

SASSAMBOUROU



DESARROLLO HUMANO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Carlos Mataix Aldeanueva

Coordinador. UPM

Beatriz Novales Colado

AECID

Académico revisor

Javier Rui-Wamba Martija

1

1.1. INTRODUCCIÓN

El título de este estudio hace referencia al Desarrollo Humano. El adjetivo “humano” no es casual. El “Desarrollo Humano” es una teoría, y no la única, sobre cómo se producen los procesos de evolución de las sociedades. Como tal teoría, propugna una determinada visión de lo que significa el concepto de desarrollo, establece, además, cómo éste puede medirse, y propone principios y criterios para el diseño de políticas y proyectos orientados a la mejora de las condiciones de la vida en determinadas regiones y comunidades.

Los primeros epígrafes de este capítulo se van a dedicar al estudio de los fundamentos sobre los que se asienta la teoría del Desarrollo Humano, y en ellos se ofrecerá una introducción a los problemas concretos que obstaculizan el desarrollo de las zonas rurales en los países pobres.

A continuación, el capítulo se dedicará a la presentación de la arquitectura organizativa, los objetivos y los medios del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, puesto que muchas de las propuestas que se realizan en este Estudio podrían canalizarse a través de las organizaciones públicas y privadas que lo constituyen. Finaliza con la exposición de un conjunto de recomendaciones para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo de las comunidades rurales aisladas.

1.2. EL DESARROLLO: ¿ALGO MÁS QUE UNA CREENCIA OCCIDENTAL?

“El desarrollo: historia de una creencia occidental”¹. Éste es el provocador título de una obra del antropólogo Gilbert

Rist que fue traducida al español en 2002. En ella, Rist expone cómo en Occidente hemos acuñado un concepto, “el desarrollo” que sintetiza nuestras aspiraciones de avanzar hacia un mundo mejor, y cómo ha ido enraizando entre nosotros la idea de que debe haber un desarrollo a medida de los más pobres (lo que se ha dado en llamar el “desarrollo del Tercer Mundo”), en cuyo nombre se realizan infinidad de declaraciones, se trazan ambiciosas políticas y se impulsan innumerables proyectos.

Durante décadas ha primado una opción esencialmente “economicista” del desarrollo, que se ha ido reforzando de la mano del proceso de globalización de los mercados. Cuando el desarrollo se explica y se mide en función del crecimiento de las magnitudes macroeconómicas de los países, la cifra de evolución del Producto Interior Bruto se convierte en su indicador esencial, y el crecimiento del capital financiero centra todos los esfuerzos, aunque sea en detrimento de otros capitales².

Al trasladar esta visión al problema del subdesarrollo, no caben muchas dudas sobre qué hay que hacer para salir de la espiral de miseria que afecta a un país pobre. Se debe ser determinante y enérgico en la aplicación de adecuadas medidas de disciplina y ajuste económico, –incluyendo, cuando sea necesaria, la privatización de determinados servicios públicos– y abrir la economía a los mercados internacionales, aunque falten instituciones y capacidades para competir en ellos en unas condiciones de mínima simetría. Esto hicieron muchos países pobres, bajo el amparo de determinadas instituciones financieras internacionales³. Entretanto, recibían una ayuda internacional dispersa y poco coordinada, en manos de Agencias Internacionales y ONG, que trataba, a duras penas, de proveer servicios básicos para los cuales el Estado no tenía capacidades y recursos

suficientes, de defender los derechos de determinados colectivos, o de prestar asistencia humanitaria.

Con el paso del tiempo se ha comprobado que los resultados no han sido satisfactorios y, en términos absolutos, el número de personas que hoy viven bajo el umbral de la pobreza no ha disminuido, lo cual ha puesto en evidencia que los tratamientos genéricos no sirven para salir de la pobreza, y que la ayuda internacional, por sí sola, con sus déficits de coordinación y coherencia, no resulta eficaz. Los países y las regiones que han tenido más éxito en la mejora de sus índices de desarrollo, no sólo han sido capaces de crear un entorno económico propicio para atraer inversiones. Han sido capaces, además, de encontrar su propia senda, basándose en la mejora de sus capacidades endógenas -sus “capitales”, en un sentido amplio-, y en una adecuada inserción en el contexto global.

Lógicamente, las dinámicas de nuestras sociedades son mucho más complejas que lo que se ha expuesto hasta aquí, y no todo son malas noticias. Pese a los lentos avances en la erradicación de la pobreza, hoy hay muchos más países que han logrado instaurar democracias formales, las economías de muchos países pobres -aun con importantes desequilibrios sociales y medioambientales- están creciendo en los últimos años a unas tasas muy apreciables, y las nuevas tecnologías de la comunicación han favorecido la organización de movimientos ciudadanos internacionales que promueven una mayor conciencia de comunidad global, conformando una especie de contrapoder cívico que lucha por la defensa de los derechos humanos.

Como muestra Hans Rosling, profesor del Caroline Institute de Estocolmo, en sus influyentes análisis sobre la situación relativa de los países⁴, ya no es acertado dividir el mundo entre “primer” y “tercer” mundo ya que, casi en

cualquier país, conviven hoy, en mayor o menor proporción, un primer y un tercer mundo y, además, entre países pobres y países ricos ha aparecido un amplio grupo de países emergentes con situaciones relativas muy dispares. Estas nuevas potencias emergentes, China en particular, se están convirtiendo en muy poco tiempo en los mayores inversores en muchas de las regiones del llamado Tercer Mundo, restando protagonismo e influencia a las potencias tradicionales en el diálogo sobre el desarrollo.

En definitiva, la humanidad se enfrenta a un período en el que el orden que había prevalecido en las décadas anteriores parece haber entrado en quiebra, lo cual obliga a redefinir el modo de diagnosticar y de abordar los grandes problemas a los que nos enfrentamos. Lo que tiene de particular esta situación, esta especie de encrucijada, con respecto a situaciones similares que se vivieron en el pasado, es que hoy el destino de los seres humanos se ha unido definitivamente. La interdependencia entre culturas y sociedades, que siempre ha existido, ha adquirido una enorme intensidad en la sociedad globalizada.

Ya no se puede seguir aislando el desarrollo de los pobres sin tener en cuenta las consecuencias que sobre ellos tiene el patrón de desarrollo de los más ricos. Y viceversa, la pobreza es hoy, como se verá más adelante, un mal público global, que pone en riesgo los avances sociales y económicos que disfrutaban las sociedades más ricas.

Seguramente Gilbert Rist estaba en lo cierto, y ha existido un gran componente etnocéntrico en la conformación del ideal de desarrollo. Pero el debate que suscitó su obra ha perdido hoy gran parte del sentido que tenía inicialmente. En un mundo multipolar e hiperconectado, hay cada vez menos margen para que unas sociedades impongan su ideal de desarrollo a otras. La cuestión del

desarrollo se convierte entonces en la cuestión del futuro de nuestra civilización. Y no habrá un futuro deseable mientras persista el azote de la pobreza, que supone la vulneración de los derechos y de la dignidad de millones de personas. Desde luego, no se trata de una preocupación reciente. Como vamos a ver en el siguiente apartado, la conciencia sobre el problema de la miseria y la exclusión nació mucho tiempo atrás, y ha ido evolucionando.

1.3. LOS ORÍGENES. DESCONOLONIZACIÓN Y PREDOMINIO DE UNA VISIÓN “ECONOMICISTA” DEL DESARROLLO

Durante la época colonial, las potencias occidentales empezaron a declarar su interés por modernizar, a imagen y semejanza de la metrópoli, los territorios administrados. El concepto de desarrollo surgió a principios del siglo XX en ese contexto, constituyéndose como el término preferido a la hora de referir el grado de civilización y progreso de los países.

El nuevo reparto de poder mundial tras la Segunda Guerra Mundial y el proceso de descolonización configuraron de manera fundamental la política exterior de los países occidentales en las décadas siguientes, particularmente en lo que respecta al campo del desarrollo y de la ayuda.

La primera consecuencia de todo ello fue el Plan Marshall de ayuda a las democracias de Europa occidental tras la destrucción causada por la guerra, que encuentra su reflejo en las políticas de ayuda de la Unión Soviética a las naciones bajo su órbita.

La segunda consecuencia de esta lucha por la hegemonía política y cultural fué que la ayuda al desarrollo se

generalizó también hacia las regiones más desfavorecidas. Esta nueva orientación apareció plasmada por primera vez en el “Discurso sobre el Estado de la Unión” pronunciado por el presidente Harry Truman en 1949, particularmente en su Punto IV:

“Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestros progresos industriales a disposición de las regiones insuficientemente desarrolladas para su mejora y crecimiento económico.

Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada, es víctima de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas.

Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de estas gentes [...]”⁵.

