

Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional





Estrategia de Gobernabilidad
Democrática, Participación Ciudadana y
Desarrollo Institucional

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

Elaboración y coordinación

Miguel Ángel Lombardo

Coordinación en DGPOLDE

Milagros Hernando Echevarría, Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
José Antonio González Mancebo, Subdirector General de Planificación de Políticas para el Desarrollo

Coordinación de la edición

Susana de Funes Casellas

Fotografías portada

AECID

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo desea agradecer la colaboración de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido con sus aportaciones al presente documento.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:

<http://www.maec.es>

<http://www.aecid.es>

ISBN: 978-84-8347-074-9

NIPO: 502-08-037-5

Imprime: EGRAF, S.A.

Depósito Legal: M. 32557-2008

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid

Tel.: +34 91 379 96 86

Fax.: +34 91 431 17 85

dgpolde@maec.es

Índice

	Prólogo	5
	Proceso de elaboración y agradecimientos	7
1	Presentación	9
2	Contexto general.....	13
	2.1. Reforzar el vínculo de las instituciones democráticas con la ciudadanía.....	15
	2.2. Ciudadanía y democracia	17
	2.3. Políticas públicas y actores sociales	18
	2.4. Globalización y desarrollo local	21
	2.5. El acceso al conocimiento y la comunicación como instrumento para el cambio	22
3	Justificación	25
	3.1. Un concepto amplio de gobernabilidad democrática	27
	3.2. Mejorar la coordinación para mejorar la coherencia de políticas	28
	3.3. Obtener resultados a medio plazo	28
4	Marco de referencia	31
	4.1. Marco normativo: un enfoque basado en derechos	33
	4.2. Marco institucional internacional	39
5	Marco de intervención	41
	5.1. Marco metodológico: objetivos, líneas estratégicas, cruce sectorial con prioridades horizontales y pautas de intervención	43
	5.1.1. Objetivo general	43
	5.1.2. Objetivos específicos	43
	5.1.3. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias	45

5	5.2. Marco geográfico	53
	5.3. Marco instrumental y de coordinación	58
	5.3.1. Instrumentos	58
	5.3.2. Marco para la coordinación de actores	60
6	Proceso de difusión y apropiación	63
7	Proceso de seguimiento y evaluación	67
	Bibliografía y webs de interés	71

Prólogo

En la lucha por la erradicación de la pobreza, la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional son elementos clave que posibilitan un crecimiento económico favorable a los pobres. El reconocimiento y disfrute de los derechos sociales y políticos inciden de manera decisiva en que los pobres contribuyan y se beneficien de la riqueza generada en la sociedad. Estos elementos constituyen los pilares imprescindibles sobre los que construir todo proceso de desarrollo desde una perspectiva de estabilidad y sostenibilidad. De otro modo, la riqueza sólo genera desigualdad y ésta a su vez, injusticia y conflicto.

Para afrontar estos retos debemos conocer las condiciones de partida y las capacidades políticas y organizativas tanto nacionales, regionales como locales de los países destinatarios, promocionando el liderazgo de los que quieren salir de la pobreza. De lo contrario, no habrá ayuda internacional eficaz y nuestro trabajo caerá en el ya conocido “dar peces sin enseñar a pescar”.

Toda estrategia de desarrollo debe partir de un análisis y un conocimiento previo del papel de las instituciones de los países receptores, y de cómo la sociedad civil se articula y se organiza a través de ellas para el ejercicio de los derechos sociales y políticos básicos. Esto requiere abordar la situación de implantación del Estado de Derecho, la existencia y el uso de instrumentos de participación ciudadana, el funcionamiento de la gestión pública, la situación de las Instituciones públicas y las funciones que éstas desarrollan en el servicio a los ciudadanos.

Por ello, uno de los elementos transversales en toda política comprometida de desarrollo implica por un lado el fortalecimiento de las garantías del Estado de Derecho y por otro el fortalecimiento de las instituciones públicas y la mejora de la gestión pública como servicio al ciudadano. Esto último es un pilar fundamental, ya que implicar a la ciudadanía creando vínculos de participación en el fortalecimiento de dichas instituciones es contribuir a su progreso, es trabajar para que las prioridades y necesidades de la sociedad civil se tengan en la agenda política. En definitiva es dar a la ciudadanía cauces democráticos para hacer valer sus derechos. Con ello los ciudadanos se “institucionalizan”, toman conciencia de lo que realmente sucede y usan la palabra como herramienta en defensa de sus derechos, en defensa de sus legítimas reivindicaciones, haciéndose protagonistas de su propio destino. Porque una política que aleje a los ciudadanos y ciudadanas de las instituciones representativas pierde todo sentido.

Este documento que tengo la oportunidad de prologar es por tanto algo más que una estrategia sectorial. El eje “Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional” debe convertirse en transversal para la elaboración e implementación del resto de estrategias sectoriales. No cabe desarrollar eficazmente otras como la de género, medio ambiente, salud o educación si no apoyamos todas estas intervenciones desde el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y representativas y la mejora de la gestión de los servicios públicos.

Además esta estrategia analiza otros aspectos como el de la corrupción, que mina de forma inmediata toda estructura política, social y cultural. De ahí que debamos reforzar los mecanismos democráticos y sus instituciones por medio de la participación, la representación política, la transparencia y la responsabilidad en la gestión. Hay además que explorar nuevos instrumentos de cooperación, como las alianzas con los actores y líderes nacionales a través del intercambio de experiencias o la presencia conjunta en movimientos y “think tanks” internacionales; hay que despertar su compromiso con la “política digna”, capacitarles en técnicas de negociación, de comunicación, de gestión del conflicto, incentivar su liderazgo hacia la mejora de la situación de los ciudadanos; hay que movilizar a los más comprometidos y despertar conciencias colectivas en la defensa de los Derechos Humanos y en los valores de convivencia que encarnan.

En nuestro país, aun esta reciente nuestra experiencia de construcción democrática. Aprendimos de nuestros compatriotas europeos y apostamos colectivamente por un sistema democrático profundo, aunque siempre perfeccionable, construido a partir del reconocimiento de una tabla fundamental de derechos. Este sistema de derechos ha sido un motor extraordinario de integración, desarrollo y de cohesión social, por ello éste puede ser muy útil a la hora de afrontar nuestras políticas de cooperación al desarrollo para aquellos que están en ese camino.

El documento se dirige a los responsables de las instituciones, a los partidos políticos, funcionarios públicos implicados en la transparencia y buen hacer de la administración pública y como no, a la sociedad civil, la cual no debe cesar de ofrecer continuamente su voz, representación, participación y pluralismo.

Aparte de agradecer por su esfuerzo a todos los actores implicados en la elaboración de la presente Estrategia Sectorial, hay que felicitar a las personas e instituciones que forman el conjunto de nuestro sistema de co-

operación y que aportan desde hace años su conocimiento y experiencia a esta forma de hacer gobernabilidad, basada en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, civiles y políticos.

Las instituciones y la sociedad pueden a veces no caminar al unísono, pero sin su encuentro no se podrá jamás generar una sociedad donde se priorice el bienestar y mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, donde sus derechos sean la norma, y no la excepción.

*Leire Pajín Iraola
Secretaria de Estado
Internacional para el Desarrollo*

Proceso de elaboración y agradecimientos

El primer borrador del texto fue redactado por Miguel Ángel Lombardo, colaborador de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), Profesor Asociado de Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid y experto en el área de gobernabilidad y cooperación internacional. A partir del primer documento, se abrió un proceso de consultas que respondiera a las necesidades y cambios que se iban produciendo en el texto. Por este motivo, es preciso agradecer en un primer momento, a todas las instituciones y personas que participaron en el diseño y revisión del primer borrador de esta Estrategia, en particular desde la DGPOLDE a Milagros Hernando Echevarría y José Antonio González-Mancebo, así como a Enrique del Olmo (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional -SECI), Antonio Fernández Poyato (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas - FIIAPP), Mar Carlavilla, Christian Frères y Marisa Ramos (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- AECID), Carmen Coll (Instituto Europeo del Mediterráneo - IEMED), Fernando Fernández-Arias Minuesa (Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - MAEC), Ignacio Soletto (Fundación Carolina) y Jokin Alberdi (Instituto Hegoa). Posteriormente, se amplió el proceso de consulta a expertos de organismos internacionales que revisaron e hicieron comentarios al texto, entre ellos Magdy Martínez-Soliman (PNUD), Ana Bellver (Banco Mundial), y, por último, este proceso inicial concluyó con una primera consulta que se trasladó a los miembros del Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial e Interterritorial.

Tras una nueva revisión del texto se presentó en diversos talleres entre los cuales destacamos el Seminario Taller organizado por el Instituto Hegoa en enero de 2008 en Bilbao donde distintos miembros de organizaciones de la sociedad civil pudieron exponer diferentes puntos de vista sobre el enfoque y el contenido de la Estrategia. En el Seminario participaron representantes de la Fundación Alboan, Fundación Carolina, FRIDE, FIIAPP, la Universidad Autónoma de Barcelona y el Overseas Development Institute, entre otros. La discusión, en un segundo nivel, con los representantes de UGT, CCOO, CEOE y de la economía social en el Consejo de Cooperación, generó ricos aportes que fueron incorporados en una nueva versión de la Estrategia.

Por último, es preciso mencionar a las personas que colaboraron a título particular y con un especial compromiso en el enfoque y en la elaboración de la Estrategia: en la redacción de los temas de comunicación incluidos en el texto, Olga del Río y Amalia Jiménez Galán, así como a Eduardo Carrillo Redín que participó en la revisión del texto y en la redacción de los cruces sectoriales y transversales. También a Alejandra Cabrera, que realizó todo el trabajo de documentación, así como Isaías Barreñada por sus comentarios expuestos en el transcurso de las sesiones del Seminario celebrado en Noviembre de 2007 "Gobernabilidad y Espacio Euromediterráneo. Retos de Futuro", organizado por IEMED y FIIAPP; también a Rafael Garranzo, que participó en la revisión de las primeras versiones del texto y, finalmente, un agradecimiento especial para Juana Bengoa Berriáin cuyos comentarios y sugerencias generales, y en particular en lo relativo al enfoque de género, fueron tan valiosos para la versión última del documento.

1

Presentación

1 Presentación



La gobernabilidad es un concepto difícil de definir y de poner en práctica. Los organismos internacionales, los institutos de estudio para el desarrollo y las agencias de cooperación ofrecen diversos enfoques sobre el término, bien sea enfatizando los aspectos relativos al rendimiento institucional público (Banco Mundial), las relaciones entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza (UE, PNUD, sida), las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza (DFID) o la estabilidad de los gobiernos.

La gobernabilidad es un sector controvertido y diverso, polémico y polisémico, pero necesario de abordar desde la cooperación internacional por la solidez de su postulado central: el desarrollo sólo se alcanza cuando existen mecanismos adecuados de buen gobierno en las instituciones del Estado y capacidades para la acción social, económica y política en la ciudadanía. Es un sector polémico porque actividades como el apoyo a los sistemas de partido, la formación de jueces y magistrados, las asistencias técnicas para el diseño de un sistema tributario o el apoyo a los procesos de descentralización y la participación ciudadana son asuntos muy sensibles que afectan, principalmente, a la estructura del poder. Más polémico puede llegar a ser si se sigue trabajando en un ámbito donde varios significantes (gobernanza, gobernabilidad o buen gobierno) encubren a su vez múltiples significados: el *World Development Report* señalaba en el año 1997 cuarenta y cinco medidas para alcanzar mejoras en el buen gobierno. Cinco años más tarde estas medidas eran ciento dieciséis.

Es fácil que la agenda del buen gobierno tienda a confundirse cada vez más con otros muchos sectores de la agenda del desarrollo, porque no es posible fundamentar una acción en materia educativa, por ejemplo, si no se da un funcionamiento adecuado de los mecanismos institucionales públicos que *regulan* (no sólo solucionan temporalmente) las relaciones entre los grupos sociales involucrados en esa acción. Por eso, se hace cada vez más necesario establecer prioridades y estrategias que guíen las políticas de cooperación en materia de gobernabilidad democrática, porque es la institucionalidad quien aporta el marco de regulación del desarrollo sostenible.

Esta Estrategia pretende analizar los retos principales que tiene la Cooperación Española en el sector para dar impulso a las prioridades y líneas de acción definidas en el Plan Director 2005-2008. El primer reto tiene que ver con el objeto de análisis en sí mismo, la gobernabilidad democrática, y consiste en adoptar un concepto común que sea útil para todos los actores y que esté acorde con lo definido en la agenda internacional de desarrollo. Muchos organismos internacionales y agencias de cooperación están reflexionando sobre este aspecto que antes se limitaba al "fortalecimiento institucional". Hoy por hoy, se empieza a adoptar una estrategia en paralelo que consiste en promover también el fortalecimiento de la ciudadanía.

La consideración de que la gobernabilidad debe ofrecer resultados en la construcción de ciudadanía y en la reducción de la pobreza se deriva también de una recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) específica para España: "el desarrollo institucional no debe convertirse en un fin en sí mismo y fracasar al proporcionar beneficios a los ciudadanos y las ciudadanas a los que, en definitiva, sirve el sector público. El reto futuro de España es asegurar que los objetivos de cada proyecto estén orientados a resultados y no a procesos, este éxito se medirá comprobando qué mejoras se han obtenido en la vida de las y los ciudadanos, en particular de las personas más pobres".

De ahí que en el enfoque de gobernabilidad que adopta esta Estrategia remita constantemente al concepto de *cohesión social*. En primer lugar porque la cohesión social, y más concretamente las acciones para acabar con la exclusión, implican cambios en las relaciones de poder, lo que tiene que ver directamente con la construcción de *ciudadanía* y la articulación de derechos, que es el enfoque adoptado en esta Estrategia. En segundo lugar, porque esta perspectiva de exclusión se ajusta a la realidad de muchos países que, a pesar de tener indicadores de desarrollo medio, presentan altos niveles de exclusión con economías y sociedades duales, o países donde, a pesar de presentar una formalidad democrática aparente, las instituciones tienen un rendimiento tal que impide el ejercicio real de los derechos. El enfoque de la ciudadanía denuncia permanentemente la ausencia de derechos y pretende incidir en la creación de un marco de legitimidad para actores y políticas sociales.

El segundo reto tiene que ver con la mejora de la coordinación entre quienes, desde una misma administración, pretenden apoyar la realización de reformas políticas, económicas y sociales que son cruciales para una sociedad. Si la coordinación es importante en cualquier sector de la cooperación, es fundamental en el sector de la gobernabilidad. Es posible que, fortaleciendo determinadas instituciones desde distintos puntos de vista y enfoques, no se contribuya a fortalecer las bases de la cohesión social y la reducción de la pobreza, sino más bien a ampliar el grado de polarización social sin ningún beneficio para la ciudadanía. Por eso es necesario mejorar

la coordinación entre las instituciones españolas que promueven la gobernabilidad democrática buscando no sólo mejorar las formas sino también el contenido de las propuestas, y de manera complementaria con las tendencias de la agenda internacional.

Hay un tercer reto pendiente, que tiene como objetivo la orientación de los instrumentos para conseguir resultados a medio plazo. No es tarea de un solo gobierno romper con las condiciones estructurales que provocan la exclusión, pero, en cambio, sí puede serlo sentar pactos que perduren y hagan posible la erradicación de la pobreza. Los instrumentos pueden estar orientados también a la obtención de resultados a medio plazo en el ámbito local, de manera que, si las condiciones institucionales a nivel general o regional impiden la obtención de resultados tangibles en el apoyo a la cooperación internacional, es conveniente acudir a una lógica municipal o potenciar aquellas instituciones que están más cerca de la ciudadanía.

La tarea es clara, así como lo son las condiciones que ponen a una sociedad en el rumbo de la gobernabilidad democrática. Por eso, no es necesario insistir con nuevos árboles de problemas, nuevos diagnósticos o propuestas de soluciones integrales. Esta Estrategia no puede centrarse en las condiciones ideales, siendo uno de sus principales retos poner en práctica un concepto con diversos significados, establecer *prioridades* orientando hacia las mejores prácticas existentes y sentar *mecanismos para la coordinación* en aras de mejorar la coherencia de políticas. Estos retos son aplicables en todos los ámbitos: en las sedes centrales, en el terreno, entre los múltiples actores de la Cooperación Española y con los países socios.

Con este documento no se pretende abordar la totalidad de los temas que son objeto de estrategias sectoriales específicas, en las cuales se ofrecen propuestas más concretas que orientan la Cooperación Española en el ejercicio de los derechos sociales, civiles, económicos y políticos. El objetivo aquí, como señalábamos antes, es ofrecer posibles vías de actuación de la cooperación orientadas a dar legitimidad a los procesos que mejoren la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo de las instituciones.

A large, stylized graphic of a hand with five fingers, rendered in a light beige color against a darker brown background. The hand is positioned in the upper half of the page, with the palm facing upwards and the fingers spread. The style is simple and abstract, with rounded shapes for the fingers and a thick, curved line for the wrist and palm.

2

Contexto general

2.1. Reforzar el vínculo de las instituciones democráticas con la ciudadanía	15
2.2. Ciudadanía y democracia	17
2.3. Políticas públicas y actores sociales	18
2.4. Globalización y desarrollo local	21
2.5. El acceso al conocimiento y la comunicación como instrumento para el cambio	22

2 Contexto general



2.1. Reforzar el vínculo de las instituciones democráticas con la ciudadanía

Gobernanza, gobernabilidad o buen gobierno, desde el punto de vista de la cooperación internacional, son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva, nuevas formas de acción pública que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima sino en la negociación y la asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas¹. Este sector tan amplio recoge enfoques muy diversos, bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza (Unión Europea), priorizando el rendimiento de las instituciones públicas (Banco Mundial), buscando las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza (DFID: *Department For International Development*), o bien actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos.

El enfoque tradicional diría que un sistema político tiene un déficit de gobernabilidad cuando se produce una falta de confianza de los ciudadanos y de los mercados internacionales en las instituciones públicas debido a un mal rendimiento de las mismas. De aquí se deriva un creciente interés por la transparencia y por la responsabilidad (*accountability*) en el sector público. De este tronco central surgen diferentes variantes: la gobernabilidad como la *habilidad* de los gobiernos para convertir las demandas individuales en acción colectiva o en políticas públicas mediante mecanismos de constitución de coaliciones; la *negociación* de intereses ciudadanos o agrupaciones que forman parte del sistema político; las pautas y organizaciones, así como las reglas de acción de los gobiernos con un mayor enfoque en los valores; y enfatizando los compromisos compartidos y priorizando aspectos como la formación, gestión y mantenimiento de coaliciones gubernamentales coherentes y sustentadas en un programa político común que va más allá de los aspectos políticos y electorales.

En definitiva, esta perspectiva asume que la mejora del diseño y de la eficiencia institucional puede tener efectos directos sobre la calidad de la democracia y sobre la reducción de la pobreza. Sin embargo, en contextos donde los derechos de la ciudadanía son débiles o inexistentes, como ocurre en los países en desarrollo, los esfuerzos encaminados a mejorar las instituciones del Estado democrático chocan permanentemente con un mayor alejamiento que las y los ciudadanos tienen de las mismas, con una percepción negativa sobre instituciones tales como los poderes legislativos, los órganos del poder judicial, la administración pública o los partidos políticos. Por eso, en muchos países se mantienen o cobran vigor los pactos intergeneracionales y las reglas del juego informales, y actúan en paralelo a una institucionalidad democrática legítima que muchas veces corre el riesgo de verse bloqueada. Estas reglas del juego informales son, por ejemplo, la economía informal, la seguridad privada, la *costumbre* para la administración de justicia, entre otros². Es decir, como consecuencia del vacío histórico de institucionalidad o del mal funcionamiento de muchas instituciones, la sociedad ha generado mecanismos alternativos.

