

SURCANDO EL BIENESTAR EL PROCESO DE AYUDA EN ACCIÓNEN ECUADOR



VÍCTOR HUGO TORRES D.

1. Introducción

El concepto de desarrollo es una de las más vigorosas invenciones del mundo occidental en la segunda mitad del siglo XX, no obstante la polémica que ha suscitado y el alineamiento polar entre sus críticos y practicantes. La comprensión teórica y la experiencia empírica en torno a las condiciones que permiten el progreso y el bienestar, enfrentan en la actualidad una creciente complejidad de escenarios caracterizados por la intersección de acontecimientos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que, además, se entrecruzan con escalas locales, nacionales y globales, involucrando un amplio espectro de temas, actores, resultados y perspectivas complementarias, contradictorias y divergentes.

Hoy en día, el desarrollo es algo más que la apuesta por el crecimiento económico como soporte de la riqueza social y el bienestar humano. Distintos enfoques han surgido interpelando el principio rector del desarrollo; reclaman el descentramiento del concepto de crecimiento económico para dar paso a otros asuntos igualmente importantes como el sentido de la vida en la economía, la pervivencia de cosmovisiones y prácticas culturales que fueron excluidas con la modernización, una nueva relación con la naturaleza, el incremento de capacidades locales, la sustentabilidad de las intervenciones, el territorio como constitutivo de la economía, entre otros.

El asedio por el descentramiento económico del discurso del desarrollo es por todos los flancos, pudiendo afirmarse, sin temor a equívocos, que el concepto de desarrollo está en crisis. Sin embargo, de por medio hay una paradoja: mientras en el plano del discurso hay una creciente coincidencia sobre los límites del crecimiento económico, habiendo surgido una prolífica crítica que incluye posturas de posdesarrollo, mal desarrollo, el derecho al no desarrollo y recientemente el buen vivir; en la práctica concreta del desarrollo se reproduce aquello que es criticado, pues bajo el ropaje de los nuevos discursos y de las posturas críticas, las prácticas, de una u otra manera, acaban nuevamente apostando por el crecimiento económico.

Este desfase entre las críticas discursivas y su aplicación es visible en los ámbitos público, privado y comunitario. No se trata de una polaridad mecánica entre la teoría y la práctica, sino de tensiones entre distintas visiones, actores y prácticas colectivas, en busca de caminos y estilos alternativos de bienestar, en los que están involucrados también las agencias de cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales de base y los gobiernos locales. Es el caso de las experiencias de desarrollo endógeno auspiciadas por Ayuda en Acción (AeA) en Ecuador, algunas de ellas orientadas hacia el crecimiento y otras construyendo alternativas al crecimiento, pero todas persistiendo en el bienestar humano.

AeA es una organización no gubernamental de desarrollo española de carácter internacional, que se autodefine como independiente, aconfesional y apartidista. Inició sus intervenciones en favor de las personas del Sur en el año 1986, con el objetivo principal de mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, las familias y las comunidades de los países más desfavorecidos de América, Asia y África, sensibilizando, al mismo tiempo, a la opinión pública española¹.

Emprende sus acciones, identificando espacios de intervención en los que junto a las comunidades trabaja en perspectiva de largo plazo, implementando proyectos que tienen una duración aproximada de diez a doce años

1 En España AeA promueve campañas de Educación para el Desarrollo y Sensibilización para acercar la realidad de los países menos avanzados a la opinión pública española, participando en foros de debate, grupos de trabajo de solidaridad y haciendo acercamientos a los medios de comunicación. La divulgación de sus labores, la búsqueda de nuevos colaboradores y de recursos materiales que mejoren la calidad de vida de los que menos tienen, también son parte de los fines de AeA en España.

dirigidos a atacar las causas estructurales de la pobreza, junto con el fortalecimiento de los vínculos y la solidaridad comunitaria. Complementariamente, en las zonas de intervención, provee asistencia técnica y económica en situaciones de emergencia provocadas por catástrofes naturales, conflictos bélicos o cualquier otro desastre humanitario que afecte a las poblaciones.

AeA enfoca su misión institucional en “mejorar las condiciones de vida de los niños, las niñas, sus familias y las comunidades a través de proyectos de desarrollo integral y actividades de sensibilización, con el fin último de procurar cambios estructurales que lleven a la erradicación de la pobreza” (AeA, 2007). Siendo parte del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, trabaja en Ecuador, desde el año 1990, con una amplia cartera diversificada de proyectos de desarrollo comunitario, especialmente en las zonas rurales con mayor incidencia de la pobreza.

La experiencia de AeA en apoyo al desarrollo es vasta, diversa y con su propia complejidad, por lo que para fines de este texto se han considerado solo dos preguntas que sirven de referencias para organizar la sistematización. ¿Cómo se relacionan las orientaciones institucionales de AeA con los discursos del desarrollo? ¿Cuál es la perspectiva de intervención de AeA en el marco de los actuales debates sobre el desarrollo? El documento está dividido en dos secciones: en la primera se reseñan las tendencias comunes de la cooperación internacional para el desarrollo, enfatizando en sus actores y discursos a manera de marco general de ideas y debates, por lo que se empieza situando la cuestión del desarrollo y su evolución; mientras en la segunda sección se proyecta el enfoque institucional de AeA, sintetizando las líneas estratégicas de intervención a través de una breve reseña de su presencia en el país.

El propósito de este texto es servir de referencia analítica para los distintos artículos que componen el libro. En su elaboración se condensaron diferentes libros, documentos e informes técnicos, por lo que siempre que no se haga alusión directa a ellos; las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad exclusiva de quien suscribe estas páginas.

2. Una necesaria mirada a la cooperación internacional

En América Latina lo que hoy en día se conoce como el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, es el fruto de un largo proceso histórico cuyos antecedentes se remontan a la influencia de las denominadas

“misiones técnicas”, en su mayoría de carácter bilateral, que a fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX recorrieron la región, adecuando la institucionalidad de la administración pública y el orden económico de los países al sistema económico mundial.

Con la culminación de la Segunda Guerra Mundial y la suscripción de la Carta de las Naciones Unidas, se dio paso al surgimiento del nuevo orden internacional que incorporó la dimensión social como condición para la superación de las inequidades creadas con la expansión global del capitalismo, inaugurándose las primeras “formas de cooperación” entre los países desarrollados y los países considerados como “subdesarrollados o emergentes”. En esta dirección, la Conferencia de Bretón Woods de 1944 creó organismos internacionales financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En la segunda posguerra se produjeron tres hitos fundacionales que, según Prats (2001), configuraron el esquema de la actual cooperación internacional. El primero fue la crisis económica europea de posguerra que requería del apoyo externo para su ‘reconstrucción’ y frenar la influencia soviética, lo que se dio con la intervención norteamericana y el denominado Plan Marshall que buscaba incrementar la inversión en los países y la reactivación económica y técnica, creando un modelo de cooperación enfocado en el desarrollo como crecimiento económico.

El segundo hito fue el ambiente de confrontación ideológica con la denominada “guerra fría”, que alineaba a los países capitalistas frente a los países del bloque socialista y canalizaba los flujos económicos de la cooperación internacional hacia la creación de “zonas de seguridad”, con lo que se delimitó la geopolítica de la cooperación internacional.

El tercero fueron las luchas de descolonización en los países africanos y asiáticos que demandaban asistencia técnica y financiera, luchas que en el marco del alineamiento entre el “Este socialista y el Oeste capitalista” y de las disputas de las zonas de influencia geopolítica, también repercutieron en las orientaciones de la cooperación internacional.

El hecho es que a partir del año 1960 distintos países del llamado “mundo desarrollado”, empezaron a crear sus propias agencias especializadas para canalizar recursos y tecnología en el marco de la cooperación al desarrollo, lo que en el caso de los países europeos llevó a la creación del Grupo de

Ayuda al Desarrollo (GAD), que después se transformó en Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en calidad de foro de donantes articulado a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Surgió, entonces, un nuevo orden interestatal que articulaba el sistema de cooperación internacional en torno al crecimiento económico, el que fue asumido con el propósito fundamental de impulsar el desarrollo nacional junto con la expansión y consolidación democrática, dando origen a una visión, crecientemente generalizada, de que su sola combinación eran condiciones suficientes para transitar hacia el progreso y bienestar de los países y sus sociedades. El nuevo orden internacional hizo suyo uno de los propósitos de la naciente Organización de Naciones Unidas (ONU): el de impulsar la cooperación internacional para el desarrollo y estimular los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin ningún tipo de discriminación.

