

La gobernabilidad en América Latina: la contribución de COSUDE
Lineamientos de la Sección América Latina

Índice

Introducción.....	2
1. Problemas de Gobernabilidad en América Latina: una apreciación general	2
Las consecuencias de una <i>mala Gobernabilidad</i>	4
2. <i>La Gobernabilidad</i> : un viejo desafío político en la actualidad.....	4
3. El concepto de la <i>Gobernabilidad</i> en las últimas décadas y sus distintas dimensiones	5
3.1 Los nuevos roles del estado y de la sociedad civil.....	5
3.2 Los conceptos de la <i>Gobernabilidad</i> en la última década: distintas prioridades y principios comunes	6
4 . La visión de COSUDE en América Latina:	
Una mejor Gobernabilidad al servicio de un desarrollo sostenible	7
5. Principios estratégicos	8
6. IMPLEMENTACIÓN	10
6.1 Campos de actividad.....	10
6.2 Principios para la aplicación práctica en el trabajo de COSUDE.....	11
Anexo: Publicaciones de COSUDE sobre el tema y webpages útiles	14

INTRODUCCIÓN

„El fomento de la democracia y de la gobernabilidad“ forma parte integrante de las *Líneas Directrices para América Latina 1995 - 2005* de COSUDE; es uno de 4 enfoques temáticos y un principio estratégico. A partir de allí se iniciaron diversas acciones en los distintos países de prioridad de COSUDE en América Latina, sobre todo en los temas del Estado de Derecho, la organización del estado (descentralización) y los derechos humanos. Durante los años siguientes tuvo lugar un importante proceso de reflexión y de aprendizaje entre las diversas oficinas de coordinación y la sede en Berna sobre el tema de la Gobernabilidad cuyo resultado ha sido una aclaración por paso de los enfoques y de los conceptos.

- 1998: En todos los países y regiones prioritarios de América Latina (Bolivia, Perú, Ecuador, América Central) se hizo un análisis sobre la problemática del Estado de Derecho. El objetivo de este análisis era localizar, en los distintos países, los problemas principales relativos a esta problemática y proponerse algunas acciones concretas.
- 1999: Un primer intercambio regional de experiencias entre las diversas oficinas de coordinación y las organizaciones contrapartes en Quito permitió hacer un diagnóstico de la situación en relación a cada uno de los programas y a la vez tener una discusión sobre los enfoques elegidos por cada país. Se tomó la decisión de aplicar en el futuro un enfoque de gobernabilidad más amplio y elaborar estrategias específicas por país.
- 2000: El tema de la gobernabilidad fue discutido con profundidad en el seminario de la división América Latina en Nicaragua con un enfoque particular sobre la interrelación entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Al final del seminario se formularon conclusiones sobre las futuras actividades en la cooperación al desarrollo en América Latina en este sector. Estas conclusiones constituyeron las bases de estos lineamientos.

Una de las conclusiones del seminario de Nicaragua fue que- si bien COSUDE apoya muchas acciones en el tema de la gobernabilidad hacían falta aclaraciones conceptuales así como orientaciones claras para su aplicación.

Con estas Líneas Directrices, la Sección América Latina pretende mejorar la comprensión del tema gobernabilidad y así contribuir a la integración consecuente y sistemática del tema en los proyectos y programas.

1 GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA: UNA APRECIACIÓN GENERAL

Después de muchos años de autoritarismo del estado, empezó hace 20 años en América Latina un importante movimiento hacia la democracia. Elecciones democráticas que legitiman tanto el gobierno como el parlamento son hoy en día la regla en América Latina. Sin embargo, eso no impide que entre dos periodos electorales, la realidad política cotidiana no siempre respete los principios democráticos. Regularmente los estados latinoamericanos sufren, (con diferencias en intensidad y formas), complejas debilidades que ponen en peligro la estabilidad institucional y que obstaculizan el desarrollo político y económico. Los siguientes elementos - estrechamente relacionados - se observan con frecuencia:

- **Un ejecutivo poderoso:** Todas las constituciones latinoamericanas conocen la separación de los poderes y han introducido en su sistema un control de los mismos; sin embargo, el legislativo y el judicial muchas veces no tienen el peso que les corresponde y no gozan de una independencia real. Las reformas constitucionales de los últimos años

fortalecen, en algunos países, la posición del poder ejecutivo. Esta tendencia se nota también en la realidad política. En la mayoría de los países, las fuerzas armadas juegan un papel importante y en muy pocos casos están sometidas a un control democrático.