El contenido del discurso del presidente Truman resulta útil para entender los presupuestos teóricos que iban a marcar las acciones de ayuda al desarrollo en las décadas siguientes (Pérez, 2011). Estos presupuestos partían de la base de que el subdesarrollo era consecuencia del atraso tecnológico y productivo, y creían en el éxito que supondría la exportación de los esquemas de desarrollo occidentales. En su vertiente académica esta teoría del subdesarrollo fue planteada por Rostow⁶ en su libro “*Las etapas del crecimiento económico*”, en el que desarrolla un modelo lineal del progreso de las sociedades en función de su estructura económica. La figura 1.1 resume las cinco fases propuestas por Rostow.

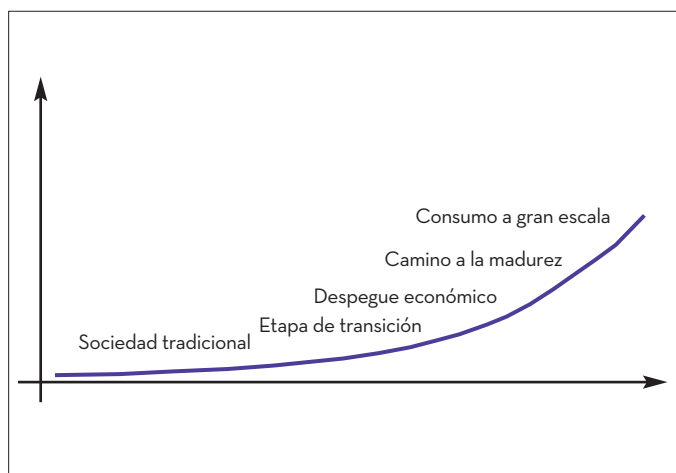


Figura 1.1. Etapas de crecimiento económico según la Teoría de la Modernización.

Frente a esta visión surgió desde algunos países “subdesarrollados” un planteamiento alternativo, que criticaba la injerencia del Norte en las economías y sociedades del Sur, imposibilitando su desarrollo autónomo. Esta corriente de pensamiento nació en América Latina bajo la denominación de Teoría de la Dependencia y tuvo sus mayores aportaciones desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Paralelamente, en Tanzania, Julius Nyerere puso en práctica en los años 60 y 70 un sistema de gobierno que, desde postulados socialistas, pretendía fomentar la equidad y la autosuficiencia mediante un desarrollo rural planificado. La experiencia cosechó un éxito notable en términos sociales pero no así en términos de progreso económico.

Tras varias décadas de planteamientos que hacían especial énfasis en la modernización de las economías y los sistemas productivos, ya fuera desde un planteamiento

liberal (acompañado de políticas económicas de ajuste) o desde una óptica neomarxista (insistiendo en la propiedad desigual de los medios de producción), los insatisfactorios resultados en términos de reducción de la pobreza propiciaron el surgimiento de una corriente alternativa, que subrayaba la importancia de atender prioritariamente las necesidades básicas. Este planteamiento queda reflejado por primera vez en el año 1972 en el seno del Banco Mundial (McNamara, 1972), considerándose como necesidades esenciales la nutrición, la vivienda, la sanidad, la educación y el empleo, que se enriquece posteriormente con la noción de servicios básicos, como refleja la Declaración de la Conferencia Mundial de Empleo de la OIT en 1976:

“Las necesidades fundamentales, tal como se definen en el presente programa de acción, se componen de dos elementos. Incluyen, en primer lugar, el mínimo necesario en una familia para el consumo individual, alimentación, alojamiento y ropa adecuada, junto con algunos artículos domésticos y del mobiliario. En segundo lugar, se refieren a los servicios básicos proporcionados y utilizados por la colectividad en su conjunto, por ejemplo, agua potable, un sistema sanitario, medios de transporte público, servicios de salud y posibilidades de instrucción y actividad cultural”.

A partir del enfoque de necesidades básicas, la noción de desarrollo va a ampliarse para incluir también aquellos aspectos no estrictamente económicos que influyen en el bienestar de las personas. Se estaban preparando las bases de una nueva visión, más completa y más social, del desarrollo, que daría lugar al “desarrollo humano”.

1.4. EL DESARROLLO HUMANO. LA VISIÓN MULTIDIMENSIONAL DEL DESARROLLO

Las bases teóricas del paradigma del desarrollo humano se atribuyen a Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998 por su contribución a la comprensión del desarrollo como un proceso de ampliación de capacidades y de libertades. La confluencia del propio Amartya Sen con otros dos extraordinarios pensadores del desarrollo, Dudley Seers y Mahbub ul Haq, en el propósito compartido de centrar el objetivo del desarrollo en las personas, en vez de en el crecimiento del PIB, fue decisiva en el proceso que llevó a la publicación, en 1990, del primer Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Domínguez et al., 2011). En él se presentó un nuevo indicador de desarrollo que permitía dar mejor cuenta de su complejidad, frente al tradicional recurso al Producto Nacional Bruto. Nace así el Índice de

Desarrollo Humano (IDH).⁸ Se trata de un índice compuesto que, además de considerar el valor del producto interno del país, incorpora variables de esperanza de vida y de nivel educativo.

Desde comienzo de los años 90, el PNUD ha registrado anualmente el IDH de todos los países. El IDH se ha ido complementando con otros indicadores relativos a aspectos como la gobernabilidad, la situación de las mujeres o el adelanto tecnológico.

Si bien el IDH nunca pretendió ser una medida exacta del desarrollo sí que buscaba aportar una mejor comprensión del mismo o, en palabras de Mahbub el Haq:

“Necesitamos una medida del mismo nivel de vulgaridad que el PNB -justo una cifra- pero una medida que no sea tan ciega a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el PNB”.

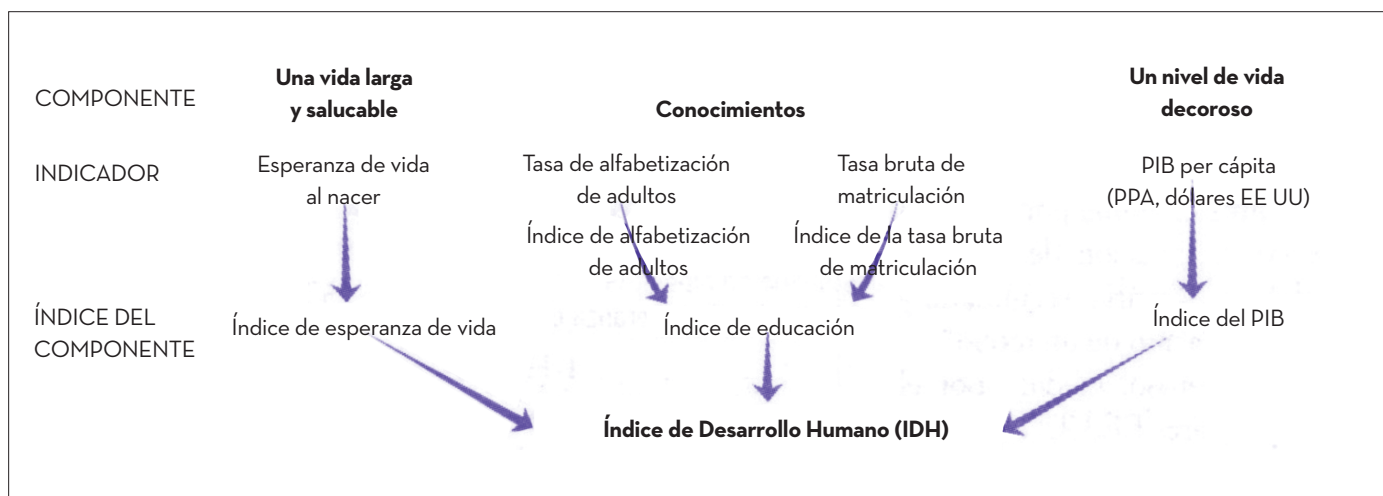


Figura 1.2. Componentes del IDH. Fuente: PNUD, 1990.

La idea central que subyace en la creación del IDH es la consideración del desarrollo como un proceso de ampliación de las libertades reales de las personas. La noción de libertad real, o capacidad, se refiere al conjunto de opciones que una persona puede realmente decidir llevar a cabo en cada momento, y no sólo a las libertades formalmente disponibles.

Mahbub ul Haq explica que “la diferencia definitoria entre las escuelas del crecimiento económico y del desarrollo humano es que la primera se centra sólo en la expansión de una única elección –el ingreso-, mientras que la segunda abarca la ampliación de todas las elecciones humanas –sean económicas, sociales, culturales o políticas” (MHaq, op cit en Domínguez el al., 2011). En definitiva, el Desarrollo Humano trata de poner las necesidades reales de las personas (y no las de los mercados, como sucede en la opción economicista) en el centro de las dinámicas del desarrollo y, por tanto, entiende el proceso de desarrollo como el aumento de las capacidades y de las opciones de la gente, lo cual lleva a la necesidad de disponer de nuevas herramientas para su medición.

