

ESTRATEGIA DE
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA,
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
DESARROLLO INSTITUCIONAL
DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA
EL DESARROLLO

(Documento en proceso de maquetación)

INDICE

1. Presentación

2. Contexto general

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

3. Justificación de la Estrategia

- 3.1. Un concepto amplio de gobernabilidad democrática
- 3.2. Mejorar la coordinación
- 3.3. Obtener resultados a medio plazo

4. Marco de Intervención

- 4.1. Marco metodológico: objetivos, líneas estratégicas y pautas de intervención
- 4.2. Marco geográfico
- 4.3. Marco instrumental y de coordinación

5. Marco de Referencia

- 5.1. Marco normativo: un enfoque basado en derechos
- 5.2. Marco institucional internacional

6. Bibliografía y webs de interés

I. Presentación

La gobernabilidad es un concepto difícil de definir y operativizar. Los organismos internacionales, los institutos de estudio para el desarrollo, 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 tales 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, la estructura del poder. Y 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.

Y es que 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 en sí mismo de análisis, la gobernabilidad democrática, y consiste en adoptar un concepto común que sea útil para todos los actores y que sea 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” y que, hoy por hoy, empiezan 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 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 los ciudadanos, en particular de los más pobres”*.

De ahí que en el enfoque de gobernabilidad que adopta esta Estrategia nos remitimos 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, y eso tiene que ver directamente con la construcción de *ciudadanía* y la articulación de derechos, que es el enfoque adoptado en esta Estrategia. Y segundo, 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 que a pesar de presentar una formalidad democrática aparente, sus 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 mejorar 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 crucial 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 y sin ningún beneficio para la ciudadanía. Por eso es necesario mejorar la coordinación entre las instituciones españolas que hacen 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, y es orientar los instrumentos hacia la consecución de resultados en el medio plazo. Romper con las condiciones estructurales que provocan la exclusión no es tarea de un solo gobierno, pero en cambio sí puede serlo sentar pactos que perduren y hagan posible la erradicación de la pobreza. Los instrumentos pueden estar orientados para obtener también resultados en el mediano plazo en el ámbito local, de manera que si las condiciones institucionales en el nivel central o regional impiden que del apoyo de la cooperación internacional se obtengan resultados tangibles, sea 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 sus principales retos *operativizar* un concepto de diversos significados, establecer *prioridades* orientando hacia las mejores prácticas existentes y sentar *mecanismos para la coordinación* en aras de mejorar la coherencia de políticas. Y 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 que estén orientadas a dar legitimidad a los procesos que mejoran la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo de las instituciones.

II. 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. 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 (Department For International Development -DFID), o bien actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos, lo cierto es que este sector tan amplio recoge enfoques muy diversos.

El enfoque tradicional diría que un sistema político tiene un déficit de gobernabilidad cuando se produce una falta de confianza de los ciudadanos/as 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 *accountability* (responsabilidad) 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; o bien con un mayor enfoque en los valores, las pautas y organizaciones, así como las reglas de acción de los gobiernos; y también, 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.

Es esta, en definitiva, una perspectiva que 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. Pero 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 de los ciudadanos hacia 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. De ahí que 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.

¹ JOUVE, B. (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, M. S. (2005) "Good Governance Revisited", Harvard University, Nueva York

² "Fuertes bolsas 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, J. "Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico", en En BINETTI, C. y CARRILLO, F. (ed.) *Democracia con Desigualdad: una mirada de Europa hacia América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea. Washington. Pág. 28. Sobre Institucionalidad Informal, se ha generado recientemente un debate que ha sido reconocido en seno de la OCDE y del Banco Mundial: www.oecd.org/dac/governance/informalinstitutions

De esta manera, cualquier nuevo esfuerzo de acercamiento y fortalecimiento institucional es visto con desconfianza por parte de los ciudadanos y, por ende, por 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 los legislativos están constituidos en función de objetivos específicos y orientados hacia la finalidad de 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 desarrolladas. El sufragio universal no se introdujo en el Reino Unido sino hasta 1928, en Estados Unidos hasta 1965, en Suiza hasta 1971, desde la primera adopción que fue en Nueva Zelanda en 1907. Lo mismo ocurre para algunas instituciones del Estado de Bienestar (como el seguro médico) 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 en el medio plazo que sea capaz de abordar las causas que producen las desigualdades y la pobreza de hoy?

Todo estos elementos han empujado con fuerza un enfoque complementario, que debe actuar en paralelo al enfoque tradicional del fortalecimiento institucional, y es 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. El principal aporte 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 humanos.⁴

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. Este 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 es la posición que fue asumida en la Declaración del Milenio que 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 los ciudadanos a un camino hacia el desarrollo sostenible*, y en este sentido, existe

³ 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° 4. Octubre, Oxford

⁴ ABRAMOVICH, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile

⁵ 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, Colorado: Lynne Rienner

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 Comisión.⁶

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 ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio: 1) Apropriación, 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, 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 a las acciones por las cuales los donantes, son transparentes y colectivamente eficaces. 4) Gestión Orientada a Resultados y 5) Rendición de cuentas, significa un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, instaurando un proceso de revisiones de evaluación mutua.

2.2. Ciudadanía y Democracia

En el debate sobre la democracia se han destacado diversas corrientes de las cuales 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. Los ciudadanos utilizan este método para elegir a sus líderes, a la burocracia y a los políticos, 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 de la ciudadanía. Porque el sistema social y económico en muchos países sigue articulado sobre la base de la exclusión. Esto ha llevado a

⁶ COM 2006, 421 final, *Governance in the European Consensus on Development: Towards a harmonised approach within the European Union*, 30 de Agosto de 2006. Pág. 5

⁷ NUN, J. (2000) *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, México

⁸ Una muestra de este debate en España se puede encontrar en la revista Claves de la Razón Práctica: SARTORI, G. “En defensa de la representación política”, CLAVES N° 91; LAPORTA, F. “El Cansancio de la Democracia”, CLAVES 99; y GARGARELA, R. y OVEJERO, F. “Democracia Representativa y Virtud Cívica”, CLAVES N° 105.

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 un cierto grado de dimensión política, de políticas sociales y de componente participativo han quedado marginados de la corriente tradicional de gobernabilidad, la constituye 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 corrupción.⁹

TABLA II: DOS MODELOS COMPLEMENTARIOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

	DEMOCRACIA FORMAL	DEMOCRACIA DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS
DEMOCRACIA PRINCIPIOS	Fin y procedimientos Estabilidad y confianza	Medio y contenido sustantivo (ciudadanía) Legitimidad: el Estado social y democrático de derecho
ROL CIUDADANO RELACIONES	Pasivo Individuo – Gobierno (relación de intercambio)	Activo en todas las dimensiones Ciudadano – Estado (relación de derechos)

La tabla II presenta de manera sintética dos enfoques que no se plantean como dicotómicos, sino más bien complementarios, bajo los cuales encuadrar algunos conceptos que pueden clarificar 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 los ciudadanos han jugado, 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 esto debemos distinguir entre una

⁹ Indicadores desarrollados por el World Bank Institute –Kauffmann, Kraay y Zoido-Lobaton; Un análisis crítico de estos indicadores se encuentra en ARNDT, C. y OMAN, Ch. *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Centro de Estudios de Desarrollo, OCDE, 2006.

legitimidad formal y una *legitimidad sustantiva* de la autoridad estatal”¹⁰, 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. Porque hoy por hoy la gobernabilidad no se refiere a ningún régimen abstracto, sino específico, y éste es 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 sea 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 político.¹¹

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 tiene por objetivo 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 que haya sido tradicionalmente 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 son condiciones necesarias para que la cooperación pueda cumplir el papel subsidiario que le corresponde.

Pero 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.

En primer lugar, en relación a 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 una 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

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” PEREZ DÍAZ, V. (1993) *La primacía de la sociedad civil* Alianza Editorial, Madrid. Pág. 83

¹¹ O’DONNELL, g. (Ed.) (2004) *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Univ. of Notre Dame Press.

¹² TORRE, J.C. *El Proceso Político de las reformas económicas en América Latina*, PAIDOS, Buenos Aires, 1998.