- **Elites dominantes y falta de participación de las bases:** En muchos países una pequeña elite política y económica domina todavía las instituciones principales del estado. De este modo, las elecciones democráticas, la separación de los poderes y un control mutuo son un mero juego político; se cambian las personas responsables pero no mejoran las estructuras deficientes. A pesar de la democracia formal, los intereses de sectores marginados de la población no se hacen sentir en las decisiones políticas.
- **Deficiente prestación de servicios del estado:** Las instituciones públicas a menudo no son capaces de utilizar sus escasos recursos de manera eficaz; tampoco cumplen con sus tareas de manera eficiente ni proveen los servicios básicos a toda la población. El abuso de poder y la corrupción son frecuentes. Debido a los pocos ingresos fiscales no disponen de suficientes recursos para cumplir con sus obligaciones. Como consecuencia, la lucha política por los escasos recursos del estado es aún más dura, sin que mejore la prestación de los servicios públicos.
- **Inseguridad jurídica:** Los sistemas jurídicos latinoamericanos se caracterizan por inseguridad y por graves deficiencias del Estado de Derecho. Las consecuencias son: desigualdades de los/las ciudadanos/as en materia de legislación; una aplicación injusta y a menudo discriminatoria del derecho; el mal funcionamiento del poder judicial que a menudo es corrupto e injusto y el acceso limitado a la justicia que es el privilegio de pocos. Al mismo tiempo existe en muchos países, a pesar de violaciones de las normas legales, impunidad para las elites económicas y políticas: ellas viven a menudo en espacios fuera de las leyes.
- **Problemas de derechos humanos:** Pese a estructuras democráticas formales, siguen problemas en cuanto a los derechos humanos. Minorías étnicas y grupos sociales débiles son todavía discriminados abiertamente. Un estándar económico y social mínimo es, a menudo, inalcanzable para estos grupos. Abusos de las fuerzas militares y paramilitares, ejecuciones extrajudiciales, torturas y desaparición de personas ocurren todavía en ciertos países. .
- **Inestabilidad política y falta de confianza:** El desequilibrio político, junto con grandes desigualdades económicas y sociales entre los pobres y los ricos, tiene como consecuencia inestabilidad política. Además, se observa una falta de confianza en las instituciones públicas por parte de la población, de los inversionistas y de los organismos donantes.
- **Se está empezando a mover algo.** Últimamente se han formado frentes importantes contra la impunidad (Pinochet, Montesinos, etc.) y la corrupción (reformas de las aduanas). La sociedad civil tiene un peso creciente en la opinión pública y está haciendo uso de su poder. La globalización de la información es un impedimento contra los abusos de los que están en el poder.
- **Los países donantes también tienen cierta culpa** en la situación de gobernabilidad de los países del sur. Durante muchos años han apoyado directa- o indirectamente regímenes dudosos. Ellos han puesto a disposición créditos que no han dado los resultados esperados pero que han aumentado considerablemente la deuda externa. No han considerado a la sociedad civil como socio en un país y por consecuencia apostado demasiado en gobiernos pseudo-democráticos.

DEFICIENCIAS EN LA GOBERNABILIDAD TIENEN CONSECUENCIAS!

Las deficiencias en la *governabilidad* son hoy obstáculos centrales que limitan significativamente las posibilidades de un desarrollo sostenible económico y social. Las consecuencias negativas se manifiestan por ejemplo en las siguientes áreas:

- Los escasos recursos económicos son utilizados a menudo a favor de intereses económicos y políticos de las elites privilegiadas.
- Una lucha eficaz contra la pobreza, basada en una participación activa y en el empoderamiento de los pobres, es muy difícil y corre el peligro de tener únicamente efectos puntuales.
- La inseguridad jurídica y política limita fuertemente inversiones e innovaciones nacionales o internacionales: inversiones en el futuro del país son demasiado arriesgadas. El capital es depositado en cuentas bancarias extranjeras en lugar de la economía nacional.
- De este modo, la sostenibilidad de los efectos de los programas y proyectos de la cooperación al desarrollo no está asegurada. El apoyo externo para proyectos al nivel micro y meso es poco eficaz, porque las experiencias no conducen al fortalecimiento de las instituciones y no se reflejan en las políticas estatales.