2.1 Diferenciando a los actores de la cooperación al desarrollo

En los albores del siglo XXI, los actores que conforman el sistema de cooperación internacional para el desarrollo no solo han aumentado, sino que se han complejizado debido a su distinta naturaleza. En la actualidad, las múltiples entidades de la cooperación internacional son de naturaleza gubernamental y no gubernamental, de carácter público y privado, unas provienen del Estado, otras del mercado y muchas del Tercer Sector; hay organizaciones generalistas y otras especializadas, unas instituciones son oriundas de los países del Norte otras también son del Sur. En conjunto, conforman un complejo entramado de instituciones, orientaciones, flujos, recursos y estrategias de acción, por lo que se hace indispensable precisar algunas definiciones básicas que ayuden a comprender a los actores y al sistema de cooperación internacional².

Cabe diferenciar entre la cooperación para el desarrollo y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pues, aunque no son lo mismo, en el lenguaje

2 Para ampliar la información sobre los actores, instrumentos, procedimientos y enfoques del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, se recomienda ver el manual: *La cooperación internacional para el desarrollo*, coordinado por Carola Calabuig Tormo y Gómez-Torres María de los Llanos, pues las autoras, en seis capítulos, condensan pedagógicamente los elementos normativos y estratégicos básicos que permiten comprender la dinámica de la cooperación para el desarrollo.

cotidiano de la cooperación ambos términos suelen usarse indistintamente. Mientras el concepto “cooperación al desarrollo” es de carácter general y se refiere a los diversos flujos de recursos provenientes de fuentes públicas y privadas que se dan entre países donantes y receptores; la expresión AOD, en cambio, es específica y alude a las transferencias de recursos desde países donantes a países en vías de desarrollo que provienen únicamente de fuentes públicas y oficiales.

En palabras de Boni (2004), quien retoma la definición de Gómez y Sanahuja (1999), se define a la cooperación para el desarrollo como el conjunto de actuaciones implementadas por actores públicos y privados, entre países con diferentes niveles de ingresos, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de manera que sea más equilibrado en relación con los países del Norte y devenga sostenible.

Se designa como AOD, a los flujos y operaciones de recursos económicos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos centrales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales con el objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y son de carácter concesional³; no se consideran los fondos que provienen de aportaciones privadas, ya que la AOD encauza exclusivamente recursos públicos (Boni, 2004: 12).

La AOD se implementa de manera bilateral o multilateral. La ayuda bilateral es la que proviene de fuentes gubernamentales y se transfiere mediante donaciones o créditos directamente a los gobiernos de los países receptores, aunque también puede hacerse a través de instituciones privadas como las ONG. La ayuda multilateral, en cambio, se canaliza por medio de las organizaciones internacionales con sus propios programas y proyectos de cooperación, cuyos fondos provienen de los estados miembros (Torres Martínez, 2004: 43).

3 El carácter concesional se refiere a que los créditos canalizados por la AOD deben darse siempre en condiciones de reembolso mucho más favorables que las aplicadas normalmente en el mercado internacional de capitales, especialmente en lo referente a tipos de interés y plazos de amortización. Considerando el grado de concesionalidad la ayuda puede ser reembolsable (préstamos) y no reembolsable (donaciones).

Desde el punto de vista del condicionamiento de los fondos, la AOD puede ser ligada o desligada. Se dice que la AOD es ligada cuando la cooperación se compone de préstamos o donaciones que deben utilizarse para la adquisición de productos o servicios del país donante, o que están aparejados con modalidades de compra que implican alguna limitación con los probables países proveedores. En cambio, se dice que la AOD es desligada cuando no está sujeta a ningún tipo de condicionamiento.

Asimismo, para distinguir entre la diversidad de actores, del punto de vista formal la AOD adopta un esquema sencillo de clasificación, dividiéndolos en actores públicos y privados. Son actores públicos las agencias que tienen propósitos de cooperación, instrumentos, intereses y recursos de carácter público, por lo que sus acciones se encuadran en las políticas públicas nacionales e internacionales de cooperación; incluyen a los organismos multilaterales vinculados a la ONU, los organismos internacionales financieros, la Unión Europea, los gobiernos de los países donantes, sus ministerios y agencias de cooperación, las administraciones autónomas y locales, las universidades y otras entidades públicas.

Se consideran actores privados a las agencias particulares que tienen propósitos colectivos y canalizan recursos de fuentes privadas. Se diferencian entre aquellas agencias que tienen fines lucrativos como las empresas y las que carecen de fines lucrativos como las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), además de otras formas colectivas de ayuda como sindicatos, organizaciones de base, comités de solidaridad, etcétera.

Recientemente, en los años ochenta, surgió un nuevo actor público que es la cooperación descentralizada, que se define como la ayuda al desarrollo que realizan las entidades de los gobiernos subnacionales de los países donantes, específicamente las administraciones autonómicas de carácter regional, provincial, municipal y otras formas asociativas públicas locales como las federaciones de municipios y provincias, las mancomunidades e incluso los fondos de cooperación municipal europeos.

El surgimiento de la cooperación descentralizada coincide con el auge de los procesos de descentralización gubernamental, que estimularon la adopción de nuevos roles para los gobiernos locales y regionales en los países europeos. Su característica particular es el apoyo a los procesos de desarrollo participativo, dirigidos a fortalecer la cultura cívica asociativa y la construcción de capital social en las localidades, en tanto sean un medio para el forta-

lecimiento de las democracias participativas en los países del Sur, para lo cual enfoca la ayuda en proyectos dirigidos a ampliar la cobertura de necesidades básicas y la lucha contra la pobreza (Palacios Córdoba, 2003).

Destaca el hecho de que a pesar que los fondos de la AOD provienen de fuentes públicas, su ideario no es estrictamente estatal, pues el concepto de cooperación internacional en la práctica tiene un fuerte sentido de sustentabilidad. En palabras de Alonso (1999), la cooperación internacional implica el compromiso de los ciudadanos con los habitantes del planeta para manejar responsablemente la situación presente y preservar el futuro para las próximas generaciones, por lo que el concepto de cooperación internacional involucra el principio de convivencia en el mundo. Así, aunque la AOD es de naturaleza fundamentalmente pública, también conlleva una perspectiva de sociedad civil que confiere sentido a los instrumentos de la cooperación internacional, más aún cuando son parte de las políticas públicas formuladas con respaldo ciudadano o de sus contribuyentes en los países donantes.

En la práctica, ambas perspectivas se integran en el establecimiento de los instrumentos de la cooperación internacional, combinándose tanto los aspectos estatales cuanto de la sociedad civil de modo complementario y no excluyente, por ejemplo, lo usual es armonizar los procedimientos técnicos para la formulación de anteproyectos y estudios de preinversión, con los procedimientos de sensibilización o adecuaciones culturales para la puesta en marcha de las intervenciones del desarrollo.

De ahí que en la definición de los instrumentos de la cooperación internacional, se enlacen ambas perspectivas en un 'menú instrumental' que se expande y autoregula, conforme los avances y negociaciones de la sociedad civil. Boni hace un inventario de los principales instrumentos de la cooperación para el desarrollo, entre los que destaca las preferencias comerciales, la cooperación económica, ayuda financiera, asistencia técnica, cooperación científico-tecnológica, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria y de emergencia, educación para el desarrollo, sensibilización e investigación, incidencia y presión política, comercio justo y ahorro ético (Boni, 2004: 14-15).

2.2 La cooperación no gubernamental para el desarrollo

Varios autores coinciden en señalar que la intervención de la sociedad civil de los países del Norte, como agente del cambio social en los países

del Sur, bajo el “impulso dinámico del principio de solidaridad ciudadana”, es el aspecto medular de lo que se entiende como cooperación no gubernamental para el desarrollo.

Se trata de una tendencia relativamente moderna y consustancial al nuevo orden internacional, pues recién desde los años cincuenta del siglo XX, numerosas organizaciones sociales han venido apoyando el desarrollo de los países del Sur en campos muy variados, que van desde la ayuda humanitaria, pasando por la promoción de los derechos individuales y colectivos; el impulso a las múltiples formas de economía social, comunitaria, popular y solidaria; la implantación de nuevos enfoques de convivencia social; el impulso de la conservación ambiental y ecológica; la creación y fomento de organizaciones ciudadanas con el fortalecimiento del capital social; el apoyo a los pueblos indígenas; el robustecimiento de las capacidades locales de gestión y gerenciales de las organizaciones de base; hasta lo que se ha dado en llamar recientemente los diversos modos de incidencia política en los distintos niveles de gobierno.