De esta manera, la ciudadanía ve con desconfianza cualquier nuevo esfuerzo de acercamiento y fortalecimiento institucional y, por ende, también la cooperación internacional, que observa el impacto relativo que pueden tener algunas apuestas institucionales si éstas no se seleccionan con cuidado. Por ejemplo, se presupone que los partidos políticos, las instituciones del poder judicial o legislativo están constituidos en función de objetivos específicos y orientados a los principios que caracterizan dicha institución, pero también es cierto que en el seno de ellos existe siempre una pluralidad de fines, y a veces el verdadero objetivo de los dirigentes puede ser tan sólo el mantenimiento de estas instituciones como fin en sí mismo, sin que ello logre aportar ningún beneficio al conjunto de la ciudadanía. Es el caso de muchos partidos políticos que han evolucionado como clubes de notables más que como partidos de masas, y que son totalmente ajenos a la realidad de pobreza y exclusión social que vive la mayoría de la población en los países en desarrollo.

Por último, este enfoque tradicional no ha tenido en cuenta que el tiempo es una variable importante. Como señala M. Grindle, muchas de las instituciones del siglo xx tardaron varios años en implementarse en sociedades

¹ Jouve (2005), *Cuestiones sobre gobernanza urbana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona. Hay muchas definiciones de gobernanza, una muestra de esa variedad se encuentra en Grindle (2005).

² "Fuerzas de informalidad o exclusión viven al margen del orden generado por y para los actores estratégicos. El horror de la sociedad al vacío hace que en estos agujeros de institucionalidad formal se desarrollen estructuras informales que pueden llegar a ser culturales e institucionalizadas y que, en general, conviven con fuertes dosis de anomia, desintegración social, pobreza, economía de supervivencia y emprendimientos criminales" (Prats). Sobre institucionalidad informal, se ha generado recientemente un debate que ha sido reconocido en el seno de la OCDE y del Banco Mundial: www.oecd.org/dac/governance/informalinstitutions.

desarrolladas. El sufragio universal no se introdujo en el Reino Unido hasta 1928, en Estados Unidos hasta 1965, en Suiza hasta 1971; la primera adopción fue en Nueva Zelanda en 1907. Lo mismo ocurre con algunas instituciones del Estado del bienestar (como la seguridad social) que en algunos países desarrollados siguen sin existir³. De ahí que la pregunta pertinente sea: si esto lleva tiempo, ¿cómo se puede abordar la perspectiva de un cambio institucional a medio plazo que sea capaz de afrontar las causas que producen las desigualdades y la pobreza de hoy?

Todos estos elementos han posibilitado un enfoque complementario, que debe actuar en paralelo al enfoque tradicional del fortalecimiento institucional: el enfoque basado en derechos, según el cual se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. La principal aportación que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo es la vinculación de los derechos con el empoderamiento de los sectores excluidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos⁴.

Este enfoque no excluye al Estado de sus responsabilidades respecto al reconocimiento de derechos y libertades, más bien al contrario. Como plantean algunos autores, las estrategias para el empoderamiento de los sectores excluidos no deben concentrarse solamente en el fortalecimiento de la sociedad civil, sino también en el desarrollo de las instituciones del Estado. Es el caso de algunos países en desarrollo en América Latina, África, Asia y Europa del Este que, a través del fortalecimiento de ciertas instituciones clave como son las Cortes de Justicia, están logrando promover una transformación social conocida como la “revolución de los derechos”⁵.

Esta posición, que se asumió en la Declaración del Milenio, resalta la necesidad de no escatimar esfuerzos para promover la democracia y fortalecer el Estado de Derecho, así como respecto a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, *incluido el derecho al desarrollo*. También es la posición de la Comisión Europea, según la cual gobernabilidad *es el derecho de las y los ciudadanos a un camino hacia el desarrollo sostenible*, y, en este sentido, existe una responsabilidad directa del Estado en la construcción de ciudadanía. La Comunicación de la Comisión Europea “La Gobernabilidad en el Consenso Europeo: hacia un enfoque armonizado” aborda este enfoque desde una perspectiva multidimensional, incluyendo los aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales. La gobernabilidad incluye un amplio rango de temas tales como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres, la democratización y la participación de la ciudadanía en el proceso democrático, el Estado de Derecho y el acceso a la justicia, la seguridad humana, el acceso a la información, la gestión de los flujos migratorios, el acceso a los servicios básicos públicos, la eficacia y transparencia de las instituciones del Estado, la promoción del desarrollo económico sostenible y la cohesión social. Todos los niveles de gobernabilidad –local, nacional e internacional– son igualmente relevantes para la Comisión⁶.

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad no puede reducirse a un componente específico, sino que debe estar interrelacionada con varios elementos. Esto requiere realizar acciones que sean cada vez más integrales, y, a la vez, ser capaces de priorizar y definir de forma precisa los objetivos que se pretenden alcanzar, así como la aplicación de los principios contenidos en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Son cinco compromisos desarrollados a través de la mutua responsabilidad y que deben interpretarse a la luz de la situación específica de cada país socio: 1) apropiación, entendida como el compromiso que permite que los países socios ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinen acciones de desarrollo; 2) alineamiento, que se refiere al compromiso por el cual los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones, sistemas y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; 3) armonización, en relación con las acciones por las cuales los donantes, son transparentes y colectivamente eficaces; 4) gestión orientada a resultados, y 5) rendición de cuentas, lo que significa un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, instaurando un proceso de revisiones de evaluación mutua.

³ Grindle (2004).

⁴ Abramovich (2006).

⁵ Domingo (1998).

⁶ COM 2006, 421 final, p. 5.



2.2. Ciudadanía y democracia

En el debate sobre la democracia se han destacado diversas corrientes de las que proponemos rescatar dos principales: la primera de ellas define la democracia como un método político institucionalizado, basado en la competencia de partidos para alcanzar las decisiones políticas. La ciudadanía utiliza este método para elegir a sus líderes, a la burocracia y a los gobernantes, y la supervivencia de la democracia depende en gran medida más de los compromisos que estas élites tengan sobre el sistema y de los beneficios que obtengan del mismo. La otra corriente es aquella que define la democracia como un sistema político que se sustenta en la existencia de una *ciudadanía* previa titular de derechos y obligaciones sociales, civiles y políticas. Según ésta, el bienestar colectivo (la ausencia de grandes desigualdades sociales, económicas o culturales) es condición para el ejercicio de la ciudadanía, y para algunos es una “condición para la legitimidad del Estado”⁷.

A estos términos se ha introducido una nueva variable que es la *participación ciudadana*⁸. Ahora bien, centrar los esfuerzos en esta única dimensión hace que, para los países en desarrollo, el nuevo debate entre la democracia representativa o la democracia participativa desluzca la riqueza y la pertinencia del debate anterior: es decir, la necesidad de plantear que el proceso de construcción de la democracia requiere la extensión a la ciudadanía, porque el sistema social y económico en muchos países sigue articulado sobre la base de la exclusión. Esto ha llevado a analizar la existencia de *sociedades y economías duales*, donde conviven ciudadanos y ciudadanas que pueden ejercer plenamente sus derechos y que se benefician de las políticas regulatorias de un Estado mínimo, junto con otro sector de la ciudadanía –el más numeroso– que no forma parte de las políticas que definen la identidad o la economía nacional.

Ello ha ocurrido en un entorno en el que la democracia formal –en cambio– sí ha registrado mayores avances. Por diversas razones, muchos países han emprendido el camino de las reformas encaminadas a la construcción de nuevas reglas del juego político: hay formalmente partidos políticos, hay alta participación en los procesos electorales, hay alternancia en el gobierno, libertad de elección y de ser elegido, hay instituciones de gobierno que están legalmente constituidas, pero persiste una clara división entre el Estado y el conjunto de la sociedad que el desarrollo de las instituciones formales democráticas per se no ha logrado unir. Cabría señalar, de una manera más gráfica, que en muchos países existe el *hardware* democrático, pero persiste el *software* que impide el ejercicio real de los derechos porque los valores democráticos no han sido interiorizados en el conjunto de la sociedad.

Prueba de que cierto grado de dimensión política, de políticas sociales y de componente participativo han quedado marginados de la corriente tradicional de gobernabilidad, la constituyen los indicadores que todavía asumen algunas instituciones: 1) las libertades civiles y derechos políticos; 2) la inestabilidad política y la violencia; 3) la efectividad del Gobierno; 4) la carga regulatoria (entendida como obstáculos o excesiva reglamentación para el comercio exterior y el desarrollo empresarial); 5) el Estado de Derecho, incluidos los derechos de propiedad, y 6) la independencia de la judicatura y el control de la corrupción⁹.

Tabla 1. Dos modelos complementarios de gobernabilidad democrática

	Democracia formal	Democracia de ciudadanos y ciudadanas
Democracia	Fin y procedimientos	Medio y contenido sustantivo (ciudadanía)
Principios	Estabilidad y confianza	Legitimidad: el Estado de Derecho social y democrático
Papel ciudadano/a	Pasivo	Activo en todas las dimensiones
Relaciones	Individuo – Gobierno (relación de intercambio)	Ciudadano – Estado (relación de derechos)

⁷ Nun (2000).

⁸ Una muestra de este debate en España se puede encontrar en la revista *Claves de Razón Práctica*: Sartori, G.: “En defensa de la representación política”, *Claves* 91; Laporta, F.: “El Cansancio de la Democracia”, *Claves* 99; y Gargarella, R., y Ovejero, F.: “Democracia Representativa y Virtud Cívica”, *Claves* 105.

⁹ Indicadores desarrollados por el World Bank Institute – Kauffmann, Kraay y Zoido-Lobaton. Un análisis crítico de estos indicadores se encuentra en Arndt y Oman (2006).

La tabla 1 presenta de manera sintética dos enfoques que no se plantean como dicotómicos, sino más bien como complementarios, en los que se pueden encuadrar algunos conceptos que clarifiquen más aún la orientación de esta Estrategia hacia la vinculación de las instituciones con el conjunto de la ciudadanía. Lo que se pretende reforzar es la idea de que una sociedad civil activa, con medios de comunicación, partidos, organizaciones empresariales, sindicales y organizaciones de la economía social que participan junto a la administración pública y otras instituciones democráticas en el diseño y en la implementación de políticas públicas para erradicar la pobreza y para promover la cohesión social, es una garantía de cambio institucional que ha de ser complementaria a los procesos de reforma donde las y los ciudadanos han desempeñado, tradicionalmente, un papel pasivo. Esta pasividad se debe en gran medida al hecho de que no se han extendido ni se han hecho efectivos todos los derechos de la ciudadanía: los derechos sociales, económicos, civiles y políticos.

Siguiendo este argumento, la autoridad del Estado depende no sólo del carácter formal de su autoridad, sino también del contenido de su actuación: por ello, debemos distinguir entre una *legitimidad formal* y una *legitimidad sustantiva* de la autoridad estatal¹⁰, o, en términos más clásicos, remitirnos al debate entre *legitimidad* y *eficacia*. Por tanto, en las acciones que eviten esta distancia entre lo formal y lo sustantivo, en las acciones que impidan que se ahonde más la fractura existente entre el Estado y la sociedad, es donde se sitúa el concepto de gobernabilidad que adopta la Cooperación Española. Hoy por hoy, la gobernabilidad no se refiere a ningún régimen abstracto, sino específico: el régimen democrático. Es el adjetivo, no el sustantivo, el que determina el modelo de gobernabilidad, y la cooperación en este ámbito ha de estar en función, principalmente, del modelo de democracia que es posible articular.

Todo esto determina estrategias de cooperación que deben ir en paralelo y también presupone que para que exista una democracia de calidad es conveniente prestar atención no sólo a las instituciones que son legítimas ante la sociedad, desde un punto de vista formal o procedimental, sino también a instituciones y procesos que conduzcan a fortalecer la legitimidad sustantiva y en la que participan todos los actores del proceso político¹¹.

2.3. Políticas públicas y actores sociales

En los procesos de reforma política, las políticas públicas y las relaciones que se dan entre los gobiernos y los actores extragubernamentales son muy diversas. Principalmente, en la literatura sobre este tema, se distinguen dos modelos: aquellas políticas que suponen una reacomodación y una reasignación del sistema de reglas existente, y otras que tienen como objetivo definir en sí mismo el sistema de reglas¹². Este segundo tipo de políticas promueven una redistribución del poder, un cambio institucional, y eso es complejo de abordar desde la perspectiva de la cooperación internacional. Un modelo muy arraigado de gestión pública, como lo ha sido tradicionalmente el clientelar, difícilmente puede ser objeto de cambio con el apoyo de la cooperación internacional si no se dan las condiciones de *apropiación* y de *alineamiento* con las estrategias, instituciones, sistemas y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Estas condiciones son necesarias para que la cooperación pueda cumplir el papel subsidiario que le corresponde.

Sin embargo, en las últimas décadas se han observado cambios en los estilos de gestión que vienen provocados por la distinta naturaleza de las reformas que se afrontan hoy en día. Las privatizaciones de los servicios públicos, el establecimiento de nuevos marcos regulatorios, la reforma de los sistemas de seguridad social o la flexibilización del mercado de trabajo son algunas iniciativas que involucran a una variedad de actores y agencias a distintos niveles del sistema de gobierno. Como señala J. C. Torre: "La existencia de numerosos partícipes y, con ellos, también de numerosas oportunidades de veto requieren de los líderes de gobierno dosis mayores de consulta y persuasión a lo largo de la cadena decisoria"¹³. Esto lleva directamente a tener que abordar cuál es el sistema de *incentivos* que conducen a determinados actores clave a participar en la elaboración de las políticas públicas.

¹⁰ "Estos agentes atribuyen legitimidad sustantiva a las disposiciones del Estado en virtud de la relación que ellos perciben entre tales disposiciones y la capacidad del Estado para resolver problemas fundamentales de la sociedad" Pérez Díaz (1993: 83).

¹¹ O'Donnell (2004).

¹² Torre (1998).

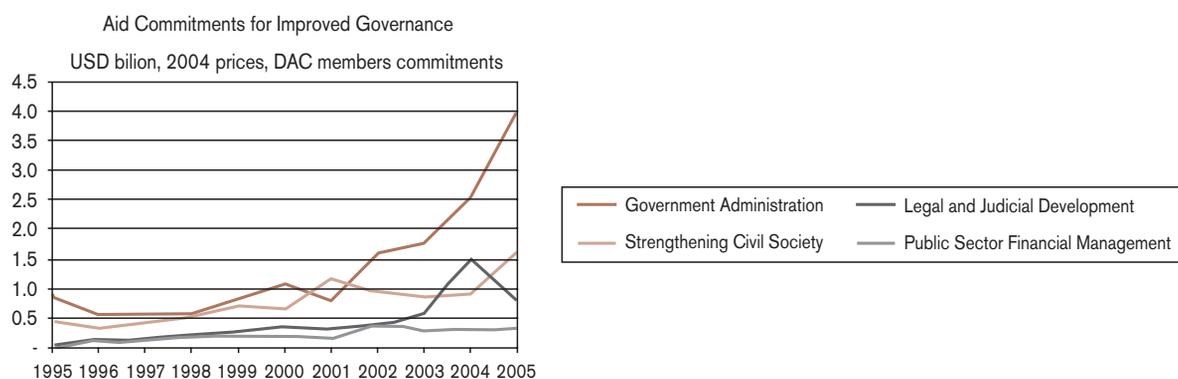
¹³ *Ibíd.*

En primer lugar, en relación con la transición política, las élites económicas estarán principalmente interesadas en reducir todo tipo de riesgos derivados de una reestructuración del poder. Uno de ellos, y de relevancia especial para la Estrategia de Gobernabilidad, es el riesgo que supone para muchos sectores el ámbito de las reformas fiscales. Los estudios relativos al papel de la cooperación internacional en la reforma fiscal son aún incipientes y no existen suficientes criterios operativos para saber cómo pueden los donantes internacionales hacer valer el enorme potencial de gobernabilidad que encierra este epígrafe, si no es mediante las reformas institucionales y la construcción de capacidades¹⁴. Será de gran interés desarrollar, en los próximos años, todos los instrumentos disponibles para hacer efectivos los pactos fiscales, incluyendo el diálogo político, la coordinación con otros donantes, el intercambio de experiencias y la sensibilización, la generación de incentivos entre las élites económicas para hacer sostenibles los pactos fiscales, el apoyo presupuestario o la asistencia técnica, de forma que puedan ponerse en marcha sistemas que hagan viable poder pagar el precio de la cohesión social. Se trata, en definitiva, de promover dos estrategias en paralelo. Por un lado, un pacto fiscal que sea capaz de generar una vinculación de los ciudadanos con el Estado, en función de los intereses propios y del interés general. Y, por otro lado, la eficiencia de las políticas públicas a través de la introducción de mejoras sustanciales en los sistemas de gestión.

En segundo término, será preciso saber qué incentivos mueven a los cargos políticos de un país determinado para iniciar políticas públicas que promuevan la cohesión: qué incentivos, motivaciones o convicciones tienen los políticos para promover un sistema educativo público, un sistema sanitario o de pensiones, una política de empleo o de igualdad de género o introducir mejoras en los sistemas públicos judiciales. Entre sus incentivos es posible que se encuentren el de ganar las elecciones o el de buscar una nueva base social de apoyo, pero en cualquier caso siempre será necesario analizar el verdadero alcance de estos incentivos de cara a una apuesta específica de la cooperación internacional en estos sectores que sea realista. En este aspecto tienen también importancia los partidos políticos, los niveles técnicos de decisión y la burocracia que diseña y pone en marcha la maquinaria de las reformas.

En tercer lugar, es necesario incentivar a la sociedad civil para que participe en el proceso de las reformas políticas y en la elaboración de las políticas públicas, especialmente en lo relativo al control, la *fiscalización* y la *rendición de cuentas* que son los elementos que guían ese interés. No obstante, como señala el CAD, es preciso estar alerta frente al riesgo de la proliferación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sociedades o fundaciones que pueden distorsionar la auténtica voz de quienes representan la sociedad civil. En cualquier caso, las asociaciones para la atención jurídica gratuita, las ONG de lucha contra la corrupción, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las organizaciones de la economía social, los medios de comunicación, las organizaciones que desarrollan políticas de educación, salud, género o vivienda, o las que defienden los derechos de propiedad de la tierra para las mujeres, las organizaciones que trabajan por la documentación de las personas, el derecho al voto o la libertad de asociación, constituyen actores que construyen día a día la ciudadanía mediante el empoderamiento de colectivos o grupos de interés específico que modifican la lógica de actuación de los gobiernos. A pesar de la importancia de la sociedad civil, el monto que se destina en general al fortalecimiento de este subsector es bajo comparado con otros (gráfico 1) siendo necesario, desde el punto de vista del CAD, reequilibrar los esfuerzos realizados en el mismo¹⁵.

Gráfico 1. Compromisos para mejorar la gobernabilidad (CAD-OCDE)



Data from CRS Development Online database, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline/>

¹⁴ Aquí pueden resultar de interés las recomendaciones establecidas en la guía de la OCDE (2006b). También se está trabajando en un grupo específico, Reforma Impositiva, en el seno de la OCDE, y del cual España forma parte, para fortalecer la reflexión y promover acciones en este ámbito.

¹⁵ CAD-OCDE (2007) 21/ *An Agenda for Collective Action for Improving Governance to Fight Corruption*.