¹³ *Ibid.* Pág.

potencial de gobernabilidad que encierra este epígrafe, si no es mediante las reformas institucionales y la construcción de capacidades¹⁴. Pero 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, el 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.

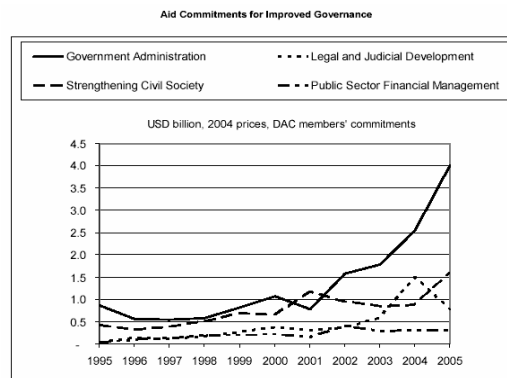
En segundo término, será preciso saber qué incentivos mueven a los políticos de un país determinado para iniciar políticas públicas que promuevan la cohesión: qué incentivos, motivaciones o convicciones, tienen los políticos para promover un sistema educativo público, un sistema sanitario o de pensiones, una política de empleo o 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.

Y, en tercer lugar, es necesario incentivar a la sociedad civil para participar 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* los elementos que guían ese interés. No obstante, como señala el CAD, es preciso estar alerta frente al riesgo de la proliferación de ONGs, 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 ONGs 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 o vivienda, o las que defienden los derechos de copropiedad 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 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 mismo.¹⁵

GRÁFICO 1: Compromisos para Mejorar la Gobernabilidad (CAD – OCDE)

¹⁴ Aquí pueden resultar de interés las recomendaciones establecidas en la guía de la OCDE, *The Challenge of Capacity Development: Working Towards good Practice*, 2006. También se está trabajando en un grupo específico Reforma Impositiva en el seno de la OCDE, un grupo 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*. En los contextos de inestabilidad, apertura de diálogo, procesos de concertación y exclusión social las organizaciones de mujeres han sido un factor de cambio social e institucional. Sus concepciones, demandas y quehacer han influido 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, 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 derechos.¹⁶

La importancia de la participación de las mujeres en el proceso de construcción de nuevas normas es crucial para no quedar una vez más excluidas en la nueva institucionalidad y 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 el *timing* de las reformas, las políticas o los programas de gobernabilidad democrática, el enfoque de género y el empoderamiento de la mujer debe insertarse desde los primeros momentos en los que se construyen las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas, articulando los intereses de género con los intereses 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 debe 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 equidad de género y el acceso de las mujeres a través de instituciones 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 en intersectorialidad en el diseño e implementación de todas las políticas

¹⁶ GUZMÁN, V. (2003) “Gobernabilidad Democrática y Género, una articulación posible”, CEPAL, Santiago de Chile

¹⁷ *Ibid.* Pág. 15

públicas. Es decir, además de promover la generación de espacios, legislación e 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, etc.).

Por otro lado, es preciso reconocer el diálogo social como una expresión de principio de pluralismo, elemento básico del sistema democrático, el que supone el compromiso de convivencia política entre los distintos sectores de pensamiento, de intereses y de composición social. Un sistema 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, equidad e integración. La libertad y autonomía se garantizan en la medida en que 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.

Un último punto, que además será abordado en los objetivos de esta Estrategia, es el tema de 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 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? Porque ya 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. Antes de eso, 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 retos y oportunidades. En el ámbito de la gobernabilidad democrática el reto es grande: en un contexto globalizado, el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular se vuelven 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 en el medio y largo plazo en términos de gobernabilidad democrática. Asumir esta postura significa aceptar 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 de acuerdo a un marco nacional que sea generador de nuevas políticas públicas. En estos espacios

nacionales y/o regionales debería potenciarse políticas que avancen en los procesos de integración regional.

Pero el margen es político, porque 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 gobernabilidad en otros ámbitos (como el de la igualdad de género y, en este caso, Pueblos Indígenas), y tenerlo siempre presente en la reducción de fracturas sociales, la definición del modelo de Estado, la creación y/o fortalecimiento de las instituciones y la promoción de la ciudadanía.

Y, por último, desde el punto de vista económico, la globalización no es lo mismo que la internacionalización, es decir la normalización de los procesos de trabajo, o la producción en masa de productos idénticos. La globalización se basa en la diversidad de los productos, la versatilidad de la demanda, el valor añadido creado por las actividades de investigación y desarrollo (I+D), la importancia de los contextos locales de producción como factor de competitividad, el cuestionamiento de los grandes grupos y la aparición de empresas-redes.¹⁸ Por tanto, en todos los aspectos el ámbito local está llamado a cobrar un mayor protagonismo y esta diversidad puede ser aprovechada en función de los objetivos de desarrollo.

Los problemas en el ámbito local también están cambiando. En mayor o menor medida, todos los informes sobre la pobreza y la desigualdad recurren sistemáticamente a señalar la brecha urbana y rural como una de las variables determinantes para el acceso a servicios básicos de educación, salud o infraestructuras. Pero a este desafío estructural se ha añadido una nueva tendencia: la urbanización como un proceso que se extiende a un ritmo especialmente rápido en los países en desarrollo. Según el Banco Mundial había en 1950 en todo el mundo 300 millones de personas que vivían en las ciudades. En el año 2000, esta cifra pasó a 1000 millones en los países desarrollados y a 2000 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: 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; el incremento de problemas de salud pública debido al aumento del consumo de drogas, VIH/SIDA y sobre todo la criminalidad; Los problemas raciales y étnicos no desaparecen, a pesar del desarrollo de una clase media urbana distinta a la élite nacional.

Esto trae como consecuencia una serie de demandas de intervención específica que saturan la agenda y producen crisis de gobernabilidad. En este sentido, las posibles soluciones que se plantean a este punto 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 mismas.¹⁹ Es decir, que muchas veces el crecimiento se ha alcanzado no porque existan condiciones ideales de

¹⁸ JOUVE, B. (2005), *Cuestiones sobre gobernanza urbana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona. Pág. 44

¹⁹ RODRIK, D. (2004) “Rethinking Growth Policies in the Developing World”, W.P. Harvard University

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 tener lugar en bajos niveles de desarrollo si las variables intermedias están presentes, sobre todo 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 confiable, el establecimiento de planes participativos orientados a fortalecer la cultura ciudadana y a resolver, de manera pacífica y concertada, los conflictos; la creación de infraestructura administrativa y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros; la rendición de cuentas, evaluación y 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 afectan.²¹

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

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

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

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 déficit 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 los actores de la sociedad civil, suponen el abandono de unos 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 en soporte informativo como de ficción que contribuyan a la cultura democrática de los países y la ciudadanía. Por ejemplo, la educación crítica en medios ya dispone

²⁰ DIAMOND, L. (1992), "Economic Development and Democracy Reconsidered", en *Reexamining Democracy*, Gary Marks y Larry Diamond (eds.), Sage, Newbury Park

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). BID, División de Modernización del Estado y Sociedad Civil. Departamento Regional de Operaciones 2. "Situación de Violencia en Centroamérica". 2003

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 del acceso a frecuencias radiofónicas y televisivas, a medios impresos y a Internet como canales comunicativos. Dado 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 equidad 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.

Algunos ejemplos de referencia que se pueden citar a título orientativo son portales de internet como “La iniciativa de comunicación”²² o la construcción de redes de cooperación internacional, como 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 los 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 rol 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 a la currícula formativa o a la realización de cualquier tipo de actividades de investigación, difusión y formativas que contribuyan a la formación 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, en muchos países, se han financiado campañas de educación y sensibilización social a través de medios de comunicación. 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 “pool” 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)

III. Justificación de la Estrategia

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 tienda a alejarse de las condiciones ideales de partida y busque reforzar las políticas que funcionan y 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 hacia 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 en el medio plazo, el papel de las políticas de equidad y de género en la transformación de la institucionalidad nacional y el establecimiento de nuevas reglas, los logros de la sociedad civil en la construcción de democracias o el papel que jueguen 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, esta búsqueda de una mejor relación entre el Estado y la sociedad, se refleja en la búsqueda de tres objetivos: (1) profundizar el régimen democrático (2) institucionalizar las normas y reducir las incertidumbres o, lo que es lo mismo, profundizar el Estado de Derecho, y (3) mejorar el rendimiento económico y social.