Si bien la influencia de la sociedad civil en la cooperación internacional se expresa de diversos modos, dado que suele recurrir a un amplio repertorio de mecanismos de funcionamiento acordes con las plurales maneras de procesar la realidad social; en los hechos predomina la figura de las ONGD. Ellas operan por medio de proyectos de cooperación, en busca de contribuir al mejoramiento de las comunidades donde trabajan, casi siempre empleando modalidades de intervención en “colaboración con otras organizaciones locales o apoyándose en estructuras propias establecidas directamente en la zona” (Cuesta y Calabuig, 2004: 81).

No obstante, pese a que la cooperación no gubernamental para el desarrollo surgió paralelamente a la AOD, y que en términos cuantitativos la contribución de las ONGD al desarrollo es significativamente menor al proporcionado por la AOD, la imagen y relevancia de la cooperación no gubernamental es más visible, reconocida y considerada relevante para la opinión pública de los países del Norte, la que por lo general asocia cooperación para el desarrollo con ONG, como destacan Cuesta y Calabuig (2004, 81).

Detrás del término ‘organización no gubernamental’ se incluyen una amplia gama de organizaciones sociales, ciudadanas, gremiales, corporativas, comunitarias y de diversa naturaleza, ya que en su acepción original se desta-

ca el rasgo negativo: la condición de ‘no gubernamental’. Fue en el enunciado de la Carta de las Naciones Unidas del año 1947, que se visibilizó a las ONG con el propósito de celebrar consultas acerca de las competencias del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

Es a partir de este rasgo genérico de considerarse como organizaciones de carácter no gubernamental, que se les vincula con lo no estatal. Las ONG al tiempo que se han multiplicado buscando su lugar en la sociedad, han dado lugar a un amplio debate en torno a su definición como actores de la sociedad civil. De entre las diversas definiciones existentes, se retoma aquella que siendo la más corta y distante de la mera descripción de sus atributos, condensa los elementos fundamentales que las constituyen: “organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo” (Ortega Carpio, 1994).

Las características fundamentales de las ONGD se resumen en que cuentan con personería jurídica y capacidad legal de acción, están animadas por un espíritu sin fines de lucro, forman parte de la cooperación al desarrollo, se orientan por valores de justicia, solidaridad y equidad social, surgen y se mantienen enraizadas en la sociedad, gozan de autonomía en la toma de decisiones, movilizan recursos financieros y humanos, son transparentes en sus procedimientos y políticas. En suma, su razón de ser es enfrentar las inequidades y desigualdades sociales, así como las causas que las provocan.

No obstante que las ONGD son parte constitutiva de la sociedad civil y de la sociedad en su acepción más amplia, su estatus conceptual no es del mismo calibre que el desplegado sobre otros acontecimientos societales como los nuevos movimientos sociales, las organizaciones ciudadanas, los grupos ecologistas, los gremios de trabajadores y el corporativismo, los movimientos de emigrantes, las culturas juveniles y urbanas emergentes, los movimientos de mujeres y feministas, sobre los cuales se han instaurado sendos debates y discursos teóricos. Paradójicamente, acerca de las ONGD prevalece un discurso de tipo descriptivo y operativo que se evidencia a la hora de explicar su origen y evolución.

En todos los casos y países cuando se trata de analizar de dónde salieron y cómo evolucionaron las ONGD, es común recurrir a la explicación

de que las ONGD han atravesado sucesivas oleadas de surgimiento y consolidación, argumentando que se trata de consecutivas generaciones de ONGD en correspondencia con las tendencias discursivas del sistema internacional de ayuda al desarrollo, el que también incrementa su imaginario con la renovación de los temas, agendas, derechos y perspectivas de bienestar social que dan lugar al apareamiento de otras ONGD. Es una suerte de círculo virtuoso entre ONG, agendas y ayuda al desarrollo, cuya dinámica se explica por sí misma.

Las ONGD tienden, progresivamente, a institucionalizarse como parte del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, alineándose muchas de ellas con las políticas e intervenciones de cooperación en función de los objetivos del milenio propuestos por las Naciones Unidas. Algunas han creado espacios paralelos a los foros mundiales impulsando foros alternativos; y otras han consolidado plataformas y redes temáticas de acción especializada con alcance regional. Numerosas ONGD se han convertido en interlocutoras de los gobiernos y han ganado capacidad de influencia en las políticas institucionales, tanto en los países donantes como en los países receptores de la cooperación al desarrollo.

Sea enfrentando a sus detractores, sea conquistando aliados, o en medio de las críticas y el reconocimiento de sus éxitos, lo cierto es que las ONGD forman parte del sistema internacional de AOD, y están impregnadas en los aspectos programáticos, estratégicos y operativos de las mismas problemáticas que afectan a la AOD. De ahí que las ONGD también son volubles a los cambios de sentidos que adquiere el desarrollo y enfrentan, a su escala, los desafíos que se desprenden de la evolución que ha tenido la visión del desarrollo en su transitar, durante los últimos setenta años, desde la invención del concepto de desarrollo a la contemporánea crítica cultural del desarrollo.

2.3 Las tendencias discursivas del desarrollo

Tanto la cooperación no gubernamental para el desarrollo como la AOD son tributarias y usuarias de los conceptos, métodos y avances disciplinarios y tecnológicos producidos en el campo del desarrollo. Sus contenidos marcan las pautas del comportamiento institucional, orientan el sentido de las alianzas estratégicas, fijan las prioridades temáticas y geográficas de sus inter-

venciones, por lo que tanto las ONGD como la AOD no son ajenas a las modulaciones discursivas del desarrollo.

El enfoque del desarrollo está en el centro de vehementes debates teóricos, políticos y técnicos sobre su pertinencia y vigencia como ordenador de la realidad social⁴. Para algunos autores como Porto-Congalves (2009, 10), el desarrollo es una idea fuerza que bajo la apariencia de una génesis sin historia, como si fuese algo natural, se mantiene como un referente incluso para los críticos del capitalismo. Otros estudiosos identifican al desarrollo como un mito en agonía y un lema político que vende productos tóxicos que amenazan la supervivencia de las mayorías sociales (Esteva, 2009: 1).

Tortosa (2001) considera que el concepto de desarrollo es una metáfora de corte biológico que esconde la fracasada ideología del ilimitado crecimiento económico, la que basada en el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) en los estados nacionales, fue eclipsada durante la etapa neoliberal, reduciendo el desarrollo nacional al 'desarrollo local', con intervenciones en los ámbitos subestatales, por lo que en realidad se trata del 'maldesarrollo', dice el autor.

El término 'desarrollo', en medio de la ambigüedad conceptual y de las tensiones entre sus usuarios y críticos, ha tenido gran influencia en el debate público y privado por más de medio siglo, por lo que cabe la pregunta: ¿De dónde salió el término desarrollo y cómo influye en la cooperación internacional? En su acepción más general, el desarrollo alude a un programa de intervenciones públicas con énfasis en las mejoras y reformas económicas dirigidas a sacar de la pobreza a la mayoría de la población de un país, que se encuentra en condición de 'subdesarrollo' porque sus habitantes profesan socialmente culturas tradicionales que les impiden adaptarse a los cambios del progreso. Lo social se asume como una combinación de factores educativos, de salud, vivienda y otros, que siendo susceptibles de intervención permitirían salir a la población de su condición de atraso y pobreza.

Entonces, se trata de un programa de intervenciones públicas de corte económico y social de los países desarrollados, para ayudar a salir del

4 Una muy buena síntesis del debate sobre la crítica cultural al desarrollo o lo que se denomina el pos-desarrollo, se encuentra en la revista: *La agonía de un mito; ¿Cómo reformular el 'desarrollo'?*, América Latina en Movimiento, No 445, ALAI, año XXXIII, II época, junio 2009, Quito.

subdesarrollo a los países económicamente menos avanzados, por lo que en realidad la pregunta adecuada es de dónde surgió el término subdesarrollo que puso en condición de tal, a más de la mitad de la población del planeta.

La expresión subdesarrollo, sin ningún uso público ni trascendencia política, se atribuye a Wilfred Benson en 1942. Pero fue Harry Truman quien en 1949 lanzó al mundo la denominada doctrina Truman sobre el manejo de los asuntos mundiales. Con base en el enunciado de “trato justo y democrático” se buscaba impulsar un programa de desarrollo que resuelva los problemas de las denominadas ‘áreas subdesarrolladas’ del planeta donde habitan poblaciones en condiciones de miseria, mal alimentadas, enfermas y con economías primitivas y estancadas, consideradas como una amenaza tanto para las áreas subdesarrolladas como para las áreas más prósperas (Escobar, 1996: 19).