Sin embargo, pese a los avances registrados, el IDH ha sido fuertemente criticado por diversas razones. La primera, como ya se ha comentado, es su excesiva simpleza y falta de rigor, al agregar, mediante una suma ponderada, tres variables heterogéneas. Otro de los argumentos es la fuerte correlación de las variables ya que, considerando las tres por separado, la clasificación de los países no presenta excesivos cambios (lo cual sugeriría una fuerte dependencia de una de ellas, véase el PNB, o de una cuarta variable ausente). Por último, el IDH no recoge adecuadamente ni el patrón de consumo de recursos naturales no renovables, ni la desigualdad.

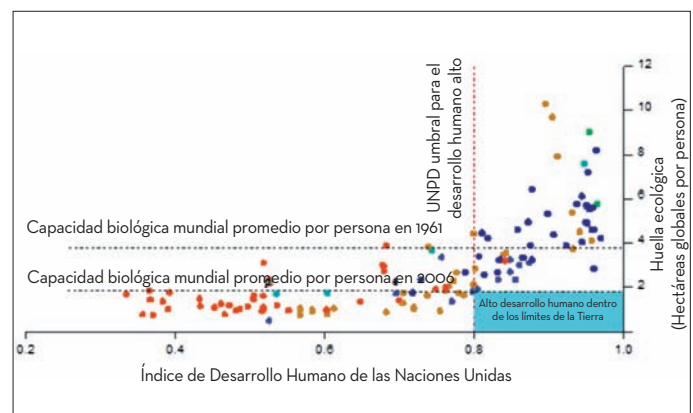


Figura 1.3. Desarrollo Humano y Sostenibilidad. Fuente: WBCS, 2009.

En la figura 1.3, extractada de un informe realizado por un conjunto muy influyente de empresas transnacionales¹⁰, puede apreciarse cómo en 2006, el número de países que tienen un IDH aceptable y, al mismo tiempo, una huella ecológica que no comprometa los recursos de las generaciones venideras (zona azul de la figura 1.3) es, sencillamente, nulo.

Con relación a la desigualdad, el PNUD ha diseñado recientemente el IDH corregido por la desigualdad y el índice de pobreza multidimensional IPM¹¹ (ver figura 1.4) que tiene un especial significado a la hora de analizar el tipo de privaciones que sufre una comunidad rural aislada.

El modelo económico de libre mercado ha contribuido a incrementar los niveles de renta y de riqueza material en casi todo el mundo, pero su reparto ha sido muy desigual entre los diferentes países, y también dentro de ellos. Como señala el Informe del PNUD de 2010:

“En las dos últimas décadas, el desarrollo humano ha avanzado considerablemente en muchos aspectos. La mayoría

RECUADRO 1. EL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y SU APLICACIÓN A CRA

Recientemente se presentó al mundo el último Informe de Desarrollo Humano, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010). En el extenso y exhaustivo documento encargado, entre otras cosas, de evaluar el impacto de las diferentes fórmulas para el progreso sostenible, se incluyó una nueva forma experimental de medir la pobreza desde una perspectiva más amplia, que tiene en consideración varios aspectos con respecto al Índice de Pobreza Humana (IPH), tradicionalmente usado desde 1997, lo que se denomina Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

El centro de investigación económica, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la Universidad de Oxford, en conjunto con el PNUD, fue el encargado de diseñar y plantear, en un nuevo indicador, esta visión “multidimensional”, que describe y pone de manifiesto las carencias que viven de forma simultánea las personas y que, según sus creadores (Alkire y Santos, 2010), podría ayudar a asignar recursos de desarrollo de forma más efectiva, un atenuante relevante de cara a la ejecución de los programas de cooperación y desarrollo en las Comunidades Rurales Aisladas (CRA).

Un uso importante de este indicador para las CRA, es que le permite realizar comparaciones tanto entre los niveles nacional, regional y mundial, como dentro del ámbito local, y así lograr consolidar y establecer comparaciones con otras comunidades rurales aisladas que posean características similares, recabando datos importantes que ayuden a determinar y caracterizar adecuadamente tanto la incidencia de estas carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias se sufren al mismo tiempo. En la figura 1.4 se muestran los 10 indicadores para medir la pobreza y las tres dimensiones: educación, salud y nivel de vida, utilizadas para generar el IPM.

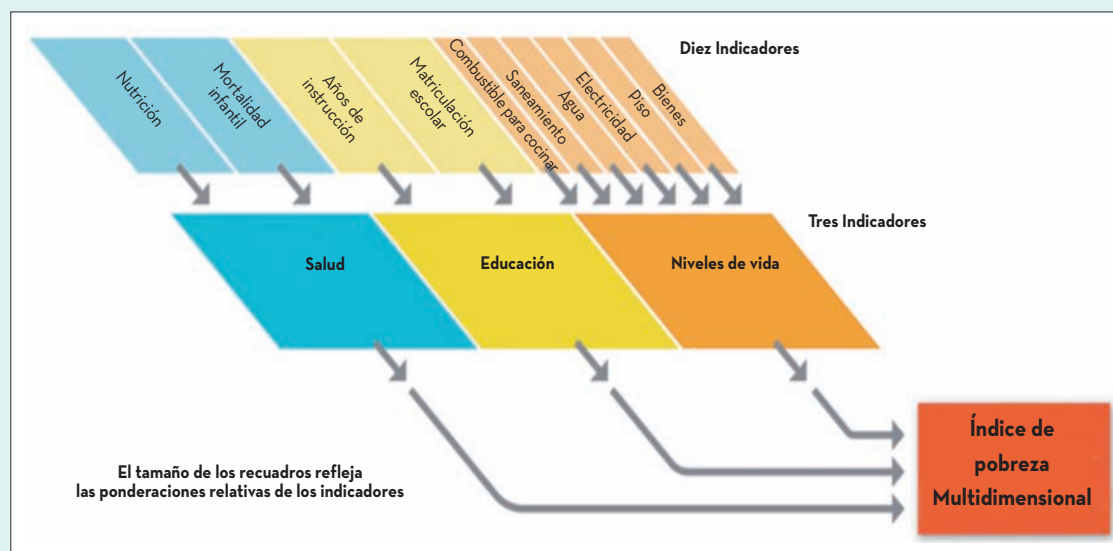
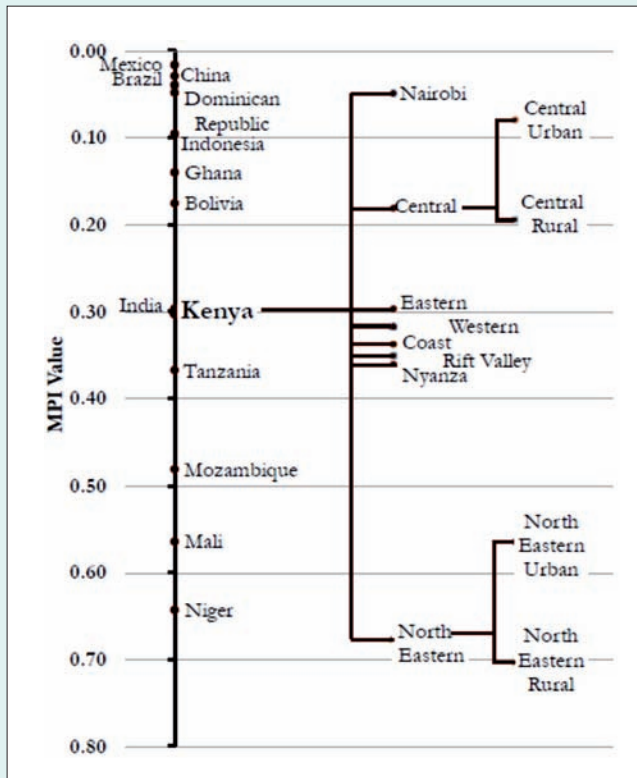


Figura 1.4. Componentes del IPM. Fuente: Alkire y Santos, 2010.

RECUADRO 2. KENIA Y LA DESIGUALDAD DE LA POBREZA RURAL



La situación de Kenia, en materia de pobreza, es acuciante, posee un desarrollo humano bajo y su IPM supera ampliamente el margen del 30%. Sin embargo, este hecho no es lo único preocupante, el IPM ha permitido evidenciar la desigualdad existente en el interior del país, que alberga un desarrollo humano desigual y disgregado a lo largo y ancho de su territorio.

En Kenia, el valor del IPM disgregado por grupos en particular varía entre el 12% y 98%. En la Figura 1.5 se muestra el IPM de las 8 provincias de Kenia en comparación con el total de IPM de otros países. Por ejemplo, el IPM de Nairobi es comparable al de República Dominicana o Brasil mientras que, en el noreste rural, es peor que el de Nigeria, uno de los países más pobres del mundo (Alkire, 2010).

Figura 1.5. Estimaciones del IPM de las provincias de Kenia en comparación con el total de IPM en otros países.