TABLA III: UN CONCEPTO AMPLIO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA²³

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 hacia 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 social, 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 conflictividad social mediante inclusión de derechos de minorías.

²³ DIAMOND, L., Citado por GUZMÁN V. (2003) “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”, CEPAL, Santiago de Chile. 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, y es 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 crítico encontrar espacios de coordinación en el ámbito nacional. Como se verá en el Capítulo dedicado al Marco de Referencia de esta Estrategia, existe una gran diversidad de actores en España que operan en el ámbito de la gobernabilidad democrática, ya sea en las administraciones públicas como en la sociedad civil. Pero existen 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 más amplias que tengan en cuenta también a distintos actores de la sociedad civil y sectores de la administración pública, no sólo a los gobiernos.

Por tanto, cada vez será más necesario 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 o la educación, el enfoque de la cooperación debería tender a ser cada vez más multisectorial. En la experiencia recogida por el 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, la conciencia del derecho, la demanda y 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 los ciudadanos y las barreras que tienen para lograr el acceso.

3.3. Obtener resultados a medio plazo

El tercer giro consiste en medir la efectividad de la asistencia internacional en base a 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. Pero son cada vez más quienes reconocen que de esta manera las agendas se vuelven interminables siendo preciso dar prioridad al modo en que cambian las instituciones y lo que hace posible esas dinámicas de cambio más que a las dificultades existentes²⁵. No es tan prioritario identificar las cosas que funcionan mal

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 ver 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, Nº 4. Octubre, Oxford; y

como aquellas que funcionan bien, diferenciando lo primario de lo secundario, el corto plazo del largo plazo.

Las prioridades necesariamente son distintas para cada país y también para cada ámbito geográfico, sea local, nacional o regional. 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 que sean sostenibles. Si las condiciones institucionales en el ámbito central o regional impiden que con el apoyo de la cooperación internacional no se ofrezcan resultados a la ciudadanía de hoy, es preciso cambiar la lógica de intervención y buscar cambios positivos para la ciudadanía en los municipios y las 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 a nivel local sin realizar acciones iniciales para incidir a nivel nacional en instituciones y políticas como descentralización, justicia, etc., lleva implícito el riesgo de no lograr una proyección más allá del ámbito local.

IV. Marco de Intervención

4.1. Marco metodológico

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.

Objetivos específicos

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 recetas internacionales, y quienes lo lograron fue porque no sólo realizaron reformas aisladas sobre el aparato estatal o sobre las instituciones políticas, sino también hicieron reformas integrales del modelo de desarrollo que tuvieron en cuenta las instituciones económicas y las variables socioculturales propias.

Esta relación necesaria del Estado, Mercado y 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 que hagan posible el desarrollo. Las Administraciones Públicas tienen, por tanto, una creciente importancia en el desarrollo y en la generación de cohesión social. La Estrategia de Cohesión Social del Consejo de Europa (2004) subraya la necesidad de clarificar y mantener el rol esencial del Estado y de otros cuerpos públicos en el área de políticas públicas sociales. El punto principal de atención, según el Consejo, deben ser 1) los sistemas de seguridad social, 2) los servicios sociales universales y 3) la asistencia social para quien más lo necesita.

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 proporcionar seguridad pública. Como consecuencia de esto se ha producido un aumento de la privatización de la seguridad, muchas veces sin control estatal, colocando en situación de desigualdad e indefensión a los ciudadanos/as que carecen de recursos económicos para obtener esos servicios privados y, por otro lado, aumentando 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 vaya 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.

Adicionalmente, es necesario subrayar la relación entre seguridad y derechos humanos. Para la cooperación española los derechos humanos son medidores de bienestar, son

indicadores de gobernabilidad, y el concepto de seguridad es el que se deriva del respeto a los derechos humanos. 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. 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 un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no solo 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 instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles.²⁶ En este sentido, para el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados y para que los funcionarios públicos no terminen siendo parte del propio conflicto deben contemplarse medidas para la selección de funcionarios públicos, 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 los ciudadanos. En este sentido, el acceso de los ciudadanos es prioritario en la función de garantía que ésta tiene 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 confiable 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 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).

Promover la descentralización y la participación ciudadana

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

²⁶ ABRAMOVICH, V. Ibid. Pág. 3

En esta perspectiva es donde 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 que debe ser reforzada 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 juegan un papel decisivo. Esta línea se presenta como una estrategia oportuna para la complementariedad con otros donantes.²⁷

Unido a esto, la fortaleza de la democracia depende mucho del papel que cumplen 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 prioritarios.²⁸ Un objetivo primordial del diálogo social es promover el logro de consensos y la participación democrática entre las principales partes interesadas en el mundo del trabajo. Las estructuras y los procesos 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 mayor protagonismo de la política local en todo el mundo ha 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 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.

²⁷ El Banco Mundial presentó en el GOVNET/CAD 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.

²⁸ 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 aquéllos 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

TABLA IV. RESUMEN DE OBJETIVOS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ACTUACIONES PRIORITARIAS

PRINCIPIOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LÍNEAS DE INTERVENCIÓN
ESTADO SOCIAL: OPORTUNIDADES A TRAVÉS DE ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS	Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social:	Promoción de la cohesión social Fomento del acceso a la justicia
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 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

Líneas Estratégicas y Actuaciones Prioritarias

Promoción de la cohesión social

- El fortalecimiento de las capacidades para la planificación y formulación de políticas inclusivas con enfoque de género, la implementación de reformas y profesionalización del servicio público que estén insertas en un amplio consenso, prioritariamente en los sectores de la salud, educación, la justicia, la fiscalidad y el empleo.
- Reforzar asistencia técnica en la administración pública para que el Estado tenga capacidad de realizar políticas activas y programas de transferencias de rentas para los más pobres como impulso de la cohesión social, prioritariamente, junto a la promoción de cambios a más largo plazo en las políticas impositivas.
- El apoyo a 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 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 equidad de género y la promoción de acciones positivas a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.
- El fomento del 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 los ciudadanos.

Fomento del acceso a la justicia

- Apoyo a 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 al ciudadano/a bajo 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 inmediatez y oralidad de los procedimientos en consonancia con el idioma.
- Apoyar medidas de eficiencia y agilización de procesos.
- Apoyar medidas para 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 judiciales pertinentes.
- Proteger los derechos de las minorías mediante la promoción de mecanismos para la coordinación de jurisdicciones.
- Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que promuevan el acceso gratuito a la justicia y que velen por la independencia del poder judicial.

Fortalecimiento de las instituciones públicas que velen por la seguridad jurídica y económica.

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

Fortalecimiento de instituciones públicas que velen por la seguridad ciudadana

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

La promoción y defensa de los derechos humanos

- Apoyo a las organizaciones públicas de defensa de los derechos humanos tales como las Procuradurías Generales o Procuradurías de Defensa de los Derechos Humanos.

- Apoyo a 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.
- Defensa de 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.
- Apoyo programas específicos para la población refugiada, desplazada o desmovilizada.

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 sociedad 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.
- Apoyo a 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.
- Apoyo a 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.
- Fortalecimiento de 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.

Descentralización y fortalecimiento de los entes locales

- Fortalecimiento del 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.
- Planificación y gestión de 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.
- Apoyo para el establecimiento de marcos legales que garanticen y regulen la descentralización en todos los niveles de descentralización subestatal, 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.
- Apoyo a los procesos de sostenibilidad financiera de los entes locales.

