públic Urbà 5, Àrea de Cooperació de la Diputació de Barcelona. ISBN: 84-7794-833-X

- Arbós, X., Giner, S. (2002), *La gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid. ISBN: 84-323-0775-0
- Atienza, J. (2002), *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, Realidad y Alternativas*, Akal Ed., Madrid. ISBN: 84-460-1630-3
- Austin, J. E. (2000), *The Collaboration Challenge: How nonprofits and business succeed through strategic alliances*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco. ISBN: 0-787-95220-6.
- Balsega P., Ferrero, G., Boni, A., Ortega, M.L., Mesa, M., Nebreda, A., Celorio, J.J., Monterde, R. (2004), *La educación para el desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación*. Universidad Politécnica de Valencia. ISBN: 84-9705-664-7
- Banco Mundial (2000), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Mundi-Prensa Ed., Madrid. ISBN: 84-7114-952-4
- Banco Mundial IBRD (1994), *Governance, the World Bank's Experience*, Development in Practice, International Bank for Reconstruction and Development, Washington D. C. ISBN: 0-8213-2804-2
- Banco Mundial OED (2001), *Gestión del agua en Bolivia: Historia de tres ciudades*, Précis 222, World Bank Operations Evaluation Department.
- Banco Mundial OED (2000), *Involuntary Resettlement. The large dam experience*, Précis 194, World Bank Operations Evaluation Department.
- Beaudoux, E., Douxchamps, F., Crombrughe, G. Gueneau, M.C., Nieuwkerk, M. (1992), *Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo, de la identificación a la evaluación*, IEPALA, Madrid. ISBN: 84-8543689X.
- Bell, D. (1976), *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Alianza Editorial, Madrid. ISBN: 84-206-2149-8
- Bellot, O. (2004), "Abastecimiento de agua en comunidades rurales de El Salvador: Propuestas para la sostenibilidad social", *Cuadernos Internacionales TpdH*, nº1, pp. 13-23, Ingeniería Sin Fronteras, Barcelona.
- Benavides, C.A. (1998), *Tecnología, innovación y empresa*, Ediciones Pirámide, Madrid. ISBN: 84-368-1178-X
- Camacho, H., Cámara, L., Cascante, R., Sainz, H., (2001), *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, CIDEAL, Madrid. ISBN: 84-87082-17-3.
- Christoplos, I., Mitchell, J., Liljelund, A. (2001), "Re-framing risk: The changing context of disaster mitigation and preparedness", *Disasters*, Vol. 25, nº 3, pp. 185-198.
- Collingridge, D. (1980), *The social control of technology*, St. Martin's Press, New York. ISBN: 0-31273-168-X
- COPCA (2000), "La cooperació al desenvolupament un paper per a l'empresa", *Catalunya Internacional*, nº 24, Departament d'Indústria, Comerç i Turisme, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Cordellier, S., Didiot, B. (1995), *El estado del mundo 1996: anuario económico geopolítico mundial*, Akal Ed., Madrid. ISBN: 84-460-0555-7
- Cordellier, S., Didiot, B. (1999), *El estado del mundo 2000: anuario económico geopolítico mundial*, Akal Ed., Madrid. ISBN: 84-460-1350-9
- Cortina, A. (1999), *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid, ISBN: 84-206-4257-6
- Cortina, A. (2003), *Ética del consumo*, Taurus, Madrid. ISBN: 84-306-0485-5
- Chueca, A. (1997), "El derecho al desarrollo en el ámbito internacional", en *Desarrollo, Maldesarrollo y Cooperación al Desarrollo*, M. J. Alemany, Seminario de Investigación para la Paz, Diputación general de Aragón, Zaragoza. ISBN: 84-7753-637-6
- Davis, J., Lambert, R. (2002), *Engineering in Emergencias. A practical guide for relief workers*, ITDG Pub. – RedR, London. ISBN: 1-85339-521-8.
- De Souza, J., Cheaz, J. (2000), *Generación de Conocimiento y Construcción de Teoría en Proyectos de Desarrollo de Capacidad Institucional. La propuesta del Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma en el contexto del cambio de época*, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional, San José, Costa Rica.
- Dubois, A. (1999), "Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro", *Cuadernos de Trabajo HEGOA*, nº 26, Bilbao.
- Dupuy, G. (1997), *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*, Oikos-Tau, Barcelona. ISBN: 84-281-0937-0
- Eraso, L. (2003), *Plan director para el abastecimiento y saneamiento de aguas en el sur de la libertad. Municipio de Nueva San Salvador (El Salvador)*, Tesina de especialidad ETSECCPB – UPC, Gómez, M., Pérez-Foguet, A. (Tut.).
- Ferrero, G. (2003), "De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo", *Revista de Fomento Social*, nº 58, pp. 61-103.
- García, M. (2004), "Buscando nuevas sendas para la socialización y aprendizaje de prácticas higiénicas", *Cuadernos Internacionales TpdH*, nº1, pp. 44-52, Ingeniería Sin Fronteras, Barcelona.
- García, M., Gil, J.M. (2004), "Taxonomía y diferencias entre los distintos tipos de desastres", *Cuadernos de Crisis*, Núm. 3, Vol. 2, pp. 27-42.
- George, S. (1992), *El bumerang de la deuda*, Editorial Deriva, Colección Intermón nº 2, Barcelona. ISBN: 84-87981-06-2
- Gereffi, G., Garcia-Johnson, R., Sasser, E. (2001), "The NGO-Industrial Complex", *Foreign Policy*, nº 125, pp. 56-65.
- González, M.A. (1996), *La cooperación al desarrollo. Informe 1995*, Fundación de Cooperación para el Desarrollo en Infraestructuras, Medio Ambiente, Equipamientos y Servicios, Madrid, ISBN: 84-921060-2-6
- Griffin, K. (1991), "Foreign Aid and the Cold War", *Development and Change*, Vol. 22, pp. 645 – 685.
- Guixé, I. (2003), "Género e infraestructuras: una mirada diferente", *Tecnología para el desarrollo Humano: Agua e Infraestructuras*, Pérez-Foguet, A., Carrillo, M., Magrinyà, F. (Eds.), Ingeniería Sin Fronteras, Barcelona. ISBN: 84-607-8089-9