Fuente: Alkire y Santos, 2010.

de las personas disfruta hoy de una vida más prolongada y más saludable y puede acceder a más años de educación, así como a una amplia gama de bienes y servicios. (...). Sin embargo, no todas las aristas de esta historia son positivas. Estos años también han sido testigos del aumento de la desigualdad, tanto entre países como al interior de ellos, y se ha comprobado que los actuales modelos de producción y consumo no son sostenibles en el tiempo”.

En efecto, los promedios pueden llevar a conclusiones erróneas. Desde 1980, la desigualdad en la distribución de los ingresos se ha profundizado en muchos más países que en los que ha disminuido¹². Por cada país que ha reducido la desigualdad en los últimos 30 años, más de dos han empeorado (PNUD, 2010).

No hay duda de que la globalización de la economía ha permitido que los flujos de capital, ideas, y bienes materiales se incrementen exponencialmente, contribuyendo a una expansión sin precedentes del consumo de productos y servicios. Pero, a la vez que se ha ido acelerando este proceso globalizador, se ha hecho más evidente la persistencia o el agravamiento de profundos problemas y contradicciones de índole medioambiental y social, que tienen su reflejo más palpable en la pobreza y la exclusión.

Estos desequilibrios se manifiestan también en la distribución territorial del crecimiento y el desarrollo económico que, como un patrón general, en todo tipo de países tiende a concentrarse en las regiones urbanas. A continuación se verá cómo, en el caso de los países en desarrollo, las zonas rurales están quedando especialmente relegadas, concentrando los mayores índices de pobreza.

1.5. EL DESARROLLO HUMANO EN LAS ZONAS RURALES

Cuando se calcula el IDH de distintos grupos de población, surge un patrón recurrente: los hogares rurales y aquellos con poca educación tienen un IDH sistemáticamente más bajo que sus contrapartes urbanas y de mayor educación. Las diferencias no obedecen simplemente a que la educación sea parte del IDH: los índices de ingreso y esperanza de vida también muestran un sesgo contra las familias de bajo nivel de instrucción. Así, por ejemplo, Burkina Faso, Etiopía y Senegal, que son países con IDH promedio bajo, muestran un IDH entre 33% y 40% inferior en las zonas ru-

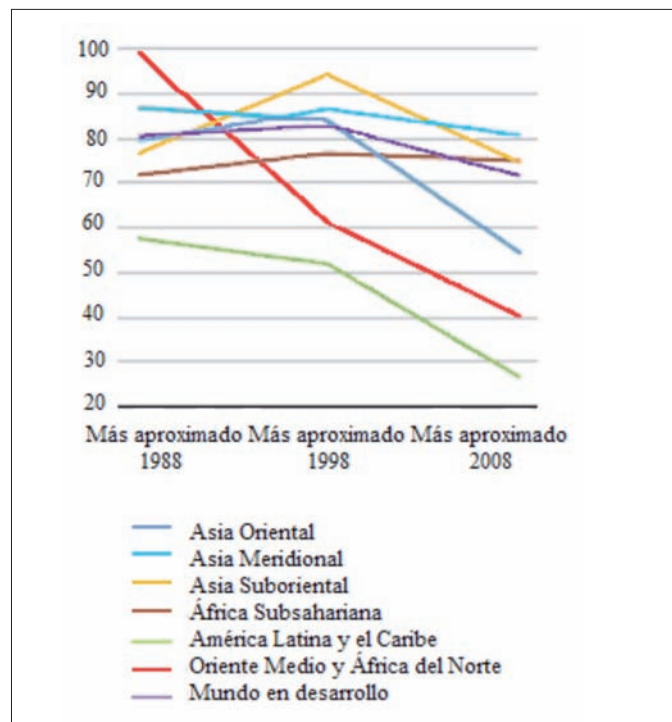


Figura 1.6. Población rural que vive bajo el umbral de la pobreza.
Fuente: FIDA, 2010

rales que en las urbanas (PNUD, 2010). Es el caso también de Kenia, como puede comprobarse en el recuadro 2.

De los 1400 millones de personas que en 2005 vivían en situación de extrema pobreza (menos de 1,25 dólares al día), aproximadamente 1000 millones vivían en zonas rurales. Mientras que en América Latina y el Caribe, Oriente Medio y África del Norte, que son las regiones que más se han urbanizado en los últimos años, la mayor parte de la población pobre es ya urbana; en Asia Meridional, Asia Sudoriental y África Subsahariana, más de las tres cuartas partes de los

pobres viven en zonas rurales y esta proporción apenas está disminuyendo, a pesar de la urbanización (FIDA, 2010).

Pero la pobreza rural tiene sus causas no sólo en los bajos niveles de renta, sino también en la falta de acceso a servicios básicos como la salud¹³, o la energía¹⁴, a factores históricos y a las relaciones sociales y políticas entre clases y castas, grupos étnicos, hombres, mujeres y diferentes agentes del mercado. Todo ello puede contribuir a la pobreza creando o perpetuando una diversidad de “desventajas interconectadas” que limitan las oportunidades de la población de mejorar sus medios de sustento, menoscaban sus activos, así como sus capacidades y esfuerzos para mejorarlos, y aumentan los riesgos a los que se enfrentan (FIDA, 2010).

Con relación al riesgo, en las zonas rurales cobran especial intensidad, con respecto a otros entornos, los riesgos relativos a la degradación de los recursos naturales y al cambio climático, y a la volatilidad en el precio de los alimentos. La consideración sistémica del riesgo es fundamental, como se verá en esta obra, cuando se trata de diseñar políticas y programas de desarrollo dirigidos a poblaciones vulnerables, que poseen bajas posibilidades de recuperación ante cualquier tipo de conmoción.

Como pudo verse en el recuadro 1, la pobreza es un fenómeno multidimensional. Pero incluso dentro del mundo rural, hay también diferencias, observándose que estos factores causantes de pobreza afectan de manera especial a determinados grupos sociales y, en particular, a las minorías étnicas, a las mujeres (ver cuadro 1.1), y a la población infantil. En las zonas rurales de Bolivia, por ejemplo, el 71% de los niños van a la escuela, pero sólo el 35% de las niñas lo pueden hacer. En Guinea, estas tasas son del 84% y el 37% (PNUD, 2010).

Cuadro 1.1. Algunos ejemplos de las desigualdades de género en la agricultura

- Las parcelas de los hombres son en promedio tres veces mayores que las de las mujeres (en todo el mundo).
- En las parcelas de los hombres se emplea más fertilizante, que a menudo se vende en cantidades tan grandes que las mujeres pobres no alcanzan a comprarlos.
- Un análisis de los sistemas de crédito en cinco países africanos reveló que las mujeres reciben menos de la décima parte del crédito que los pequeños agricultores de sexo masculino.
- En la mayor parte de los países en desarrollo, la triple responsabilidad de las mujeres del medio rural –los trabajos agrícolas, las tareas del hogar y la obtención de ingresos en efectivo– configuran una jornada laboral de hasta 16 horas, mucho más prolongada que la de los hombres. Sin embargo, las mujeres siguen sin tener acceso a importantes servicios de infraestructura y a tecnologías adecuadas que puedan aliviar su carga de trabajo.
- Las empresas cuyas propietarias son mujeres afrontan muchas más limitaciones y reciben muchos menos servicios y apoyo que las empresas de los hombres. En Uganda, las empresas de mujeres tropiezan con muchos mayores obstáculos que las de los hombres para entrar al mercado, aunque en términos generales son al menos tan productivas y eficientes por lo que se refiere al valor añadido por trabajador.
- En Guatemala, las mujeres sólo obtienen el 3% de los contratos de producción de arvejas, aunque llevan a cabo más de una tercera parte del trabajo en el campo y prácticamente todas las tareas de elaboración.

Fuente: Banco Mundial, FAO y FIDA, 2006.

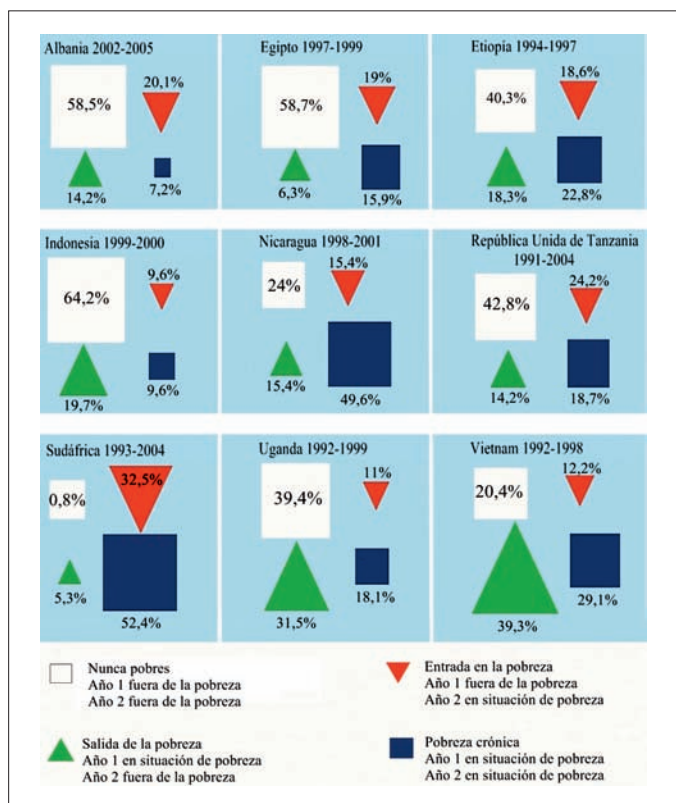


Figura 1.7. Dinámica de la pobreza rural.