Desde el inicio, el concepto ‘desarrollo’ partía de la creencia en la modernización como la fuerza vital que permitiría superar las ‘pasivas culturas tradicionales’, por medio de la industrialización, la urbanización y el incremento material que provocarían el progreso social, cultural y político. La inversión financiera y el crecimiento económico requerían de grandes suministros de capital, desde los países avanzados hacia los subdesarrollados, por lo que los gobiernos nacionales, conjuntamente con la AOD, emprenderían las adecuaciones institucionales necesarias, en las esferas pública y privada, para adentrarse en la ‘vía del desarrollo’ con el fin de superar el atraso general y el subdesarrollo económico.

Según Arturo Escobar, el desarrollo, en tanto experimento histórico, empezó a funcionar combinando los discursos que segregaban decisiones e imaginarios acerca de la realidad social, convirtiéndose en un espacio para la creación de conceptos, teorías y prácticas que dieron lugar a formas de profesionalización e institucionalización del conocimiento especializado y de la ciencia occidental, que acabaron convirtiendo el sueño de transformación social en una pesadilla de multiplicación al infinito de los problemas socioeconómicos de los países calificados como subdesarrollados (Escobar, 1996, 86).

Lo cierto es que posterior a la doctrina Truman se sucedieron los diversos discursos del desarrollo y el subdesarrollo que influyeron decisivamente sobre las orientaciones de la cooperación al desarrollo, muchos de los cuales se adoptaron como ‘recetas de intervención’ en los países subdesarrollados, con el propósito de alcanzar los niveles de crecimiento económico de los países avanzados.

A comienzos de la década de los años cincuenta inspirado en la idea del ‘tercer estado’ de la Revolución Francesa, Alfred Sauvy imprimió el término ‘Tercer Mundo’ para referirse a los países no alineados con el bloque capitalista ni con el bloque socialista, con el que se reforzaba el rol del sector público en el desarrollo económico. Posteriormente, en 1954 un grupo de cinco países recientemente independizados convocaron una conferencia afroasiática en Bandung con el propósito de discutir sus demandas comunes, conformando el Movimiento de Países no Alineados que en sucesivas cumbres internacionales configuraron el Programa de Acción para la Cooperación Económica de los Países no Alineados, lo que será el germen posterior del Nuevo Orden Económico Internacional (Boni, 2004: 20).

A fines de los años cincuenta, la principal teoría desarrollista fue formulada por W.W. Rostow en su obra *Las Etapas del Desarrollo Económico* (1961), que identificaba cinco etapas por las que atraviesa cualquier sociedad en su ruta hacia la modernidad: empieza con la etapa tradicional que impide, continua con la etapa de transición con pequeños cambios en la industria y agricultura, para más tarde pasar a la etapa de despegue económico con productividad e inversión sostenida, posteriormente a la etapa de madurez con la difusión generalizada del progreso y consolidación de la modernización, y, finalmente, llega a la etapa del consumo de masas con la generalización del bienestar.

La teoría desarrollista fue criticada por su carácter no histórico, mecanicista y enfocado en el diagnóstico interno de los países, que desconocía su inserción en el sistema económico internacional. La crítica surgió desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), formada en la Primera Conferencia de la ONU para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), enarbolando la teoría de la dependencia como explicación de las causas y condiciones del subdesarrollo y de los modos de lograr el desarrollo.

La teoría del desarrollo fue formulada en un intenso debate latinoamericano⁵ con referencia en los postulados de Raúl Prebisch (1963), quien introdujo los conceptos de “Dependencia y sistema capitalista mundial escindido entre el Centro y la Periferia”. El discurso suponía que los países realicen

5 El debate latinoamericano sobre el desarrollo de este período se recoge en el libro de Heinz R. Sonntag: *Duda/Certeza/Crisis, la evolución de las ciencias sociales en América Latina*, UNESCO, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988.

‘reformas estructurales’ con las políticas económicas, sociales y culturales que promuevan la movilidad social y la planificación estatal necesarias para el desarrollo por sustitución de importaciones o el “crecimiento hacia dentro”, ya que se identificaba como la causa principal del atraso de los países latinoamericanos a la dependencia de la exportación de productos primarios y la falta de industrialización.

En el curso de los años sesenta, la visión de la CEPAL al tiempo que se convertía en una fórmula para la intervención pública en la que subyacía la visión dualista de convivencia de sectores tradicionales y modernos, fue duramente criticada porque mitificaba la influencia del feudalismo en el subdesarrollo, desconociendo que es un producto histórico consecuencia de la expansión capitalista de apropiación de los excedentes por parte de las minorías (Frank, 1970); porque dejaba de lado las relaciones asimétricas entre los países y desconocía las relaciones de clase al interior de las economías nacionales (Cardoso y Faletto, 1969); y por el escaso análisis de los sistemas de dominación y de las fuerzas sociales para la transformación de los países de la región (Ribeiro, 1971).

Tras veinte años que la cooperación al desarrollo aplicara las recetas desarrollistas y cepalinas, se constató, a comienzos de los años setenta, que no se habían logrado el deseado crecimiento económico ni el esperado desarrollo, porque el flujo de inversiones en los países receptores no se había dirigido a sectores de alto impacto en la transformación de las estructuras productivas generadoras de empleo, y más bien se habían orientado por las prioridades geopolíticas de los países donantes. Surgió entonces la preocupación por la redistribución del desarrollo que condujo al Enfoque de Necesidades Básicas que implicaba disponer de los ingresos suficientes para satisfacer la adquisición de bienes de primera necesidad como alimento, vestido, transporte, combustible y alojamiento, al igual que garantías en el acceso a servicios básicos de salud, educación, agua y saneamiento.

El enfoque de satisfacción de las necesidades básicas suponía que internamente los países gasten en el capital humano necesario para el crecimiento económico, reinvertiendo la renta nacional; mientras que en el plano internacional se buscaba trasladar la preocupación por la pobreza a las agencias donantes, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales, preocupación que fue liderada por el Banco Mundial.

En paralelo con el surgimiento del Enfoque de Necesidades Básicas, la crisis económica y las recurrentes devaluaciones monetarias de la primera mitad de los años setenta, produjeron altas tasas de desempleo e inflación en los países avanzados, así como retrocesos en los modelos reformistas y frenos al impulso industrial en los países que habían adoptado el modelo de sustitución de importaciones. Paradójicamente, al tiempo que la cooperación al desarrollo revisaba las pautas de intervención estimulada por el Enfoque de Necesidades Básicas, la situación de la economía internacional arrinconaba los debates sobre el desarrollo, centrando la atención en el combate a la crisis, especialmente a la inflación y al desempleo de los países donantes, resurgiendo las ideas del liberalismo económico que proclamaban al mercado como el eje redistribuidor de los bienes y servicios.

La crisis económica del sistema capitalista auspició a la banca privada internacional la renegociación de las condiciones de financiación de sus préstamos con los países menos avanzados, lo que elevó los montos de las deudas con sus respectivos intereses y abrió un período de renegociaciones de la deuda externa liderado por el FMI; hasta que a comienzos de la década de los años ochenta estalló la crisis de la deuda externa, pues las economías de muchos países endeudados se declaraban en quiebra, mientras los países avanzados se beneficiaban con el retorno de capitales vía la banca privada internacional.

Para algunos autores, la crisis de la deuda externa anunciaba el ocaso del “Estado promotor del desarrollo” junto al abandono de las políticas reformistas y nacionalistas, y la adopción del modelo económico neoliberal sintetizado en el llamado Consenso de Washington⁶ que preconizaba la liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, la apertura externa y la preeminencia del sector exportador. La aplicación del Consenso de

6 El Consenso de Washington es una estrategia de inspiración liberal que condensa diez reformas de política que su autor John Williamson, en abierta actitud imperial, afirma creía que “Washington consideraría necesarias para América Latina”. Se refieren a equilibrar el presupuesto público con la reducción y reestructuración del gasto público, la reforma fiscal con imposiciones indirectas, la liberalización de los tipos de interés, liberalización cambiaria, liberalización comercial eliminando los diversos proteccionismos, la promoción de la inversión externa, la privatización de las empresas estatales, desregulación de los mercados y la protección de los derechos de propiedad. Al respecto ver John Williamson: “Revisión del consenso de Washington”, en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (Compiladores): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1998.

Washington en América Latina, dio lugar a las Políticas de Ajuste Estructural y a reformas económicas promovidas por el sistema internacional multilateral para disminuir el déficit público con la reducción del gasto público; en particular el gasto social, la baja salarial y la flexibilización laboral, la privatización de las empresas públicas y en general, la liberalización de la economía; provocando el desmantelamiento del Estado junto con su capacidad de intervención económica y de planificación que se había construido durante las décadas anteriores.