El enfoque de derechos que se ha adoptado remite constantemente a la inclusión de los grupos de población que tradicionalmente han estado fuera del juego de la toma de decisiones y del diseño de las políticas públicas, en concreto, *las mujeres, los pueblos indígenas y la juventud*. Las organizaciones de mujeres han sido un factor de cambio social e institucional en los contextos de inestabilidad, apertura de diálogo, procesos de concertación y exclusión social. Sus concepciones, demandas y quehacer han influido en los comportamientos de otros actores sociales, han permitido la incorporación de nuevos temas en la agenda y han enriquecido las modalidades de hacer política. Han estimulado también la creación de nuevas instituciones en el Estado, como, por ejemplo, la participación de los movimientos de mujeres en la elaboración de nuevas constituciones, la participación de las instancias de género en los procesos de modernización y cambio institucional o la reconocida lucha para no profundizar la tradicional división sexual del trabajo. Las organizaciones y redes de mujeres han alcanzado un grado de articulación nacional, regional y global que ha sido decisivo en la construcción de un discurso de derechos¹⁶.

La importancia de la participación de las mujeres en el proceso de construcción de nuevas normas es crucial para que no queden una vez más excluidas en la nueva institucionalidad y se pueda profundizar el grado de dualización de las sociedades: "si las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus diferentes necesidades y valores, las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades y les reconozcan el mismo grado de intervención que a los demás actores en el terreno público"¹⁷. Por eso, en la sincronización de las reformas, las políticas o los programas de gobernabilidad democrática, el enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres deben insertarse desde los primeros momentos en que se construyen las reglas básicas, las jerarquías y las prácticas de las instituciones públicas, articulando los intereses de género con los más generales de la gobernabilidad democrática. Los logros obtenidos por el movimiento de mujeres en la organización y construcción de nuevas agendas, así como la experiencia ganada en la interlocución con los gobiernos y parlamentos deben traducirse también en una presencia significativa de las mujeres en los procesos de reforma del Estado y en la elaboración de políticas públicas que luchen contra la pobreza y que reduzcan la polarización y las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales.

En este sentido, una estrategia de gobernabilidad democrática debe fomentar la existencia de políticas de igualdad de género y el acceso de las mujeres a través de instituciones que diseñan esas políticas (Secretarías de la Mujer, consejos o institutos, comisiones o instancias de coordinación donde se diseñan políticas, comisiones interministeriales, Consejos Nacionales de Política Económica y Social, etc.); no sólo es importante la constitución de instancias de género de carácter sectorial sino también la promoción de programas que faciliten las relaciones ministeriales y avancen hacia una transversalidad de género en el diseño e implementación de todas las políticas públicas. Es decir, además de promover la generación de espacios, de legislación y de instituciones públicas que atiendan las necesidades específicas de las mujeres (por ejemplo, no violencia, salud sexual y reproductiva, etc.) es preciso fomentar también la incorporación de un enfoque de género en todas las políticas de Estado (salud, vivienda, cultura, medioambiente, educación...).

Por otro lado, es necesario reconocer el diálogo social como una expresión de principio de pluralismo, elemento básico del sistema democrático, que implica el compromiso de convivencia política entre los distintos sectores de pensamiento, de intereses y de composición social. Un sistema de negociación-concertación permite canalizar las demandas sociales e interpretar los requerimientos de los diferentes sectores mediante la articulación de acuerdos. Los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empresarios, en sus correspondientes espacios de actuación autónoma, pueden impulsar el diálogo, la concertación contractual y la negociación colectiva para la mejora de los niveles de cohesión social, igualdad e integración. La libertad y la autonomía se garantizan siempre y cuando en el país se respeten y apliquen plenamente las normas internacionales sobre libertad sindical, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Estas normas están contenidas principalmente en los Convenios números 87, 98, 151 y 154 de la OIT, y sobre igualdad en el 100 y 111.

Un último punto, que además se abordará en los objetivos de esta Estrategia, concierne a los partidos políticos. Sobre esta cuestión será necesario reflexionar y plantear nuevas líneas de acción futuras de manera específica y que respondan a preguntas tales como: ¿qué modelos de formación deben promoverse?, ¿cuál es la institución

¹⁶ Guzmán (2003).

¹⁷ *Ibíd.*, p. 15.



más capacitada para llevar adelante estos proyectos?, ¿cuáles son las expectativas de los partidos en sus alianzas con la cooperación internacional y con otros sectores de la sociedad civil nacional? Es difícil de por sí intentar recuperar la legitimidad de los partidos en el seno de muchas democracias donde existen profundas desigualdades si además se mantiene una desvinculación, ignorancia o una competencia con otros sectores de la sociedad civil. Previamente, es preciso comprender que sin los partidos no hay Estado democrático articulado que pueda llevar adelante las reformas necesarias para el desarrollo social o, al menos, que pueda integrar una voluntad colectiva de cambio y las políticas económicas necesarias para reducir las desigualdades.

2.4. Globalización y desarrollo local

La globalización plantea importantes retos y oportunidades. En el ámbito de la gobernabilidad democrática el reto es ambicioso: en un contexto globalizado, el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular son principios problemáticos. Adicionalmente, si se regionalizan las élites y los intereses empresariales superan las fronteras nacionales, ¿qué incentivos tienen las élites nacionales de los países en desarrollo para apoyar las políticas públicas nacionales de empleo, vivienda, educación, sanidad y protección social? Si se regionalizan los intereses, ¿quién invierte en los países en desarrollo? Más aún, ¿cuáles son los nuevos espacios de regulación regionales y qué papel cumplen los Estados?

De ahí que sea el ámbito local (municipal, provincial y regional), precisamente, el que, desde un punto de vista político, social y económico, proporciona buenas oportunidades a medio y largo plazo en términos de gobernabilidad democrática. Si se asume este hecho, se acepta que la globalización es el proceso central detrás del cual se producen cambios sociales, políticos y económicos, pero que la trayectoria de las sociedades y de los Estados no está condicionada por la globalización, no está predeterminada y existe un amplio margen de maniobra desde el ámbito nacional, departamental o local. De hecho, existen muchos espacios nacionales para vertebrar políticas que se ven afectadas por la globalización y que tienen efectos sobre lo local. Se debería apoyar el papel que tienen los Estados, las organizaciones sociales, sindicales y empresariales, que, al verse afectadas por los cambios globales, necesitan reorientar sus intervenciones en un marco nacional que genere nuevas políticas públicas. En estos espacios nacionales y/o regionales debería potenciarse políticas que avancen en los procesos de integración regional.

El margen es, no obstante, político, pues los Estados pierden poco a poco su capacidad para monopolizar la regulación en beneficio de instituciones supra y subnacionales que constituyen otros tantos lugares de decisión. Esto alimenta la vida local proporcionando oportunidades de participación activa en la construcción de las reglas. Por otro lado, desde un punto de vista sociológico, globalización significa uniformización, pero también puede significar una "hibridación que conduce al mestizaje de las culturas nacionales y subnacionales, una mezcla en la que no puede identificarse claramente un proceso de dominación de una cultura sobre otra". Lamentablemente, en muchas ocasiones, este mestizaje es en realidad un proceso de pérdida de identidad por la influencia de otros países o por la imposición de la cultura del grupo dominante (que no siempre es el mayoritario) sobre el más débil (especialmente en términos de capacidades y acceso al poder). Esto plantea la necesidad de articular la gobernabilidad en otros ámbitos (como el de la igualdad de género y, en este caso, el de los pueblos indígenas), y tenerla siempre presente en la reducción de fracturas sociales, en la definición del modelo de Estado, en la creación y/o el fortalecimiento de las instituciones y en la promoción de la ciudadanía.

Por último, desde el punto de vista económico, globalización no es lo mismo que internacionalización, es decir, normalización de los procesos de trabajo o producción en masa de productos idénticos. La globalización se basa en la diversidad de los productos, en la versatilidad de la demanda, en el valor añadido creado por las actividades de investigación y desarrollo (I+D), en la importancia de los contextos locales de producción como factor de competitividad, en el cuestionamiento de los grandes grupos y en la aparición de empresas-redes¹⁸. Por tanto, el ámbito local está llamado a cobrar un mayor protagonismo en todos los aspectos, y la diversidad puede aprovecharse en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los problemas locales también están cambiando. En mayor o menor medida, todos los informes sobre pobreza y desigualdad recurren sistemáticamente a señalar la brecha urbana y rural y la brecha de género como variables determinantes para el acceso a servicios básicos de educación, salud o infraestructuras. A este desafío

¹⁸ Jouve (2005: 44).

estructural se ha añadido, sin embargo, una nueva tendencia: la urbanización como proceso que se extiende a un ritmo especialmente rápido en los países en desarrollo. Según el Banco Mundial había, en 1950, trescientos millones de personas que vivían en ciudades. En el año 2000, esta cifra pasó a mil millones en los países desarrollados y a dos mil millones en los países en desarrollo, es decir, la mitad de la población mundial. Los problemas de gobernabilidad que se derivan de estos cambios son múltiples, pero algunos tienen especial relevancia para la persistencia de la pobreza y la desigualdad, como la priorización del desarrollo económico como sector de política pública preferente para los equipos municipales, lo cual relega a un plano secundario las políticas sociales, y el incremento de problemas de salud pública debido al aumento del consumo de drogas, al VIH/sida y, sobre todo, a la criminalidad. Los problemas raciales y étnicos no desaparecen a pesar del desarrollo de una clase media urbana distinta a la élite nacional.

Como consecuencia, una serie de demandas de intervención específica satura la agenda y produce crisis de gobernabilidad. En este sentido, las posibles soluciones que se plantean derivan de la conjugación de varias dinámicas, entre las cuales destacan la cultura política, las relaciones sociedad-Estado y la sociedad civil. Se ha observado recientemente que, en determinados procesos de crecimiento exitoso, las innovaciones institucionales se han producido durante el desarrollo de las reformas y no como precondition para las mismas¹⁹. Es decir, muchas veces el crecimiento se ha alcanzado no porque existan condiciones ideales de partida o se hayan identificado mejor las recetas y los diagnósticos, sino porque existen políticas públicas heterodoxas enraizadas en la cultura de cada país que hacen posible el desarrollo. Este enfoque priorizaría la política de lo que es posible (las mejores prácticas) y no las condiciones ideales. De ahí que el apoyo no deba limitarse a la formación y a las transformaciones de políticas basadas en esquemas preconcebidos, sino en identificar puntos estratégicos para crear cambios sostenibles y desarrollo de capacidades. Este argumento implica que la democracia puede producirse en lugares con bajos niveles de desarrollo si las variables intermedias están presentes (principalmente culturas políticas que faciliten la tolerancia y sociedades civiles activas)²⁰.

En este sentido algunas experiencias de desarrollo local han sido muy relevantes, entre las que se destacan las siguientes: la institucionalización de los temas conflictivos por parte de las autoridades más altas de los municipios (por ejemplo, la coordinación de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana); la circulación de información fiable, el establecimiento de planes participativos orientados a fortalecer la cultura ciudadana y a resolver, de manera pacífica y concertada, los conflictos, las políticas de igualdad de género; la creación de infraestructuras administrativas y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros; la rendición de cuentas, la evaluación y el seguimiento; la evaluación externa y la participación y capacitación ciudadana, partiendo de la concepción de que la ciudadanía es parte de la solución de los problemas que les afectan²¹.

2.5. El acceso al conocimiento y a la comunicación como instrumento para el cambio

Para poner en práctica los procesos de transformación social y la construcción de la gobernabilidad, la Cooperación Española reconoce la importancia de la comunicación en el nuevo modelo de sociedad de la información y del conocimiento, y el papel de los medios de comunicación en la creación de capacidades, en la reproducción cultural, en la creación de imaginarios simbólicos y en la generación de opinión pública.

Así, la Unesco considera que los medios libres e independientes actúan como custodios de los derechos humanos y guardianes contra los abusos de autoridad, y suministran a las y los ciudadanos la información que requieren para ejercer sus derechos democráticos. Los medios difunden información crucial para la vida y el desarrollo de las comunidades, por lo que tienen una importancia vital para alcanzar los ODM.

Dado que los medios de comunicación son en la actualidad el principal canal formativo para amplios grupos de la población sin acceso suficiente al sistema de educación formal, los déficits democráticos en la producción de información, la carencia de mecanismos participativos de vigilancia y participación en la gestión de los medios públicos de comunicación, y la ausencia de educación crítica en medios tanto para la ciudadanía como para

¹⁹ Rodrik (2004).

²⁰ Diamond (1992).

²¹ Este tipo de medidas han llevado a la ciudad de Bogotá, por ejemplo, a reducir en diez años la tasa de homicidios en un 63%, así como las muertes por accidente de tránsito (de una tasa de 25 a una de 9,8 por cien mil habitantes de 1995 a 2003). Banco Interamericano de Desarrollo (2003).



los actores de la sociedad civil, suponen el abandono de los principales formatos de creación de capacidades democráticas para la ciudadanía.

El uso de los medios de comunicación para proteger y defender los derechos humanos, o como recursos estratégicos para favorecer los procesos de organización y participación ciudadana, es considerado como un enfoque de trabajo que precisa traducirse en proyectos y programas de cooperación internacional dirigidos a potenciar la presencia de dichos temas en la producción, distribución y consumo tanto de información como de ficción que contribuyan a la cultura democrática de los países y a la ciudadanía. Por ejemplo, la educación crítica en medios ya dispone de un programa (MENTOR) para el Mediterráneo realizado por la Unesco con participación española, y que puede servir de referencia en otras regiones.

La libertad de expresión requiere el acceso a frecuencias radiofónicas y televisivas, a medios impresos y a Internet como canales de comunicación. Puesto que la libertad de expresión no es patrimonio de quienes actúan en calidad de profesionales de la comunicación sino de la ciudadanía y de sus expresiones organizadas, la igualdad de oportunidades para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la comunicación es una condición básica para que la ciudadanía pueda acceder a frecuencias radioeléctricas y otros soportes impresos y electrónicos desde los cuales convertirse en emisores y creadores de discursos propios que les permitan ejercer su participación ciudadana. La Cooperación Española manifiesta un interés por contribuir a apoyar iniciativas formativas, legislativas y materiales que, en este sentido, contribuyan al logro de la libertad de expresión real en las dos dimensiones señaladas.

Se pueden citar algunos ejemplos de referencia orientativos, como el portal de Internet “La iniciativa de comunicación” o como la construcción de redes de cooperación internacional, por ejemplo la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, que se consideran buenos ejemplos de cómo la cooperación internacional contribuye a sostener iniciativas encaminadas a favorecer mejores oportunidades para el ejercicio del derecho a la comunicación.

Otro actor importante son las personas profesionales de los medios y sus organizaciones gremiales y sindicales. En este sentido existen numerosas iniciativas, como, por ejemplo, la Red ANDI, que agrupa a profesionales latinoamericanos para un tratamiento responsable y respetuoso de la infancia en los medios de la región, o la organización Periodismo Social que contribuye a la formación y creación de opinión entre los profesionales para que asuman un papel responsable y democrático en el ejercicio de la profesión en diversos temas como pobreza, violencia, corrupción, etc.

Por otro lado, es importante incorporar la gobernabilidad democrática a la formación de profesionales. Las universidades en general y las facultades de Comunicación en particular pueden ser escenarios privilegiados para programas vinculados a la incorporación del tema al currículo formativo o a la realización de cualquier tipo de actividades de investigación, de difusión y de formación que contribuyan a la creación de periodistas y gestores de la industria informativa con responsabilidad profesional y conciencia de la capacidad transformadora de los medios.

En el caso de la Cooperación Española, se han financiado campañas de educación y sensibilización social a través de medios de comunicación en muchos países. También se han financiado proyectos para conseguir determinados productos comunicativos o se han apoyado determinadas iniciativas de comunicación y cultura. Sin embargo, sólo se han financiado proyectos de comunicación para el desarrollo orientados al fortalecimiento de los medios de comunicación comunitaria en algún país de Centroamérica y apenas se dispone de un documento que posicione las políticas públicas de comunicación en materia de cooperación internacional.

²² Un portal de Internet dedicado a la comunicación para el desarrollo, en el que se dan cita experiencias de todo el continente americano y del mundo. Este portal es financiado por un conjunto de fundaciones internacionales. Dentro de su contenido tienen diferentes secciones dedicadas a proyectos de cooperación internacional en materia de comunicación para el desarrollo (www.lainiciativadecomunicacion.com).

A large, stylized graphic of a hand with five fingers, rendered in a light beige color against a darker brown background. The hand is positioned in the upper half of the page, with the palm facing upwards and the fingers spread out. The overall style is minimalist and modern.

3

Justificación

- 3.1. Un concepto amplio de gobernabilidad democrática 27
- 3.2. Mejorar la coordinación para mejorar la coherencia de políticas 28
- 3.3. Obtener resultados a medio plazo 28

3 Justificación



3.1. Un concepto amplio de gobernabilidad democrática

Si, como se ha tratado de mostrar, en la construcción de desarrollo, de democracia y de gobernabilidad democrática hay pocas cosas que estén predeterminadas, parece razonable pensar que la Estrategia de Gobernabilidad debe tender a alejarse de las condiciones ideales de partida y a buscar el refuerzo de las políticas que funcionan y de los actores que las hacen viables. La propuesta es vincular las condiciones ideales institucionales (separación de poderes, independencia judicial, profesionalización de la función pública, etc.) con el análisis de las prácticas reales existentes y el apoyo a las mejores políticas que puedan reducir la pobreza y puedan generar confianza en la democracia: el poder y la legitimidad de las autoridades para extender los derechos sociales, civiles y políticos, la capacidad de los entes locales en la construcción de gobernabilidad y la mejora de las condiciones locales a medio plazo, el papel de las políticas de equidad y de igualdad de género en la transformación de la institucionalidad nacional y en el establecimiento de nuevas reglas, los logros de la sociedad civil en la construcción de democracias o el papel desempeñado por las nuevas élites regionales en la construcción de políticas públicas nacionales. Desde este enfoque, no se trataría de ver lo que es importante en el diseño institucional de una democracia modelo, sino lo que es importante para la cohesión social y lo que funciona en la reducción de las desigualdades, la polarización social y la erradicación de la pobreza en un contexto determinado.

Este enfoque de gobernabilidad democrática y esta búsqueda de una mejor relación entre el Estado y la sociedad se reflejan en la búsqueda de tres objetivos: a) la profundización del régimen democrático, b) la institucionalización de normas y la reducción de incertidumbres o, lo que es lo mismo, la profundización en el Estado de Derecho, y c) la mejora del rendimiento económico y social.

Tabla 2. Un concepto amplio de gobernabilidad democrática ²³		
Profundización del régimen democrático	Institucionalización de normas y reducción de incertidumbres	Rendimiento económico y social
ESTADO DEMOCRÁTICO – LEGITIMIDAD DE GOBIERNO E INSTITUCIONES PÚBLICAS	ESTADO DE DERECHO – SEGURIDAD Y LIBERTAD PARA EJERCICIO DE DERECHOS	ESTADO SOCIAL – OPORTUNIDADES A TRAVÉS DEL ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS
Ampliación del apego a la ley y la rendición de cuentas entre poderes y a la ciudadanía	Consistencia de las prácticas políticas	Beneficios derivados de la lucha contra la corrupción y una apropiada fiscalidad (mayores ingresos -tasas, impuestos- mayor inversión privada, etc.)
Reducción de barreras institucionales que limitan la participación política y la movilización de los sectores sociales marginados	Predictibilidad de las normas	Resultados económicos y sociales del intercambio político y sus efectos en la estabilidad del sistema institucional
Descentralización del poder	Aceptación de la incertidumbre de los resultados del juego democrático	Estabilidad macroeconómica y eliminación de la pobreza
Establecimiento de medios que garanticen más espacio, energía y autonomía para la sociedad civil	Estructuras políticas que permiten ejercer adecuadamente la mediación de intereses y la resolución de conflictos	Reducción de conflictividad social, posibilidad de pactos sociales, organizaciones empresariales / organizaciones sindicales / organizaciones de la economía social
Protección efectiva de los derechos políticos, sociales, económicos y civiles de los ciudadanos y ciudadanas	Grado de desarrollo de los partidos políticos y de los agentes sociales y económicos	Reducción de la conflictividad social mediante la inclusión de derechos de minorías

²³ Diamond, citado por Guzmán (2003). Elaboración propia en cuadros relativos al rendimiento económico y social.