Para finalizar, es importante tener en cuenta que, pese a todo, un gran número de hogares entran y salen de la pobreza en repetidas ocasiones, a veces en cuestión de años (FIDA, 2010). La población pobre no es un grupo de personas estable e identificable. Algunos se han convertido en “pobres”, otros que lo eran antes han podido salir después de la pobreza (ver figura 1.7). Cuando se analiza la dinámica de la pobreza en las zonas rurales, se observa recurrentemente, entre las causas de “entrada” en la po-

breza, la enfermedad propia o de un familiar, una mala cosecha, las deudas contraídas para hacer frente a gastos sociales, o los conflictos o catástrofes ambientales. Contrariamente, la salida de la pobreza está asociada a la iniciativa y a la capacidad emprendedora, pero condicionada por factores externos como la disponibilidad local de oportunidades, infraestructura e instituciones propicias, incluida la buena gobernanza. Estos factores suelen estar distribuidos de forma desigual en cada país. La mejora en su dotación es el objetivo de muchos programas de cooperación internacional para el desarrollo.

1.6. LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO. UNA MIRADA DESDE EL SISTEMA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Tras la Segunda Guerra Mundial y la puesta en marcha del Plan Marshall comenzó a conformarse una extensa red internacional de organizaciones públicas (bancos de desarrollo y agencias internacionales) y privadas (ONG, fundaciones de empresas y otros) creadas con el objeto de “promover el progreso y un mejor nivel de vida de todos los pueblos”¹⁵. Progresivamente, todas ellas han ido conformando el actual sistema de cooperación internacional para el desarrollo, una pieza clave del más amplio sistema de relaciones internacionales. La Guerra Fría, el orden internacional establecido en Bretton Woods y, posteriormente, las respuestas a las crisis de la energía, la caída del Muro de Berlín, y la globalización de la economía mundial, son algunos de los acontecimientos que ayudan a entender la evolución de dicho sistema, que nunca ha sido ajeno a los intereses geoestratégicos y comerciales de las naciones más ricas.

La cooperación internacional para el desarrollo es, por tanto, una de las formas en las que se articula la cooperación internacional. Está gestionada por organizaciones de muy diversa naturaleza, y se caracteriza por realizarse entre países de distinto nivel de renta, con el objeto de promover el progreso económico y social de los países de menor renta relativa¹⁶. Los flujos económicos de origen público que se canalizan a través del sistema de cooperación conforman la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)¹⁷. La cifra de la AOD es a la que se hace referencia en los compromisos de la comunidad internacional en materia de desarrollo como, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Entre las organizaciones de cooperación de carácter oficial canalizadoras de AOD, existe un amplio conjunto de ellas a las que se conoce como agencias bilaterales¹⁸, puesto que una gran parte de su actividad está orientada a la colaboración, “vis a vis”, entre países donantes y receptores. Junto a estas agencias existen, además, organismos y agencias multilaterales que se financian, principalmente, a través de las cuotas de sus estados miembros, cuotas que pueden ser obligatorias o voluntarias. Aquí cabe distinguir entre Instituciones Financieras Internacio-

nales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, que realizan su actividad en el ámbito de la cooperación monetaria y financiera, e Instituciones Multilaterales de Desarrollo, que realizan el resto de modalidades de cooperación, como, por ejemplo, las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas.

Además de las organizaciones públicas bilaterales y multilaterales y de otras instancias de las administraciones implicadas en acciones de cooperación, hay un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil que participan en el campo de la cooperación. Entre ellas, cabe destacar la labor de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)¹⁹, tanto de países donantes como sus socias de países en desarrollo, las universidades, las organizaciones y fundaciones empresariales y los sindicatos. Algunas de ellas gestionan también fondos AOD que les son confiados por las administraciones, y casi todas ellas consiguen movilizar fondos adicionales de sus socios, empleados o de sus propios presupuestos. En definitiva, como reconoce el actual Plan Director de la Cooperación Española (DGPOLDE, 2009), la cooperación es una tarea en la que se requiere, en mayor o menor medida, la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad.

RECUADRO 3. UNA AGENDA INTERNACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO: LOS ODM

En el año 2000, alrededor de 189 países firmaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en la que se comprometían a erradicar la pobreza extrema en todas sus formas y atenuantes para el año 2015. Con el fin de contribuir a registrar los progresos hacia estos compromisos, se establecieron una serie de objetivos y metas con un plazo específico y cuantificados, denominados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), destinados a combatir la pobreza en sus numerosas dimensiones, entre ellas la reducción de la pobreza de ingresos, garantizar el acceso a la educación básica, disminución gradual del hambre, erradicación progresiva de las enfermedades como el VIH, la igualdad entre géneros (ONU, 2011), de la degradación del medio ambiente y una lucha decidida contra la discriminación.

Cuadro 1.2. Lista oficial de los objetivos y metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre



Meta 1A: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

Meta 1B: lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Meta 1C: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal



Meta 2A: asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer



Meta 3A: eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años



Meta 4A: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna



Meta 5A: reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

Meta 5B: lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades



Meta 6A: haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Meta 6B: lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

Meta 6C: haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente



Meta 7A: incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 7B: reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.

Meta 7C: reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 7D: haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo



Meta 8A: desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Meta 8B: atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

Meta 8C: atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).

Meta 8D: abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 8E: en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.

Meta 8F: en colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: Iconos de los ODM: PNUD Brasil; Anexo estadístico, Informe sobre los objetivos de desarrollo del milenio. Naciones Unidas, 2010; UNDP in Action 2009/2010: Delivering on Commitments; cuadro elaboración propia.

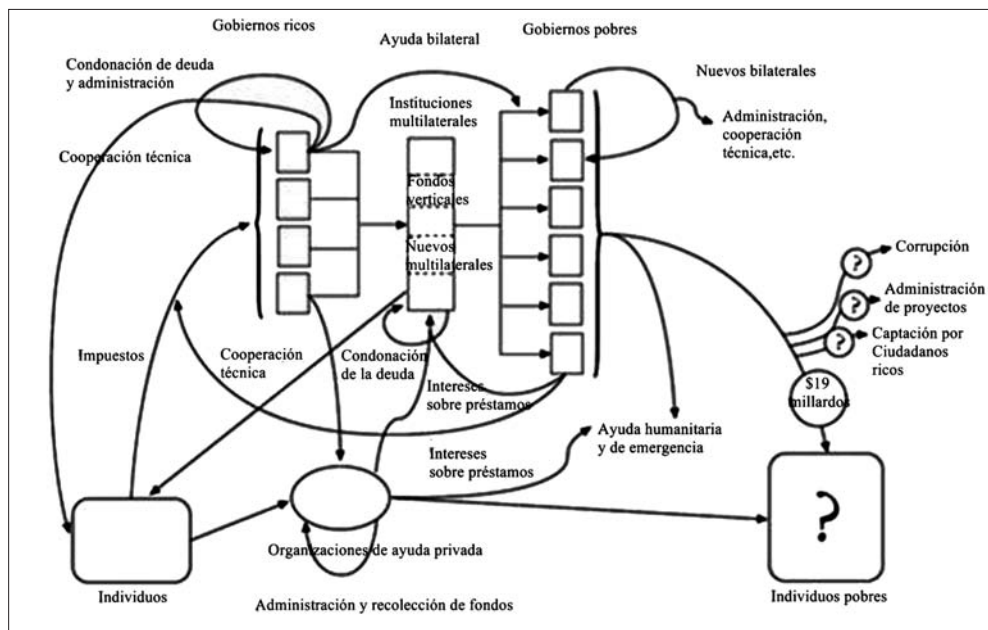


Figura 1.8. Arquitectura del sistema de cooperación internacional. Fuente: Kharas, 2010.

A lo largo de los años la arquitectura organizativa del sistema de cooperación se ha ido haciendo más compleja. Existen hoy más de 126 agencias bilaterales y más de 263 multilaterales que ofrecen ayuda al desarrollo. Además la lista de países donantes se ha incrementado, puesto que los países emergentes han comenzado a participar también como donantes (Kharas, 2009). Algunos de ellos, como sucede con Brasil, son simultáneamente donantes y receptores de ayuda. En efecto, algunos países de renta media están convirtiéndose en donantes en su región. Es lo que se conoce como cooperación Sur-Sur, que en ocasiones es fortalecida con contribuciones de los donantes clásicos en lo que se conoce como operaciones de “cooperación triangular”²⁰.