- Hodgkinson, V.A., Lyman, R.W. (1989), *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publishers, London. ISBN: 1-555421-79-2.
- Hazeltine, B., Bull, C. (2003), *Field guide to appropriate technology*, Academic Press, USA. ISBN: 0-12-335185-5
- Hettne, B. (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Longman Pub., Essex, England. ISBN: 0-5822-3738-6
- InterAcademy Council (2004), *Inventing a better future. A strategy for building worldwide capacities in science and technology*. ISBN: 90-6984-402-8
- Intermón (2000), *La Realidad de la Ayuda 2000/01*, Intermón, Barcelona. ISBN: 84-8452-0447
- IUDC (1993), *El enfoque del marco lógico: Manual para la planificación de proyectos orientadas mediante objetivos*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid. ISBN: 84-600-8747-6
- IUDC (1997), *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo, manual para evaluadores y gestores*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid. ISBN: 84-8198-227-X.
- Kaiser, W.L. (2001), *A new view of the world. A handbook to the world map: Peters projection*, ODT Inc.. ISBN: 1-9310-5705-2
- Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. (2000), "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", *Finanzas y Desarrollo*, nº 37:2, Fondo Monetario Internacional.
- Killick, T. (1997), "Principals, Agents and the Failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, Nº 4, pp. 483 – 495.
- Lewis, J.P. (1995), *Planificación, programación y control de proyectos*, Ediciones S, Barcelona. ISBN: 84-87736-15-7
- López Cerezo, J. A., Méndez Sanz, J.A. y Todt, A. (1998), "Participación Pública en Política Tecnológica. Problemas y Perspectivas", *Arbor CLIX*, Vol. 627, pp. 279-308.
- Martínez-Vilanova, J. (2000), "Algunos Interrogantes sobre la Cooperación Internacional en Materia de Transportes", *IV Congreso de Ingeniería del Transporte*, J. V. Colomer y A. García (Eds.), Valencia.
- McLean, G.F. (1993), "Integrating ethics and Design", *IEEE Technology and Society Magazine*, Fall, pp. 19-30.
- Monclús, M. (1998), "Ingeniería Solidaria", *Cauce 2000*, nº 85, pp. 6-15, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- Moñux, D. (2000), "Tecnología para el Desarrollo. Hacia una comprensión de las relaciones entre tecnología, sociedad y desarrollo", *Sala de lectura CTS+I*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura.
- Motta, R.D. (1996), *Epistemología de la Tecnología: Una aproximación a la definición de tecnología y a las nociones de tecnologías adecuadas y/o apropiadas*, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo, Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Nelson, J. (2000), *The Business of Peace: The private sector as a partner in conflict prevention and resolution*, The Prince of Wales Business Leaders Forum. ISBN: 1-899159-59-2.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge-Creating Company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*, Oxford University Press, New York. ISBN: 0-1950-9269-4
- Ocampo, J. A. (2001), "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*, CEPAL.
- Organización de Estados Americanos (1995), *Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte como Factor de Integración*, Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente Secretaria Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C.
- Oster, S. (1995), *Strategic Management for Nonprofit Organisations: Theory and Cases*, Oxford University Press, New York. ISBN: 0-195-08503-5.
- Panayotou, T. (1997), "Bridges to Sustainability: Business and Government Working Together for a Better Environment", *Yale school of Forestry and Environmental Studies Bulletin series*, nº 101, pp. 46-69.
- Parker, R., Skytta, T. (2000), *Rural Water Projects, Lessons from OED Evaluations*, World Bank Operations Evaluation Department, Working Paper Series nº 3.
- Pearce, D., Markandya, A., Barnier, E. V. (1989), *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan Pub., ISBN: 1-8538-3066-6
- Pérez-Foguet, A., Saz-Carranza, A. (2004), "Practices, knowledge and values. Teaching Technology for Human Development to engineering students", *Int. Conference on Engineering Education in Sustainable Development EESD-2004*, Ferrer-Balas, D., Mulder, K. F., Bruno, J., Sans, R. (Eds.), Universitat Politècnica de Catalunya. ISBN: 84-95999-60-9
- Polo, F., (2004), *Cap a un currículum per a una ciutadania global*, Colecció Informes nº 30, Intermón – Oxfam, Barcelona. ISBN: 84-8452-331-4.
- Prats, J. (2001), "La Construcción Histórica de la Idea de Desarrollo", *Biblioteca de Ideas*, nº 34, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Prince, R.A., File, K.M. (2001), *The Seven Faces of Philanthropy: A New Approach to Cultivating Major Donors*, Jossey-Bass. ISBN: 0-7879-6057-8
- Quintanilla, M.A. (1998), "Técnica y cultura", *Teorema: International Journal of Philosophy*, Vol. XVII/3. También en *Sala de lectura CTS+I*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura.
- Renter, J. (2001), *10 anys de desenvolupament humà, estudi comparatiu*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona. ISBN: 84-923451-7-9