Este enfoque más amplio de gobernabilidad democrática está alineado, como se mencionaba al principio de este documento, con el de la Comisión Europea. En el caso particular de la Cooperación Española, cobra la dimensión prioritaria de un enfoque de derechos sociales, civiles y políticos, pasando de los hechos (actividades aisladas para promocionar el buen gobierno) a un enfoque de derechos (universalidad de los derechos humanos como indicadores de gobernabilidad). Esto plantea un segundo desafío: la coordinación.

3.2. Mejorar la coordinación para mejorar la coherencia de políticas

La coordinación entre donantes constituye uno de los principios de la Declaración de París para la mejora de la eficacia de la ayuda que debe asumir cualquier estrategia de desarrollo, y para ello es especialmente necesario encontrar espacios de coordinación en el ámbito nacional. Como se verá más adelante (capítulo 5. Marco de referencia), en España existe una gran diversidad de actores que operan en el ámbito de la gobernabilidad democrática, tanto en las administraciones públicas como en la sociedad civil. Existen, en cambio, al menos dos razones para lograr que la coordinación entre los actores nacionales sea prioritaria en este sector.

En primer lugar, por una razón de coherencia y de eficiencia: en el momento en que está en juego la reforma de la justicia, la fiscalidad o la elaboración de una estrategia de lucha contra la pobreza, no pueden existir políticas o programas contradictorios entre sí. Esto es crucial para la cooperación en materia de desarrollo económico y social, para el apoyo a los procesos de descentralización o para el diseño de programas que apoyen la consolidación de un sistema de partidos, por mencionar algunos casos. Por otro lado, como se expone más adelante en las pautas de intervención, en el caso de la gobernabilidad cada vez será más necesario realizar intervenciones de mayor cobertura que tengan en cuenta también a distintos actores de la sociedad civil y sectores de la administración pública, y no sólo a los gobiernos.

Por tanto, en el futuro se deberán realizar programas donde confluyan diversas instituciones: si una reforma en el sector de la justicia tiene que ver con reformas en otros sectores, como la salud, la igualdad o la educación, el enfoque de la cooperación tiene que ser, por fuerza, cada vez más multisectorial. En la experiencia recogida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo, el acceso a la justicia constituye una cadena en la que hay varios actores interrelacionados: desde el reconocimiento del agravio por parte de los ciudadanos, a la conciencia del derecho, a la demanda y a la aplicación del derecho. Esto permite analizar el sistema de justicia no sólo desde el punto de vista de las instituciones sino también desde la óptica de la ciudadanía y las barreras que tienen para lograr el acceso.

3.3. Obtener resultados a medio plazo

El tercer punto consiste en medir la efectividad de la asistencia internacional tomando como base los resultados obtenidos a medio y largo plazo²⁴ (en término de procesos) y no en función de los recursos que se emplean para la promoción de la gobernabilidad. De ahí que sea necesario priorizar las actuaciones identificando las condiciones favorables para la implementación de políticas y programas. Tradicionalmente se ha priorizado en la cooperación la identificación de problemas y su análisis como impedimentos para el cambio. Sin embargo, son cada vez más quienes reconocen que de esta manera las agendas se hacen interminables, por lo que es preciso dar prioridad al modo en que cambian las instituciones y lo que hace posible que se produzcan esas dinámicas de cambio más que a las dificultades existentes²⁵. No es tan prioritario identificar las cosas que funcionan mal como aquellas que funcionan bien, diferenciando lo primario de lo secundario, el corto plazo del largo plazo.

Las prioridades son necesariamente distintas para cada país y también para cada ámbito geográfico, sea local, regional o nacional. En Estados fallidos, el establecimiento de la legitimidad política puede ser prioritario (o al menos paralelo) a la reforma del servicio civil. En otros países donde existe una suficiente coherencia institucional, será necesario expandir los servicios públicos y luchar contra la corrupción. La estrategia no es la misma para cada región, pero en todos los países es necesario buscar resultados a medio y largo plazo y garantizar procesos sostenibles. Si las condiciones institucionales en el ámbito central o regional impiden que, con el

²⁴ Es importante hacer notar que la noción de medio y largo plazo se corresponde con períodos largos en cuanto a cambio institucional se refiere, de entre 3 y 5, y 5 y 10 años (de forma ilustrativa).

²⁵ Sobre este punto, véase Grindle (2004), y Easterly (2006).



apoyo de la cooperación internacional, no se ofrezcan resultados a la ciudadanía de hoy, es preciso modificar la lógica de intervención y buscar cambios positivos para la ciudadanía en municipios y mancomunidades, o en aquellas otras instituciones que estén más cerca de la sociedad. Esto no quiere decir que se deba abandonar la perspectiva nacional: incidir en el ámbito local sin realizar acciones iniciales para incidir en el ámbito nacional en instituciones y políticas, como descentralización, justicia, etc., lleva implícito el riesgo de no lograr una proyección más allá del ámbito local.



4 Marco de referencia

4.1. Marco normativo: un enfoque basado en derechos	33
4.2. Marco institucional internacional	39



4 Marco de referencia

4.1. Marco normativo: un enfoque basado en derechos

El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocerlos como titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto, se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas²⁶. La principal aportación que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo es la vinculación de los derechos con la entrega de poder a los sectores excluidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la "infraestructura institucional" internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos.

Los derechos humanos

Los derechos humanos constituyen un marco normativo internacionalmente compartido y aceptado. La legislación internacional de derechos humanos ha evolucionado para proteger y salvaguardar la integridad y dignidad de la persona mediante el establecimiento de obligaciones legales sobre los Estados. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales hacen referencia a diferentes e indivisibles aspectos de la dignidad humana y la seguridad. Los derechos humanos, en sí mismos, son universales: son los mismos para todas las personas y en todos los lugares.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es la base para todos los tratados internacionales sobre derechos humanos desarrollados en los últimos cincuenta años. Hoy en día, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas han ratificado al menos uno de los tratados más relevantes sobre derechos humanos, y el 80% ha ratificado más de cuatro tratados. A nivel nacional, los derechos humanos están garantizados en las Constituciones nacionales, y comprometen a las autoridades del Estado a respetarlos, protegerlos y cumplirlos en sus políticas y toma de decisiones. Las instituciones nacionales tales como los Parlamentos, Defensores del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel vital para supervisar la implementación de los derechos humanos y hacer responsables a los gobiernos.

Tabla 5. Tratados internacionales más relevantes en derechos humanos

Tratados	Fecha de adopción	Estados miembros
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1965	170
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	156
Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	153
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	1979	183
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	1984	141
Convención sobre los Derechos del Niño	1989	192
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares	1990	34

²⁶ Abramovich (2006).

Una mención especial merece la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), firmada por 130 países en diciembre de 2003 y que representa un consenso internacional sobre lo que los Estados deben hacer en cuestiones de corrupción, penalización, cooperación internacional y recuperación de activos.

La Cumbre Mundial del 2005 y la Declaración del Milenio

El Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 (A/RES/60/1, de 24 de octubre) reconoce en los párrafos 135 y 136 lo siguiente: “135. Reafirmamos que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de su vida. Reafirmamos también que, si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia, y que éste no pertenece a ningún país o región, y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía y el derecho a la libre determinación. Destacamos que la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente. 136. Renovamos nuestro compromiso de apoyar la democracia fortaleciendo la capacidad de los países para aplicar los principios y las prácticas democráticas y resolvemos fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para prestar asistencia a los Estados miembros que la soliciten...”. Esta Resolución de los jefes de Estado y de Gobierno define la democracia como un valor universal, aunque expresado a través de arquitecturas diversas; y determina que la asistencia internacional debe ser respetuosa con el principio de soberanía.

Desde la perspectiva de la Declaración del Milenio, es imprescindible contemplarlos desde un punto de vista más amplio, y en particular en lo que se refiere a la igualdad, cohesión social y gobernabilidad democrática. El Plan Director 2005-2008 hizo de la Declaración del Milenio y los ODM el principal referente, aunque no el único, de la política española de cooperación para el desarrollo, cuyo objetivo final es la erradicación de la pobreza. Para ello, el Plan Director 2005-2008 planteó como objetivo estratégico, con prelación relativa sobre los otros seis objetivos restantes, el aumento de las capacidades humanas, estableciendo como prioridad sectorial la cobertura de las necesidades básicas (delimitadas estas en términos más amplios que la propia definición de servicios sociales básicos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), incorporando la lucha contra el hambre con un enfoque de soberanía alimentaria, educación, salud, protección de colectivos vulnerables, habitabilidad básica y acceso al agua potable y saneamiento básico).

Esta prioridad, de acuerdo con el planteamiento expresado en el Plan Director 2005-2008 y en la estrategia sectorial correspondiente, es necesario contemplarla desde un enfoque inclusivo de cohesión social y mejora de la equidad y la igualdad, con la participación activa de la población, como eje sustantivo en el avance hacia una mejor gobernabilidad democrática; con este enfoque se aleja el peligro de enfocar la cobertura de las necesidades básicas con un planteamiento asistencial y paliativo de los costes sociales y la ineficiencia del sistema, orientándolo de forma clara hacia el desarrollo como visión final de la lucha contra la pobreza.

La Unión Europea

A partir de los años ochenta, el objetivo global de los programas de asistencia técnica de la Unión Europea en el ámbito de la democracia y los derechos humanos buscaba, por un lado, fomentar los derechos humanos y la democracia en sí y, por otro lado, favorecer la idea de que la promoción de los derechos humanos y la democracia constituyen una parte esencial del proceso de desarrollo económico y social sostenible.

En el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, se especificó, entre los requisitos para los países que presentaran una solicitud de adhesión a la Unión Europea, que dichos países debían haber logrado la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. En las orientaciones decididas por la Comisión en octubre de 1999 para la realización del Programa Phare durante el periodo 2000-2006, se insiste en que estos criterios continúan siendo válidos con respecto a la concesión de la ayuda preadhesión.

La importancia concedida por las autoridades políticas de la Unión Europea a la protección de la democracia y los derechos humanos se refleja en los tratados. El artículo 177 del tratado constitutivo de la Unión Europea estipula que “la política comunitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo contribuirá al objetivo general del desarrollo y consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Además, en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea se establece que, entre los objetivos de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, se encuentra “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho”. Igualmente, el artículo 5 del IV Convenio revisado de Lomé trata ampliamente de la cuestión de los derechos humanos y la democracia.



Todos los reglamentos principales geográficos (Phare, Tacis, PVDALA, MEDA) y aquellos que afectan a varios ámbitos, como los temas relacionados con la igualdad de género en el ámbito de la ayuda exterior, contienen disposiciones relativas a la financiación de medidas de desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y a la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Igualmente, el Reglamento del Consejo sobre operaciones cofinanciadas con ONG europeas tiene especialmente en cuenta las operaciones relacionadas con el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia. El reglamento relativo a la cooperación descentralizada tiene por objeto contribuir a la diversificación y al refuerzo de la sociedad civil y al arraigo de la democracia en los países en desarrollo.

En el año 2003, la Comisión Europea elabora una Comunicación sobre gobernabilidad democrática que fue adoptada por el Consejo y en la que define la gobernabilidad como “la habilidad del Estado para servir a sus ciudadanos. Se refiere a las reglas, procesos y comportamientos a través de los cuales se articulan los intereses, se gestionan los recursos y se ejerce el poder en la sociedad. A pesar de su naturaleza abierta y amplia, la gobernabilidad es un concepto lleno de sentido en relación con la gran variedad de aspectos que atiende sobre el funcionamiento de cualquier sociedad y sistemas políticos y sociales. Puede describirse como una medida básica de estabilidad y desempeño de una sociedad”. Este concepto se amplió recientemente en la Comunicación sobre gobernabilidad en el Consenso Europeo de Desarrollo (COM, 2006) 421, que tiene varios objetivos: por un lado, pretende buscar una aproximación común en un sector de importancia estratégica para mejorar la calidad de la ayuda; por otro lado, intenta elaborar una posición que identifique e inserte a la Unión Europea en el debate internacional sobre gobernabilidad democrática y frente a otros organismos e instituciones internacionales; y, por último, busca introducir una iniciativa específica para los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) en función de su buen rendimiento en gobernabilidad e introducir un sistema de indicadores para la programación de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED)²⁷.

Un concepto más amplio de gobernabilidad, como el que se propone en la COM 2006, reconoce expresamente el “derecho de los ciudadanos a tener un camino que conduzca hacia el desarrollo sostenible”, y centra la atención no sólo sobre el rendimiento de las instituciones sino también sobre la débil legitimidad que tienen las instituciones si no garantizan el acceso a determinados servicios básicos, el reconocimiento de los derechos políticos, el reconocimiento expreso de la igualdad de género como un elemento troncal de la gobernabilidad democrática, o la seguridad que proviene del respeto y de la garantía universal de los derechos humanos. Los objetivos de esta Comunicación, que se formuló inicialmente para los países ACP, se extienden a otras regiones, tal y como quedó manifiesto en el artículo 1 de las conclusiones del Consejo. Para la Igualdad de género, en 2007, se adopta una nueva Comunicación de la Comisión Europea, al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre Igualdad de género y emponderamiento de las mujeres en la Cooperación para el desarrollo.

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*

Es la primera referencia jurídica para las políticas de la Cooperación Española en el ámbito de la gobernabilidad. El artículo 2 afirma que la Cooperación Española actuará de acuerdo con el principio de defensa y promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. El artículo 3 establece como objetivo “favorecer la instauración y consolidación de regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, y el artículo 7 menciona “el fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano”.

En el año 2003, España elaboró la primera estrategia en el sector de la gobernabilidad democrática (Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho). El concepto de democracia que promovía era el desarrollo de un Estado social y democrático de derecho y orientaba, con un enfoque de reforma institucional, las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias que hicieron más relevantes las áreas de reforma judicial, seguridad ciudadana, reforma tributaria y descentralización administrativa.

²⁷ Esta iniciativa específica podría teóricamente considerarse una forma de condicionalidad *incentiva*, un refuerzo positivo que tiene por objeto incrementar la eficacia de la ayuda concentrándola en aquellos países que muestran un compromiso determinado para mejorar la gobernanza. Santiso (2001) distingue la condicionalidad *punitiva*, *incentiva* y *asignativa*.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 adoptó un cambio hacia un sentido más amplio de la gobernabilidad donde, más que la reforma institucional, adquiere más importancia el fortalecimiento de la legitimidad democrática a través de la participación ciudadana, el impulso de los derechos sociales y las garantías de seguridad para el ejercicio de las libertades. El Plan Director integra también como prioridades horizontales: la pobreza, los derechos humanos, el enfoque de género, y el respeto al medio ambiente y a la diversidad cultural. El capítulo "Gobernabilidad Democrática, Participación y Desarrollo Institucional", trasluce un claro sentido de la responsabilidad pública y una voluntad de reforzar las responsabilidades del Estado y de la sociedad civil en la construcción de procesos concertados de gobernabilidad democrática más allá de lo que antes era observado desde el punto de vista de la arquitectura o el diseño institucional. Existe, por tanto, en el Plan Director 2005-2008 una visión embrionaria de lo que será un enfoque de derechos para dotar de contenido a la democracia, y que se agrupa en torno a tres variables genéricas:

- Seguridad y libertad en el ejercicio de los derechos: Estado de Derecho.
- Garantizar oportunidades a través del acceso a los servicios básicos. Abarca los aspectos relacionados con la desigualdad, el Estado social y la eficiencia de las políticas públicas.
- Promover la legitimidad del gobierno y las instituciones públicas, mediante la participación, el diálogo social, el fomento del pluralismo político y la descentralización. Abarca los aspectos relacionados con la democracia y el desarrollo de capacidades locales y recursos apropiados.

Como se mencionaba en la introducción, las recomendaciones del CAD en el *Development Cooperation Review 2002* para España decían que "el reto futuro de España es asegurar que los objetivos en cada proyecto estén orientados a resultados y no a procesos; este éxito se medirá comprobando las mejoras obtenidas en la vida de los ciudadanos, en particular de los más pobres". El enfoque adoptado en el Plan Director 2005-2008 permite orientar esta Estrategia en el sentido de la recomendación realizada por el CAD y de la política europea definida en la COM 2006, buscando un modelo de gobernabilidad democrática que responda a las necesidades reales de la ciudadanía más que a la evolución formal de las instituciones.

Cuantitativamente, este sector se ha caracterizado por tener unos recursos escasos y muy dispersos de los que participan diversos actores. No obstante, en las previsiones del 2006 se estima que la ayuda destinada en el capítulo de Gobierno y sociedad civil habrá crecido en un 55% con respecto a 2004. Esto significa un 12,29% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (contribuciones distribuibles sectorialmente).

Tabla 6. Las Comunidades Autónomas

Tabla 6. Las Comunidades Autónomas		
En general, todas las Comunidades Autónomas hacen referencia entre sus objetivos, prioridades y principios al sector de la gobernabilidad democrática, ya sea mediante el fortalecimiento del tejido asociativo, la promoción de garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos o el apoyo a la sociedad civil y el fortalecimiento de la administración descentralizada. A continuación se presentan algunas de las referencias principales que existen en cada Comunidad Autónoma relativas a este sector:		
Comunidad Autónoma	Ley, Orden o Decreto	Planes de cooperación
Andalucía	Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Artículo 3: Objetivos. Artículo 4: Prioridades. Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y los principios de coherencia y complementariedad previstos en la normativa de aplicación de la Unión Europea.	
Aragón	Ley Cooperación al Desarrollo 10/2000, de 27 de diciembre. Artículo 2: Principios y criterios. Artículo 3: Objetivos. Artículo 7: Prioridades. Artículo 15: Funciones.	I Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004-2007. I Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2005.

(Continúa)



Tabla 6. Las Comunidades Autónomas (continuación)		
Comunidad Autónoma	Ley, Orden o Decreto	Planes de cooperación
Asturias	Decreto 204/2003, de 2 de octubre, de atribuciones, organización y funcionamiento de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo. Artículo 2: Naturaleza y fines.	Plan Cuatrienal de Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007 (anteproyecto).
Illes Balears	Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo. Exposición de motivos. Artículo 3: Valores que fundamentan las actuaciones de cooperación para el desarrollo. Artículo 9: Prioridades sectoriales. Artículo 11: Prioridades transversales. Artículo 18: Instrumentos de la cooperación para el desarrollo. Artículo 19: Definición de los instrumentos de cooperación para el desarrollo.	
Canarias	Ley de Cooperación Canaria (en proceso de elaboración).	Plan Director (en proceso de elaboración).
Cantabria	Orden REL 20/2005, de 8 de abril, por la que se aprueban las bases generales y se convocan ayudas en materia de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad con los Países Empobrecidos. Artículo 3: Requisitos de los proyectos de cooperación y de las microacciones. Artículo 4: Requisitos de las acciones de sensibilización. Artículo 10: Baremo.	
Castilla y León	Decreto 56/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León. Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. Decreto 4/2004, de 8 de enero, por el que se modifica el Decreto 267/2000, de 1 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León. Resolución de 30 de diciembre de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocan ayudas para la Cooperación al Desarrollo para el año 2005. Ley de Castilla y León reguladora de la cooperación al desarrollo, de 10 de octubre de 2006.	
Castilla-La Mancha	Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Artículo 2: Principios inspiradores. Artículo 3: Prioridades de Actuación. Artículo 5: Modalidades. Artículo 6: La Educación para el Desarrollo y la Sensibilización de la sociedad castellano-manchega. Orden de 20 de diciembre de 2004, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regulan las bases y se convocan subvenciones destinadas a Proyectos de Acciones Humanitarias y de Emergencia. Decreto 247/2004, de 31 de agosto, de organización, composición y funcionamiento del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo.	
Cataluña	Ley de Cooperación 26/2001, de 31 de diciembre. Artículo 3: Valores. Decreto 201/1995, de 11 de julio, de creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo. Ley Catalana de Fomento de la Paz, aprobada el año 2003.	Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010. Plan Anual 2006 y 2007 (Plan Anual 2008 en fase de aprobación). Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004.