2 LA BUENA GOBERNABILIDAD: UN VIEJO DESAFÍO POLÍTICO EN LA ACTUALIDAD

La discusión sobre *governabilidad* es un viejo tema de disputas políticas. No es solamente un tema para países en vías de desarrollo, sino también un permanente desafío para todos los estados del mundo.

En el trabajo de la cooperación al desarrollo, la pregunta como aportar al mejoramiento de la *Governabilidad* fueron debatidos en varios contextos desde hace mucho tiempo, pero sin mucha claridad conceptual. Desde hace años, COSUDE se ha propuesto contribuir a la integración de los grupos desfavorecidos en la sociedad: la participación, el *Empoderamiento* y la descentralización han sido algunas estrategias para lograr este objetivo. COSUDE también se ha preocupado por el efecto de la legislación en los países de concentración sobre “sus programas y proyectos”; y ha tratado de mejorar la eficiencia de las instituciones públicas en varias áreas.

Cada actividad de la cooperación al desarrollo tiene implicaciones políticas: si son realmente eficaces, entonces influyen en la distribución del poder político y económico. En este sentido, COSUDE ha contribuido ya en el pasado, muchas veces, y de manera indirecta, a la buena *governabilidad*.

El enfoque hacia *governabilidad* tal como fue discutido en los últimos años en el ámbito de la cooperación al desarrollo, conlleva un aspecto nuevo: es más directo y más crítico con las estructuras jurídicas y políticas del Estado y de sus instituciones. El sistema político y jurídico se ha vuelto permeable a las influencias exteriores y constituye un nuevo campo de cooperación. Las deficiencias políticas y jurídicas forman parte hoy en día del diálogo político y son una preocupación creciente tanto de la mayoría de los estados que reciben cooperación al desarrollo como de los donantes.

Gracias a este nuevo enfoque, el rol de los países e instituciones donantes adquiere un nuevo peso en el proceso político y económico del país huésped: su rol es más visible. De este modo, los países donantes se ven obligados a definir claramente sus propias visiones y objetivos y a ser más transparentes. Además, debido a esta nueva transparencia, los riesgos de discrepan-

cias con las elites de los países huéspedes son más evidentes: puede ocurrir que ellas en defensa de sus privilegios reprocharán a los donantes injerencias políticas. La percepción de otros actores locales en cambio, que luchan por reformas necesarias en sus países, es distinta: ellos estarán a favor del apoyo externo a las reformas.

Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, el mayor riesgo político es ignorar la resistencia de las estructuras del poder a las reformas. En este caso, la ayuda externa es simplemente ineficaz, e incluso contra-productiva, porque se pueden reforzar las estructuras de poder existentes.

3 EL CONCEPTO DE *GOBERNABILIDAD* EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y SUS DISTINTAS DIMENSIONES

3.1 Los nuevos roles del Estado y de la Sociedad Civil

En las últimas décadas, las teorías de la cooperación al desarrollo atribuyeron a los actores estatales y no-estatales roles distintos y variables; pero recién en los últimos años se han renovado y clarificado los conceptos: La economía dirigida perdió su carácter de modelo. En una economía de mercado, el estado ya no asume la producción de bienes y servicios sino le corresponde abastecer a la población con bienes y servicios básicos donde no existe oferta. (p. Ej. el sistema de salud básica, de educación básica, la infraestructura en regiones remotas etc.). El rol del estado es también fundamental en cuanto a la elaboración del marco legal y a la creación de condiciones para que la vida económica y política del país pueda desarrollarse.