La cooperación al desarrollo tuvo que adecuar sus intervenciones al cumplimiento de los planes de ajuste estructural en los países del Sur, por lo que se empeñó en incorporar el protagonismo y enfoque de gestión de las empresas privadas en los proyectos de la cooperación, al tiempo que enfrentó dificultades de acción por falta de contrapartes nacionales. Sin embargo, los planes de estabilización originalmente económicos se extendieron a otros ámbitos de la cooperación como el fortalecimiento de los sistemas políticos, la defensa de los derechos humanos y la conservación del medio ambiente, ampliándose la agenda de la cooperación en un contexto signado por la restricción de recursos.

En compensación, a mediados de la década de los años ochenta, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo la “Declaración del Derecho al Desarrollo”, con la que se vinculaba el desarrollo con los derechos humanos y se definía al desarrollo como un proceso global, económico, social, cultural y político para el mejoramiento constante del bienestar de toda la población con base en la participación libre, activa y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan (cfr. Boni, 2004: 29).

Más tarde, los años noventa fueron testigos de la globalización económica con la mundialización de los mercados financieros desregulados de los países avanzados, que profundizaron la desigualdad y exclusión de los países de la periferia del sistema mundo. La globalización también concentró el monopolio de los medios de comunicación, estimuló los flujos migratorios desde los países periféricos a los países del centro capitalista y acentuó el desmantelamiento de los estados nacionales con la pérdida de autonomía estatal para la toma de decisiones trascendentes.

En contraste, durante los inicios de la globalización el debate del desarrollo dio un giro desde su finalidad de crecimiento económico hacia asumir el ‘Desarrollo Humano’, cuyo propósito es el ser humano, en tanto se refie-

re al proceso de ampliación de oportunidades de las personas y no solo de los países. A fines de la misma década del noventa, el concepto de Desarrollo Humano tuvo un aporte sustantivo con la obra de Amartya Sen (2000), quien definió el desarrollo como el proceso de expansión de las libertades reales que gozan los individuos y que se traduce en la libertad general de todas las personas para vivir conforme sus aspiraciones.

El nuevo concepto de Desarrollo Humano superó el uso del PIB como instrumento de medición del crecimiento económico, poniendo en primer plano otros aspectos del desarrollo como son: el disfrute de una vida prolongada y saludable; la esperanza de vida; la adquisición de conocimientos; el nivel educacional; y, el acceso a los recursos para una vida decente, variables que se recogen en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) usado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Desarrollo Humano también implicó cambios para la cooperación al desarrollo, ya que evidenciaba que muchas de las crisis internacionales tenían sus raíces en una grave escasez de bienes públicos mundiales. Los grandes temas de seguridad mundial que son responsables de movilizar ingentes recursos hacia los países en conflicto, condicionando otros tantos recursos al presupuesto militar de los países desarrollados, tienen una relación causal con problemas transfronterizos acumulados por la incapacidad pública de resolver los grandes problemas del desarrollo nacional.

Enfrentar este tipo de retos no es posible sin replantear el esquema de la cooperación internacional vigente. Sin duda la cooperación al desarrollo, vital aun cuando insuficiente, ha permitido y permitirá avances en torno a mejorar las condiciones de vida de millones de personas en los países de la periferia del sistema mundial; pero cabe anotar que los flujos de la AOD hacia los países en desarrollo han sido y son principalmente inestables, están influenciados por elementos de geopolítica, desastres naturales, prioridades globales económicas, entre otras (Durán, 2006).

De ahí que la posibilidad de cumplimiento de los objetivos del milenio, gravita en relación al peso otorgado a la seguridad y la paz como un bien público mundial, tema inserto en las agendas nacionales y regionales de la cooperación. Pese a la incertidumbre en el cumplimiento de las metas del milenio, su logro implica intensificar la intervención de la cooperación al desarrollo, no como 'acto de compasión', sino como deber y responsabilidad compartida para la garantía universal de los derechos ciudadanos.

Más tarde, el debate del desarrollo se amplió con el concepto de Desarrollo Sostenible levantado en el Informe Brundtland que fue presentado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, en el que se definía al desarrollo como “la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones de satisfacer las propias” (cfr. Boni, 2004: 34), lo que implicaba incluir los aspectos ecológicos para asegurar la renovación de los recursos naturales y la capacidad de acogida de los ecosistemas. Así, el Desarrollo Sostenible, ratificado en las sucesivas cumbres mundiales, fue más allá de los aspectos ambientales incorporando elementos como la participación ciudadana, la protección de los derechos humanos, la corresponsabilidad en el manejo de los recursos naturales y el principio de subsidiaridad, entre otros.

En el debate de los años noventa, también se incorporaron nuevamente las preocupaciones relativas a los impactos redistributivos del desarrollo en las poblaciones consideradas vulnerables, debido a su situación de marginación y pobreza, las que fueron fortalecidas en las sucesivas cumbres mundiales del desarrollo social con la visión de Desarrollo Social y Equidad.

Del mismo modo, se incorporó la preocupación sobre el papel de la mujer en el desarrollo, estimulando el paso desde la tradicional concepción de Mujer y Desarrollo que reforzaba sus roles genéricos sin cuestionar la división social del trabajo, al Enfoque de Género en el Desarrollo que incluye las relaciones de poder, el conflicto y las relaciones de género para entender la subordinación de las mujeres, visión que se confirmó en las periódicas Conferencias Mundiales de Mujeres convocadas por la ONU y recogidas en el Plan de Acción de las Mujeres (PAM).

Pese a los diferentes eventos mundiales impulsados por la ONU para incorporar los aspectos redistributivos del desarrollo, existe la certeza generalizada de que los objetivos del Desarrollo Humano están lejos de cumplirse, por lo que los países miembros de la ONU, al inicio del siglo XXI, se reunieron y emitieron la Declaración del Milenio que reitera el compromiso en torno a la defensa de los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común. Declaración que en lo pertinente al desarrollo se conoce como los Objetivos del Milenio y propone una serie de metas para las intervenciones públicas que orientan la cooperación al desarrollo.

En suma, el debate en torno al desarrollo iniciado con las teorías desarrollistas no ha concluido, pese al reconocimiento de su fracaso por su pretensión de homogenización de sociedades estructuralmente diversas, así como por estimular la vocación hegemónica de los incluidos sobre los excluidos, como señala Arturo Escobar (2005: 28).

Las teorías del desarrollo se encuentran en la frontera del conocimiento y precisan una renovación sustancial de las imágenes de sociedad y economía, considerando que las transformaciones van mucho más allá del Estado y de las estructuras socioeconómicas. Requieren una transformación cultural junto a la ‘descolonización epistémica’ que permita imaginar una sociedad diferente, en el sentido de un mundo que abandone la idea del crecimiento económico como principal organizador de la vida social, reconociendo que hay diferentes discursos y representaciones culturales sobre las necesidades sociales, la vida y el bienestar, cambiando las prácticas del régimen del desarrollo, visibilizando a los sujetos sociales actores del desarrollo y enarbolando las estrategias alternas de los movimientos sociales en diálogo con los proyectos de desarrollo (Escobar, 2005: 20).

Significa construir alternativas de cambio en la acción, diseñando intervenciones públicas, que sean al mismo tiempo privadas y comunitarias, en diálogo con las plurales visiones sociales y culturales de la gente que permitan superar el encajonamiento de los dualismos tradición-modernidad, rural-urbano, economía-sociedad y mercado-bienestar en los que se basan las recetas del desarrollo. Se trata de adentrarse en nuevos escenarios interculturales, estableciendo puentes entre las múltiples expectativas, protagonismos e identidades colectivas para lograr integralidad en los procesos de transformación social dirigidos al buen vivir.

3. El enfoque de desarrollo de Ayuda en Acción

3.1 Una mirada al mundo: desigualdad y exclusión

La intervención de AeA se enmarca plenamente en el debate contemporáneo sobre el desarrollo, en tanto postula que la desigualdad marca la vida del mundo actual; las polaridades están presentes entre países ricos y países pobres; entre las personas adineradas y las personas pobres; entre los hombres y las mujeres; entre las zonas rurales y urbanas; entre regiones, etnias y

grupos humanos. La vida de millones de niños y niñas en América Latina, Asia y África transcurre en medio de la pobreza, del abandono, la ausencia de educación, la falta de oportunidades y la vulnerabilidad. Estas desigualdades inciden en su condición de ser y hacer, en su capacidad como seres humanos.