Como puede observarse en la figura 1.8, los flujos de recursos económicos pueden ser muy diversos. Además de la AOD que se dirige a organizaciones “beneficiarias” de los países en desarrollo a través de una cadena de organizaciones que participan en su gestión, hay una parte significativa de la AOD que se canaliza en la modalidad de asistencia técnica y que se utiliza para pagar a expertos y consultores de los propios países donantes (ésta es la razón por la cual algunas flechas del cuadro tienen sentido inverso, desde el receptor hacia el donante).

Lo mismo sucede con las devoluciones de los créditos cuando la AOD se canaliza a través de préstamos, microcréditos u otras formas de cooperación financiera, o cuando la ayuda es “ligada”, esto es, supeditada a la compra de suministros o servicios de empresas del país donante.

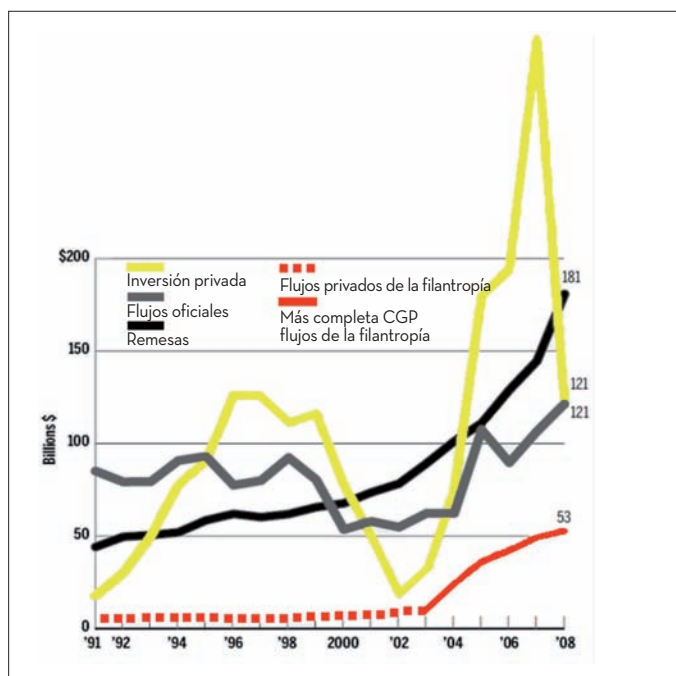


Figura 1.9. Comparación entre el flujo de remesas, la inversión extranjera directa y las contribuciones privadas. Fuente: OCDE, 2010.

Por último, cabe señalar que una parte significativa de la AOD se dedica a la Ayuda Humanitaria, con el propósito de actuar en situaciones de emergencia causadas por conflictos armados o desastres naturales, así como a su prevención. A su estudio se dedica un capítulo específico de esta obra.

Aunque, a día de hoy, en un mundo extremadamente desigual, la AOD es el único mecanismo redistributivo de escala global²¹, existen otras vías por las cuales los países más pobres, con poca capacidad para producir y exportar a mercados internacionales, reciben recursos económicos provenientes de países y regiones más ricas. Se trata de

las remesas, la inversión extranjera directa y las contribuciones privadas, cuyos montos comparados pueden verse en la figura 1.9.

Respecto a estas últimas, la OCDE ha estimado que las aportaciones internacionales privadas de fundaciones, corporaciones y ONGD llegaron a 18.600 millones de dólares en 2007, lo cual supone una cantidad equivalente al 17,8 % del total de la AOD de ese año. La importancia creciente de la asistencia privada ha dado origen a asociaciones público-privadas innovadoras relacionadas con el desarrollo, especialmente actividades en el ámbito de la salud, la educación y el cambio climático (Cobo, 2010).

Además, los trabajos recientes sobre financiación del desarrollo²² resaltan que existe margen para incrementar otras fuentes “innovadoras” de recursos para el desarrollo como, por ejemplo, la movilización del ahorro doméstico, los acuerdos comerciales más favorables para los países en desarrollo²³, las tasas a los movimientos de capital²⁴, los impuestos sobre billetes aéreos, o el impuesto global sobre el carbono.

No es posible abarcar aquí toda la gama de modalidades e instrumentos de cooperación que abarcan, entre otras posibilidades, proyectos y programas de desarrollo coordinados por ONGD y Agencias, transferencia de conocimiento y generación de capacidades en colaboración con los sistemas de ciencia y de educación superior, programas de microcrédito, o el apoyo presupuestario a los gobiernos de los países en desarrollo con el objeto de fortalecer sus políticas en sectores básicos como la educación. Para un estudio más completo de los instrumentos de la cooperación internacional puede consultarse (DGPOLDE, 2009; Alonso, 2008; Kharas, 2009; Iglesias-Caruncho 2011).

1.7. HACIA UNA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO MÁS EFICAZ

En las últimas décadas, la aparición de nuevos actores y el incremento de la AOD, si bien ha contribuido a enriquecer notablemente el escenario y las relaciones en el sistema de ayuda, también ha sido causa de determinados problemas de orden político y organizativo, que condicionan la eficacia y la eficiencia de la ayuda en la reducción de la pobreza y en la generación de condiciones de vida sostenibles (Cobo, 2010).

Así, por ejemplo, de los 20.000 proyectos y operaciones de ayuda al desarrollo registrados en todo el mundo por el Banco Mundial en 1997, se pasó a 60.000 en 2004, mientras que la cuantía económica de dichos proyectos se redujo de 2,5 millones de dólares a 1,5 en ese periodo (Banco Mundial, 2007), con los problemas de fragmentación de la ayuda y aumento de los costes de gestión que ello supone.

También hay un problema endémico de “volatilidad” de la ayuda. Zambia, por ejemplo, recibió en 2005 casi un tercio menos del volumen de ayuda que esperaba recibir en función de compromisos previos de sus donantes, pasando de 930 a 696 millones de dólares (Intermón Oxfam, 2007), lo que limitó seriamente la continuidad de sus programas de desarrollo. Este recorte de fondos es peligroso para las políticas de desarrollo, pero también los ingresos extra inesperados crean dificultades a la hora de administrar el presupuesto. Es el caso de Vietnam, que en 2005 recibió 1.959 millones de dólares en concepto de AOD, cuando tenía previsto obtener 395, lo que supuso una carga imprevista para el gobierno vietnamita que no estaba preparado para absorber y gestionar un volumen de ayuda cinco veces mayor al esperado.

Cuadro 1.3. Causas de la falta de eficacia

Causa de la falta de eficacia	Descripción
Falta de apropiación y liderazgo de los países socios	Las prioridades de desarrollo nacionales, regionales o locales no siempre son fijadas por el país receptor.
Multiplicidad de actores insuficientemente coordinados	Falta de coordinación y planificación estratégica común de las intervenciones de desarrollo. Multitud de donantes, con agendas y prioridades diferentes y procedimientos específicos. Gastos de gestión para responder a las demandas burocráticas del donante.
Multiplicidad de intervenciones	Ayuda dispersa articulada en proyectos aislados, poco o nada coordinada con otros actores de desarrollo.
Fragmentación de la ayuda	Los donantes dividen su ayuda entre demasiados países receptores.
Imprevisibilidad de la ayuda	Los donantes no siempre revelan sus planes de gasto con anticipación suficiente para que los gobiernos receptores puedan planificar y cumplir con sus compromisos.
Escaso aseguramiento de las capacidades locales	Ayuda no siempre adaptada a los contextos culturales e institucionales de los beneficiarios.

Fuente: Cobo, 2010.

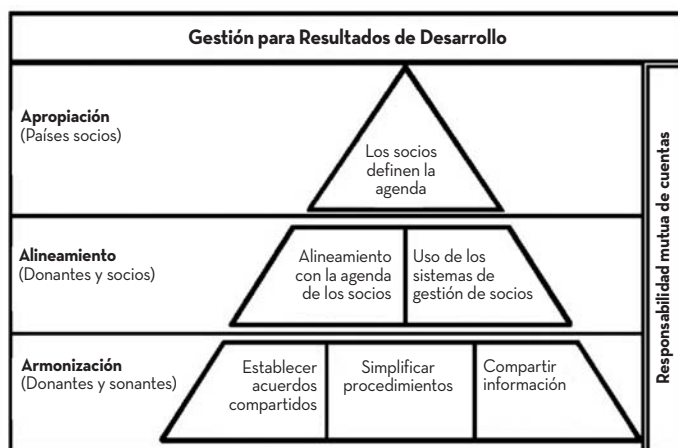


Figura 1.10. Gestión para Resultados de Desarrollo. Fuente: CAD, 2005.

En esta misma línea, un estudio de African Forum en 2007 reveló que Mozambique sufría importantes desviaciones en su contabilidad nacional debido a su enorme dependencia de la ayuda internacional, la fragmentación de los instrumentos usados por los donantes, y el grado de injerencia de éstos en procesos políticos centrales, incluyendo la estrategia de la reducción de la pobreza y el presupuesto público.