Cruce sectorial con prioridades horizontales

Objetivos Estratégicos Gobernabilidad	Género	Sostenibilidad Medioambiental	Respeto diversidad cultural	Derechos Humanos	Lucha contra la pobreza
<p>Administración pública para la cohesión social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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. - Fortalecimiento de 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 equidad de género. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las capacidades para la planificación y formulación de políticas sociales (prioritariamente en los sectores de la salud, vivienda, obras públicas, educación) que incorporen la visión de sostenibilidad medioambiental. - Creación y/o fortalecimiento de instituciones (o dependencias dentro de estas) para la atención específica de la sostenibilidad medioambiental. - Fortalecimiento de la relación interinstitucional e interministerial para la incorporación de la visión estratégica de sostenibilidad medioambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las capacidades para la planificación y formulación de políticas sociales (prioritariamente en los sectores de la salud, educación, la justicia, la fiscalidad y el empleo) que incorporen la visión y necesidades específicas de los grupos étnicos. - Formación y creación de incentivos para el acceso de miembros de grupos étnicos a las instituciones públicas que diseñan estas políticas. - Creación y/o fortalecimiento de instituciones para la atención específica de los grupos étnicos (incluyendo la defensa de sus expresiones culturales). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de conocimientos y capacidades en las instituciones públicas en materia de DD.HH. - Fortalecimiento de la relación interinstitucional e interministerial para la incorporación de la visión estratégica de derechos humanos, políticos, sociales, económicos y civiles. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 basales e indicadores (Instituto Nacional de Estadística, etc.). - Fortalecimiento de las capacidades para la planificación y formulación de políticas sociales (prioritariamente en los sectores de la salud, vivienda, obras públicas, educación, empleo) que incorporen la visión de lucha contra la pobreza. - Fortalecimiento de la relación interinstitucional e interministerial para la incorporación de la visión estratégica de lucha contra la pobreza. - Mejora de la capacidad de recaudación tributaria, con el fin de garantizar al Estado recursos para la inversión social.
	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar medidas para reconocimiento médico forense, especialmente en los casos de maltrato infantil y agresiones sexuales, con el fin de poder tipificar las lesiones y realizar las investigaciones judiciales pertinentes. - Fortalecer la capacidad de los cuerpos de seguridad para atender los delitos contra las mujeres y llevar registros específicos adecuados. - Promover la incorporación de las mujeres a los cuerpos de seguridad. - Emisión de legislación específica 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la capacidad de los organismos de seguridad para accionar en delitos contra el medio ambiente. - Tipificación en el Código Penal de delitos contra el medio ambiente. - Fortalecimiento de la capacidad de los organismos de justicia para sancionar delitos contra la sostenibilidad medioambiental. - Suscripción de tratados y/o convenios internacionales favorables para la defensa de los derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación a cuerpos de seguridad sobre características de los grupos étnicos. - Integración de miembros de los grupos étnicos en los cuerpos de seguridad (a todo nivel), especialmente en las zonas en donde hay presencia mayoritaria de estos grupos. - Legislación específica que a favor de la diversidad étnica y cultural. - Juzgados próximos, asistencia legal efectiva, procesos acorde al idioma. - Institucionalización de formas propias de impartir justicia. - Acceso de integrantes de grupos étnicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Formación y capacitación a los cuerpos de seguridad del Estado (incluyendo al Ejército) en Derechos Humanos. - Crear y/o fortalecer dependencias específicas en los cuerpos de seguridad del Estado para atender amenazas y/o agresiones contra defensores/as de los DD.HH. - Fortalecimiento de las instituciones de justicia para la aplicación de legislación favorable a los DD.HH. - Firma de tratados y/o convenios internacionales para la defensa de 	<ul style="list-style-type: none"> - Extensión de la seguridad ciudadana a los núcleos de población (urbana y rural) en situación de pobreza. - Revisión del marco legal para garantizar la regularización de la propiedad privada y comunitaria, especialmente en temas de tierras y vivienda. - Garantizar el acceso pronto y efectivo a la justicia de la población en situación de pobreza (Defensorías públicas, etc.). - Suscripción de tratados y/o convenios internacionales de derechos humanos relacionados con

<p>Seguridad pública, acceso a la justicia y derechos humanos</p>	<p>para promover la equidad de género y evitar la violencia contra las mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las instituciones de justicia para la aplicación de leyes a favor de las mujeres (Defensorías de la mujer, Juzgados de familia, etc.). - Apoyo a las organizaciones que velan por los derechos humanos de las mujeres. - Suscripción de tratados y/o convenios internacionales favorables a los derechos humanos de las mujeres. 	<p>vinculados a la sostenibilidad medioambiental.</p>	<p>a las diferentes instituciones (Juzgados, etc.) y en los diferentes niveles.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación y/o mejora de los mecanismos que garanticen la protección y el reconocimiento de los derechos de propiedad de los grupos étnicos (incluyendo la propiedad comunal) como los sistemas de notariado y registros públicos (civiles, mercantiles y registros de la propiedad). - Capacitación y formación a liderazgo y población sobre derechos humanos (en general y específicos). - Apoyo a la creación y/o fortalecimiento de organizaciones que velen por la defensa de los derechos humanos de los grupos étnicos. - Suscripción de tratados y convenios internacionales favorables para la defensa de los derechos humanos de los grupos étnicos. 	<p>los DD.HH y adecuación de las legislaciones nacionales a esos compromisos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de espacios supranacionales para la defensa de los DD.HH. - Fortalecimiento de organismos e instituciones públicas para la promoción y defensa de los DD.HH (Procuradurías, etc). 	<p>la lucha contra la pobreza.</p>
<p>Descentralización y participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de organizaciones de mujeres. - Incorporación de 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. - Propiciar acciones que faciliten la participación de las mujeres en los procesos de elecciones (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 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculación entre políticas de descentralización y fortalecimiento del poder local en comunidades y regiones con presencia significativa de grupos étnicos. - 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 de su identidad. - Acceso de los grupos étnicos a los medios de comunicación. - Propiciar acciones que faciliten la participación de los grupos étnicos en los procesos de elecciones (Documentación/Registro, Mesas de votación móviles, mejora de vías de acceso, etc.). - Formación y capacitación de su liderazgo político. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las capacidades locales (municipales, departamentales) para la promoción y defensa de los DD.HH. - Fortalecimiento de la comunicación y coordinación entre instituciones centrales y descentralizadas que trabajan en DD.HH. - Sensibilización y capacitación a líderes y población sobre DD.HH. - Creación y/o fortalecimiento de organizaciones sociales que trabajan el tema de DD.HH. - Descentralización de organismos e instituciones públicas que velan por la observancia de los DD.HH (Procuraduría de los DD.HH, 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - Democratización de los espacios locales de planificación del desarrollo (municipales, departamentales) para que incorporen 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 departamentales 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 públicas 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

	<p>de decisión política.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el acceso de las mujeres a instituciones y espacios relacionados con los partidos políticos (Registro ciudadano, Tribunal Electoral, etc.). - Apertura y/o fortalecimiento de espacios de encuentro ente organizaciones políticas culturalmente diversas (especialmente para la concertación en temas como identidad nacional, proyecto de país, etc.). 	<p>actuaciones se incluyen también el apoyo a los mecanismos de gestión mancomunada de los servicios municipales, especialmente del agua y saneamiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento y promoción de organizaciones políticas propias. - Facilitar el acceso de integrantes de grupos étnicos a instituciones y espacios relacionados con los partidos políticos (Registro ciudadano, Tribunal Electoral, etc.). - Apertura y/o fortalecimiento de espacios de encuentro ente organizaciones políticas culturalmente diversas (especialmente para la concertación en temas como identidad nacional, proyecto de país, etc.). 		<p>las Universidades, de forma que haya extensiones que permitan la formación del recurso humano a nivel departamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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.). - Apertura y/o fortalecimiento de espacios de encuentro entre partidos políticos para el diseño de políticas consensuadas de lucha contra la pobreza. - 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.
--	---	---	--	--	--

Pautas de intervención

- Mejorar la gobernabilidad implica involucrarse con otras instituciones además de 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, los Partidos y Sindicatos, los Medios de Comunicación, los Entes Locales y 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.
- 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 fiscalidad y la justicia, prioritariamente. De poco sirve crear nichos de calidad en un sistema que, en su conjunto, está deslegitimado. La prioridad de la reducción de las desigualdades sociales y lucha contra la pobreza exige intervenir en todos los niveles y no en sectores específicos.
- El reconocimiento de la **heterogeneidad** y de 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 étnicas.²⁹
- El fomento de 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 y Desarrollo (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 el cual adicionalmente contribuye a tener efectos sobre la integración regional.

