

Introducción

Daniel Gayo¹

Hoy en día, hay un consenso generalizado en que un adecuado marco institucional es una condición necesaria para la promoción del desarrollo económico y social. En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, el fortalecimiento institucional se consolida como un área de actuación prioritaria en la década del 2000 a partir de la celebración de tres cumbres internacionales: la “Declaración de Roma” de 2003, el “Memorandum de Marrakech” de 2004 y la “Declaración de París” de 2005 (que recomienda que se destine un mínimo del 10% de los recursos de la cooperación internacional a actuaciones de fortalecimiento institucional). En este contexto, el fortalecimiento institucional a través de la cooperación internacional es un tema que ha ido adquiriendo progresiva relevancia en el diseño de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, a la vez que se profundiza en el análisis de su potencialidad e impacto en el desarrollo de los países socios receptores.

Es aquí, donde se enmarca este documento de trabajo CECOD N° 17/2012, que persigue recoger las principales propuestas surgidas en el III Congreso Internacional de Fortalecimiento Institucional “Fortalecimiento Institucional y Desarrollo: un reto ineludible para todos los actores de la cooperación”, organizado por el CECOD y celebrado el 24 de mayo de 2011 en la Universidad CEU San Pablo, con el objeto de profundizar en el análisis y en los retos actuales de los actores de la cooperación internacional en su práctica del fortalecimiento institucional para promover el desarrollo. Para ello, el documento de trabajo se divide en dos partes de recopilación de temas y análisis surgido en el congreso. Por un lado, una Parte I de “Aportaciones teórico-conceptuales al fortalecimiento institucional”, donde se recogen elementos básicos para delimitar qué se entiende por “fortalecimiento institucional” y qué papel puede desempeñarse desde la cooperación internacional al desarrollo. Por el otro, una Parte II de “Herramientas prácticas para el fortalecimiento institucional desde la cooperación internacional para el desarrollo”, que engloba algunas de las herramientas y lineamientos prácticos surgidos en el Congreso como instrumentos estratégicos para el diseño de actuaciones de cooperación internacional centradas en el fortalecimiento institucional.

El fortalecimiento institucional de las sociedades se puede realizar en tres ámbitos de actuación: en la esfera pública de acción, en la privada de la actividad empresarial, y en el de la sociedad civil. Así, se puede fortalecer a las administraciones públicas en su funcionamiento y provisión de bienes y servicios públicos a la sociedad; por otro lado, se puede fortalecer al sector productivo apoyando la actividad empresarial en su producción de bienes y servicios privados; y, a su vez, se puede fortalecer a la sociedad civil para que aumente su grado de protagonismo y participación social en la demanda –y oferta– de soluciones que promuevan el desarrollo.

Así, un ámbito clásico de acción de la cooperación internacional es el fortalecimiento institucional y el fomento de las capacidades de las administraciones públicas de los países en desarrollo para incrementar la eficacia y la eficiencia de su gestión de recursos tributarios y así, promover el desarrollo económico y social. Los efectos de la ayuda para el desarrollo en las instituciones del país receptor son multidimensionales y dependientes de la calidad institucional y nivel de desarrollo del país. En el estudio de Carlos Garcimartín (Universidad Rey Juan Carlos) denominado “Calidad institucional, ayuda, y sistemas fiscales”, se comenta de

¹ Universidad Rey Juan Carlos.

forma detallada un análisis sobre los determinantes de la calidad institucional y los efectos de la ayuda para el desarrollo en el país receptor. En él queda reflejado que partiendo de las bases de la calidad institucional, la ayuda para el desarrollo incide positivamente en ésta, si bien con rendimientos decrecientes; a la vez que en países muy dependientes de la ayuda exterior el impacto de ésta sobre la calidad de sus instituciones puede resultar negativo.