- Rip, A. (2000), "Ética, I+DT y evaluación", *The IPTS Report*, Vol. 50, Instituto de Prospectiva Tecnológica, Centro Común de Investigación (JRC) de la Comunidad Europea, Sevilla.
- Rodríguez, C. (tr.) (1995), *Nuestra comunidad global: Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*, Alianza Editorial. ISBN: 84-206-9453-3
- Rodríguez, V. (2000), "Latinoamérica, un mercado estratégico", *Cauce 2000*, nº 99, pp. 6-15, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- Rodríguez-Ferrera, J.C. (1997), *La economía mundial y el desarrollo*, Flash 52, Acento Ed. ISBN: 84-483-0207-9
- Rojo, T. (2001), *Sevilla 2010: Metrópoli ecológica. Aplicación de la metodología participativa europea EASW*, Grupo de Investigación Desarrollo y Cambio Social, Departamento de Sociología, Universidad de Sevilla. ISBN: 84-600-9628-9
- Rosique, M. García, A., Segado, F., (1996), *Ordenación del Territorio*, Grupo de investigación Ingeniería cartográfica y ordenación del territorio, Universidad de Murcia. ISBN: 84-7684-750-5
- Sáez Vacas, F., García, O., Palao, J., Rojo, P. (2003), *Innovación tecnológica en las empresas. Temas básicos*, ETS de Ingenieros de Telecomunicaciones, Universidad Politécnica de Madrid.
- Sagawa, S., Segal, E. (1999), *Common Interest, Common Good: Creating Value Through Business and Social Sector Partnerships*, Harvard Business School Press. ISBN: 0-875-84848-6.
- Sanahuja, J.A. (2001), "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Gómez, M., Sanahuja, J.A., Sobrino, J.M., Lasagna, M., Rey, F., CIDEAL, Madrid. ISBN: 84-87082-16-5
- Schumacher, E.F. (1990), *Lo pequeño es hermoso*, Hermann Blume Ed., Barcelona. ISBN: 84-87756-03-4
- Sebastián, L. (2002), *Un mundo por hacer: claves para comprender la globalización*, Trotta, D.L., Madrid. ISBN: 84-8164-544-3
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Barcelona. ISBN: 84-08-03524-X
- Senge, P. (1994), *The fifth discipline: the age and practice of the learning organization*, Century. ISBN: 0-3852-6095-4
- Sogge, D. (2004), *Dar y tomar: ¿qué sucede con la ayuda internacional?*, ICARIA. Barcelona. ISBN: 84-7426-721-8
- Stiglitz, J. E. (2003), *El malestar en la globalización*, Taurus Ed., Madrid. ISBN: 84-306-0478-2
- Suhandjaja, A. (2001), "Human capacity building of human settlements and regional infrastructure sector through capacity building of public service professional education and its networks", *Int. Symposium Human Capacity Building in the Water Sector through Innovation and Collaboration*, UNESCO, UNDP, World Bank Institute, UNU/INWEH and IHE, Delft, The Netherlands.
- Sunkel, O., Paz, P. (1973), *El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI de España Editores, Madrid. ISBN: 84-323-0107-8
- Thuillier, E., Paran, F., Roche, V. (2002), "Les agendas 21 locaux: Un difficile passage du savoir à l'action", *Vertigo – La revue en sciences de l'environnement*, Vol 3, Nº 3, pp. 25-35.
- Torres, A. J. (2000), "El Problema de la Financiación de la Conservación de las Carreteras en los Países Menos Avanzados", *IV Congreso de Ingeniería del Transporte*, Colomer, J. V. García, A. (Eds), Valencia, España.
- Torres, A. J. (2001), *La ayuda oficial y el fracaso del desarrollo en África Subsahariana*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia. ISBN: 84-9705-108-4.
- Unceta, K. (1999), "Desarrollo humano y globalización", *Congreso Análisis de 10 años de desarrollo humano*, Instituto para el Estudio del Desarrollo y la Economía Internacional, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Unceta, K. (2004), *Análisis del papel de las universidades en la estrategia general de la cooperación al desarrollo*, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de España.
- Unceta, K., Yoldi, P. (2000), *La Cooperación al Desarrollo: Surgimiento y Evolución Histórica*, Gobierno Vasco, Bilbao. ISBN: 84-457-1417-1
- Visscher, J.T.V., Moriarty, P., Schouten, T. (2004), "Compartir el esfuerzo de mejorar los servicios de agua y saneamiento", *Cuadernos Internacionales TpdH*, nº1, pp. 3-12, Ingeniería Sin Fronteras, Barcelona.
- Wackernagel, M., Rees, W. (1996), *Our Ecological Footprint. Reducing human impact on Earth*, New Society Publishers, Gabriola Island. ISBN: 0-8657-1312-X