4.2. 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 en el medio y largo plazo con actuaciones aisladas, pone 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, armonización y complementariedad de políticas. En este sentido, serán tomadas en consideración las líneas estratégicas definidas por la Unión Europea que se derivan de la Comunicación de la Comisión Europea 2006 “La

²⁹ Esta es una recomendación también recogida en los documentos de trabajo preparativos de la nueva Estrategia PNUD 2008 - 2011. *UNDP strategic plan, programming arrangements and biennial budget*, 16.01.2007

Gobernabilidad en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo”, aprobada por el Consejo de Ministros de la UE 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 política³⁰. 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.

- 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 el desarrollo sostenible. En este sentido, es prioritario apoyar las líneas de (1) promoción de la democracia representativa, participativa y el pluralismo, y (2) el acceso a la justicia. Serán líneas estratégicas complementarias (1) el fomento de los sistemas públicos de seguridad jurídica y económica, (2) la descentralización y el fortalecimiento de los entes locales y (3) la promoción y 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 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 (1) el fortalecimiento de la administración pública para la cohesión social y (2) la promoción de los mecanismos públicos para el fortalecimiento de la seguridad

³⁰ ALBERDI, J. y BIDAURRAZAGA, E. (2002), “Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral”, Cuadernos de Trabajo HEGOA, n° 34, Bilbao

ciudadana, especialmente en aquellos aspectos que fortalecen la integración mediante programas y políticas regionales. Se contemplan como líneas complementarias (1) la promoción de la democracia participativa y el pluralismo político (2) el fomento del acceso a la justicia y (3) la promoción y defensa de los derechos humanos.

- Los instrumentos temáticos como la Iniciativa Europea de Democratización y Derechos Humanos pueden jugar un papel importante que permitan fortalecer la sociedad civil y los procesos de diálogo en curso en **Asia**. En este sentido la estrategia de la Unión Europea y de España puede respaldar los compromisos actuales de la OSCE. Los temas relacionados con la gestión pública en sectores como 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, serán prioritarios (1) el fortalecimiento de los instrumentos de Derechos Humanos y (2) la línea estratégica de fortalecimiento de la cohesión social.
- 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 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. Respecto a este criterio se analizan a continuación los diferentes Documentos Estrategia País de la Cooperación Española que han seleccionado entre sus objetivos prioritarios el sector de Gobernabilidad Democrática.

TABLA V. PAÍSES PRIORITARIOS EN CUYOS DOCUMENTOS ESTRATEGIA PAÍS (DEP) SE HA SELECCIONADO COMO OBJETIVO PRIORITARIO EL SECTOR 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 DGCAAE0, 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, PAZ Y SOLID., 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 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:	
Cabo Verde	1	Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos:	Programas/Proyectos y Asistencia técnica DGCAEAO, Proyectos SGCMYH, Comunidad Autónoma de Canarias (ONGD) y CCAA Directa (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, Comunidades Autónomas
		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), Comunidades Autónomas 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	DGCAEAO, 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	LE 1.a. 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 Andaluza, Organizaciones Empresariales (30%), Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Consejo General del Poder Judicial, programa conjunto AECEI, 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 Comunidades Autónomas, Asistencias Técnicas Ministerio de Administraciones Públicas, Proyectos ONGD, Asistencias técnicas INAP, FEMP, Congreso 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:	

Marruecos	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político	Convenios y Proyectos DGCAAE0, SGCMYH, Comunidades Autónomas y Entes Locales, Ministerio de Justicia, Ministerio de Interior, DG 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 DGCAAE0, SGCMYH (Fondo Global, Convenio y Proyecto), Comunidades Autónomas 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:	DGCAAE0, ONGD a través de SGCMYH, Comunidades Autónomas y Entes Locales, Asistencias técnicas de profesionales y empresas, Ministerio de Economía y Hacienda, ONGDS fondos propios
	2	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político	
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	
Nicaragua	1	Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político	Proyectos y Programas DGIBEROAMÉRICA, SGCMYH, Proyectos Comunidades Autónomas, Fundaciones Partidos Políticos, Asistencia Técnica y formación 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 DGIBEROAMERICA, PNUD y OIT (SGCMYH) Convenios y Proyectos SGCMYH, Posibles actuaciones multilaterales PNUD y CIDH de la OEA, Comunidades Autónomas 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, 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:	
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
		Fortalecimiento del Estado de Derecho.	

		Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos:	Sociales (Diálogo Social), Ministerio de Justicia, Ministerio de Medioambiente, 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, CGPJ, Universidades.
República Dominicana	1	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	Proyectos y Programas DGIBEROAMÉRICA, SGCMYH, Gabinete Técnico, Gobierno de Navarra, Comunidad de Madrid, FILAPP, Proyectos Comunidades Autónomas, Fundaciones Partidos Políticos, Asistencia Técnica y formación 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 Comunidades Autónomas (Directa)
Territorios Palestinos	1	Fortalecimiento del Estado de Derecho.	DGCAAE0, SGCMYH, Ministerio del Interior, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Comunidades Autónomas 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)

4.3. Marco instrumental y de coordinación

Instrumentos

Tal y como establece el Plan Director “La selección de los instrumentos y el equilibrio entre la cooperación directa y la llevada a través de OOII serán resultado del análisis de las necesidades de cada país, determinadas mediante el diálogo entre el gobierno y otros actores implicados (donantes, OOII y sociedad civil) y fijadas en las correspondientes estrategias país”. No obstante, desde esta Estrategia es necesario señalar algunas pautas en relación a 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. 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 que han de ser abordados. También han de ser *concretos* en sus objetivos y resultados esperados, 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 valorará especialmente las iniciativas de programación *plurianual*.

La Declaración de París establece un nivel de compromisos a cumplir por parte de 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 que los países socios ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinen acciones de desarrollo. 2) Alineamiento, 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 a las acciones por las cuales los donantes, son transparentes y colectivamente eficaces. 4) Gestión Orientada a Resultados y 5) Rendición de cuentas, 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 UE. La metodología, la experiencia acumulada y la capacidad de gestión de la Fundación FIIAPP, ha 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 gobierno de España. Esta capacidad de movilización del servicio público ha incluido también a las Comunidades Autónomas, 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 UE, aplicando las pautas de intervención que se especifican en la sección III, epígrafe 3.1.5 de esta Estrategia -intervenciones más amplias, reformas integrales, heterogeneidad y diversidad, uso de las TICs (e-twinning), cooperación sur-sur. Adicionalmente, igual que ocurre con las **asesorías técnicas**, no puede obviarse la importancia de las Universidades como fuente de recursos intelectuales y técnicos para la formulación y/o 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 parezcan 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. 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 en forma bilateral o multilateral 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.

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 y también 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 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 dado el hecho de que es difícil que se diseñen y ejecuten 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. Así mismo, 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 ONGs 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 jugado otras instituciones o servicios de la administración pública. Precisamente es este un aspecto que debe tomar una relevancia mayor porque las ONGs, las asociaciones o las fundaciones de partidos y sindicatos, las organizaciones de mujeres, 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 en el corto plazo un proceso de cambio social. Este instrumento debe ser manejado 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 deuda y, 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.

Marco para 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 Comunidades Autónomas ha cobrado también una nueva dimensión y debe ponerse de relieve en cualquier estrategia de cooperación, pero 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 y 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 Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, entre otros.

De modo que es importante, de cara a 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, 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 en la óptica 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. Varios programas sectoriales han sido diseñados y están puestos 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 hacen cooperación y de los Fondos de Solidaridad junto a la Administración Central 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 mas 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 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. Adicionalmente, el servicio que presta a todas las administraciones públicas involucradas en el sector y que realizan actividades de cooperación internacional (incluyendo las Administraciones Autonómicas) 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 a 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 Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), en la gestión de conocimiento y promoción de buenas prácticas en lo relativo a sector de la gobernabilidad democrática. En el ámbito de la ejecución, la FIIAPP 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.