Los fondos de la ayuda internacional para el desarrollo han sido tradicionalmente canalizados a través de programas con procedimientos de justificación y gestión diseñados por el donante. Los gobiernos receptores gastan una gran cantidad de tiempo y recursos respondiendo a las demandas burocráticas de las agencias donantes. De las 35.000 transacciones económicas de la asistencia para el desarrollo que aproximadamente se producen cada año entre donantes y receptores, más del 80% son menores a 1 millón de dólares (Hayes y Van Zyl, 2008). El gobierno de Mozambique, por ejemplo, tiene aproximada-

mente 1.000 cuentas bancarias activas para cumplir con los requisitos administrativos de los donantes, mientras que el Ministerio de Cooperación Internacional de Tanzania prepara 2.400 informes trimestrales y lleva a cabo cerca de 1.000 reuniones al año con los donantes (Comisión Europea, 2008). Sólo Vietnam recibió 791 delegaciones de agencias de desarrollo en 2005 (Keijzer y Corre, 2009).

A la vista de estos problemas, la comunidad de países donantes impulsó en 2005 la llamada “Declaración de París”, que pone el acento en la transformación de las prácticas, relaciones y procedimientos propios del sistema de ayuda, para favorecer una mayor racionalidad, relaciones más igualitarias y sentar las bases para una ayuda eficaz. La Declaración de París se articula en torno a cinco principios, cuya adopción supone, por lo general, un importante proceso de cambio organizativo para las Agencias y ONGD, y que, además, requiere un cambio de enfoque en sus operaciones.

Posteriormente, en Accra (Ghana) el tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, adoptó el Programa de Acción de Accra (PAA), señalando áreas clave de progreso hacia las metas establecidas en París:

- Usar los sistemas de los países en desarrollo como la primera opción al proporcionar ayuda.
- Hacer la ayuda más predecible y transparente, para permitir a los países en desarrollo presupuestar, planificar e implantar mejor sus estrategias de desarrollo.
- Determinar con los países en desarrollo, y sobre la base de sus propios planes, las condiciones que los donantes plantean para la ayuda en conjunto.
- Reducir la fragmentación de la ayuda al mejorar la división del trabajo en el país y entre países donantes presentes en él²⁵.

1.8. CONSIDERACIONES PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LAS COMUNIDADES RURALES AISLADAS

Teniendo en cuenta el objeto de esta obra, cabe preguntarse qué implicaciones tiene la aplicación de los principios de eficacia a la acción de cooperación en comunidades rurales aisladas.

En lo que respecta al principio de *apropiación* democrática, se trataría de favorecer, siempre que fuera posible, el diseño y la gestión, por parte de las administraciones locales, de sus políticas y estrategias de desarrollo, en coordinación con las administraciones regionales y nacionales. Asimismo, implicaría la participación, en la definición de dichas políticas, de los principales implicados y afectados.

En comunidades rurales aisladas en las que las administraciones locales tienen una gran fragilidad institucional, una escasa legitimidad, o ambas, la apropiación resultará muy difícil, y podría exigir un trabajo de capacitación y de empoderamiento a los actores locales. En los últimos años, una parte importante del trabajo de ONGD y agencias de desarrollo se ha centrado en la generación de capacidades locales, dando lugar al llamado enfoque de capacidades o “capacity building”²⁶.

El diálogo necesario para la aplicación de este principio debería realizarse en condiciones de simetría (Cortina, 2008), lo cual supone la toma en consideración de las profundas brechas culturales y económicas entre los donantes y las comunidades²⁷. Ese diálogo debe servir para que, de acuerdo con el principio de *alineamiento*, las organizaciones donantes se adecúen a las prioridades de la agenda local que, en el caso de las comunidades rurales aisladas, como se vio en anteriores epígrafes, suele incluir, además de la satisfacción de

Cuadro 1.4. Los principios de eficacia en las CRA

Principio de eficacia	Aplicación a las CRA
Apropiación	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento de la agenda de desarrollo local. • Diálogo en condiciones de simetría
Alineamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a las prioridades de las agendas del desarrollo rural, con atención especial al empleo y oportunidades económicas, disminución del riesgo, y la seguridad alimentaria.
Armonización	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación y armonización de procedimientos de gestión. • Coordinación sobre el terreno. Tener en cuenta lo que otros hacen.
Gestión orientada a resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Poner el foco en los resultados y no en las actividades. • Diseñar para la evaluación.
Rendición de cuentas mutua	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información adecuados. • Cultura de transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

necesidades básicas, aspectos como la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo, o la generación de oportunidades económicas y empleo, dentro y fuera del sector agrícola.

A través del principio de *armonización*, los países en desarrollo y los donantes se comprometen a llevar a cabo acciones más coordinadas, transparentes y colectivamente eficaces.

En las zonas rurales aisladas supone realizar un esfuerzo de concertación entre las organizaciones de desarrollo que actúan en la zona, intercambiando información, buscando complementariedad y tratando, cuando sea apropiado, de realizar esfuerzos compartidos en la gestión para simplificar y obtener economías de escala. Esto puede ser especialmente importante en la definición de líneas de base para el diagnóstico y la posterior evaluación de las intervenciones.

El enfoque de *gestión para resultados de desarrollo*²⁸ (GpRD), sobre el cual existe una amplia literatura, implica gestionar todo el ciclo de la ayuda con orientación a resultados de desarrollo humano, -y no sólo a la ejecución de las actividades según fueron planificadas, como sucede habitualmente-, generando y utilizando información significativa para mejorar la toma de decisiones. La GpRD se fundamenta en el cumplimiento de los anteriores principios, es decir, no puede ser efectiva si no se mejora la apropiación por parte del país, se alinea la asistencia con las prioridades del país, se armonizan las políticas y los procedimientos de las agencias de desarrollo, y se centra la atención de forma más sistemática al logro de resultados de desarrollo.

La transparencia y la *rendición mutua de cuentas* en la utilización de los recursos del desarrollo debe ser un asunto prioritario entre los países donantes y receptores de ayuda. Es una condición fundamental para reforzar el apoyo público a las políticas de desarrollo. Para ello los países en desarrollo deben comprometerse a utilizar enfoques participativos, involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso de las estrategias, programas y proyectos.

En general, la cooperación internacional necesita mejorar los sistemas de información. Estos resultan indispensables para una adecuada catalogación de las intervenciones, así como para evaluar su impacto y obtener y difundir lecciones. Esta carencia es todavía más grave en las zonas rurales, donde las actuaciones están más dispersas y las tecnologías de la información menos extendidas. Existen diversas iniciativas internacionales para la mejora de los sistemas de información y de la transparencia de la cooperación internacional como, por ejemplo, la International Aid Transparency Initiative (IATI)²⁹.

Históricamente ha existido una tendencia, que todavía continúa, a analizar la cooperación al desarrollo de forma aislada e independiente del resto de las relaciones internacionales, cuando en realidad es sólo una parte de ellas. Sin un enfoque integrador resulta difícil entender las prioridades geográficas o sectoriales, la evolución y las tendencias, la aparición de nuevos instrumentos y agentes, o los factores externos que afectarán a una acción de desarrollo. Además, la falta de esta visión completa ha hecho que se responsabilizara del desarrollo y, sobre todo, a la falta de desarrollo, a las políticas de “cooperación al desarrollo”, y no a las políticas en su conjunto. En este sentido, existe una creciente preocupación por lo que en el campo de la cooperación internacional se conoce como la “coherencia de políticas”³⁰.

El desarrollo es el resultado de procesos sociales, tecnológicos, políticos y económicos que interactúan conformando sistemas complejos, difíciles de gobernar. El problema de asignar recursos escasos a la tarea del desarrollo casi nunca es un problema de “solución óptima y única”. Aún así, la experiencia ha demostrado que hay aproximaciones que no suelen dar buenos resultados y