(Continúa)

Tabla 6. Las Comunidades Autónomas (continuación)		
Comunidad Autónoma	Ley, Orden o Decreto	Planes de cooperación
Comunidad Valenciana	Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación al Desarrollo.	Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007. Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo de la Generalitat Valenciana 2005.
Extremadura	Ley de Cooperación 1/2003, de 27 de febrero. Artículo 1: Objeto y ámbito de aplicación. Artículo 3: Áreas preferentes de actuación.	Plan Director 2004-2007. Plan Anual 2005.
Galicia	http://cooperaciongalega.org/index.php?id=38&i18n=1	
La Rioja	Ley de Cooperación para el Desarrollo 4/2002, de 1 de julio. Artículo 2: Principios rectores. Artículo 7: Prioridades sectoriales.	I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2004-2008.
Madrid	Ley de Cooperación 13/1999, de 29 de abril. Artículo 3: Áreas de actuación preferente.	Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005-2008. Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2001-2004. Plan Estratégico de Actuación en Educación para el Desarrollo, Comunidad de Madrid, 2003-2006.
Murcia	Orden de 14 de abril de 2005 de la Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a ONGD para la ejecución de proyectos de cooperación internacional al desarrollo y acciones de educación y sensibilización para el desarrollo. Artículo 11: Criterios de valoración. Orden de 14 de abril de 2005 de la Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a ONGD para la ejecución de proyectos de ayuda de emergencia. Borrador del Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en proceso de tramitación).	Plan Director Regional de la Cooperación en la Región de Murcia (en proceso de elaboración).
Navarra	Ley Foral de Cooperación al Desarrollo 5/2001, de 9 de marzo. Exposición de motivos. Artículo 2: Objetivos de la cooperación. Artículo 3: Principios rectores. Artículo 6: Prioridades sectoriales. Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación al desarrollo. Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo. Decreto Foral 92/1992, de 9 de marzo, de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo. Decreto Foral 100/2002, de 13 de mayo, por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.	Programa de Cooperación Internacional al Desarrollo y Objetivos 2005.
País Vasco	Proyecto de Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Artículo 1: Objeto de la Ley. Artículo 3: Principios orientadores de la política de cooperación para el desarrollo. Artículo 4: Objetivos de la cooperación para el desarrollo. Artículo 5: Prioridades sectoriales. Artículo 7: Valores transversales en las actuaciones de cooperación al desarrollo.	Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 (borrador).



4.2. Marco institucional internacional

Unión Europea: democratización y derechos humanos	
Documentos y estrategias más recientes	Enfoques y líneas de intervención:
<p>Comunicación de Democratización, Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos y Buen Gobierno (UE, 1998).</p> <p>Comunicación sobre Gobernabilidad y Desarrollo, COM (2003) 615.</p> <p>Comunicación sobre Gobernabilidad en el Consenso Europeo de Cooperación COM (2006) 421 final.</p> <p>Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (UE, 2007-2013).</p>	<p>Gobernabilidad: Gestionar los asuntos públicos de una manera transparente, responsable, participativa y equitativa observando el debido respeto a los derechos humanos y el estado de derecho. La gobernabilidad tiene que ver con la habilidad del Estado para servir a sus ciudadanos y ciudadanas.</p>
Capacidades institucionales	
Capacidades específicas de gobernabilidad	En la Dirección General de Desarrollo hay dos personas con un mandato específico y responsables directas de gobernabilidad. AIDCO ha creado una nueva unidad (E4-Gobernabilidad, Derechos Humanos, y Género) que se dedica especialmente a los temas de gobernabilidad tanto en términos geográficos como temáticos.
Transversales	Muchas de las unidades sectoriales geográficas trabajan de una manera directa con temas de gobernabilidad. Por ejemplo, en RELEX, la Unidad D2 sobre la Política Europea de Vecindad tiene personal dedicado a los temas de derechos humanos, la reforma del sector justicia y la cooperación judicial. Para cada región (ALA, MEDA, Oriente Medio, Asia, Europa del Este y ACP) los Desk Officers se encargan de algunos temas de gobernabilidad en sus respectivas regiones y/o países.
Capacidades ligadas a instrumentos	Adicionalmente, el personal está involucrado en la promoción de la gobernabilidad en su trabajo a través de otros instrumentos de la Comisión Europea tales como EIDHR (<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i>), gestionado por AIDCO, y el mecanismo de respuesta rápida, gestionado por RELEX.
Delegaciones	Como resultado de la desconcentración, el personal de las delegaciones está cada vez más involucrado en la gestión y en los procesos de decisión que tengan que ver con la estrategia país y con la identificación e implementación de los programas. El número de personas ligadas al sector de la gobernabilidad varía de una delegación a otra. A veces no hay unidades especializadas en gobernabilidad ni consejeros, pero la desconcentración ha conducido cada vez más a un incremento sustancial de las capacidades en esta materia.
Comité de Ayuda para el Desarrollo/ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (CAD/OCDE)	
<p><i>An Agenda for Collective Action Against Corruption (2006)</i>⁵¹.</p> <p><i>Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development (2006)</i>.</p> <p><i>The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice (2006)</i>.</p> <p><i>Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, experiences and challenges (2006)</i>.</p> <p><i>Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, Policy (2006)</i>.</p>	<p>Buen Gobierno: Reforma estructural, fortalecimiento del sistema legal, del acceso a la justicia y de la seguridad, impulso de las reformas administrativas y de las empresas públicas, asistencia técnica a gobiernos locales, apoyo técnico a proyectos de defensa de los derechos humanos, participación en los proyectos y metodologías de evaluación de la participación, corrupción y gastos militares.</p>

(Continúa)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	
<p><i>La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (2004).</i> <i>Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators (2006).</i></p>	<p>Gobernabilidad y derechos humanos: La gobernabilidad es el sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales mediante las interacciones con el Estado, la sociedad civil y el sector privado, y entre ellos. Es la forma en que la sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones –logrando el mutuo entendimiento, acuerdo y acción–. Comprende los mecanismos y procesos para que las y los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones legales.</p>
Banco Mundial / BID	
<p><i>The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America (2006).</i> <i>Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption (2006).</i></p>	<p>Tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad para el bien común. Esto incluye: a) los procesos por los que se elige a la autoridad, se la supervisa y se la sustituye, b) la capacidad del gobierno para gestionar con eficacia sus recursos e implementar políticas con calidad, y c) el respeto de la ciudadanía y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales.</p>
Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID)	
<p>La capacidad de un gobierno para desarrollar un proceso de gestión efectivo y eficiente. Áreas de intervención: reforma judicial, elecciones, participación ciudadana y fortalecimiento de la capacidad gubernamental.</p>	
Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)	
<p><i>Making governance work for the poor (2006).</i></p>	<p>La gobernabilidad no es posible si no se erradica la pobreza. Mal gobierno asociado a la pobreza y al conflicto. Áreas de intervención: transformación de los sistemas políticos, la estabilidad macroeconómica y de la inversión, seguridad nacional, responsabilidad y honestidad de los gobiernos.</p>
Agencia para la Cooperación al Desarrollo de Noruega (NORAD)	
<p>Estrategia NORAD para el 2000-2005 “NORAD invierte en el futuro” (1999). Plan de Acción NORAD para buen gobierno y contra la corrupción 2000-2001 (NORAD, 2000). Guía para la Evaluación de Derechos Humanos (NORAD, 2001).</p>	<p>Alcanzar responsabilidad, transparencia, participación, Estado de Derecho, y capacidad y competencia de los actores para implementar las medidas. Objetivo prioritario: frenar la corrupción. Protagonismo del país receptor, concertación del proceso de desarrollo entre los distintos agentes, largo plazo, equiparación de lo estructural y social a los asuntos macroeconómicos y financieros.</p>

A large, stylized handprint graphic in a light beige color, centered in the upper half of the page. The handprint has five fingers and a circular palm, with a thick, wavy line extending from the wrist area across the bottom of the handprint.

5

Marco de intervención

5.1. Marco metodológico: objetivos, líneas estratégicas, cruce sectorial con prioridades horizontales y pautas de intervención	43
5.1.1. Objetivo general	43
5.1.2. Objetivos específico	43
5.1.3. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias	45
5.2. Marco geográfico	53
5.3. Marco instrumental y de coordinación	58
5.3.1. Instrumentos	58
5.3.2. Marco para la coordinación de actores	60

5 Marco de intervención



5.1. Marco metodológico

5.1.1. Objetivo general

Promoción de la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover desarrollo.

5.1.2. Objetivos específicos

1. Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social

En los países en desarrollo, el Estado ha sido objeto, a lo largo de las últimas décadas, de varias transformaciones e intentos de reforma que no han podido evitar un incremento sostenido de la brecha de la pobreza y de las desigualdades sociales. Cada país ha buscado su manera particular de salir de las crisis, en muchos casos al margen de las propuestas internacionales, y quienes lo lograron fue porque realizaron no sólo reformas aisladas sobre el gobierno o sobre las instituciones políticas, sino también reformas integrales del modelo de desarrollo que tuvieron en cuenta a las instituciones económicas y las variables socioculturales propias.

Esta relación necesaria entre el Estado, el mercado y la sociedad ha traído de nuevo al Estado al primer lugar de la escena, con una reforzada responsabilidad como regulador y generador de infraestructuras económicas y sociales para el desarrollo. Las administraciones públicas tienen, por tanto, una creciente importancia en el desarrollo y en la generación de cohesión social con políticas inclusivas, se integren el enfoque de género. La Estrategia de Cohesión Social del Consejo de Europa (2004) subraya la necesidad de clarificar y mantener el papel esencial del Estado y de otros cuerpos públicos en el área de las políticas públicas sociales. El punto principal de atención, según el Consejo, deben ser a) los sistemas de seguridad social, b) los servicios sociales universales y c) la asistencia social para quien más lo necesita.

2. Fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos

El incremento de la inseguridad ciudadana y del crimen organizado está asociado a diversos factores, entre ellos la debilidad del Estado de Derecho y de las instituciones encargadas de mantener la seguridad pública. Como consecuencia de esto, se ha producido un aumento de la privatización de la seguridad, muchas veces sin control estatal, que coloca, por un lado, en situación de desigualdad e indefensión a las y los ciudadanos sin recursos económicos para obtener esos servicios privados y que aumenta, por otro lado, un vacío de responsabilidades estatales. Esto ha producido a su vez el incremento de la tenencia por parte de particulares de todo tipo de armas para enfrentar el entorno de inseguridad, con el efecto de que el clima de violencia e inseguridad va creciendo en espiral. En algunos casos, esta crisis tiene que ver con procesos de reconversión de fuerzas armadas y de fuerzas paramilitares que salen de un conflicto armado, pero en otros casos, donde no ha habido un conflicto reciente, tiene que ver claramente con las debilidades relativas al Estado de Derecho.

Además, es necesario subrayar la relación entre seguridad y derechos humanos. Para la Cooperación Española, los derechos humanos son medidores de bienestar e indicadores de gobernabilidad, y de su respeto deriva el concepto de seguridad. Por tanto, las actuaciones deben estar encaminadas a recuperar un concepto de justicia universal basada en la observancia de los derechos humanos y no a una interpretación nacional de la aplicación de los mismos en función de la seguridad estatal.

El concepto de derechos humanos surgió como un medio para imponer límites a formas abusivas de uso del poder por el Estado, como un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería tener: no torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar por ninguna razón. En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también una gran cantidad de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales. Así, los derechos humanos no son sólo un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las ins-

tituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles²⁸. En este sentido, para el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados y para que el funcionamiento público no terminen siendo parte del propio conflicto, deben contemplarse medidas para la selección de personal funcional público, la educación en valores y la profesionalización de los ejecutores de las políticas.

El otro eje sobre el cual se estructura este objetivo es el acceso a la justicia. Es necesario acompañar procesos que promuevan la calidad en la administración de justicia para garantizar el adecuado cumplimiento del servicio público a prestar a la ciudadanía. Así, el acceso de éstos es prioritario en la función de garantía respecto de los derechos y libertades fundamentales. Por más que se doten a juzgados y órganos jurisdiccionales de los medios técnicos más avanzados y de los operadores jurídicos más capacitados, poco se avanzará si la sociedad no ve en este poder algo cercano, próximo y fiable para la resolución de conflictos, el ejercicio de sus derechos y la salvaguarda de sus libertades. Por tanto, será prioritario apoyar aquellas acciones que estén enfocadas a garantizar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la justicia en condiciones de igualdad, y bajo determinadas circunstancias de los ordenamientos jurídicos, a la promoción y al fomento de instituciones previas al acceso a la jurisdicción, para la composición de los derechos de las partes y la resolución de conflictos (conciliación, mediación y arbitraje).

3. Promover la descentralización y la participación ciudadana

Este objetivo constituye uno de los ejes centrales de la Estrategia de Gobernabilidad, en primer lugar porque, mediante la descentralización y la participación ciudadana, se establecen las relaciones entre el Estado y la ciudadanía y, en segundo lugar, porque en el ámbito local es donde se identifica y reconoce más claramente el ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos. A través de la participación, la visión de las y los ciudadanos ha ido cambiando de beneficiario a ciudadano usuario con derechos cuya opinión debe tenerse en cuenta en la definición de las políticas públicas. La descentralización transfiere poder, responsabilidad y recursos, lo que constituye en buena medida un antídoto a la concentración del poder y a la tentación del autoritarismo.

En esta perspectiva se insertan las actuaciones de la Cooperación Española en la lucha contra la corrupción como un fenómeno que no puede combatirse sólo con el fortalecimiento de instituciones en el ámbito central o el refuerzo del papel de la justicia (fiscalías, comisiones anticorrupción, etc.), sino en el contexto de una práctica que penetra las instituciones formales e informales y, por tanto, también la cultura ciudadana donde los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel decisivo. Esta línea se presenta como una estrategia oportuna para la complementariedad con otros donantes²⁹.

Además, la fortaleza de la democracia depende mucho del papel que desarrollan los partidos políticos en lo que respecta a la formación en valores y cultura democrática. En muchos países, los partidos políticos son las instituciones peor valoradas, junto con las asambleas legislativas. Esto es debido, en parte, a la asociación directa entre política y corrupción, pero también lo es por la tendencia existente a considerar los procesos electorales y las técnicas legislativas como juegos de suma cero, donde quien gana las elecciones pretende eliminar a quien las pierde. Resulta extremadamente difícil ejercer una oposición razonable cuando el gobierno concentra sus esfuerzos, en los primeros años de su mandato, en tratar de minar por todos los medios las estrategias de supervivencia de la oposición. Esto tiende a crear un ambiente de desencanto generalizado sobre "los políticos" y la política.

De ahí que la propuesta de la Cooperación Española en este sentido sea promover la *concertación y el diálogo* en contextos donde la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social han de ser objetivos prioritarios³⁰. Un objetivo primordial del diálogo social es favorecer la consecución de consensos y la participación democrática entre las principales partes interesadas en el mundo del trabajo. Las estructuras y los pro-

²⁸ Abramovich (2006: 3).

²⁹ El Banco Mundial presentó en el GOVNET/CAD, de junio 2006, su programa de lucha contra la corrupción ideado para África y reclamó la ayuda de los donantes para establecer una división del trabajo efectiva. Pedía, concretamente, que los donantes bilaterales apoyaran a actores como la Sociedad Civil o los medios de comunicación, que no podían ser financiados por el Banco, pero que eran imprescindibles para la creación del ambiente propicio para luchar contra este problema.

³⁰ Por señalar un ejemplo, en el caso de la región andina existe un acuerdo generalizado en torno a la necesidad de alcanzar políticas concertadas para aspectos muy sensibles de las reformas sociales: "La necesidad de fortalecer las democracias andinas, combinada con la de establecer consensos en algunos ámbitos de las reformas estructurales, especialmente en aquellos relacionados con la flexibilización del mercado de trabajo o la reestructuración de los sistemas de seguridad social y de pensiones, ha significado la búsqueda y, en algunos casos, el acuerdo en torno a diversos procesos de diálogo social" (AECI, 2006: Plan Regional Gobernabilidad Países Andinos).



cesos de diálogo social encierran el potencial necesario para resolver importantes cuestiones económicas y sociales, estimulan la buena gestión de los asuntos públicos, promueven la paz y la estabilidad en los ámbitos social y profesional e impulsan el progreso económico.

Esto tiene también un amplio espacio de aplicación desde el punto de vista local. El renovado escenario de descentralización y el mayor protagonismo de la política local en todo el mundo han traído consigo la aparición de nuevos liderazgos que se van insertando (y a veces incluso desplazan) al sistema tradicional de partidos. Las bases sociales, económicas y culturales locales configuran un espacio político sobre el cual es posible construir nuevos modelos de convivencia y de cohesión social para la igualdad en sistemas que tradicionalmente han sido centralistas y excluyentes. Esto plantea múltiples desafíos para la Cooperación Española, en lo que se refiere al apoyo a la conformación del tejido socioeconómico, la planificación y gestión de los servicios públicos y la sostenibilidad financiera de los entes locales.

Tabla 3. Resumen de objetivos, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Principios	Objetivos estratégicos	Líneas de intervención
Estado social: oportunidades a través del acceso a servicios básicos	Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social	Promoción de la cohesión social
Estado de derecho: seguridad y libre ejercicio de los derechos	Fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos	Fomento del acceso a la justicia Fomento de los sistemas públicos de seguridad jurídica y económica Promoción de los mecanismos públicos para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana Promoción y defensa de los derechos humanos
Estado democrático: legitimidad de gobierno e instituciones públicas	Promover la descentralización y la participación ciudadana	Promoción de la democracia representativa, participativa y el pluralismo Descentralización y fortalecimiento de los entes locales

5.1.3. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

1. Promoción de la cohesión social

- Fortalecer las capacidades para la planificación y la formulación de políticas que incluyan enfoque de género, la implementación de reformas y la profesionalización del servicio público englobadas en un amplio consenso, prioritariamente en los sectores de la salud, la educación, la igualdad, la justicia, la fiscalidad y el empleo.
- Reforzar la asistencia técnica en la administración pública para que el Estado tenga capacidad de realizar políticas activas y programas de transferencias de rentas para las personas más pobres como impulso de la cohesión social, prioritariamente, junto a la promoción de cambios a más largo plazo en las políticas impositivas.
- Apoyar políticas y programas dirigidos a eliminar las desigualdades de género. Este apoyo también incluye la formación y la creación de incentivos para involucrar a las mujeres en las instituciones públicas que diseñan estas políticas: secretarías de la Mujer, consejos o institutos, comisiones o instancias de coordinación... Se deben apoyar programas de carácter nacional que faciliten la transversalidad de género en las relaciones interministeriales y profundicen la coordinación intersectorial en el diseño e implementación de políticas públicas, así como la mediación entre el Estado y la sociedad civil, en particular para el planteamiento de acuerdos nacionales en torno a la igualdad de género y la promoción de acciones positivas para el emponderamiento de las mujeres.
- Fomentar el reconocimiento y respeto de los derechos humanos en las estructuras de las administraciones públicas. El concepto de "servicio público" y "función pública" debe reforzarse con programas de formación integral y sensibilización articulados en torno a los derechos humanos institucionalizando la participación y

el reconocimiento de derechos y deberes. Entre ellos tiene especial interés la no discriminación en la provisión de servicios desde las administraciones públicas hacia las ciudadanas y los ciudadanos.