Por último, las **Universidades, ONGs, Fundaciones de partidos, los Centros de Estudios, las organizaciones empresariales, sindicales y de la economía social**, en el ámbito de la gobernabilidad, los derechos humanos, la descentralización y 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 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 investigación y el desarrollo (I+D), haciendo de la cooperación española en el sector de la gobernabilidad democrática un ámbito de calidad y prestigio reconocido internacionalmente.

ESTRATEGIA DE GOBERNABILIDAD - MARCO PARA COORDINACIÓN DE ACTORES

PRIMER NIVEL: PLANIFICACIÓN Y DISEÑO			SEGUNDO NIVEL: EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO			
DGPOLDE (Apoyada por FIIAPP, AECID y otros actores)			AECID			
OBJETIVOS		ACTORES MULTILATERALES	ACTORES Cooperación Española	OBJETIVOS	SECTORIAL AECID (SEDE)	TERRENO AECID (OTCS)
MESAS SECTORIALES	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA COHESIÓN SOCIAL	Grupo de Trabajo Tax and Accountability OCDE, SEGIB y Cumbre UE - FONDO GOVERNABILIDAD PNUD (Africa), PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO PNUD (Africa)	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Ministerio de Economía, Instituto de Estudios Fiscales, Instituto Nacional de Estadística, Agencia Española de Administración Tributaria, Intervención General del Estado, Tribunal de Cuentas, CEDDET, Agencia Española de Protección de Datos, Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, Comisión Nacional de la Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Tribunal de Defensa de la Competencia, Comisión Nacional de Mercado de Valores, Consejo Económico y Social, CEOE, UGT, CCOO, CEPES, Programa EUROsociAL	PLANES OPERATIVOS Y MODELOS DE GESTIÓN	Definición de Programas en el sector Cohesión Social	PROGRAMAS PAÍS Y PROGRAMAS REGIONALES
	SEGURIDAD PÚBLICA, ACCESO A LA JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	Grupo de Trabajo Derechos Humanos OCDE, Grupo UE - IDHR, FONDO GOVERNABILIDAD PNUD (América Latina), Fondo OEA (América Latina), Conferencia de Ministros de Justicia de Países Iberoamericanos	Ministerio de Justicia, Fiscalía General del Estado, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Colegio de Abogados, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Consejo General del Notariado, Consejerías de Justicia de Comunidades Autónomas, Defensor del Pueblo, Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad - Guardia Civil y Policía Nacional - DG Instituciones Penitenciarias), ONGs Derechos Humanos, Cortes Generales, Oficina de Derechos Humanos del MAEC		Definición de Programas en el sector Justicia	PROGRAMAS PAÍS Y PROGRAMAS REGIONALES

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Grupo de Donantes En Gobernabilidad Local y Descentralización UE / KFW, otros. FONDO GOBERNABILIDAD PNUD	Programa Municipia, Ministerio de Administraciones Públicas (DG Administración Local), Ministerio de la Presidencia (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), Fundaciones de Partidos Políticos con representación parlamentaria, Cortes Generales, Jura Electoral Central, Ministerio del Interior de España- DG de Política Interior, Ministerio de la Presidencia (Secretaría de Estado con las Cortes, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Oficina del Censo Electoral)	Definición de Programas en el Sector Descentralización y Participación Ciudadana (Por ejemplo: POGRAMA MUNICIPIA)	PROGRAMAS PAÍS Y PROGRAMAS REGIONALES
EVALUACIÓN				

V. Marco de Referencia:

5.1 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 reconocer que ellos son 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 conductas.³¹ El principal aporte 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 sobre 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% han 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 respetar, proteger y cumplirlos en sus políticas y toma de decisiones. Las instituciones nacionales tales como los Parlamentos, Defensores del Pueblo, así como las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel vital para supervisar la implementación de los derechos humanos y hacer responsables a los gobiernos.

TABLA VII. 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

³¹ ABRAMOVICH, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile

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

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 los 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 democráticos 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 de ser respetuosa con el principio de soberanía.

Desde la perspectiva de la Declaración del Milenio, es imprescindible no perder de vista un enfoque más amplio desde la cual contemplarlos, y en particular en lo que se refiere a la equidad, cohesión social y gobernabilidad democrática. El Plan Director 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 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 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 y en la Estrategia Sectorial correspondiente, es necesario contemplarla desde un enfoque inclusivo de cohesión social y mejora de la equidad, con la participación activa de la población, como eje sustantivo en el avance hacia una mejor gobernabilidad democrática; enfoque con el cual 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 80, 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 garantizadoras de 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 período 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 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 equidad 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 organizaciones no gubernamentales 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 refuerzo de la sociedad civil y 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 a 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 es recientemente ampliado en la Comunicación sobre Gobernabilidad en el Consenso Europeo de Desarrollo (COM 2006) 421 que tenía 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 ACP en función de su buen rendimiento en gobernabilidad e introducir un sistema de indicadores para la programación de los FED³².

Un concepto más amplio de gobernabilidad como el que se propone en la Comunicación 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 garantía universal de los derechos humanos. Los objetivos de esta Comunicación que inicialmente fue formulada para los países ACP se extienden a otras regiones, tal y como quedó manifiesto en el artículo 1 de las conclusiones del Consejo.

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. En 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.

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 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.

³² 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*.

Existe por tanto en el Plan Director 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 permite orientar esta estrategia en el sentido de la recomendación realizada por el CAD y de la política europea definida en la Comunicación 2006, buscando un modelo de gobernabilidad democrática que responda a las necesidades reales de los ciudadanos 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 se habrá duplicado en un 55% respecto a 2004 la ayuda destinada en el capítulo de Gobierno y Sociedad civil. Esto significa un 12,29% del total de la AOD (Contribuciones distribuibles sectorialmente).

Tabla VIII. Distribución de la AOD bilateral bruta por sectores CRS, vinculados a sector Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional

Sectores CAD	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a	variación 06 - 01	2006 / 2001 (%)
151 Gobierno y sociedad civil, no especificado	44.337.288	62.570.876	59.767.813	74.995.687	95.963.199	130.253.369	85.916.081	193,78%
15110 Política / planificación económica y de desarrollo	907.013	1.297.702	5.842.440	7.352.708	9.898.794	23.471.029	22.564.016	2487,73%
15120 Gestión financiera sector público	683.521	459.712	904.593	709.113	593.803	3.133.617	2.450.096	358,45%
15130 Desarrollo legal y judicial	2.392.441	3.481.573	3.719.055	6.741.991	2.867.406	5.323.415	2.930.974	122,51%
15140 Administración pública	16.225.522	23.733.336	20.670.809	24.038.940	29.931.123	16.764.699	539.177	3,32%
15150 Fortalecimiento sociedad civil	5.008.119	17.110.103	13.950.398	16.689.474	17.569.130	33.266.649	28.258.530	564,25%
15161 Procesos electorales	953.265	404.150	50.000	420.515	2.552.588	2.662.005	1.708.740	179,25%
15162 Derechos humanos	6.664.253	4.993.110	5.298.067	5.766.872	6.122.571	10.969.733	4.305.479	64,61%
15163 Desarrollo libertad de información	215.540	252.989	546.747	675.760	868.016	366.649	151.109	70,11%
15164 Organizaciones e Instituciones para la igualdad de las mujeres	11.287.612	10.838.201	8.785.705	12.600.315	25.559.768	34.295.572	23.007.960	203,83%
152 Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad	34.788.284	32.949.445	31.547.107	33.907.055	16.036.112	18.941.307	15.846.977	-45,55%
15210 Gerencia y reforma del sistema de la seguridad	0	0	0	0	244.403	1.634.063	1.634.063	-
15220 Prevención de conflictos	0	0	0	0	7.819.390	7.009.199	7.009.199	-
15230 Procesos de consolidación de la paz tras conflictos (NNUU)	33.403.914	31.473.429	30.528.927	33.871.055	7.182.093	7.206.556	26.197.358	-78,43%
15240 Desmovilización y control de la prolif. armas ligeras (SALW)	600.000	45.250	0	0	81.888	4.967	-595.033	-99,17%
15250 Retirada minas antipersonas	784.370	1.430.766	1.018.180	36.000	255.486	2.237.835	1.453.464	183,30%
15261 Niños soldados: prevención y desmovilización	0	0	0	0	452.852	848.687	848.687	-
160 Otros servicios e infraestructuras sociales	18.765.002	23.437.639	27.161.836	26.373.575	32.045.282	38.554.897	19.789.895	105,46%
16010 Seguridad social / servicios sociales	13.772.435	16.862.228	12.226.325	14.868.818	16.538.616	18.315.116	4.542.682	32,98%
16020 Política de empleo y gestión administrativa.	4.715.887	6.189.855	14.001.027	10.838.458	13.792.004	16.857.025	12.141.138	257,45%
16030 Política de vivienda y gestión administrativa	276.680	385.555	934.484	666.300	1.714.662	3.382.755	3.106.075	1122,62%
Otras políticas	19.431.559	21.149.550	28.264.156	64.087.660	56.565.146	74.831.706	55.400.147	285,10%
21010 Política transporte y gestión administrativa.	1.294.667	1.643.652	63.336	7.164.494	97.797	1.689.106	394.439	30,47%
22010 Política de comunicaciones y gestión administrativa.	0	36.060	129.390	41.526	1.867.696	361.862	361.862	-