XV ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Renta per cápita en dólares USA según PPA (superior) e IDH (inferior), del 2002, utilizando la proyección cartográfica de Peters. Fuente: PNUD (2003)	11
Figura 2 Dónde viven los pobres del mundo en desarrollo. Distribución de la población que vive con menos de US\$ 1 diario. Fuente: Banco Mundial (2000).....	11
Figura 3 Algunas diferencias: Dos mundos en uno. Fuente: Banco Mundial (2000) y PNUD (2003)	12
Figura 4 Población por edades y áreas geográficas. Fuente: Banco Mundial (2000)	12
Figura 5 Producción por sectores económicos y áreas geográficas. Fuente: Banco Mundial (2000).....	12
Figura 6 Clasificación de los países según su estructura económica. A: Innovadores tecnológicos, alto número de patentes; B: Exportadores de productos manufacturados; C: Exportadores de combustibles; D: Países en transición; y E: Exportadores de productos básicos no combustibles. Fuente: Informe del PNUD (2003).....	14
Figura 7 Ratio de la Renta per Cápita entre la quinta parte de la población más rica y la quinta parte más pobre en cada país. Fuente: PNUD (2003)	14
Figura 8 Evolución de la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)	14
Figura 9. Variación en el número de personas (millones) que viven con menos de US\$ 1 diario, 1987-98. Fuente: Banco Mundial (2000).	15
Figura 10 Cambios porcentuales de la Renta per Cápita según la riqueza inicial, en Brasil y EEUU. Fuente: Sutcliffe, B. (1998).....	15
Figura 11 Desigualdades compuestas: Comparativa de los sueldos de Brasil, 1994. Fuente: Sutcliffe, B. (1998).....	16
Figura 12 IDH por grupos sociales en Sudáfrica, 1994. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)	16
Figura 13 Comparación entre distintos ratios: Valores por raza en Sudáfrica y según países del Norte y del Sur. Fuente: Sutcliffe, B. (1998).....	16
Figura 14 Procedencia de las mayores multinacionales del mundo. Fuente: Sutcliffe, B. (1998).....	25
Figura 15 Tipología y volumen de producción. Fuente: Banco Mundial (2000).....	25
Figura 16 Evolución de la RpC en relación a la media mundial durante los dos últimos siglos, por grupos de países. Fuente: Sutcliffe, B. (1998).....	25
Figura 17 Estimación de disponibilidad de recursos no reemplazables. Fuente: Sutcliffe, B. (1998)	27
Figura 18 Gasto militar respecto al gasto en sanidad. Fuente: PNUD (2003).....	29
Figura 19 Cuadro resumen con la evolución de los derechos humanos. Fuente: Elaboración propia.....	42
Figura 20 Ejes y dimensiones del desarrollo humano. Fuente: Elaboración propia	57
Figura 21 Relación entre IDH y huella ecológica para distintos grupos de países. Fuente: Thuillier et al. (2002).....	59
Figura 22 Posición de los países según el IDG. Fuente: PNUD (2003)	61
Figura 23 Comparativa entre la Renta per Cápita, el IDH y los IPH para distintos países. Fuente: PNUD (2003).....	61