Una modalidad de creciente importancia en el sistema de cooperación internacional es la apuesta por establecer alianzas público privadas para el desarrollo (APPD), que adquieren especial relevancia y potencial en las actuaciones de fortalecimiento institucional. El trabajo de Roberto Pizarro (Fundación Carvajal), denominado “Alianzas público-privadas para el fortalecimiento institucional y el desarrollo”, expone los aprendizajes obtenidos de la experiencia de una APPD colombiana en el área de intervención de la “Zona de Ladera de Cali”. Así, se señalan como elementos básicos de las APPD: que las asociaciones deben partir de las propias comunidades; que es necesario crear y fortalecer las capacidades locales de las comunidades, cambiando el concepto de beneficiarios por participantes; y que las APPD son un instrumento idóneo en la promoción del desarrollo social, a la vez que aportan información valiosa para la provisión de bienes públicos y para mejorar la articulación entre el sector público, el sector privado, y la sociedad civil en la promoción del desarrollo.

Dado que estas intervenciones de cooperación internacional persiguen fortalecer las instituciones de los países socios receptores, resulta conveniente delimitar adecuadamente el concepto de “instituciones”. Así, cabe entender a las “instituciones” en un sentido amplio, tanto como el conjunto de organizaciones y capacidades de las que está dotada una sociedad, como del conjunto de reglas, valores y modos de comportamiento de los agentes sociales. Esta segunda acepción de las instituciones, más infrecuente, es la que incorpora Eloy Bedoya (Fundación Humanismo y Democracia) en su trabajo “¿Qué es el fortalecimiento institucional? Una aproximación al concepto desde la cooperación para el desarrollo”. En su trabajo se resalta la importancia de que desde la cooperación internacional se coadyuve la promoción de los principios y de los procedimientos vinculados a la convivencia democrática –de responsabilidad, transparencia, previsibilidad, seguridad jurídica, concertación social, o rendición de cuentas–, a la vez que se incrementen las capacidades de los procedimientos de gestión de las organizaciones sociales.

Un elemento determinante del impacto, grado de eficacia y eficiencia de los programas y proyectos de fortalecimiento institucional es el papel y funciones que desempeñan las organizaciones contrapartes (o copartes) en las acciones de la cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, el nivel de calidad institucional de las contrapartes determina, en buena medida, la calidad de las intervenciones de desarrollo, así como en su sostenibilidad y replicabilidad. Sobre esta lógica, se incorpora el trabajo conjunto de Isabel Ortiz Marcos, María Jesús Sánchez Naranjo, Almudena Oficialdegui, Paloma García-Moreno Bascones, Valentín Villarreal Ortega y Xavi Palau (Grupo de Cooperación en Organización Calidad y Medioambiente de la Universidad Politécnica de Madrid; de Ingeniería sin Fronteras Asociación para el Desarrollo y de Intermon Oxfam), denominado “Diseño de una herramienta de fortalecimiento institucional para copartes en acciones de desarrollo”. En él, se ofrece una herramienta de diagnóstico organizativo que persigue identificar ámbitos de mejora para el fortalecimiento institucional de las organizaciones contrapartes en los programas y proyectos de cooperación internacional.

Para finalizar, cabe destacar la importancia de las actuaciones de fortalecimiento de capacidades en colectivos vulnerables de cara a garantizar sus derechos (educativos, productivo-económicos, sociales, etc.) en los procesos de desarrollo económico y social. Un ilustrativo ejemplo de este enfoque, lo presentan Graciela Rico (Instituto Universitario Ortega y Gasset) y M^a Jesús Vitón (Universidad Autónoma de Madrid) en su trabajo de-

nominado “La vulneración de derechos de las mujeres indígenas en Bolivia y Guatemala. Lineamientos para el desarrollo de un plan de fortalecimiento institucional, orientado a la mejora de las oportunidades formativas y económicas para garantizar el derecho al desarrollo. A partir de un diagnóstico de las principales vulnerabilidades de las mujeres indígenas bolivianas y guatemaltecas, este estudio sugiere líneas que orienten la elaboración de planes programáticos de fortalecimiento institucional dirigidos al conjunto de actores que interactúan en la realidad de estas mujeres indígenas (organizaciones y lideresas indígenas; gobiernos boliviano y guatemalteco; y cooperación internacional) para la mejora de su acceso a las oportunidades económicas y educativas.