En su imaginario institucional, la desigualdad social no se puede aceptar como algo solo determinado por la naturaleza. Admitirla como un hecho natural significaría renunciar al reconocimiento de la profunda dignidad de todos los seres humanos, renunciar al reconocimiento del otro como igual en dignidad humana y a la actividad junto con él para transformar las condiciones de su exclusión. Significaría negar la capacidad de los seres humanos y las sociedades de construir un marco de libertad desde la igualdad y la solidaridad.

A inicios del nuevo milenio la desigualdad distributiva va en aumento. Mientras el conjunto de los países desarrollados con poco menos del 15% de la población mundial, controlan cerca del 80% del ingreso mundial total, el conjunto de países de 'bajos ingresos' en donde habitan 3.500 millones de personas, quienes representan el 60% de la población, recibe el 6,3% del ingreso mundial (Chossudovski, 2002). América Latina en la última década se ha convertido en la región del mundo con la más injusta distribución del producto social: es significativo cómo el crecimiento de las economías se manifiesta en una mayor inequidad en la distribución. En los últimos años, la brecha entre pobres y ricos ha aumentado.

La pobreza tiene manifestaciones multimodales, puesto que va más allá de lo meramente económico. La pobreza expresa la situación de privación material de recursos y condiciones económicas, pero ha de reconocerse en ella, al mismo tiempo, la incapacidad para el desarrollo y la imposibilidad de que la persona realice lo que potencialmente es como ser humano: refleja la incapacidad para realizar su potencia de universalidad, de libertad, de creatividad, de conciencia señala Boltvinik (2004).

Para AeA son varios los factores que inciden en la situación de desigualdad y en la perseverante condición de pobreza que se transmite de generación en generación. No se pone en duda que los sistemas democráticos constituyen los marcos irrenunciables para construir sociedades capaces de crear oportunidades, sin embargo en muchos de los países con mayores índices de pobreza y desigualdad, la democracia aún se está consolidando y los mecanismos de funcionamiento y de participación de la ciudadanía todavía son débiles.

Por ello, deviene fundamental trabajar en lo que se considera como el “empoderamiento de los individuos y colectivos” para fortalecer una sociedad civil consciente de sus derechos, en pleno ejercicio de su ciudadanía; al tiempo que se hace necesario apoyar el fortalecimiento de las instituciones públicas y los gobiernos locales y nacionales, para favorecer la gobernabilidad y la consolidación democrática.

Otro factor a tomar en cuenta en el análisis de las desigualdades es la llamada ‘globalización asimétrica’ (ONU, 2005). En el rápido proceso de globalización que tiene lugar en el ámbito económico, el logro de los objetivos internacionales en el aspecto social, cuyos mecanismos de rendición de cuentas y control de la ejecución son muy débiles, permanece relativamente marginado. Hasta el momento, la falta de supervisión pública ha contribuido a una situación en que los costos y los beneficios de la globalización no se reparten de forma igualitaria entre los países y los pueblos. De ahí la importancia de promover una demanda generalizada de los derechos humanos y su protección política, jurídica y social.

3.2 Los derechos humanos y la lucha contra la pobreza y la exclusión

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se han sucedido las cumbres y convenios de derechos humanos que han tratado de profundizar en aspectos fundamentales y específicos de los distintos derechos contenidos en la declaración, tomando como referente áreas de interés y colectivos concretos. La década de los noventa fue un periodo especialmente intenso en la producción de instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos⁷, si bien con desigual avance.

Para AeA este es un aspecto central de su intervención, pues considera que mientras los derechos civiles y políticos han gozado de un amplio crecimiento legislativo y un marco jurídico internacional con instrumentos

7 La lista de convenios y acuerdos internacionales es larga y aborda diversos campos: administración de la justicia, libertad, racismo, refugiados, derechos del niño, derechos de la mujer, trabajo forzoso y esclavitud, tortura y tratos inhumanos o degradantes, libertad de información y asociación, empleo, crímenes contra la humanidad y, más tímidamente algunos convenios y declaraciones relativas al desarrollo, el bienestar y el progreso social. Para mayor información sobre los convenios y tratados internacionales ver http://www.unhcr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm.

regionales y nacionales de protección, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) no ha seguido esta trayectoria. Este vacío legal ha supuesto una debilidad a la hora de exigir su cumplimiento a los gobiernos, quienes son los responsables de garantizar y favorecer la protección y ejercicio de todos los derechos humanos y ciudadanos.

Por eso en los últimos años se están movilizando cada vez más organizaciones alrededor de la idea de la justiciabilidad de los DESC; es decir, abogar para que se desarrolle el marco jurídico de protección de dichos derechos y pueda promoverse su cumplimiento, a través del control social por parte de la sociedad civil, como ya sucede con los derechos civiles y políticos. Este aspecto de la justiciabilidad se convierte en un reto fundamental de las organizaciones de cooperación internacional, si es que buscan realmente hacer sostenibles los procesos de desarrollo y la centralidad de las personas en dichos procesos.

Además de ese desequilibrio en la protección de los derechos civiles y políticos frente a los DESC; AeA considera que existe otro reto fundamental. Se trata del cumplimiento más allá de la retórica y la expresión de voluntades de los acuerdos y leyes que implementan los gobiernos para hacer efectiva la protección de derechos, aplicando medidas encaminadas a asegurar el disfrute de los mismos por el conjunto de la población, sin ningún tipo de discriminación.

En esta tarea, el papel de las organizaciones sociales, de cooperación, derechos humanos y de acción social es fundamental, en cuanto pueden coadyuvar en la construcción de una demanda social generalizada, convertida en un código universal de conductas exigibles con incidencia directa sobre los gobiernos y los organismos internacionales para exigir el cumplimiento de sus propios acuerdos, generando conciencia social sobre las situaciones de desigualdad e injusticia social, promoviendo el conocimiento y defensa de los derechos y movilizando a la sociedad civil a la exigibilidad de los mismos.

Desde el año 2005 existe una iniciativa mundial en rededor a la reivindicación de los objetivos del milenio, que recorre el mundo y goza del apoyo de personalidades de diversos ámbitos sociales, políticos, artísticos e intelectuales. Es la campaña mundial contra la pobreza promovida por la ONU y que adopta diferentes formas y manifestaciones en los países (GCAP *Global Campaign Against Poverty* o Pobreza Cero en España), como una muestra de esta creciente ciudadanía mundial, cada vez más consciente y dinámica.

3.3 Ampliando horizontes: la identidad institucional

Alineada con el Desarrollo Humano, AeA enfoca su propuesta en las personas y en un mundo sin pobreza, en el que los individuos disfruten plenamente de sus derechos, participando democráticamente en las decisiones que afectan sus vidas. Su acción se basa en una cultura institucional de compromiso en el esfuerzo y en la calidad de evaluación y de aprendizaje continuo. AeA se define como:

Una organización de cooperación de dimensión internacional situada al lado de quienes viven en pobreza y exclusión. Una organización cuya tarea primordial es impulsar el fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas de los niños, las niñas, sus familias y las comunidades, trabajando al lado de las personas y colectivos en el logro de sus aspiraciones de vida digna y en la búsqueda de sostenibilidad de los procesos de desarrollo local. Una organización que tiene como signo que la distingue la promoción y establecimiento de vínculos de solidaridad para participar en la construcción de un mundo justo (AeA, 2007).

Esta visión estratégica conlleva cuatro claves para definir la identidad institucional: el carácter independiente de la organización, la centralidad de las personas en las intervenciones, el apadrinamiento al vínculo solidario y el fortalecimiento de las capacidades locales. A continuación se presenta una breve reseña de las cuatro claves de la identidad institucional.

- i) **Organización independiente, apartidista y aconfesional.** Uno de los rasgos distintivos de AeA desde su fundación es que financia sus proyectos con fondos que proceden en un 85% de donantes privados, lo que le permite mantener independencia frente a las administraciones públicas. De la misma manera, no se adscribe a ninguna ideología partidista o confesional y se posiciona al lado de las personas más desfavorecidas. Desde este compromiso se dirige a todos los sectores de la sociedad para solicitar su solidaridad y colaboración en los diversos proyectos y apoyar las demandas de los colectivos, para instar a los gobiernos y las instituciones públicas a garantizar condiciones de posibilidad para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales y el desarrollo de proyectos de vida plena.
- ii) **La centralidad de las personas y la presencia local.** En los veinte y cinco años de experiencias de AeA, la confianza en las personas y su

capacidad para ‘tomar las riendas’ de sus propios procesos ha estado siempre presente, guiando la evolución y mejora de la metodología de la organización. La reflexión interna y el trabajo, codo a codo, junto a la población de base, enseñan a valorar cada vez más la importancia de poner en el centro del trabajo institucional a las personas. La permanencia de AeA durante largo tiempo en una población facilita ese conocimiento de las capacidades locales, así como una interacción entre el conocimiento y el esfuerzo local y el aporte de la organización.