2. Fomento del acceso a la justicia

- Apoyar políticas y programas que garanticen el acceso a la jurisdicción de quienes no tienen recursos mediante el refuerzo de las Defensorías Públicas.
- Apoyar políticas y programas de resolución alternativa de conflictos (mediación y conciliación) con carácter potestativo u obligatorio, dependiendo de la materia, derechos y conflictos en juego.
- Acercar la justicia a la ciudadanía a través de los criterios de igualdad, desarrollo de los derechos fundamentales y participación en la administración de justicia. Las acciones se centrarán en el fomento de la intermediación y oralidad de los procedimientos en consonancia con el idioma.
- Apoyar medidas de eficiencia y agilización de procesos.
- Apoyar medidas para el reconocimiento médico forense, especialmente en los casos de maltrato infantil y violencia de género, con el fin de poder tipificar las lesiones y realizar las investigaciones y procesos judiciales pertinentes.
- Proteger los derechos de las minorías mediante la promoción de mecanismos para la coordinación de jurisdicciones.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que promuevan el acceso gratuito a la justicia y que velen por la independencia del poder judicial.

3. Fortalecimiento de las instituciones públicas que velen por la seguridad jurídica y económica, con enfoque de género.

- Crear, y en su caso mejorar, los mecanismos que garanticen la protección y el reconocimiento de los derechos de propiedad –especialmente de la población más desfavorecida y discriminada– como los sistemas de notariado y registros públicos (civiles, mercantiles y registros de la propiedad).

4. Fortalecimiento de instituciones públicas que velen por la seguridad ciudadana con enfoque de género

- Crear políticas y programas regionales para el control de tenencia de armas.
- Apoyar a organizaciones de la sociedad civil especializadas en seguridad democrática que velen por la construcción de políticas y elaboración de normativas de seguridad pública.
- Apoyar los sistemas de formación, selección y educación en valores de funcionarios públicos de seguridad, así como instalar y fortalecer los mecanismos internos y externos para la fiscalización de su acción (Oficinas de Responsabilidad Profesional, etc.).
- Apoyar las capacidades para desarrollar su función de prevención y control de los delitos violentos.

5. Promoción y defensa de los derechos humanos

- Apoyar a las organizaciones públicas de defensa de los derechos humanos tales como las Procuradurías Generales o Procuradurías de Defensa de los Derechos Humanos y Derechos de las mujeres.
- Apoyar las políticas y programas que fomenten la diversidad cultural y una cultura de tolerancia que incorpore activamente a las minorías étnicas y culturales en la vida pública, con enfoque de género y específicamente en las estructuras administrativas del Estado.
- Defender los derechos a la alimentación y el agua potable como derechos universales que deben ser garantizados por los Estados, en el marco de una defensa de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales.
- Apoyar programas específicos para la población refugiada, desplazada o desmovilizada, con enfoque de género.

6. Promoción de la democracia participativa, representativa y el pluralismo político

- Fortalecer los mecanismos para la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el manejo de los presupuestos en el ámbito central y local, los medios de comunicación y las organizaciones de la socie-



dad civil que supervisan y/o mejoran con sus actividades el grado de eficiencia de las políticas públicas para la reducción de la pobreza, el fomento de la cohesión social y la lucha contra la corrupción. En este punto se incluyen también los esfuerzos por lograr que los activos transferidos por medio de la corrupción se restituyan de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

- Apoyar los procesos de diálogo y concertación de políticas públicas entre gobiernos, organizaciones empresariales, sindicales y organizaciones de la economía social para el diseño y puesta en marcha de reformas políticas, económicas o sociales sustantivas encaminadas al fortalecimiento de la cohesión social y la reducción de la pobreza mediante la promoción del trabajo digno para todos y todas.
- Apoyar los procesos de diálogo y concertación de políticas y agendas nacionales entre los partidos políticos, y la celebración de elecciones que, en condiciones de pobreza y desigualdad, ayuden a reforzar la legitimidad de los sistemas políticos.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones electorales competentes (Tribunales Supremos Electorales, Registros de Ciudadanos, documentación, etc.) así como la generación de sensibilidad y compromisos para la participación ciudadana en procesos electorales.

7. Descentralización y fortalecimiento de los entes locales

- Fortalecer el tejido asociativo socioeconómico local, así como la participación en las instituciones de planificación de políticas locales, tales como consejos de desarrollo o los comités locales y departamentales, promoviendo el liderazgo y las redes sociales para la igualdad y no discriminación.
- Planificar y gestionar los servicios públicos, prioritariamente en los ámbitos de la ordenación territorial, los usos del espacio público, la habitabilidad básica o los desplazamientos urbanos. En estas actuaciones se incluyen también el apoyo a los mecanismos de gestión mancomunada de los servicios municipales.
- Apoyar el establecimiento de marcos legales que garanticen y regulen la descentralización en todos los niveles, así como a las instituciones que la supervisen y la hagan operativa (por ejemplo, las Comisiones o Secretarías Presidenciales, entre otros) tanto en lo específico como en la necesaria coordinación interinstitucional e interministerial. Se incluye la capacitación para promover esa descentralización de poder, responsabilidad y recursos.
- Apoyar los procesos de sostenibilidad financiera de los entes locales, con presupuestos sensibles al género.

CRUCE SECTORIAL CON PRIORIDADES HORIZONTALES					
Objetivos estratégicos de gobernabilidad	Género	Sostenibilidad medioambiental	Respeto a la diversidad cultural	Derechos humanos	Lucha contra la pobreza
Administración pública para la cohesión social	<p>Apoyo a políticas y programas dirigidos a eliminar las desigualdades de género, incluyendo la formación y la creación de incentivos para el acceso de las mujeres a las instituciones públicas que diseñan estas políticas: secretarías de la Mujer, consejos o institutos, comisiones o instancias de coordinación.</p> <p>Fortalecimiento de la transversalidad de género en las relaciones interministeriales y profundización de la coordinación intersectorial en el diseño e implementación de políticas públicas, así como la mediación entre el Estado y la sociedad civil, en particular para el planteamiento de acuerdos nacionales en torno a la igualdad de género.</p>	<p>Fortalecimiento de las capacidades para la planificación y formulación de políticas sociales (prioritariamente en los sectores de salud, género, vivienda, obras públicas, educación) que incorporen la visión de sostenibilidad medioambiental.</p> <p>Creación y/o fortalecimiento de instituciones (o dependencias dentro de éstas) para la atención específica de la sostenibilidad medioambiental.</p> <p>Fortalecimiento de la relación interinstitucional e incorporación para la visión estratégica de sostenibilidad medioambiental.</p>	<p>Fortalecimiento de las capacidades para la planificación y formulación de políticas sociales (prioritariamente en los sectores de la salud, la educación, la justicia, la igualdad, la fiscalidad y el empleo) que incorporen la visión y las necesidades específicas de respeto a la diversidad.</p> <p>Formación y creación de incentivos para el acceso de miembros de pueblos indígenas a las instituciones públicas que diseñan estas políticas.</p> <p>Creación y/o fortalecimiento de instituciones para la atención específica de los pueblos indígenas (incluyendo la defensa de sus expresiones culturales).</p>	<p>Fortalecimiento de conocimientos y capacidades en las instituciones públicas en materia de derechos humanos.</p> <p>Fortalecimiento de la relación interinstitucional e incorporación para la visión estratégica de derechos humanos, políticos, sociales, económicos y civiles.</p>	<p>Fortalecimiento de las instituciones públicas para el análisis y procesamiento de información relacionada con la pobreza que brinde bases estadísticas para la generación de líneas básicas e indicadores (Instituto Nacional de Estadística, etcétera).</p> <p>Fortalecimiento de las capacidades para la planificación y formulación de políticas sociales (prioritariamente en los sectores de salud, vivienda, obras públicas, género, educación, empleo) que incorporen la visión de lucha contra la pobreza.</p> <p>Fortalecimiento de la relación interinstitucional e incorporación para la visión estratégica de lucha contra la pobreza.</p> <p>Mejora de la capacidad de recaudación tributaria, con el fin de garantizar al Estado recursos para la inversión social.</p>

(Continúa)



CRUCE SECTORIAL CON PRIORIDADES HORIZONTALES (CONTINUACIÓN)					
Objetivos estratégicos de gobernabilidad	Género	Sostenibilidad medioambiental	Respeto a la diversidad cultural	Derechos humanos	Lucha contra la pobreza
	<p>Apoyo a medidas para el reconocimiento médico forense, especialmente en los casos de maltrato infantil y agresiones sexuales y violencia de género, con el fin de poder tipificar las lesiones y realizar las investigaciones y procesos judiciales pertinentes.</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad de los cuerpos de seguridad para atender los delitos de violencia contra las mujeres y llevar registros específicos adecuados.</p> <p>Promoción de la incorporación de las mujeres a los cuerpos de seguridad.</p> <p>Emisión de legislación específica para promover la igualdad de género y evitar la violencia contra las mujeres.</p> <p>Fortalecer las instituciones de justicia para la aplicación de leyes a favor de la igualdad y para las mujeres (Defensorías de la Mujer, Juzgados de familia, etc.).</p> <p>Apoyo a las organizaciones que velan por los derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Suscripción de tratados y/o convenios internacionales favorables a los derechos humanos de las mujeres y su emponderamiento.</p>	<p>Fortalecimiento de la capacidad de los organismos de seguridad para actuar en delitos contra el medio ambiente.</p> <p>Tipificación en el Código Penal de delitos contra el medio ambiente.</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad de los organismos de justicia para sancionar delitos contra la sostenibilidad medioambiental.</p> <p>Suscripción de tratados y/o convenios internacionales favorables para la defensa de los derechos humanos vinculados a la sostenibilidad medioambiental.</p>	<p>Capacitación a los cuerpos de seguridad sobre las características de los pueblos indígenas.</p> <p>Integración de miembros de los pueblos indígenas en los cuerpos de seguridad (en todos los niveles), especialmente en las zonas en donde hay presencia mayoritaria de estos grupos.</p> <p>Legislación específica a favor de la diversidad étnica y cultural.</p> <p>Juzgados próximos, asistencia legal efectiva, procesos acordes al idioma.</p> <p>Institucionalización de formas propias de impartir justicia.</p> <p>Acceso de integrantes de pueblos indígenas a las diferentes instituciones (juzgados, etc.) y a diferentes niveles.</p> <p>Creación y/o mejora de los mecanismos que garanticen la protección y el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas (incluyendo la propiedad comunal) como los sistemas de notariado y registros públicos (civiles, mercantiles y registros de la propiedad).</p> <p>Capacitación y formación a liderazgo y población sobre derechos humanos (en general y específicos), y género.</p> <p>Apoyo a la creación y/o fortalecimiento de organizaciones que velen por la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas.</p> <p>Suscripción de tratados y convenios internacionales favorables para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas.</p>	<p>Formación y capacitación a los cuerpos de seguridad del Estado (incluyendo al Ejército) en derechos humanos.</p> <p>Crear y/o fortalecer dependencias específicas en los cuerpos de seguridad del Estado para atender amenazas y/o agresiones contra defensores de los derechos humanos.</p> <p>Fortalecimiento de las instituciones de justicia para la aplicación de legislación favorable a los derechos humanos.</p> <p>Firma de tratados y/o convenios internacionales para la defensa de los derechos humanos y adecuación de las legislaciones nacionales a esos compromisos.</p> <p>Fortalecimiento de espacios supranacionales para la defensa de los derechos humanos.</p> <p>Fortalecimiento de organismos e instituciones públicas para la promoción y defensa de los derechos humanos (procuradurías, etc.).</p>	<p>Extensión de la seguridad ciudadana a los núcleos de población (urbana y rural) en situación de pobreza.</p> <p>Revisión del marco legal para garantizar la regularización de la propiedad privada y comunitaria, especialmente en temas de tierras y vivienda, y propiedades para las mujeres y pueblos indígenas.</p> <p>Garantizar el acceso rápido y efectivo a la justicia de la población en situación de pobreza (defensorías públicas, etc.).</p> <p>Suscripción de tratados y/o convenios internacionales de derechos humanos relacionados con la lucha contra la pobreza.</p>
Seguridad pública, acceso a la justicia y derechos humanos					

(Continúa)

CRUCE SECTORIAL CON PRIORIDADES HORIZONTALES (CONTINUACIÓN)					
Objetivos estratégicos de gobernabilidad	Género	Sostenibilidad medioambiental	Respeto a la diversidad cultural	Derechos humanos	Lucha contra la pobreza
	Fortalecimiento de organizaciones de mujeres. Incorporación de las demandas y organizaciones de mujeres a los espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones de la sociedad civil y Gobierno (especialmente a nivel municipal). Formación y capacitación en participación ciudadana al liderazgo y población femenina, desde una perspectiva que contemple sus necesidades específicas. Acceso de los grupos de mujeres a los medios de comunicación. Realización de acciones que faciliten la participación de las mujeres en los procesos electorales (documentación / registro, mesas de votación móviles, mejora de vías de acceso, etc.). Formación y capacitación del liderazgo político femenino. Establecimiento de medidas de afirmación positiva que posibiliten el acceso de las mujeres a los espacios de decisión política y emponderamiento.	Fortalecimiento de las capacidades locales (municipales, mancomunidades, departamentales) para la gestión y conservación de los recursos naturales. Fortalecimiento de la comunicación y coordinación entre instituciones centrales y descentralizadas que trabajan en la conservación medioambiental. Sensibilización y capacitación a líderes y población sobre conservación medioambiental. Creación y/o fortalecimiento de organizaciones sociales que trabajan el tema de conservación medioambiental. Planificación y gestión de servicios públicos, prioritariamente en los ámbitos del ordenamiento territorial, el urbanismo y la protección de reservas naturales. En estas actuaciones se incluyen también el apoyo a los mecanismos de gestión mancomunada de los servicios municipales, especialmente del agua y del saneamiento.	Vinculación entre políticas de descentralización y fortalecimiento del poder local en comunidades y regiones con presencia significativa de pueblos indígenas. Respeto y fortalecimiento de las formas de organización propias. Creación y/o fortalecimiento de espacios de encuentro e incidencia entre organizaciones y gobierno (especialmente a nivel municipal). Formación y capacitación en participación ciudadana a su liderazgo y población, desde una perspectiva respetuosa con su identidad. Acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación. Realización de acciones que faciliten la participación de los pueblos indígenas en los procesos de elecciones (documentación / registro, mesas de votación móviles, mejora de vías de acceso, etc.). Formación y capacitación de su liderazgo político.	Fortalecimiento de las capacidades locales (municipales, departamentales) para la promoción y defensa de los derechos humanos. Fortalecimiento de la comunicación y coordinación entre instituciones centrales y descentralizadas que trabajan en derechos humanos. Sensibilización y capacitación a líderes y población sobre los derechos humanos. Creación y/o fortalecimiento de organizaciones sociales que trabajan el tema de derechos humanos. Descentralización de organismos e instituciones públicas que velan por la observancia de los derechos humanos (Procuraduría de los derechos humanos, etc.) y fortalecimiento de sus capacidades a nivel local. Formación y capacitación a partidos políticos en derechos humanos, con énfasis en derechos cívicos y políticos. Promoción de la descentralización de las Universidades, de forma que haya extensiones que permitan la forma-	Democratización de los espacios locales de planificación del desarrollo (municipales, departamentales) para incorporar la participación de organizaciones ciudadanas en la elaboración de planes de desarrollo, presupuestos municipales y priorización de obra pública. Transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y municipales para la prestación de servicios básicos y promoción de iniciativas para la reducción de la pobreza. Descentralización y fortalecimiento a nivel local de instituciones relacionadas con la lucha contra la pobreza, especialmente con el desarrollo económico local. Coordinación entre instituciones centrales y descentralizadas para la planificación y ejecución de políticas públicas de lucha contra la pobreza. Promoción de la descentralización de las Universidades, de forma que haya extensiones que permitan la forma-
Descentralización y participación ciudadana					

	<p>Acceso de las mujeres a instituciones y espacios relacionados con los partidos políticos (registro ciudadano, Tribunal Electoral, etc.).</p> <p>Apertura y/o fortalecimiento de espacios de encuentro entre organizaciones políticas culturalmente diversas para la igualdad y la equidad de género (especialmente para la concertación en temas como identidad nacional, proyecto de país, etc.).</p>		<p>Fortalecimiento y promoción de organizaciones políticas propias.</p> <p>Acceso de integrantes de pueblos indígenas a instituciones y espacios relacionados con los partidos políticos (registro ciudadano, Tribunal Electoral, etc.).</p> <p>Apertura y/o fortalecimiento de espacios de encuentro entre organizaciones políticas culturalmente diversas (especialmente para la concertación en temas como identidad nacional, proyecto de país, etc.).</p>		<p>ción del recurso humano a nivel departamental.</p> <p>Creación y/o fortalecimiento de organizaciones económicas y sociales que trabajen el tema de lucha contra la pobreza, especialmente de las relacionadas con la actividad económica (cooperativas, asociaciones de productores, organizaciones empresariales y sindicales, etc.).</p> <p>Apertura y/o fortalecimiento de espacios de encuentro entre partidos políticos para el diseño de políticas consensuadas de lucha contra la pobreza.</p> <p>Posibilitar el acceso de la población en situación de pobreza (áreas urbana y rural) a la documentación para ejercer el derecho al voto y a los centros electorales en los que emitirán sufragio.</p>
--	---	--	--	--	---



Pautas de intervención

- Mejorar la gobernabilidad implica involucrarse con otras instituciones además de con los Gobiernos centrales. Es un sector que requiere altos compromisos políticos en todos los niveles. Se debe pensar, por tanto, en involucrar también a los Parlamentos, a los partidos, a los sindicatos, a los medios de comunicación, a los entes locales y a la sociedad civil. Por eso es preciso realizar **intervenciones más amplias**, ya que las instituciones se apoyan en un entorno institucional y social más complejo. Esto tiene que ver con la búsqueda de **consensos sociales** que legitimen las políticas y programas que se pretenden apoyar, así como el acompañamiento de procesos que abran **ventanas de oportunidad** para el desarrollo de políticas públicas para la igualdad.
- Dar una visión **integral** en el sistema de formación y de reformas para la cohesión social, en el ámbito de la salud, la educación, el empleo, la igualdad, la fiscalidad y la justicia, prioritariamente. De poco sirve crear nichos de calidad en un sistema que, en su conjunto, está deslegitimado. La prioridad de reducir las desigualdades sociales y la lucha contra la pobreza exige intervenir en todos los niveles y no en sectores específicos.
- Reconocer la **heterogeneidad** y la **diversidad**. Tanto la formación como las asistencias técnicas en materia de participación ciudadana, descentralización y administración pública han de desarrollar modelos de trabajo y metodologías que sean acordes con la realidad de cada país. Los tradicionales “modelos regionales” deben ser adaptados a las realidades nacionales, regionales o locales, a la diversidad cultural y a la incorporación de las minorías étnicas³¹.
- Fomentar las **tecnologías de información y comunicación**, como herramienta transversal para el logro del desarrollo inclusivo y sostenible, así como de las políticas, programas y proyectos que supongan avances en términos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i).
- Promover las experiencias de **cooperación sur-sur**; por ejemplo, en el caso de la cooperación política partidaria, es conveniente que los partidos intercambien experiencias regionales también con partidos no europeos. En este sentido, resulta prioritario incentivar este modelo de cooperación que, adicionalmente, contribuye a tener efectos sobre la integración regional.