que, por el contrario, existen enfoques que, aunque no garanticen el éxito, son condiciones necesarias para una ayuda eficaz. Sabemos mucho, en definitiva, sobre lo que no funciona. Y hay asentados importantes consensos en la comunidad internacional en torno a algunos principios que, como los de eficacia que acaban de exponerse, contribuyen a una orientación más selectiva, adaptada y coordinada de la ayuda al desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALKIRE S. y ELI K. (2010): *Multidimensional poverty in developing countries: a measure using existing international data*, mimeo, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford Department of International Development, University of Oxford.
- ALKIRE SABINA y SANTOS E. MARIA (2010): *Kenya Country Briefing*. Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) Multidimensional Poverty Index Country Briefing Series. Disponible, 24/01/2010, en: www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/mpi-country-briefings/.
- ALKIRE SABINA y SANTOS E. MARIA (2010): *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*. Human Development Research Paper (PNUD).
- ALONSO J. A., ÁLVAREZ I., GARCIMARTÍN C., MATAIX C., STEINBERG F., SÁNCHEZ E., DURÁN G., HUERTA M^a A. (2009): *Financiación y desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas*. Fundación Carolina, Siglo XXI de España Editores. Madrid, España.
- BANCO MUNDIAL (2007): *Opportunities to Scale Up: Delivering on Commitments*.
- CAD, OECD-DAC (2006): *Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practice*. 1st Ed.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace of reforms*.
- CORTINA A (2008): *Conferencia: Ética profesional, ETSII-UPM*, Disponible en <http://www.induforum.es/indu08/retrans.html>
- COBO J. R. (2010): *Diseño de un modelo basado en competencias para la dirección de programas y proyectos en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo*. Disponible en: <https://serviciosgate.upm.es/tesis/tesis/6503>
- DE D. CASSASAS (2010): *Desarrollo como libertad*. Entrevista con Amartya Sen, citado en Domínguez.
- DGPOLDE (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Disponible en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012_lineasmaestras.pdf
- DOMÍNGUEZ R. MARTÍN, GUIJARRO G. M. y TRUEBA S. C. (2011): *Recuperando la dimensión política del desarrollo humano*. Revista Sistema, nº 220, pp. 11-31. Madrid, España.
- ECI (2000), disponible, en el portal del Earth Charter Initiative (ECI), 24/01/2011, <http://www.earthcharterinaction.org/content/pages/Downloads%20For%2001%20The%20Earth%20Charter%20Text>.
- FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRARIO (FIDA) (2011): *Informe sobre la Pobreza Rural 2011*. Disponible en: <http://www.ifad.org/>
- HAYES; L. y VAN; ZYL A. (2008): *Linking budget analysis with aid advocacy: how civil society groups can monitor donor budget support*. The International Budget Project, Eurodad, 1-13
- IGLESIAS-CARUNCHO (2011): *The Politics and Policy of Aid in Spain*. ISBN 1 85864 965 X. Disponible en <http://www.ntd.co.uk/idsbookshop/details.asp?id=1218>
- INTERMON OXFAM, 2007. *Realidad de la Ayuda 2007-2008*. Ed. Intermón Oxfam.
- KHARAS HOMI (2009): *La ayuda al desarrollo en el siglo XXI*. The Brookings Institution. Revista Sistema, nº 213, pp. 3-35. Madrid, España.
- MCNAMARA ROBERT (1972): *Address to the United Nations Conference on Trade and Development*, Santiago, Chile.

NACIONES UNIDAS (2010): *The Millennium Development Goals Report*. Disponible, en portal de las Naciones Unidas, 24/01/2011, <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%2015%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>

NACIONES UNIDAS (2010): *Anexo estadístico, sobre los objetivos de desarrollo del milenio*. Disponible, en el portal de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 24/01/2011 http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/anexo_biblio.pdf

NELSON J., THE WORLD BANK, THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1996): *Business as parthers in development: creating wealth for countries, companies and communities*. The Prince of Wales Business Leaders Forum. London, United Kingdom.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1976): *Declaración de la Conferencia Mundial de Empleo*.

PÉREZ D. (2011): *Redes de I+D+i en la Cooperación Universitaria para el Desarrollo*. ETSII/UPM.

PNUD (1990): *Concepto y medición del desarrollo humano*. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>

PNUD (2010): *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1990/>

RIST GILBERT (2002): *The history of development: from western origins to global faith*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Editorial Catarata. Madrid, España.

ROSTOW W. W. (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.

STIGLITZ J. E. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*. Altea Taurus Alfaguara.

UNDP (2011): *UNDP in Action 2009/2010: Delivering on Commitments*. Disponible, en el portal de United Nations Development Programme (UNDP), 24/01/2011, <http://www.undp.org/publications/UNDPAction2010/report.shtml>

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Vision 2050*. Disponible en <http://www.wbcsd.org>

WITOELAR ERNA (2010): *III. Justicia social y económica. Erradicar*

la pobreza como un imperativo ético, social y ambiental. La Carta de la Tierra y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Disponible, en el portal del Earth Charter Initiative (ECI), 24/01/2011, <http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/Witoelar.pdf>

Recursos electrónicos

www.gapminder.org
<http://hdr.undp.org/en/>
<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>
www.congde.org
<http://segib.org/>
www.ayudaeficaz.es
www.capacity.org
<https://serviciosgate.upm.es/tesis/tesis/6503>
<http://www.aidtransparency.net/>
http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1,00.html

NOTAS

- ¹ El título original era “*The History of Development: From Western Origins to Global Faith*”.
- ² Además del capital financiero, se reconoce la existencia de otros capitales: capital físico, capital humano, capital social o capital cultural (ver, por ejemplo: Jeason, 1996).
- ³ Ver, por ejemplo, (Stiglitz, 2006).
- ⁴ www.gapminder.org
- ⁵ A partir de Rist, 2002.
- ⁶ Ver, por ejemplo, “*The Stages of Economic Growth. A Non-Comunist Manifest*”
- ⁷ Declaración de la Conferencia Mundial de Empleo. OIT. 1976.
- ⁸ Ver, por ejemplo: <http://hdr.undp.org/en/>
- ⁹ De D. Cassasas, Desarrollo como libertad. Entrevista con Amartya

Sen, citado en Domínguez, 2010.

¹⁰ Se trata del “Vision 2050” del World Business Council for Sustainable Development, disponible en <http://www.wbcsd.org>

¹¹ <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>

¹² Esto también sucede en los países desarrollados. En Estados Unidos, por ejemplo, el 1% de la población controla el 40% de la riqueza y acumula el 25% de los ingresos generados anualmente. Hace tan solo 25 años, esas cifras eran del 33% y el 12% respectivamente. Ver, por ejemplo (Stiglitz, 2011).

¹³ En Bolivia y Perú, el quintil más rico tiene acceso prácticamente universal a la atención profesional en el parto, mientras que ello sólo está disponible para entre el 10 y el 15% de la población más pobre. Alrededor de dos terceras partes de los partos desatendidos fueron de mujeres rurales pobres (PNUD, 2010).

¹⁴ La tasa promedio de electrificación en países en desarrollo en 2008 era del 70%, pero apenas llegaba a 59% en las zonas rurales, y era incluso menor en los países con IDH bajo, donde no superaba el 21% (PNUD, 2010).

¹⁵ Preámbulo de la carta de la ONU.

¹⁶ El Estado español ha regulado la cooperación internacional para el desarrollo con la Ley 23/1998. En su primer artículo la define de la siguiente manera: “Se integran dentro de la cooperación internacional para el desarrollo el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones. La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía mundial.”

¹⁷ La AOD debe satisfacer unos requisitos definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económica (OCDE): (i) es proporcionada por un organismo oficial; (ii) su finalidad principal es el desarrollo económico y el bienestar de los países pobres; (iii) depende por lo menos en un 25% de donaciones. En España, el artículo primero de la Ley 23/1998 que regula la cooperación española define la AOD en función de los criterios del

CAD: “...Para que dichos recursos tengan la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), deberán cumplir los requisitos marcados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD)”.

¹⁸ Es el caso, en España, de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de otras Agencias de Desarrollo que algunas Comunidades Autónomas han creado en los últimos años.

¹⁹ Para tener una panorámica completa de las ONGD españolas y de sus actividades, se recomienda consultar: www.congde.org

²⁰ Para más información sobre cooperación “Sur-Sur” en América Latina puede consultarse el informe de la Secretaría General Iberoamericana sobre esta materia en 2010 disponible en <http://segib.org/>

²¹ Hay que tener en cuenta que, aunque pudiera considerarse como el primer paso hacia la construcción de un sistema de fiscalidad global, por ahora los compromisos relativos a la AOD que cada donante dedica no son vinculantes, y dependen, en última instancia, de su voluntad particular.

²² Ver, por ejemplo, (Alonso, 2009)

²³ Muchos países en desarrollo tienen grandes trabas para exportar sus productos a países desarrollados, bien sea por proteccionismo arancelario, o por la exigencia de determinados requisitos técnicos y de calidad.

²⁴ Entre estas iniciativas, la más conocida es la propuesta conocida como Tasa Tobin.

²⁵ Para un más completo conocimiento de la agenda de eficacia de la ayuda, se puede consultar el portal www.ayudaeficaz.es

²⁶ Se sugiere la consulta de www.capacity.org

²⁷ Sirva de anécdota el hecho de que, entre algunas comunidades mayas, el futuro se representa en la espalda y el pasado en el pecho, lo cual evidencia las dificultades que puede entrañar la necesidad de compartir esquemas mentales básicos sobre planificación.

²⁸ Para conocer más sobre el enfoque de gestión para resultados de desarrollo se recomienda consultar la tesis doctoral de D José Ramón Cobo realizada en la Universidad Politécnica de Madrid y disponible en 2010 <https://serviciosgate.upm.es/tesis/tesis/6503>

²⁹ <http://www.aidtransparency.net/>

³⁰ Ver, por ejemplo, “Coherencia de políticas para el desarrollo. Una agenda inaplazable” publicado en 2010 por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo- España. www.coordinadoraongd.org