Se parte del reconocimiento de que la Cooperación con mayúsculas, la oficial, y la que se mueve en las esferas internacionales, con frecuencia se pierde en estadísticas, números y datos que no siempre toman en cuenta el impacto real que las decisiones tomadas a nivel internacional tienen sobre las personas con nombre y apellidos, sobre los colectivos que están invirtiendo su esfuerzo en generar procesos de desarrollo que les ofrezcan un futuro más justo, abierto a la igualdad de oportunidades y al pleno ejercicio de sus derechos. De manera muy destacada, interesa reconocer y potenciar el protagonismo de las personas y colectivos con los que se trabaja, como los auténticos actores de sus propios procesos de desarrollo.

- iii) **Los vínculos solidarios.** La experiencia institucional de AeA demuestra la validez de una de las principales apuestas fundacionales: promover una relación directa y personalizada entre un ciudadano o ciudadana del Norte y un niño, una niña, su familia y las comunidades en el Sur. El vínculo solidario es planteado por AeA como un proyecto ético-político. Es político porque expresa la intencionalidad de la organización en la mediación del vínculo solidario, y es ético porque busca lograr una relación cada vez más simétrica entre la persona que dona y la que recibe (entre el padrino o la madrina y el niño o niña apadrinados); partiendo de una actitud inicial de reconocimiento de la dignidad y la solidaridad como dos pilares de la relación, la que se consolida en torno a la aspiración de hacer efectivo el pleno ejercicio de los derechos humanos. En este proceso de evolución del apadrinamiento hacia la relación de vínculos solidarios, con base en el aprendizaje extraído por la organización, se decidió potenciar, junto al apadrinamiento, otras formas de vínculos solidarios entre colectivos ligados por objetivos e intereses comunes.

Los vínculos solidarios se identifican como acciones que facilitan el conocimiento directo de dichos colectivos, promoviendo el establecimiento y crecimiento de la relación de cooperación, al dotarle de una razón de ser y un horizonte común: luchar contra la pobreza a través de la defensa y ejercicio activo de los derechos humanos, poniendo en el centro de esta lucha a las personas y la relación afectiva entre ellas, lo que facilita la comprensión y empatía entre las partes y la búsqueda de sinergias para alcanzar ese horizonte común.

- iv) **El fortalecimiento de las capacidades como metodología de intervención.** La presencia de AeA por largo tiempo en los lugares en los que desempeña su labor permite y facilita la consolidación de procesos pedagógicos que, más allá de los resultados, nutren una metodología de aprendizaje continuo que es asumida como uno de los principales aportes de la organización. La educación y el fortalecimiento de capacidades locales están en la base de todo el trabajo que realiza AeA y que, al mismo tiempo, contribuyen a darle consistencia y un soporte integral al conjunto de actividades y líneas de acción, enriqueciendo la identidad institucional desde este rol formador y educativo, entendido de una forma integral y transversal a toda la metodología de trabajo institucional.

En el fundamento del interés por el fortalecimiento de las capacidades locales, está la apuesta por promover e impulsar la educación para todos. Se entiende la educación como un derecho básico que abre un abanico de oportunidades a las personas para su desarrollo personal y el mejoramiento de su entorno, contribuyendo al empoderamiento personal y colectivo que promueve el fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y el ejercicio de los derechos humanos. Es una educación a lo largo de la intervención institucional que abarca todas las facetas de la vida humana.

3.4 El modelo de cooperación de Ayuda en Acción

Para AeA, la pobreza es un fenómeno expresado en la extrema exclusión que sufren millones de habitantes, familias y colectivos comunitarios por efecto de un sinnúmero de relaciones injustas que tejen la estructura social, cultural, política y económica de las sociedades. Considera a la pobreza como un fenómeno multidimensional, por lo que para lograr mejores condiciones

de vida y bienestar es necesario reconocer las intersecciones entre los fenómenos sociales y económicos.

Las relaciones de injusticia de unos grupos respecto de otros ha disminuido el valor de dimensiones como el ser, saber, tener y poder de la mayoría de las colectividades, por lo que propone un sistema de desarrollo a escala humana desde lo local, articulado a lo regional y nacional, en el que la satisfacción de las necesidades básicas esté relacionada con el ser y el tener, que reconozca que el saber surge como una prioridad fundamental para el impulso de las capacidades humanas.

El rol institucional constituye una delicada responsabilidad que va más allá de la solución de necesidades básicas, se lo asume como un compromiso ético que procura la construcción de un mundo más justo y humano; para lo cual impulsa un “modelo de desarrollo humano” que junta el compromiso solidario, la causa de los pobres y la calidad técnica de la intervención institucional.

En el modelo se integran el ideal de sociedad solidaria, equitativa y democrática, una gestión identificada con el respeto y ejercicio de los derechos humanos, el reconocimiento de los saberes comunitarios y las prácticas sociales, culturales y políticas de los pobres y excluidos; con estrategias que facilitan los procesos adecuados para que la ciudadanía con sus propias capacidades y organizaciones acceda a mejores niveles de vida, y líneas de intervención que priorizan, sobre la base de diagnósticos participativos, las problemáticas locales para concretar la cooperación institucional.

La puesta en marcha del modelo de desarrollo humano tienen como fundamentos el reconocimiento de que la pobreza y la marginación constituyen una violación de los derechos humanos fundamentales, la convicción de que los procesos de desarrollo local resultan sostenibles si son producto de la acción colectiva, y la determinación de actuar apoyando procesos de desarrollo integrales y de largo plazo que generen cambios significativos.

El compromiso central apunta a profundizar en la vinculación y apoyo a las personas, comunidades, colectivos y organizaciones locales que impulsan y participan en procesos de desarrollo local para erradicar la pobreza y lograr condiciones de vida digna. Se reconoce que para alcanzar la sostenibilidad y fortalecimiento de los procesos de desarrollo hay que acrecentar las capacidades financieras y técnicas para:

- Lograr satisfactores básicos de salud, educación, vivienda y agua potable que mejoren las condiciones de bienestar de los niños, las niñas, sus familias y las comunidades.
- Fortalecer acciones que dinamicen las economías locales, apoyando la mejora de la infraestructura; la generación de nuevos comportamientos económicos; la innovación de los procesos productivos; la comercialización, abasto, generación de empleo y acercamiento de los productores a los servicios financieros.
- Apuntalar acciones que acrecienten las capacidades técnicas locales, actuando a favor de la formación de recursos humanos de nivel técnico y profesional, de la generación y gestión de conocimientos e información y de la creación de tecnologías.
- Afirmar los esfuerzos de las personas y colectivos, de las organizaciones y gobiernos locales para replantear los modos de relación con el medioambiente y con la naturaleza, incidiendo en un aprovechamiento racional y sustentable de los escasos recursos naturales.
- Fortalecer el ejercicio de una ciudadanía activa que se organiza para lograr el cumplimiento de derechos, y que se responsabiliza en construir oportunidades sociales de vida digna, fortaleciendo prácticas de buen gobierno, espacios públicos de debate, de incidencia y concertación entre actores sociales.
- Actuar con ayuda humanitaria y asistencia en situaciones de emergencia, de desastre y con mayor capacidad para promover la gestión de riesgos que reduzca las condiciones de vulnerabilidad de las familias y las comunidades.

Las intervenciones enfocadas territorialmente son el eje de la presencia de AeA, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones locales, de los socios estratégicos, así como de la propia institución para lograr procesos de desarrollo endógeno cada vez más efectivos y de mayor impacto.

3.5 Ayuda en Acción en el Ecuador

Desde el año 1986, la presencia de AeA en Ecuador se enfoca en el bienestar humano en las zonas rurales con mayor incidencia de pobreza, promoviendo lo que se consideran como “procesos equilibrados y sinérgicos que están articulados a líneas de acción que contribuyen al ejercicio de una ciuda-

danía activa e influyente”. El ‘empoderamiento’ de los actores sociales, económicos, políticos y culturales está siempre en la mira de su desempeño institucional, para lo cual participa decididamente en redes y coaliciones regionales y nacionales constituidas junto a otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, con el fin de ampliar el impacto en sus intervenciones.