Figura 24 Relación entre Ciencia, Tecnología y Sociedad. Fuente: Elaboración propia.....	70
Figura 25 Tendencias de la relación CTS. Fuente: Elaboración propia	70
Figura 26 Esquema-marco de las tecnologías apropiadas. Fuente: A. Boni et al., (1997).	74
Figura 27 IAT de diversos países europeos y latinoamericanos, año 2000. Fuente: PNUD (2001)	76
Figura 28 La brecha en las tecnologías maduras. Fuente: Banco mundial (2000)	76
Figura 29 Usuarios de Internet, año 2000. Fuente: PNUD (2001).....	76
Figura 30 Relaciones entre tecnología y desarrollo humano. Fuente: PNUD (2001).....	77
Figura 31 El crecimiento de Internet. Fuente: PNUD (2001)	77
Figura 32 Diferentes tiempos para un mismo incremento de la esperanza de vida. Fuente: PNUD (2001)	77
Figura 33 Ejemplo de tabla con características de acciones en torno la dotación de agua potable a distintas escalas de trabajo, clasificadas desde la visión proyectual del proceso de desarrollo humano. Fuente: Elaboración propia.....	79
Figura 34 Ámbitos de actuación de la TpDH. Ámbitos de actuación básicos de la TpDH Fuente: Elaboración propia.....	80
Figura 35 Diferencias principales entre Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Fuente: Elaboración propia basada en Baselga et al. (2004).....	84
Figura 36 Características económicas de los servicios de infraestructuras. Fuente: Banco Mundial (1994).....	89
Figura 37 Expansión de la cobertura de las infraestructuras en países de distinto nivel de ingreso desde 1975 a 1990. Comparar los distintos órdenes de magnitud de algunas magnitudes en el año 1990. Fuente: Banco Mundial (1994).....	92
Figura 38 Inversión del Banco Mundial en proyectos de infraestructura con participación del sector privado en países en vías de desarrollo, por sector, 1990-1999. Fuente: Banco Mundial (2002).....	93
Figura 39 No hay relación entre la dotación de infraestructuras y nivel de servicio. Fuente: Banco Mundial (1994).....	93
Figura 40 Subvenciones para los más acomodados, en diversos sectores. Fuente: Banco Mundial (1994).....	96
Figura 41 Subvenciones para los más acomodados en el sector del agua y el saneamiento. Fuente: Banco Mundial (1994).....	96
Figura 42 Relación entre renta per cápita y capital de infraestructuras. Fuente: Banco Mundial (1994).....	97
Figura 43 Relación entre renta per cápita y disponibilidad de ciertas infraestructuras. Fuente: Banco Mundial (1994).....	97
Figura 44 La participación mejora la eficacia de los proyectos de abastecimiento de agua al mejorar el mantenimiento. Fuente: Banco Mundial (1994).....	99
Figura 45 Visión general de los flujos de recursos entre la OCDE a los países en vías de desarrollo en millones de US\$. Fuente: B. Sutcliffe, 1998.	103
Figura 46 Caída de la AOD (países del CAD). Fuente: La realidad de la ayuda (Intermón, 2000).....	103
Figura 47 Evolución de la inversión extranjera directa y la AOD. Fuente: La realidad de la ayuda (Intermón, 2000).....	104