23010	Política energética y gestión administrativa.	350.090	198.000	588.979	328.405	152.815	0	-350.090	-100,00%
24010	Política financiera y gestión administrativa.	302.910	0	287.025	14.722.387	2.314.529	730.827	427.917	141,27%
31110	Política agraria y gestión administrativa.	1.072.473	49.920	403.166	65.407	736.072	5.014.097	3.941.624	367,53%
31210	Política forestal y gestión administrativa.	0	0	102.478	60.086	86.978	426.474	426.474	-
31310	Política pesquera y gestión administrativa.	1.323.402	162.518	1.169.657	2.881.141	2.493.800	3.633.261	2.309.859	174,54%
32110	Política industrial y gestión administrativa.	796.341	121.800	1.403.024	988.626	1.458.334	812.302	15.961	2,00%
32210	Política minera y gestión administrativa.	0	60.000	60.000	0	125.000	0	0	-
32310	Política construcción y gestión administrativa.	1.376.358	520.820	0	3.941.434	389.261	1.392.641	16.283	1,18%
33110	Política comercial y gestión administrativa.	52.644	180.304	439.844	661.172	789.032	182.428	129.784	246,53%
33210	Política turística y gestión administrativa.	2.358.651	2.428.858	2.546.841	4.491.535	4.477.570	6.603.236	4.244.585	179,96%
41010	Política medioambiental y gestión administrativa	2.064.822	3.410.023	4.132.364	8.174.394	9.399.380	11.816.679	9.751.857	472,29%
11110	Política educativa y gestión administrativa	4.805.286	6.299.438	10.646.799	8.225.921	19.467.151	17.894.349	13.089.063	272,39%
12110	Política sanitaria y gestión administrativa	3.129.066	5.209.762	4.821.732	9.851.402	7.219.691	11.789.550	8.660.484	276,78%
13010	Política sobre población y gestión administrativa	24.040	0	127.311	67.172	111.644	1.967.701	1.943.661	8084,95%
14010	Política recursos hidrológicos y gestión administrativa	480.810	828.396	1.342.211	2.422.558	5.378.396	10.517.193	10.036.383	2087,39%
TOTAL GENERAL		117.322.133	140.107.510	146.740.913	199.363.977	200.609.739	262.581.278	145.259.145	123,81%

DGPOLDE, marzo de 2007

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	<p>Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Art. 3 – Objetivos, Art. 4 – Prioridades</p> <p>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</p> <p>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</p>	
ARAGÓN	Ley Cooperación al Desarrollo 10/2000 de 27 de diciembre. Art. 2 – Principios y criterios, Art. 3 – Objetivos, Art. 7 – Prioridades, Art. 15 – Funciones	<p>I Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004-2007</p> <p>I Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2005</p>
ASTURIAS	Decreto 204/2003, de 2 de octubre, de atribuciones, organización y funcionamiento de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo. Art. 2 – Naturaleza y fines	Plan Cuatrienal de Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007 (Anteproyecto)
BALEARES	Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo. Exposición de motivos, Art. 3 – Valores que fundamentan las actuaciones de cooperación para el desarrollo, Art. 9 – Prioridades sectoriales, Art. 11 – Prioridades transversales, Art. 18 – Instrumentos de la cooperación para el desarrollo, Art. 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. Art. 3 – Requisitos de los proyectos de cooperación y de las microacciones, Art. 4 – Requisitos de las acciones de sensibilización, Artículo 10 – Baremo	
CASTILLA Y LEÓN	<p>DECRETO 56/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León</p> <p>Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León</p> <p>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</p> <p>Resolución de 30 de diciembre de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se</p>	

	<p>convocan ayudas para la Cooperación al Desarrollo para el año 2005</p> <p>Ley de Castilla y León reguladora de la cooperación al desarrollo. 10.10.2006</p>	
CASTILLA-LA MANCHA	<p>Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Art. 2 – Principios inspiradores, Art. 3 – Prioridades de Actuación, Art. 5 – Modalidades, Art. 6 – La Educación para el Desarrollo y la Sensibilización de la sociedad castellano-manchega</p> <p>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</p> <p>Decreto 247/2004, de 31 de agosto, de organización, composición y funcionamiento del Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo</p>	
CATALUÑA	<p>Ley de Cooperación 26/2001, de 31 de diciembre. Art. 3 – Valores</p> <p>Decreto 201/1995, de 11 de julio, de creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo</p> <p>Ley Catalana de Fomento de la Paz, aprobada el año 2003.</p>	<p>Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007 - 2010</p> <p>Plan Anual 2006 y 2007 (Plan Anual 2008 en fase de aprobación)</p> <p>Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004</p>
COMUNIDAD VALENCIANA	<p>Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación al Desarrollo</p>	<p>Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007</p> <p>Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo de la Generalitat Valenciana 2005</p>
EXTREMADURA	<p>Ley de Cooperación 1/2003, de 27 de febrero. Art. 1 – Objeto y ámbito de aplicación, Art. 3 – Áreas preferentes de actuación</p>	<p>Plan Director 2004-2007</p> <p>Plan Anual 2005</p>
<u>GALICIA</u>	<p>http://cooperaciongalega.org/index.php?id=38&i18n=1</p>	
LA RIOJA	<p>Ley de Cooperación para el Desarrollo 4/2002, de 1 de julio. Art. 2 – Principios rectores, Art. 7 – Prioridades sectoriales</p>	<p>I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2004-2008</p>
MADRID	<p>Ley de Cooperación 13/1999, de 29 de abril. Art. 3 – Áreas de actuación preferente</p>	<p>Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005-2008</p> <p>Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2001-2004</p> <p>Plan Estratégico de Actuación en Educación para el Desarrollo, Comunidad de Madrid 2003-2006</p>
MURCIA	<p>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 organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la ejecución de proyectos de cooperación internacional al desarrollo y acciones de educación y sensibilización para el desarrollo. Art. 11 – Criterios de valoración</p> <p>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 organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la ejecución de proyectos de ayuda de emergencia</p> <p>Borrador del Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad</p>	<p>Plan Director Regional de la Cooperación en la Región de Murcia (En proceso de elaboración)</p>

	Autónoma de la Región de Murcia (En proceso de tramitación)	
NAVARRA	<p>Ley Foral de Cooperación al Desarrollo 5/2001, de 9 de marzo. Exposición de motivos, Art. 2 – Objetivos de la cooperación, Art. 3 – Principios rectores, Art. 6 - Prioridades sectoriales</p> <p>Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación al desarrollo</p> <p>Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo</p> <p>Decreto Foral 92/1992, de 9 de marzo, de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo</p> <p>Decreto Foral 100/2002, de 13 de mayo, por el que se desarrolla el Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo</p>	Programa de Cooperación Internacional al Desarrollo y Objetivos 2005
PAÍS VASCO	Proyecto de Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Art. 1 – Objeto de la Ley, Art. 3 – Principios orientadores de la política de cooperación para el desarrollo, Art. 4 – Objetivos de la cooperación para el desarrollo, Art. 5 – Prioridades sectoriales, Art. 7 – Valores transversales en las actuaciones de cooperación al desarrollo	Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 (Borrador)