Ha ampliado su presencia a nivel local y nacional en proporción a los contenidos de la propuesta de cooperación, a las cualidades estratégicas de su intervención y a la solvencia de los sistemas de gestión. Las líneas de intervención en el país son las siguientes:

- i) Apoyo a la satisfacción de necesidades básicas que comprende aportes para:
 - **Universalización de la educación**, entendida como la satisfacción de necesidades básicas escolares y aprendizaje para el desarrollo humano de la infancia, juventud y adultos. Promueve conocimientos teóricos y prácticos, destrezas, valores y actitudes que, en cada caso y en cada circunstancia, resultan indispensables para que las personas puedan encarar sus necesidades básicas respecto a la supervivencia, al desarrollo pleno de las propias capacidades, al logro de una vida y trabajo dignos. Educación para una participación plena en el desarrollo rural, la toma de decisiones informadas y la posibilidad de seguir aprendiendo.
 - **Salud básica para todos**, el objetivo es satisfacer las necesidades de salud a partir de un amplio sistema de cobertura sanitaria y de una respuesta a las funciones esenciales de salud. Trabaja junto con la población para responder a las necesidades sociales y sanitarias que se presentan a lo largo de las diferentes etapas de su vida.
 - **Seguridad alimentaria familiar**, orientada hacia el acceso a los alimentos adecuados para una vida saludable de todos los miembros de la familia, de acuerdo a criterios de calidad, cantidad, seguridad y aceptación cultural.
- ii) **Dinamización de las economías locales**. Las acciones se enfocan en pro de un desarrollo humano y sustentable, asumido como la interacción entre el ecosistema y el ser humano, contribuyendo con procesos multidisciplinares que sean técnicamente posibles, económicamente viables, culturalmente aceptables, socialmente justos y eco-

lógicamente respetuosos. Los fundamentos para la dinamización de las economías locales son:

- Reconocimiento de las actividades agropecuarias, artesanales, agroforestales, de servicios, turismo y migración que estructuran los ingresos familiares.
- Identificación de acciones que mejoren cualitativa y cuantitativamente “lo que la gente está haciendo”.
- Identificación de nuevas actividades económicas que puedan emprender las familias o las organizaciones locales, generando productos o servicios de aceptación y demanda interna, que sean sustentables.
- Identificación de procesos en el ámbito agropecuario que posibiliten mejorar la eficacia agrícola, mediante la reducción de costos de producción y de poscosecha, la asignación de valor agregado, el establecimiento de encadenamientos productivos y la operatividad de canales alternativos de comercialización.
- Además, se pone a disposición de los sectores sociales más desfavorecidos el programa de microcrédito, entendido como una herramienta de finanzas populares dirigida a fortalecer la economía social y solidaria.

- iii) **Ambiente y uso sustentable de los recursos naturales.** Todas las actividades reconocen la importancia de la interacción que existe entre el ser humano y la naturaleza. La producción agropecuaria, la conservación de los recursos y la protección ambiental confluyen en la propuesta agroecológica implementada en las Áreas de Desarrollo (AD). Las actividades se orientan a garantizar la preservación de los recursos naturales desde prácticas agroecológicas, la recuperación de ecosistemas, el impulso de la educación ambiental y el fomento del turismo ecológico y agro-artesanal.
- iv) **Incremento de las capacidades técnicas locales.** En la construcción de los procesos de desarrollo local, se propicia la participación efectiva, democrática y equitativa de las personas y colectivos más marginados, mediante el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y productivas.
- v) **Empoderamiento ciudadano.** Impulsado a través del robustecimiento organizativo para el ejercicio ciudadano, lo que se concreta en el apoyo de comités de gestión local, corporaciones de desarrollo productivo, redes campesinas, entre otras.

Estas líneas se refuerzan con varios ejes transversales entre los que destacan el enfoque de equidad de género, el ejercicio de una ciudadanía dinámica y los procesos interculturales. Además, cabe anotar que este modelo se soporta en un sistema de planificación, seguimiento, evaluación y control de calidad de la cooperación, cuyos preceptos conceptuales e instrumentos garantizan a los implicados en los procesos de desarrollo, a los donantes y a la misma institución, una gestión eficiente, eficaz y transparente.

El esfuerzo desplegado, apegado a este ideario institucional, va encontrando importantes resultados en los grupos humanos con los que trabaja. Cada vez, con mayor fuerza, se observan actores locales con capacidades para participar reflexiva, propositiva y corresponsablemente en el análisis y solución de la problemática comunitaria y local; líderes campesinos que procuran la conformación y consolidación de organizaciones de base de segundo y tercer grado, que luchan por el reconocimiento colectivo de sus derechos; y centenares de hombres y mujeres con mejores capacidades para negociar el valor de su trabajo en la comercialización de los productos agropecuarios y artesanales, en el mercado laboral, así como en otros aspectos.

3.6 Sistematización y aprendizaje

El conocimiento obtenido de la experiencia es crucial en la intervención de AeA, en tanto contribuye al mejoramiento técnico operativo y al crecimiento institucional de sus asociados. Para ello, emprende la “gestión del conocimiento” con la que se sistematizan las experiencias y se extraen aprendizajes que potencien las intervenciones y la comunicación con los beneficiarios encaminados hacia los siguientes propósitos.

- Actualizar los modelos de cooperación que desplieguen, creativamente, nuevos modos de intervención como respuestas eficaces ante las situaciones de pobreza y exclusión social.
- Impulsar los cambios organizacionales necesarios para hacer de AeA una organización centrada en el aprendizaje, capaz de sistematizar sus experiencias y de participar en el amplio debate sobre el combate a la pobreza.
- Fortalecer el sistema interno de información y gestión para asegurar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos y la realización de las finalidades de la institución.

El sistema de aprendizaje que ha establecido AeA busca acercar el conocimiento individual y colectivamente adquirido a la experiencia práctica para extraer lecciones que mejoren las intervenciones. Se considera que el conocimiento asociado a una persona y sus habilidades personales, se convierten en ‘sabiduría’, mientras el conocimiento asociado a una organización y sus capacidades organizativas se convierten en ‘capital intelectual’. El aprendizaje permite aumentar las capacidades de una organización de resolver problemas cada vez más complejos, de manera oportuna y eficiente. Se trata de aprender juntos a resolver problemas con una efectividad determinada, dicen sus lineamientos.

Se busca una relación cíclica de acciones consecutivas en la lógica de “recuperar para compartir y compartir para aprender”, que empieza en la práctica social, luego va hacia la teoría y retorna a la práctica para hacer mejor las cosas. Con esta óptica, a través del sistema de planificación, se adecuó y reordenó la estructura orgánica funcional de la institución tanto de la oficina matriz como en las delegaciones en los países de América Latina donde tiene presencia.

El Programa Nacional Ecuador ha diseñado y puesto en marcha un Sistema de Gestión del Conocimiento, mediante el desarrollo de procesos de formación permanente, intercambio de experiencias, sistematización y diseño de modelos y metodologías. Para AeA este sistema tiene un doble valor: es un programa de capacitación de recursos humanos es una contribución para erradicar la pobreza en procura de cambios estructurales que construyen un mundo más justo.

4. ¿Hacia dónde?

El enfoque del desarrollo ha llegado a un punto donde se entrecruzan las distintas perspectivas acerca del progreso y bienestar como organizadores de la vida, la acción y el futuro. Al mismo tiempo que se muestran los límites del “discurso oficial del desarrollo”, unas prácticas de desarrollo continúan en su derrotero de buscar el crecimiento económico como condición del bienestar y otras lo hacen alineadas en prácticas solidarias y comunitarias de buen vivir.

Como señaló Unceta (2009), hay quienes insisten en que todavía la estrategia de desarrollo está vigente, en tanto de lo que se trata es de actualizar la estrategia amplificando el enfoque; mientras que otros, en cambio, niegan de raíz la validez del enfoque del desarrollo como el referente universal del progreso, y hay quienes apuestan por una redefinición del enfoque y la práctica del desarrollo.

Las experiencias de desarrollo endógeno auspiciadas por AeA se encuentran en esta encrucijada, tanto en lo referente a los enfoques y visiones de bienestar humano, cuanto a la trayectoria de las intervenciones comunitarias, campesinas y asociativas que implementan. Los distintos procesos de desarrollo rural local recogidos en este libro, testimonian que hay diferentes maneras de lograr el mejoramiento del bienestar en las zonas rurales, muchas de las cuales si bien empezaron con enfoques centrados en el crecimiento material, paulatinamente están transitando hacia visiones integrales y prácticas colectivas de buen vivir, en las que la defensa de la vida y el adelanto colectivo tienden a ser el eje dinamizador del desarrollo, más allá de los propósitos de riqueza y mejoramiento individual.