Figura 48 Inversión Extranjera Directa por regiones millones de US\$. Fuente: La realidad de la ayuda (Intermón, 2000).	104
Figura 49 Porcentaje de AOD según categoría del país destinatario. Fuente: Informe del Banco Mundial (2000)	104
Figura 50 Instrumentos de la Cooperación al Desarrollo. Fuente: Elaboración Propia basada en Gómez y Sanahuja (1999).	105
Figura 51 Vínculos entre el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fuente: PNUD (2003)	110
Figura 52 Seguimiento de distintos indicadores de Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fuente: PNUD (2003)	111
Figura 53 Seguimiento de distintos acuerdos de la declaración del milenio. Comparación entre el conjunto de países en vías de desarrollo y los del África Subsahariana. Fuente: Intermón (2000)	111
Figura 54 Avances de algunos indicadores básicos de desarrollo logrados en pocos años. Fuente: PNUD (2003)	111
Figura 55 Cumplimiento del 0.7%: Distribución de la AOD. Fuente: PNUD (2003)	113
Figura 56 Distribución de la AOD a los Países Menos Avanzados. Fuente: PNUD (2003)	113
Figura 57 Ayuda de emergencia otorgada en distintas crisis humanitarias durante los años 90. Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2000)	113
Figura 58 El mundo de la cooperación y sus actores. Fuente: Elaboración propia	118
Figura 59 Relaciones entre actores sociales involucrados en cooperación al desarrollo. Fuente: Elaboración propia	118
Figura 60 Distribución geográfica de la AOD de la Unión Europea. Fuente: Gómez y Sanahuja, 1999	120
Figura 61 Modelos directo (derecha) y cooperativo (izquierda) de intervención. Fuente: Elaboración propia	125
Figura 62 Distribución de la AOD de las comunidades autónomas (millones de euros 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	135
Figura 63 Distribución de la AOD de los ayuntamientos y diputaciones (millones de euros 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	135
Figura 64 Distribución de la AOD española (millones de euros constantes a 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	136
Figura 65 Distribución geográfica de la AOD española bilateral, según ingreso del receptor (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	136
Figura 66 Distribución geográfica de la AOD española bilateral, por destinación geográfica (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	136
Figura 67 Distribución geográfica de la AOD española: aportaciones por instrumentos a los 10 primeros receptores, 42.5% del total, millones de euros, año 2000. Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	137
Figura 68 Distribución sectorial de la AOD española (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	138
Figura 69 Distribución sectorial de la AOD española relativa a infraestructuras sociales y servicios (año 2000). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	138
Figura 70 Evolución de los fondos gestionados por ONGD (millones de euros constantes). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2000)	139
Figura 71 Presupuesto de la AECI para ONGD según los distintos instrumentos contemplados en sus convocatorias (millones de euros 2001). Fuente: La Realidad de la Ayuda (Intermón, 2002)	139
Figura 72 Restricciones de una empresa. Fuente: elaboración propia basada en Lozano (1999)	152
Figura 73 Aportaciones de las diferentes éticas. Fuente: elaboración propia basada en Lozano (1999)	152
Figura 74 Irrupción de la emergencia en los procesos de desarrollo. Fuente: Elaboración propia	162
Figura 75 Principales fuentes de riesgos. Fuente: Banco Mundial (2000)	164
Figura 76 Mecanismos de gestión de riesgos. Fuente: Banco Mundial (2000)	165
Figura 77 Distinción entre preparación, emergencia y prevención. Fuente: Elaboración propia	165
Figura 78 Distribución geográfica del número de desastres naturales y sus víctimas, 1990-1998. Fuente: Banco Mundial 2000	167
Figura 79 Modelo de gobernabilidad. Fuente: Elaboración propia	175
Figura 80 El ciclo del proyecto y los instrumentos de análisis y seguimiento. Fuente: Elaboración propia	175
Figura 81 Programación común para proyectos distintos. Fuente: Elaboración propia	179
Figura 82 La tabla del análisis de actores. Fuente: Elaboración propia	181
Figura 83 Ejemplo de árbol de problemas. Fuente: Elaboración propia	184
Figura 84 Ejemplo árbol de objetivos. Selección de alternativas. Fuente: Elaboración propia	184
Figura 85 Análisis de alternativas. Fuente: Elaboración propia	184
Figura 86 Matriz del Marco Lógico. Elementos y construcción. La lógica vertical. La lógica horizontal. Fuente: Elaboración propia	186