5.2 Marco institucional internacional

UNION EUROPEA: Democratización y Derechos Humanos	
Documentos y Estrategias más recientes	Enfoques y líneas de intervención
<p><i>Comunicación de Democratización, Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos y Buen Gobierno (UE, 1998).</i></p> <p><i>Comunicación sobre Gobernabilidad y Desarrollo, COM (2003) 615</i></p> <p><i>Comunicación sobre Gobernabilidad en el Consenso Europeo de Cooperación COM (2006) 421 final</i></p> <p><i>Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (UE, 2007-2013).</i></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.</p>
CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
<i>Capacidades específicas de gobernabilidad</i>	<p>En la Dirección General de Desarrollo hay dos personas con un mandato específico y responsables directas de gobernabilidad</p> <p>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</p>
<i>Transversales</i>	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. Si 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.
<i>Capacidades ligadas a instrumentos</i>	Adicionalmente, el personal esta involucrado en la promoción de la gobernabilidad en su trabajo a través de otros instrumentos de Comisión Europea tales como EIDHR (European Instrument for Democracy and Human Rights), gestionado por AIDCO, y el mecanismo de respuesta rápida, gestionado por RELEX.
<i>Delegaciones</i>	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 cada vez más la desconcentración ha conducido 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 Colective 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: <i>Reforma estructural, fortalecimiento del sistema legal y 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.</i></p>
<p>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>	
<p><i>La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (2004)</i></p> <p><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 y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. 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 los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones legales.</p>
<p>Banco Mundial / BID</p>	
<p><i>The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America (2006)</i></p> <p><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 (1) los procesos por los que se elige a la autoridad, se la supervisa y se la sustituye, (2) la capacidad del gobierno para gestionar con eficacia sus recursos e implementar políticas con calidad, y (3) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales.</p>
<p>Agencia Internacional para el Desarrollo EE.UU. (USAID)</p>	
<p>La capacidad de un gobierno para desarrollar un proceso de gestión efectivo y eficiente. <i>Áreas de intervención:</i> Reforma judicial, elecciones, participación ciudadana, y fortalecimiento de la capacidad gubernamental.</p>	
<p>Departamento para el Desarrollo Internacional Reino Unido (DFID)</p>	
<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. <i>Áreas de intervención:</i> Transformación de los sistemas políticos, la estabilidad macroeconómica y de la inversión, seguridad nacional, responsabilidad y honestidad de los gobiernos.</p>
<p>Agencia para la Cooperación al Desarrollo Noruega (NORAD)</p>	
<p>Estrategia NORAD para el 2000-2005 “NORAD invierte en el futuro” (1999).</p> <p>Plan de Acción NORAD para buen gobierno y contra la corrupción 2000-2001 (NORAD, 2000).</p> <p>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>

VI. Bibliografía y webs de interés

- ALBERDI, J. y BIDAURRAZAGA, E. (2002), “Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral”, Cuadernos de Trabajo HEGOA, nº 34, Bilbao
- ABRAMOVICH, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile
- ARNDT, C. y OMAN, C. (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, OCDE, Bruselas
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003), *Situación de Violencia en Centroamérica*. División de Modernización del Estado y Sociedad Civil. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington DC
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006) *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington DC
- BANCO MUNDIAL (2006), *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, Washington DC
- BANCO MUNDIAL (2005) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington DC
- BOIX, C. “The Roots of Democracy: Equality, Inequality and the Choice of Political Institutions”, en *Policy Review*, N. 135. Febrero – Marzo 2006
- CEG - Centro de Estudios de Guatemala (2005), “Inseguridad Pública: el Negocio de la Violencia”, Guatemala.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), “Governance in the European Consensus on Development: towards a harmonised approach within the European Unión,” COM (2006) 421 final, Bruselas
- COMISIÓN EUROPEA (2006), “Thematic Evaluation of the EC support to Good Governance”, PARTICIP GMBH, Bruselas
- DFID (2006), *Making governance work for the poor*, Londres
- 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
- 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*, : Penguin Press, Nueva York
- DIAMOND, L. (1992), “Economic Development and Democracy Reconsidered”, en *Reexamining Democracy*, Gary Marks y Larry Diamond (eds.), 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, Colorado: Lynne Rienner
- ECHEVARRÍA, K. (2006), “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos, en Responsabilización y evaluación de la gestión pública”, CLAD, Caracas
- GÓMEZ-SABAINI, J.C. (2006), “Cohesión Social, Equidad y Tributación: Análisis y Perspectivas para América Latina. División de Desarrollo Social”, CEPAL, Santiago de Chile
- 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, Nº 4. Octubre, Oxford
- GRINDLE, M. S. (2005) “Good Governance Revisited”, Harvard University, Nueva York
- GUZMÁN, V. (2003) “Gobernabilidad Democrática y Género, una Articulación Posible”, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile
- GUZMÁN FLUJA (et alt.) (2006), *La justicia de Proximidad*, Centro de Estudios Jurídicos, Madrid
- JOUBE, B. (2005), *Cuestiones sobre gobernanza urbana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona
- LOMBARDO, M. A.(2006) “¿Una voluntad colectiva de cambio? Partidos políticos y cooperación internacional”. QUORUM, Otoño. Revista Iberoamericana, Universidad de Alcalá.

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2005), “Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008”, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Subdirección de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Madrid
- Ministerio de Justicia de España (2006), “Estrategia de Cooperación Internacional al Desarrollo” (Borrador), Madrid
- NORTH, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Development*, Cambridge University Press. Cambridge, Massachussets.
- NUN, J. (2000) Democracia, ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?, Fondo de Cultura Económica Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2002) *Development Cooperation Review: SPAIN*
- OCDE (2006), *CAD/GOVNET Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, OCDE París
- OCDE (2006), *CAD/GOVNET The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, OCDE París
- OCDE, (2006), *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, experiences and challenges*, París
- OCDE (2004), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, Policy Brief, París
- O’DONNELL, g. (Ed.) (2004) *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Univ. of Notre Dame Press.
- 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*, Alianza Editorial, Madrid.
- PÉREZ SÁINZ, J.P. y MORA SALAS, M. (2006), *De la Pobreza a la Exclusión Social: la persistencia de la miseria en Centroamérica* FUNDACIÓN CAROLINA - CEALCI, Madrid
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York
- PNUD (2005), *The Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World*, Nueva York
- PNUD (2006), *Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators*, Nueva York
- PNUD (2007), *UNDP Strategic plan, programming arrangements and biennial budget* (Documento de Trabajo para la elaboración del Plan Estratégico PNUD 2008-2011)
- PRATS i CATALÁ, J. (2005), *De la Burocracia al management, del management a la gobernanza*, Estudios Goberna INAP, Madrid
- SIDA (2004), *Political Parties and Democratic Assistance*, Evaluación 5/11, Estocolmo
- RAMOS, M. (Coord.) (2005), “Evaluación Fondo Fiduciario España-PNUD para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en Centroamérica: Nicaragua, Guatemala y Programas Regionales”, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Subdirección de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Madrid
- RODRIK, D. (2004) “Rethinking Growth Policies in the Developing World”, Harvard University, Nueva York
- SANTISO. C. (2001), “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina” Revista Instituciones y Desarrollo, Nº 8-9, Mayo 2001, Barcelona
- SENDIN GUTIERREZ, J.C. (coord.) “África: entre la percepción externa y el proyecto emancipador”, Cuadernos BAKEAZ, 64
- TORRE, J. C. *El Proceso Político de las reformas económicas en América Latina*, PAIDOS, Buenos Aires, 1998.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UE (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 webs 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/
- ✓ Otros también son: 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, Ch. *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Centro de Estudios de Desarrollo, OCDE, 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