³¹ Esta es una recomendación también recogida en los documentos de trabajo preparativos de la nueva Estrategia PNUD (2007).



5.2. Marco geográfico

La heterogeneidad política, social e institucional de todos los países en los que interviene la Cooperación Española, así como la dificultad de alcanzar el impacto deseado a medio y largo plazo con actuaciones aisladas, ponen en relieve la necesidad de priorizar geográficamente las intervenciones adoptando principalmente **dos criterios**:

Primer criterio: coordinación, complementariedad y armonización de políticas:

Los principios generales para la planificación geográfica en el ámbito de la gobernabilidad serán la coordinación, la armonización y la complementariedad de políticas. En este sentido, se tomarán en consideración las líneas estratégicas definidas por la Unión Europea que se derivan de la Comunicación de la Comisión Europea 2006 “La Gobernabilidad en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo”, aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea con el compromiso de introducir en las cooperaciones bilaterales las líneas de actuación y prioridades geográficas establecidas en la misma y que se especifican a continuación:

- La mejora de la estructura institucional en **África** es crucial para el crecimiento económico y el desarrollo. En algunos países los procesos de democratización son débiles, inciertos y se limitan al ámbito de una serie de instituciones poco representativas en un contexto de ausencia de libertades y derechos democráticos. No obstante, en los últimos años ha habido progresos en materia de gobernabilidad, en un intento de garantizar la transparencia de los comicios electorales, el respeto de los derechos humanos, la ausencia de corrupción, o unos mayores índices de representación de las mujeres en cargos de responsabilidad política³². Para tal fin, han sido creadas diferentes instituciones y comisiones en la mayor parte de los países de la región lo que implica un paso hacia delante en el proceso de profundización y consolidación de sus sistemas democráticos más allá de la mera celebración de elecciones multipartidistas.
- La existencia del *African Peer Review Mechanism* supone un instrumento eficaz para la armonización, la coordinación y el alineamiento de las políticas en la Región Africana. Las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para cada país deberán integrarse a las identificadas por los Peer – Reviews correspondientes, siendo **prioritarias** las actuaciones correspondientes a (1) la descentralización y fortalecimiento de los entes locales para la provisión de servicios y (2) la promoción de los mecanismos públicos para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Así mismo, serán **complementarias** las líneas de intervención definidas en esta estrategia relativas a (1) la promoción de la cohesión social, (2) acceso a la justicia y (3) promoción y defensa de los derechos humanos, todo ello desde un enfoque de género transversal.
- La Política Europea de Vecindad constituye un referente clave para la construcción de las prioridades estratégicas de la Cooperación Española en la región del **Mediterráneo**. Esta política se construye en torno a un compromiso mutuo sobre valores comunes, principalmente en el ámbito del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos incluyendo los derechos de las minorías, la promoción de las relaciones de buena vecindad y los principios del mercado económico y del desarrollo sostenible y la igualdad de género. En este sentido, es **prioritario** apoyar las líneas de a) promoción de la democracia representativa, participativa y pluralismo, y b) acceso a la justicia. Las líneas estratégicas **complementarias** son: a) el fomento de los sistemas públicos de seguridad jurídica y económica, b) la descentralización y el fortalecimiento de los entes locales, y c) la promoción y la defensa de los derechos humanos.
- En **América Latina**, el principal problema que amenaza la región, si bien con distinta intensidad, es la profundización de las brechas sociales, la creciente desigualdad y la inseguridad ciudadana. De ahí que el fortalecimiento de la cohesión social para la igualdad haya ido vertebrando hasta la fecha los principales compromisos de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno de Europa y América Latina (Guadalajara 2004 y Viena 2006), y se ha reforzado en las conferencias y cumbres iberoamericanas. En este contexto se señalan como líneas **prioritarias**: a) el fortalecimiento de la administración pública para la cohesión social, y b) la promoción de los mecanismos públicos para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, especialmente en aquellos aspectos que fortalecen la integración mediante programas y políticas regionales. Se contemplan como líneas **complementarias** a) la promoción de la democracia participativa y el pluralismo político, b) el fomento del acceso a la justicia, y c) la promoción y la defensa de los derechos humanos.

³² Alberdi y Bidaurrezaga (2002).

- Los instrumentos temáticos, como la Iniciativa Europea de Democratización y Derechos Humanos, pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la sociedad civil y de los procesos de diálogo que se encuentran actualmente abiertos en **Asia**. En este sentido, la estrategia de la Unión Europea y de España puede respaldar los compromisos actuales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Los temas relacionados con la gestión pública en sectores como el agua potable y el diálogo sobre la gobernabilidad medioambiental pueden consolidar un modelo de cooperación con Asia, como se ejemplificó en abril de 2006 en la conferencia de Asia Central y de la Unión Europea en Almaty. Por tanto, son **prioritarios** a) el fortalecimiento de los instrumentos de derechos humanos, y b) la línea estratégica de fortalecimiento de la cohesión social, con enfoque de género.
- Para los denominados estados frágiles, se establece como objetivo prioritario la **reconciliación nacional y la construcción de instituciones que garanticen la seguridad**, principalmente mediante el fortalecimiento del tejido social y la participación en el establecimiento de las nuevas reglas del Estado. En este sentido, tendrán prioridad las líneas relativas a la promoción de la democracia representativa y el pluralismo, así como el fortalecimiento de los entes locales. En este capítulo será necesario promover un *multilateralismo* activo.

Segundo criterio: logros, oportunidades y prioridades establecidas en los Documentos de Estrategia Geográficos

En general, el diagnóstico regional es útil para trazar líneas estratégicas, pero no excluyente. Es necesario adaptar estos criterios a los **logros y oportunidades** del país o región, así como las capacidades reales de los socios de implementar políticas que cumplan con los objetivos de reducir la pobreza y las desigualdades sociales y de género. Respecto a este criterio se analizan a continuación los diferentes Documentos de Estrategia País (DEP) de la Cooperación Española que han seleccionado entre sus objetivos prioritarios el sector de gobernabilidad democrática.

Tabla 4. Países prioritarios en cuyos Documentos de Estrategia País (DEP) se ha seleccionado como objetivo prioritario el sector de gobernabilidad democrática			
País	Prioridad	Línea estratégica	Instrumentos y actores
Angola	2	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	Proyectos y asistencia técnica DGCAEAO, PNUD a través de SGCMYH, becas DGCulturales, Ministerio de Justicia e Interior, Escuela Diplomática, Fondos Propios Intermon Oxfam.
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
Argelia	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	CERAI, CRE, ACPP, SI, CUME, CIREM, Paridad, otras, Generalitat de Cataluña, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Justicia, Tribunal de Cuentas, Congreso de los Diputados.
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
	3	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
Bolivia	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	Convenios y proyectos SGCMYH, programa a través de PNUD, proyectos a través de BID, BM y UE, proyectos Comunidades Autónomas (CCAA) y entes locales, Instituto de Estudios Fiscales, Tribunal de Cuentas, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, FEMP, Tribunal Constitucional, CGPJ, Fiscalía General, CEMCI.
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos	
	3	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	

(Continúa)



Tabla 4. Países prioritarios en cuyos Documentos de Estrategia País (DEP) se ha seleccionado como objetivo prioritario el sector de gobernabilidad democrática (continuación)			
País	Prioridad	Línea estratégica	Instrumentos y actores
Cabo Verde	1	Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	Programas / proyectos y asistencia técnica DGCAAEO, proyectos SGCMYH, Comunidad Autónoma de Canarias (ONGD) y CCAA (directas) (Canarias, Galicia – EGAP), Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad), asistencias técnicas y formación policial, Fondo Gallego, Universidad Politécnica de Madrid.
	2	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
Ecuador	1	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	Programa DGIBEROAMÉRICA, SGCMYH, programa a través de PNUD y programa a través de la OEA/CICAD, Consejo General del Poder Judicial, CCAA.
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
El Salvador	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	DGIBEROAMÉRICA, apoyo financiero (FAD), SGCMYH, Ministerio de Economía y Hacienda (en trámite), universidades, MIR, SES (AT), CCAA y entes locales.
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
Filipinas	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	DGCAAEO, PNUD a través de SGCMYH, Caritas Inered, Manos Unidas, ONGD a través de SGCMYH, MAEC (no SECI), fondos propios ISCOD.
	2	Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
	4	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
Guatemala	1	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	DGIBEROAMÉRICA, modernización del Estado y políticas sectoriales, programa de fortalecimiento municipal, PNUD (SGCMYH), Comunidad Autónoma de Andalucía, organizaciones empresariales (30%), Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Consejo General del Poder Judicial, programa conjunto AECL, asistencias técnicas, Ministerio de Industria Turismo y Comercio, otras comunidades autónomas.
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
	4	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
Honduras	1	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	Programa DGIBEROAMÉRICA, proyectos BID, BM y UE, convenios y proyectos SGCMYH, proyectos gabinete técnico, proyectos CCAA, asistencias técnicas Ministerio de Administraciones Públicas, proyectos ONGD, asistencias técnicas INAP, FEMP, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Fiscalía General del Estado, CEMCI, Consejo General del Poder Judicial (asistencia técnica).
	2	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	

(Continúa)

Tabla 4. Países prioritarios en cuyos Documentos de Estrategia País (DEP) se ha seleccionado como objetivo prioritario el sector de gobernabilidad democrática (continuación)			
País	Prioridad	Línea estratégica	Instrumentos y actores
Marruecos	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	Convenios y proyectos DGCAAEO, SGCMYH, CCAA y entes locales, Ministerio de Justicia, Ministerio de Interior, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, partidos políticos, Congreso de los Diputados, Senado, Junta Electoral Central, sindicatos, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Fiscalía General del Estado, Consejo General de la Abogacía, FEMP, INAP, FIIAPP.
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
Mauritania	1	Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	Asistencias técnicas y programa DGCAAEO, SGCMYH (fondo global, convenio y proyecto), CCAA y entes locales, Ministerio de Justicia.
	3	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
Mozambique	1	Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	DGCAAEO, ONGD a través de SGCMYH, CCAA y entes locales, asistencias técnicas de profesionales y empresas, Ministerio de Economía y Hacienda, ONGD (fondos propios).
	2	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
Nicaragua	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	Proyectos y programas DGIBEROAMÉRICA, SGCMYH, proyectos CCAA, fundaciones, partidos políticos, asistencia técnica y formación del Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas.
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
Paraguay	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	Actuaciones bilaterales DGIBEROAMÉRICA, PNUD y OIT (SGCMYH), convenios y proyectos SGCMYH, posibles actuaciones multilaterales PNUD y CIDH de la OEA, CCAA y entes locales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio del Interior, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Instituto de la Mujer, sindicatos, universidades, Consejo General del Poder Judicial, Congreso de los Diputados, FIIAPP, FEMP, IEF, Agencia Tributaria.
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
	2	Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	

(Continúa)



Tabla 4. Países prioritarios en cuyos Documentos de Estrategia País (DEP) se ha seleccionado como objetivo prioritario el sector de gobernabilidad democrática (continuación)			
País	Prioridad	Línea estratégica	Instrumentos y actores
Perú	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	Programa OIT, programa AGORA Democrática, apoyo al acuerdo nacional CAN-PNUD-BID), Red Iberoamericana de Defensoría / cumbres, programa Cumbres, SGCMYH, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (diálogo social), Ministerio de Justicia, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, MAEC (no SECI), ONGD (sobre todo derechos humanos), Comunidad Madrid, Murcia, La Rioja, fundaciones sindicales, Congreso de los Diputados, Colegio de Abogados de España, universidades, Consejo General del Poder Judicial.
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
República Dominicana	1	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	Proyectos y programas DGIBEROAMÉRICA, SGCMYH, gabinete técnico, Gobierno de Navarra, Comunidad de Madrid, FIIAPP, proyectos CCAA, fundaciones, partidos políticos, asistencia técnica y formación del Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Economía, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, FEMP, Fiscalía General, sindicatos, Agencia Tributaria, Tribunal de Cuentas.
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
	3	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos	
Senegal	1	Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	Programas, proyectos, y cooperación técnica DGCAAE0, cooperación técnica CCAA (directa).
Territorios palestinos	1	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	DGCAAE0, SGCMYH, Ministerio del Interior, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, CCAA y entes locales, apoyo presupuestario gabinete técnico, ONGD (fondos propios), partidos políticos.
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
	2	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	
	3	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político.	
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
Vietnam	1	Desarrollo de la administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	DGCAAE0, SGCMYH, apoyo presupuestario (gabinete técnico).

5.3. Marco instrumental y de coordinación

5.3.1. Instrumentos

Tal y como establece el Plan Director 2005-2008, “La selección de los instrumentos y el equilibrio entre la cooperación directa y la llevada a través de OOI serán resultado del análisis de las necesidades de cada país, determinadas mediante el diálogo entre el gobierno y otros actores implicados (donantes, OOI y sociedad civil) y fijadas en las correspondientes estrategias país”. No obstante, desde esta Estrategia es necesario señalar algunas pautas en relación con cuatro instrumentos:

- Programas, proyectos, asistencia técnica y nuevos instrumentos.
- Colaboración y financiación pública a ONGD.
- Actuaciones en materia de deuda externa.
- Educación para el desarrollo y sensibilización social.

Respecto a los **programas y proyectos**, se buscará que trasciendan la estructura institucional y generen espacios de participación amplios (entre sectores sociales, económicos y políticos) para el análisis específico, la discusión y la construcción de políticas inclusivas. Se debe partir del hecho de que existen en los países en desarrollo sectores políticos y económicos que condicionan de manera importante la definición del modelo de Estado y el diseño y ejecución de políticas públicas con enfoque de género. Por ello, es necesario considerarlos como actores relevantes y promover su participación en actividades específicas. Los programas han de ser *integrales* en lo que respecta a la participación de diversas instituciones, actores y sectores. También han de ser *concretos* en sus objetivos y resultados, con el fin de que puedan ser evaluados y servir de lecciones aprendidas para futuras intervenciones. Dado que el sector requiere un énfasis especial en los procesos, se valorarán especialmente las iniciativas de programación *plurianual*.

La Declaración de París establece un nivel de compromisos que deben cumplir los países donantes y los países socios antes del año 2010. Son cinco compromisos, desarrollados a través de la mutua responsabilidad y que deben ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio:

1. Apropiación, entendida como el compromiso que permite a los países socios ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinar acciones de desarrollo.
2. Alineamiento, que se refiere al compromiso por el cual los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, las instituciones, los sistemas y los procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
3. Armonización, en relación con las acciones por las cuales los donantes son transparentes y colectivamente eficaces.
4. Gestión orientada a resultados.
5. Rendición de cuentas, lo que significa un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, instaurando un proceso de revisiones de evaluación mutua y ante sus propias sociedades.

Vinculado a este punto, merecen especial atención los **Programas de *Twinning* o Hermanamientos**. Esta iniciativa, creada por la Comisión Europea en 1998, constituye el eje de los proyectos de reforma institucional y modernización administrativa de los países candidatos al acceso a la Unión Europea. La metodología, la experiencia acumulada y la capacidad de gestión de la Fundación FIIAPP han hecho posible incorporar a la cooperación internacional a instituciones tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, la Policía Nacional, la Guardia Civil, el Secretariado Nacional Gitano, o diversos centros de estudios e institutos públicos, así como administraciones públicas que van desde la Agencia Tributaria, la Agencia de Protección de Datos y todos los ministerios del Estado español. Esta capacidad de movilización del servicio público ha incluido también a las CCAA, quienes han dispuesto de un instrumento de cooperación internacional donde trasladar gran parte de su experiencia y conocimiento en materias que hoy en día son competencias autonómicas. De ahí que sea conveniente analizar las posibilidades de utilizar este instrumento en otros ámbitos geográficos no necesariamente vinculados a la incorporación a la Unión Europea, aplicando las pautas de intervención que se especifican en esta Estrategia -intervenciones más amplias, reformas integrales, heterogeneidad y diversidad, uso de las tecnologías de la información y la comunicación (*e-twinning*), cooperación sur-sur. Además, al igual que ocurre con las **asesorías técnicas**, no puede obviarse la importan-



cia de las universidades como fuente de recursos intelectuales y técnicos para la formulación y/o la fiscalización de políticas públicas y como responsables de la formación de nuevos liderazgos. De ahí la conveniencia de valorar en los programas de *twinning* una nueva modalidad que incluya la creación y el intercambio de conocimiento (I+D+i).

En lo que respecta a los **nuevos instrumentos (enfoque sectorial, apoyo presupuestario)**, es importante considerar que una de las claves de la mejora de la gobernabilidad democrática consiste en alcanzar un amplio grado de participación de los sectores sociales y económicos involucrados en el desarrollo de las políticas públicas. De ahí que, el enfoque sectorial o el apoyo presupuestario no parecen a simple vista los instrumentos más adecuados para la mejora de procesos incluyentes, a no ser que se promuevan en paralelo mecanismos de participación tales como consejos participativos o auditorías sociales y elementos para la transversalidad de género. No obstante, la Cooperación Española debe tender a poner en práctica estos instrumentos, estableciendo los cruces entre los programas y proyectos de cooperación que está desarrollando bilateral o multilateralmente y buscando coherencia y complementariedad entre las diferentes acciones e inversiones, en un marco de integralidad. Además, deben ser determinantes los indicadores cualitativos y cuantitativos que midan la voluntad política, eficiencia y eficacia de los poderes públicos en el desarrollo y aplicación de políticas que mejoren la gobernabilidad democrática, el desarrollo institucional y la participación ciudadana, con enfoque de género.

En el sector de la gobernabilidad, las **actividades de sensibilización y capacitación** tienen mucha importancia. El intercambio de experiencias y conocimientos entre personas expertas y funcionarios públicos es de gran valor para el aprendizaje mutuo y para el desarrollo de buenas prácticas, así como para la fiscalización de las políticas públicas, pero estas actividades no deben determinar toda la agenda. Por un lado, es necesario orientar el papel de la Cooperación Española como facilitadores de espacios, y también cuidar que no sean sólo las élites quienes tengan mejores oportunidades para acceder a la capacitación y a la formación. Es preciso que los procesos de sensibilización tengan en cuenta el elemento de cohesión de grupo y generar *promociones* de líderes, hombres y mujeres, que no estén aislados del hecho social: la pobreza y la desigualdad. En este sentido, dada la importancia del poder local y puesto que es difícil diseñar y ejecutar políticas públicas viables y efectivas sólo desde el gobierno central, el esfuerzo de la Cooperación Española también debe considerar a los actores regionales y municipales en las actividades de sensibilización y capacitación, con el fin de que puedan incorporarse con éxito a dicho proceso. Será necesario promover espacios regionales (departamentales) para el análisis, discusión y propuesta de políticas públicas y para el reconocimiento de los derechos humanos y de las libertades democráticas se integren el enfoque de género. Asimismo, es necesario vincular en todo momento a los **medios de comunicación** en las actividades de sensibilización y capacitación, de manera que contribuyan a generar un clima de confianza y legitimidad en la política, en la institucionalidad y en el Estado social, democrático y de Derecho.