El rol de los actores no-estatales (muchas veces denominados “sociedad civil”) es complejo ¹y adquiere una nueva dimensión. Desde un punto de vista económico, estos actores producen muchos bienes y servicios. Para eso, el estado debe organizar y garantizar las condiciones jurídicas y económicas necesarias y respetar esas mismas reglas; además, tiene la obligación de intervenir activamente contra abusos para garantizar un estándar mínimo de libre competencia. Los campos de acción de los actores privados tienen también sus límites: para promover un desarrollo equilibrado y pacífico, que asegure condiciones sociales mínimas y de derechos humanos para todos los segmentos de la población, el estado debe definir y hacer respetar límites claros; estos límites son sumamente importantes para garantizar un cierto grado de seguridad jurídica.

La distribución de roles entre el estado y la sociedad civil, es condicionada por la historia y el marco económico y político. Es diferente en cada país. En una sociedad democrática, la sociedad civil desempeña un papel importante e insustituible: las distintas organizaciones de la sociedad civil defienden y expresan los intereses de distintos grupos de la población; de esta manera participan en la formación de la opinión pública. Para ello, las organizaciones civiles dependen en gran medida de condiciones políticas y legales - de derechos humanos -, que les permiten tener acceso a la información relevante y poder expresarse e intercambiar libremente sus opiniones.

¹ El concepto de la Sociedad Civil es usado en las discusiones de la cooperación al desarrollo de distintas maneras. Mientras que para algunos es un resumen de todas las estructuras no-gubernamentales que no tienen relación con el sistema político, otros emplean la idea para todas las estructuras organizadas que están fuera de la influencia estatal. Algunos diferencian de manera riguroso la Sociedad Civil de la economía privada mientras otros no hacen ninguna diferenciación. Nosotros usamos el concepto como un conjunto de estructuras sociales organizadas que se escapan de la influencia directa del Estado como por ejemplo las iglesias, organizaciones de base, organizaciones no-gubernamentales, la prensa, empresa privada, gremios. En este sentido la Sociedad Civil nunca es una fuerza uniforme, sino que representa muchos diferentes e incluso conflictivos intereses de diversos grupos de la misma.

3.2 El concepto de *Gobernabilidad* en la última década: distintas prioridades y principios uniformes

En los años noventa, los países receptores de cooperación y las instituciones donantes desarrollaron en la práctica varios conceptos que definen los atributos de una buena gestión de los asuntos públicos. Aunque hoy la *Gobernabilidad* es un área de cooperación de todos los países donantes, las experiencias no son “capitalizadas” de manera sistemática.

En los conceptos de gobernabilidad de los donantes encontramos prioridades distintas. El primero en conceptualizar el tema fue el **Banco Mundial** al inicio de los años noventa. El concepto inicial priorizó elementos que promueven sobre todo la economía del libre mercado y el empleo eficiente de recursos del estado. En los últimos años sin embargo el Banco Mundial ha ido ampliando su concepto, acercándose a aquello del OECD. El enfoque pues de la **OECD** es mucho más político: destaca la relación estrecha que existe entre un desarrollo participativo, la democracia y los derechos humanos, relación que tiene un rol importante en la solución de evidentes y latentes conflictos políticos. Finalmente para el **UNDP**, el buen gobierno (el UNDP habla de buen gobierno no de buena gobernabilidad) es la garantía de condiciones favorables para el desarrollo humano.

Estas breves referencias revelan que los donantes, cuyas políticas de cooperación y de desarrollo son distintas, tienen nociones distintas de lo que significa un apoyo a la buena gobernabilidad. Sin embargo, todos están de acuerdo con algunos elementos específicos de *Buena Gobernabilidad*: esta visión común mínima se extiende no tanto a la cuestión de ‘qué’ hace un Estado (en particular la distribución de roles entre el Estado y la Sociedad Civil), sino al ‘cómo’ debe actuar. Los principios comunes - estrechamente interrelacionados entre sí - se resumen de la manera siguiente:

- **Transparencia/información:** la buena gobernabilidad presupone difusión activa de información. Decisiones políticas y administrativas requieren procesos y criterios claros y transparentes. Esto implica que las autoridades estatales proporcionen informaciones al público sobre sus intenciones y sus actuaciones presentes y futuras.
- **Responsabilidad (accountability) y control:** la buena gobernabilidad significa que los gobernantes deben responsabilizarse por sus actuaciones y por su gestión. Esto implica la definición clara y coherente de tareas y competencias que permita vigilar y sancionar la conducta política y personal de los/as políticos/as y funcionarios/as. De igual importancia son los sistemas de supervisión y control los que descubren y remedian oportunamente abusos de poder y anomalías: la separación eficaz y real de poderes, y los pesos y contrapesos (*checks and balances*) son medidas para lograr este objetivo.
- **Estado de Derecho y derechos humanos:** buena gobernabilidad requiere seguridad jurídica e igualdad ante la ley. Normas legales se deben definir y modificar en un proceso transparente. Adicionalmente, las normas legales deben ser aplicadas, según los mismos criterios, para todos los ciudadanos. Otro requisito indispensable son tribunales independientes y competentes, que además son accesibles para todos.
- **Uso racional de los recursos económicos y de acuerdo a las necesidades:** Esto presupone un sector público competente e íntegro que funcione bien y que se oriente según el interés público y no el personal.

Basado en estas consideraciones, la *buena Gobernabilidad* no ofrece recetas simples ni es la solución universal a todos los problemas. Más bien define lineamientos y directrices relativos

a la organización del estado y a su relación con la sociedad civil, así como con los ciudadanos. Estos requieren una aplicación diferenciada de acuerdo a la situación particular en cada país. Las prioridades en la implementación dependen especialmente de los objetivos de los diversos actores nacionales y de los donantes.

Por último, en los años pasados, hemos aprendido que la *buena gobernabilidad* tiene su costo. Tiene que orientarse en una perspectiva a largo plazo que proporcione condiciones estructurales para la prosperidad económica y el bienestar de su población. Es importante estar consciente que su puesta en práctica no es gratuita y supone regularmente inversiones considerables que muchos países en vías de desarrollo no tienen. De este modo, la gobernabilidad constituye un área importante de la cooperación internacional.

4 LA VISIÓN DE COSUDE EN AMERICÁ LATINA: MEJOR GOBERNABILIDAD AL SERVICIO DE UN DESARROLLO SOSTENIBLE

En la visión de COSUDE, las instituciones públicas en el mundo entero tienen tareas claves en la política, la economía y en lo social, que recién hacen posible un desarrollo sostenible. Estas tareas son:

- Tener la sensibilidad necesaria para los distintos intereses sociales y equilibrarlos para ***garantizar la estabilidad y la paz política y social y prevenir conflictos;***
- ***garantizar el marco económico adecuado*** para que se puedan desarrollar todos los actores económicos incluso micro y pequeñas empresas;
- ***garantizar espacios políticos y de derechos humanos***, para que diferentes intereses sociales puedan manifestarse e influir en la toma de decisiones estatales y sociales;
- brindar a grupos desfavorecidos y marginalizados posibilidades de integración en el proceso económico y social y ***garantizarles un estándar económico y social mínimo.***

En la visión de COSUDE, los puntos de referencia de cómo los países logran cumplir con estas tareas claves son los siguientes:

- Las instituciones estatales cumplen sus funciones públicas, teniendo presente el bienestar general y orientándose en las necesidades de todos los segmentos de la población. Así mismo propenden a alcanzar un estándar económico y social mínimo para todos.
- Las instituciones públicas realizan sus funciones de manera eficaz. Esto implica integridad e incorruptibilidad de los funcionarios estatales, así como el uso racional de los recursos económicos.
- El Estado establece procedimientos jurídicos para el control y el respeto de los principios del Estado de Derecho y para mantener el equilibrio del poder público, económico y social. Sanciona y previene el abuso del poder, la corrupción y las violaciones de derechos humanos.
- Los actores de desarrollo aplican principios de desarrollo como el *empoderamiento* de actores desfavorecidos y la *participación* en los procesos de decisión. De este modo se impide, al fin y al cabo, la concentración de poder y se permite la repartición del poder político.
- Una *opinión pública crítica y organizada*. Sin la posibilidad y el derecho, protegido por Ley, de emitir una opinión crítica y organizar grupos de interés, la transparencia y la responsabilidad en las instituciones públicas no se traducen en acciones.