Introducción a la Cooperación al Desarrollo para las Ingenierías

Una propuesta para el estudio



Agustí Pérez Foguet

Mariana Morales Lobo

Ángel Saz Carranza

“ La educación universitaria es un espacio privilegiado para contribuir a la formación de futuros profesionales y ciudadanos comprometidos con un modelo de desarrollo distinto al que prevalece en la actualidad. Con toda seguridad, este texto aportará conocimiento crítico para comprender mejor la realidad interdependiente en la que vivimos, y para entender que el desarrollo humano es tarea de todos.”

Alejandra Boni Aristizábal
Universidad Politécnica de Valencia

“ ... observamos cómo la cooperación se está abriendo camino en Escuelas de Ingeniería y Arquitectura de toda Europa, tanto en la formación de técnicos especializados, como en la investigación aplicada a la cooperación, o en la recuperación de la Universidad como un espacio de generación de opinión en torno a los problemas que afectan decisivamente al futuro de nuestras sociedades.”

Carlos Mataix Aldeanueva
Universidad Politécnica de Madrid

“ ...y sugerentes también, porque la propuesta no olvida las necesarias implicaciones que deben tener en el tema las empresas con voluntad de ejercicio de su responsabilidad como agentes sociales. Como suele suceder entre los estudiosos de las ciencias aplicadas, los autores saben añadir a la irrenunciable utopía el complemento catalizador de las buenas prácticas.”

Arcadi Oliveres i Boadella
Universitat Autònoma de Barcelona

Con el apoyo de:



Escola Tècnica Superior d'Enginyers
de Camins, Canals i Ports de Barcelona

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Generalitat
de Catalunya