La **colaboración y financiación a ONGD**, y especialmente a las ONG especializadas en derechos humanos, es uno de los elementos que tradicionalmente ha tenido un peso específico menor en el modelo de Cooperación Española para la gobernabilidad democrática, comparado con el papel que han desempeñado otras instituciones o servicios de la administración pública. Precisamente, este aspecto debe tomar una relevancia mayor porque las ONG, las asociaciones o las fundaciones de partidos y de sindicatos, y las organizaciones de mujeres y feministas contribuyen decididamente a la creación de una *cultura ciudadana* incluyente, participativa y activa en la defensa de los derechos humanos. Es, por tanto, el principal activo de la democracia. En este sentido, es un elemento crítico para el éxito de los programas de gobernabilidad la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de los mismos, ya que, de lo contrario, la cooperación estaría actuando en un ámbito sectorial (exclusivamente político o técnico) que podría llegar a no tener mucha relación con la realidad del contexto social.

Por último, es necesario considerar como uno de los instrumentos claves para la Estrategia de Gobernabilidad las **actuaciones en materia de deuda externa**. La deuda no puede convertirse en uno de los factores que determina estructuralmente el desarrollo de un país, y esto es relevante no sólo en el caso de los países altamente endeudados sino también en aquellos otros países de renta media cuyos niveles de deuda hacen imposible acometer políticas públicas que podrían activar a corto plazo un proceso de cambio social. Este instrumento debe manejarse con una doble cautela: en primer lugar, actuando de manera coordinada con otros países para asegurar la coherencia de políticas en los procesos de condonación de la deuda y, en segundo, asegurando que los procesos de condonación tienen como contrapartida una actuación determinante en el impulso de las políticas públicas más urgentes encaminadas a la reducción de la pobreza y las desigualdades.

5.3.2. Marco para la coordinación de actores

Las administraciones públicas en España han cumplido un papel muy importante en la promoción de la gobernabilidad democrática. En los últimos años, fruto del proceso de cohesión social europeo, la experiencia de las CCAA ha cobrado también una nueva dimensión y debe ponerse de relieve en cualquier estrategia de cooperación, especialmente en el sector de la participación ciudadana y el desarrollo institucional. Por otro lado, son muchas las instituciones que desde el ámbito central realizan actividades vinculadas con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: la Agencia de Protección de Datos, el Consejo Económico y Social, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Estudios Fiscales, la Intervención General del Estado, el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Fomento, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto de la Mujer, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, entre otros.

De modo que es importante, con la intención de conseguir una mejor coordinación en un sector tan sensible que afecta a la construcción del Estado democrático y las reglas de convivencia ciudadana, que todos los actores que construyen esta política en España asuman la responsabilidad de poner en marcha un modelo de trabajo conjunto cuyo funcionamiento esté basado en la colaboración y la creación de alianzas para lograr el mayor impacto y coherencia institucional. En este sentido, se trabajará en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, como podría ser la creación de **Mesas Sectoriales de Coordinación**, lideradas por la Secretaría de Estado de Cooperación, a través de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), y que se deriven formalmente de los consejos consultivos (Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial y Comisión Interterritorial, incluida la red GEDEA), siendo su finalidad dar seguimiento a los tres objetivos previstos en la Estrategia de Gobernabilidad para garantizar la coherencia y la complementariedad de las actividades que se desarrollen en este sector. Este mecanismo de coordinación garantizaría un primer nivel de corresponsabilidad en la toma de decisiones que debe tener muy en cuenta las iniciativas y compromisos que se derivan del ámbito multilateral.

En un segundo nivel, y desde el punto de vista de la ejecución, corresponde a la **Agencia Española de Cooperación Internacional** dotar a la Cooperación Española de un marco de coordinación interorgánico e interinstitucional que dé coherencia a las actuaciones en cada país y a los programas ya definidos, así como adaptar estos programas a los objetivos y orientaciones definidos en esta Estrategia, fijando **Planes Operativos Anuales**, adaptando objetivos, recursos y prioridades temáticas y geográficas para cada año y definiendo los **Modelos de Gestión** para cada proyecto y programa. Ya se han diseñado varios programas sectoriales que están en marcha: geográficos (Plan Regional de Gobernabilidad América Latina, Plan Regional de Gobernabilidad Países Andinos, Programa de Gobernabilidad Mediterráneo -en proceso de elaboración-), Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) y Programa de Cooperación Horizontal de Apoyo al Municipalismo y al Mundo Local (Programa Municipia).

El **Programa Municipia** ha sido constituido como iniciativa para mejorar las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del ámbito municipal aprovechando la gran experiencia en liderazgo del desarrollo de los entes locales españoles. Municipia es un punto de encuentro de los cientos de municipios españoles que cooperan y de los Fondos de Solidaridad junto a la Administración General del Estado para articular intervenciones de un alto impacto institucional en la consolidación de la descentralización del Estado y la satisfacción de las necesidades humanas desde su esfera administrativa más próxima. En este sentido, la intervención de la cooperación municipal va a tener una nueva dimensión más ambiciosa y esperamos que de mayor impacto en el próximo periodo.

La **Fundación Internacional Iberoamericana para Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es un actor de la política de Cooperación Española en el sector de la gobernabilidad democrática capaz de movilizar conocimiento y gestión pública en aquellos sectores relacionados con la construcción de ciudadanía, instituciones, democracia, buen gobierno y promoción de políticas públicas. En el ámbito del fortalecimiento institucional, FIIAPP ha desarrollado dos programas novedosos que han potenciado el perfil europeísta de la Cooperación Española: el programa de hermanamientos y el programa EUROSociAL. Además, el servicio que presta a todas las administraciones públicas involucradas en el sector y que realizan actividades de cooperación internacional (incluyendo las CCAA) convierte a esta Fundación en un actor estratégico en el sector de la gobernabilidad.



Por ello, y sumado al papel instrumental que cumple en relación con diversos actores, la Estrategia de Gobernabilidad otorga a esta institución un papel relevante al servicio de la Secretaría de Estado de Cooperación y en colaboración con la (DGPOLDE), en la gestión de conocimiento y promoción de buenas prácticas en lo relativo al sector de la gobernabilidad democrática. En el ámbito de la ejecución, la FIAAPP participará activamente en la coordinación de aquellas tareas en las que la Fundación ha venido trabajando en los últimos años: el área de cohesión social, el área de la formación y el liderazgo público y el desarrollo de los programas de asistencia técnica pública de la Cooperación Española y de las administraciones públicas españolas y el grupo para la igualdad de género.

Por último, las **universidades, ONG, fundaciones de partidos, los centros de estudios, las organizaciones empresariales, sindicales y de la economía social, y las organizaciones de mujeres y feministas, gubernamentales y no gubernamentales** en el ámbito de la gobernabilidad, los derechos humanos, la descentralización y la participación ciudadana, la democratización o la lucha contra la corrupción son actores centrales en el concepto de gobernabilidad democrática que defiende esta Estrategia. Las organizaciones sindicales y empresariales aportan un valor añadido a la Cooperación Española promoviendo programas de apoyo a la promoción de los derechos y potenciando la capacidad técnica y organizativa de organizaciones sindicales en los países en desarrollo para la consolidación de marcos laborales estables, en los que se respeten los derechos de los trabajadores y se fomente el diálogo social y la negociación colectiva. También será importante, para la consecución de los objetivos definidos en esta Estrategia, dar pasos innovadores con programas y proyectos que aporten un valor añadido desde el punto de vista de la I+D+i, haciendo de la Cooperación Española en el sector de la gobernabilidad democrática un ámbito de calidad y prestigio reconocido internacionalmente.



6

Proceso de difusión y apropiación

6 Proceso de difusión y apropiación



La Estrategia ha de ser conocida por todos los actores de la Cooperación Española y por las contrapartes en los países socios con los que trabaja. Por ello, la DG POLDE diseñará un Plan de comunicación para la Estrategia.

Además de los cauces ordinarios de difusión a través de los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española, se llevarán a cabo distintas actuaciones:

- La Estrategia se acompaña de un Resumen Ejecutivo que contiene los aspectos más importantes para que resulte más manejable su uso.
- Se realizarán sesiones informativas dirigidas a los distintos departamentos de la Administración General del Estado (MAEC y otros ministerios implicados), de las CCAA y de las organizaciones y federaciones de las administraciones locales.
- Se difundirá entre las ONGD y las coordinadoras de ONGD (estatal, autonómicas y locales) al igual que entre otros agentes de la cooperación como son los sindicatos, universidades, fondos de cooperación etc.

La coordinación y armonización entre donantes y actores, así como la progresiva reorientación de las actuaciones, procedimientos e instrumentos hacia las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias de esta Estrategia, se favorecerán mediante varios tipos de actuaciones orientadas a la sensibilización y apropiación:

- La organización de actividades específicas del sector.
- Foros y debates temáticos dirigidos a los distintos actores.
- Seminarios o talleres formativos para los agentes de la cooperación, con especial incidencia en la formación de los agentes gubernamentales.
- Sistematización de casos y experiencias.
- Elaboración y difusión de estudios de casos y experiencias exitosas con fines formativos.

A large, stylized handprint graphic in a light beige color, centered in the upper half of the page. The handprint has five fingers and a central palm area, all rendered in a simple, rounded, brush-like style. The background is a solid, dark brown color.

7

Proceso de seguimiento y evaluación

7 Proceso de seguimiento y evaluación



El seguimiento y la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo constituyen herramientas de análisis imprescindibles para suministrar información sobre el desempeño y resultados de las intervenciones de la Cooperación Española. Además, la evaluación es un instrumento de aprendizaje, que permite obtener lecciones de la experiencia y aportar insumos para una mejor planificación de intervenciones futuras.

Esto es particularmente importante en las intervenciones en gobernabilidad, en las que el seguimiento y la evaluación deben formar parte de un sistema integrado de reflexión y comunicación en apoyo de la ejecución de la estrategia sectorial.

El sistema de seguimiento y evaluación de la presente Estrategia se basará principalmente en 2 criterios relativos a los elementos que la justifican, su diseño y articulación.

Coherencia interna: definida como la adecuada articulación interna de la Estrategia, se valorará la correspondencia entre los problemas y las causas identificadas en el diagnóstico, y su relación con la definición, calidad y jerarquía de objetivos, líneas estratégicas y actuaciones propuestas.

Coherencia externa: Como instrumento de planificación, el objetivo de este documento es articularse con otras políticas y programas, especialmente en tres ámbitos de planificación diferentes: los niveles de planificación estratégica de la política española de cooperación –Plan Director y Estrategias Geográficas-, los principales consensos de la agenda internacional de desarrollo, con atención especial a los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la Declaración de París, y las políticas nacionales y otras intervenciones ejecutadas en cada uno de los países receptores.

Para cumplir este objetivo, la Estrategia debe ser asumida y utilizada y, a su vez, los diferentes proyectos diseñados con base en la misma deben ser coherentes y tener objetivos medibles y evaluables mediante su impacto a través de la gestión por resultados.

Desde este punto de vista, se propone una evaluación de la Estrategia diferente de la evaluación del sector de la gobernabilidad, pero vinculada, en líneas generales, a éste. Para ello proponemos la evaluación de la coherencia externa de la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, participación Ciudadana y Desarrollo Institucional en dos niveles:

- Nivel de apropiación. Las variables de evaluación deben recoger la medida en que los diferentes actores de la cooperación utilizan los criterios y pautas de la Estrategia para su propia planificación.
- Nivel de impacto. Coincidente con la evaluación general del sector, en la que las variables de evaluación deben recoger el grado de alcance de los objetivos, tanto generales como específicos, de esta Estrategia.

A su vez, la evaluación de la coherencia externa debe realizarse, tanto para la cooperación bilateral como la multilateral o multilateral.

En cuanto a la cooperación bilateral, los Documentos de Estrategia Geográfica ya han recopilado indicadores de ambos tipos: tanto de apropiación como de impacto, por lo que es pertinente utilizarlos, en el marco de la Estrategia sectorial, convenientemente adaptados y actualizados a las necesidades de la Estrategia. Todo ello, facilitará la armonización del seguimiento de diferentes instrumentos estratégicos de la Cooperación Española en el territorio, y su agregación y comparación a escala global.

El seguimiento de la aplicación de los Documentos de Estrategia Sectorial, se llevará a cabo cada vez que se realice una evaluación en el sistema de cooperación español. Estas evaluaciones verificarán la integración de las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias en las intervenciones de la Cooperación Española.

La evaluación de la estrategia sectorial se realizará a nivel geográfico, analizando su aplicación en el marco de los países y regiones donde actúa la Cooperación Española, a través de un cruce con las estrategias geográficas (DEP o PAE) y midiendo el grado de implicación de los gestores para adoptar las directrices marcadas.

Esta evaluación debe permitir enjuiciar el grado de integración de las prioridades marcadas por la Estrategia en las actuaciones de cooperación en gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional en los países, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a la realidad, centrandose los esfuerzos en la valoración de la contribución a orientar los objetivos establecidos por la Estrategia, a nivel de cada país.

En el contexto multilateral, sin perjuicio de lo que establezca la estrategia correspondiente, la adecuación de la Estrategia se evaluará midiendo el grado de alineación entre las prioridades de la Estrategia y los fondos destinados a financiar los organismos multinacionales y fondos fiduciarios, así como los diferentes partenariados publico-privados en los que la Cooperación Española participe.

A large, stylized handprint graphic in a light beige color, centered on a dark brown background. The handprint has a circular palm and five elongated fingers. A thick, wavy, light beige line curves around the bottom and right sides of the handprint.

Bibliografía y webs de interés

Bibliografía y webs de interés



- Abramovich, V. (2006): "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Alberdi, J., y Bidaurrazaga, E. (2002): "Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral", *Cuadernos de Trabajo HEGOA*, n.º 34, Bilbao.
- Arndt, C., y Oman, C. (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Bruselas: Developmet Centre Studies, OCDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003): *Situación de Violencia en Centroamérica*. Washington: División de Modernización del Estado y Sociedad Civil. Departamento Regional de Operaciones 2.
- (2006): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington.
- Banco Mundial (2005): *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington.
- (2006): *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, Washington.
- Boix, C. "The Roots of Democracy: Equality, Inequality and the Choice of Political Institutions", *Policy Review*, n.º 135, febrero-marzo de 2006.
- CEG (Centro de Estudios de Guatemala) (2005): *Inseguridad Pública: el Negocio de la Violencia*, Guatemala.
- Comisión Europea (2006a): "Governance in the European Consensus on Development: towards a harmonised approach within the European Unión," *COM (2006)*, 421 final, Bruselas.
- (2006b): "Thematic Evaluation of the EC support to Good Governance", *PARTICIP GMBH*, Bruselas.
- DFID (2006): *Making governance work for the poor*, Londres.
- Diamond, L. (1992): "Economic Development and Democracy Reconsidered", en G. Marks y L. Diamond (eds.): *Reexamining Democracy*, Sage, Newbury Park.
- Domingo, P. (1998): "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en A. Schledler y M. F. Plattner (orgs): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner.
- Easterly, W. (2006): *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York: Penguin Press.
- Echevarría, K. (2006): "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos", en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas: CLAD.
- ECOSOC (2005): *Informe del Secretario General sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*, E/CN.5/2005/6, Nueva York.
- Gómez-Sabaini, J. C. (2006): *Cohesión Social, Equidad y Tributación: Análisis y Perspectivas para América Latina*. División de Desarrollo Social, Santiago de Chile: CEPAL.
- Grindle, M. S. (2004): "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 17, n.º 4, octubre, Oxford.
- (2005): *Good Governance Revisited*, Nueva York: Harvard University.
- Guzmán Fluja, et ál. (2006): *La justicia de Proximidad*, Madrid: Centro de Estudios Jurídicos.
- Guzmán, V. (2003): *Gobernabilidad Democrática y Género, una Articulación Posible*, Santiago de Chile: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Jouve, B. (2005): *Cuestiones sobre gobernanza urbana*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Lombardo, M. A. (2006): "¿Una voluntad colectiva de cambio? Partidos políticos y cooperación internacional", *Quorum, Revista Iberoamericana*, otoño, Universidad de Alcalá.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Subdirección de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- Ministerio de Justicia de España (2006): *Estrategia de Cooperación Internacional al Desarrollo*, (borrador), Madrid.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Nun, J. (2000): *Democracia, ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?*, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (ed.) (2004): *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press.
- OCDE (2002): *Development Cooperation Review: Spain*.
- (2004): *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, París: Policy Brief.
 - (2006a): *CAD/GOVNET Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, París: OCDE.
 - (2006b): *CAD/GOVNET The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, París: OCDE.
 - (2006c): *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, experiences and challenges*, París: OCDE.
- OEA (2006): *Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento*, Santo Domingo.
- Pérez Díaz, V. (1993): *La Primacía de la Sociedad Civil*, Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez Sáinz, J. P., y Mora Salas, M. (2006): *De la Pobreza a la Exclusión Social: la persistencia de la miseria en Centroamérica*, Madrid: Fundación Carolina (CEALCI).
- PNUD (2004): *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- (2005): *The Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World*, Nueva York.
 - (2006): *Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators*, Nueva York.
 - (2007): *UNDP Strategic plan, programming arrangements and biennial budget* (Documento de Trabajo para la elaboración del Plan Estratégico PNUD 2008-2011).
- Prats, J.: "Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico", en C. Binetti y F. Carrillo (eds.): *Democracia con Desigualdad: una mirada de Europa hacia América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea, p. 28.
- Prats i Catalá, J. (2005): *De la Burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: Estudios Goberna INAP.
- Ramos, M. (coord.) (2005): *Evaluación Fondo Fiduciario España-PNUD para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en Centroamérica: Nicaragua, Guatemala y Programas Regionales*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Subdirección de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- Rodrik, D. (2004): *Rethinking Growth Policies in the Developing World*, Nueva York: Harvard University.
- Santiso, C. (2001), "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 8-9, mayo de 2001, Barcelona.
- Sendin Gutiérrez, J. C. (coord.): "África: entre la percepción externa y el proyecto emancipador", *Cuadernos BAK-KEAZ*, 64.
- SIDA (2004): *Political Parties and Democratic Assistance*, Evaluación 5/11, Estocolmo.
- Torre, J. C. (1998): *El Proceso Político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2000): *Informe especial 12/2000 sobre la gestión por la Comisión de las medidas de la Unión Europea en favor del desarrollo de los derechos humanos y la democracia en terceros países*, Luxemburgo.

Algunas **páginas web de interés**, sistemas de información y secciones de gobernabilidad de organismos multilaterales son:

Para un inventario de iniciativas en materia de gobernabilidad consultar METAGORA, OCDE: http://www.metagora.org/html/activities/act_inventory.html.

Para indicadores de gobernabilidad: World Bank Institute – Kauffmann, Kraay y Zoido-Lobaton: www.worldbank.org/wbi/governance/.



Transparency Internacional y el Índice de Percepción de Corrupción, Freedom House; International Country Risk Guide (ICRG). Un análisis detallado con referencias para consulta se encuentra en Arndt, C. y Oman, C (2006).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): www.undp.org/governance/.

Fundación Internacional Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP): www.fiiapp.org.

Fundación Carolina: www.fundacioncarolina.es.

Centro de Estudios Jurídicos (CEJ): www.cej.justicia.es.

GovernAsia, sistema de información sobre gobernabilidad en Asia: www.governasia.com.

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña: www.iigov.org.

Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE), del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): www.clad.org.ve.

Fundación para el Desarrollo Local en Centroamérica FUNDEMUCA: www.demuca.or.cr.

Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, CONFEDELCA: www.confedelca.org.