Cada país determina cómo ejecutar sus funciones y cómo aplicar los principios de *Buena Gobernabilidad*. COSUDE apoya, por principio, aquellos esfuerzos que son compatibles con su propia visión.

La buena Gobernabilidad es un objetivo muy exigente que implica procesos a largo plazo. Conlleva un proceso político a menudo conflictivo, cuyos objetivos y pasos concretos deben ser frecuentemente redefinidos y renegociados. Para no perderse en metas abstractas, ambiciosas y muchas veces difusas, el trabajo práctico de COSUDE busca sostener en primer lugar *dinámicas positivas*; apoyando procesos iterativos con metas parciales claras. COSUDE pretende así, apoyar a los países contrapartes en su propio camino hacia una „*Mejor Gobernabilidad*“.

5 PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS

Los siguientes principios si bien son válidos para todos los sectores de desarrollo tienen una importancia particular para acciones en el sector de la Gobernabilidad.

Compromisos a largo y objetivos a corto plazo

El camino hacia la *buena Gobernabilidad* es un proceso largo y constante. Si COSUDE pretende influir en este proceso, se requiere un compromiso a largo plazo, una visión bien definida, recursos económicos y paciencia. Por lo tanto, es importante definir concretamente - con modestia y realismo - las metas a corto y mediano plazo y evaluarlas sistemáticamente.

Promover el fortalecimiento institucional y el compromiso político

A actores importantes no son conscientes de la importancia de una mejor gobernabilidad hacia el desarrollo sostenible. Además hacen falta las competencias y capacidades necesarias para poner los conceptos en práctica y traducirlos en políticas públicas y medidas administrativas. Tomando en cuenta esta situación, COSUDE puede apoyar y fomentar la sensibilidad, el fortalecimiento institucional, así como la formación y el perfeccionamiento en diversos aspectos de la gobernabilidad.

. En la defensa de los intereses políticos hay sectores enteros de la sociedad que están ejerciendo este derecho en condiciones desventajosas frente a las elites políticas y económicas. COSUDE por lo tanto sostiene movimientos nacionales que puedan actuar como contrapeso crítico y constructivo en este proceso.

Identificar y apoyar ‘driving forces’

Procesos de cambio son sostenibles únicamente cuando son respaldados por fuerzas nacionales de peso.. COSUDE pretende por principio apoyar procesos de transformación en camino y respaldar la dinámica local. ‘*Driving forces*’ existen generalmente en instituciones públicas y privadas y a nivel local o central,. El relacionamiento y las redes entre los diversos actores y niveles son en este contexto de suma importancia.

En primer lugar considerar medidas positivas

Problemas de Gobernabilidad existe no solo a causa de deficiencias estructurales, sino también por la falta de voluntad de las elites dominantes. COSUDE apunta en primer lugar a eliminar las deficiencias estructurales con medidas positivas. El retiro del apoyo financiero debido a problemas políticos puede - en ciertas circunstancias - generar una voluntad de cambio; sin embargo, la solución de problemas estructurales requiere siempre medidas positivas.

Tener presente el rol de actor externo

La organización del sistema político es, por principio, competencia propia de cada país. Sin embargo, la cooperación internacional suele tener funciones importantes cuando se trata de transformar estructuras.. Como los demás donantes, COSUDE debe encontrar un propio balance en esta situación. Por un lado, COSUDE debe decidir de manera consciente hasta donde es legitimado de apoyar procesos de cambio y cuando ya no es indicado por tratarse de asuntos internos. En cada caso es importante respetar las opiniones locales, sus reglas políticas y estar consciente de las relaciones del poder.

Sea lo que sea, los conceptos y la cultura locales nunca son monolíticos; casi siempre se encuentran fuerzas legítimas, dignos de apoyo y dinámicas que comparten la visión de transformación en el largo plazo de COSUDE.

El enfoque transversal obligatorio

El trabajo de cooperación influye siempre de manera más o menos directa en las estructuras políticas y sociales. Si el compromiso de COSUDE a favor de la gobernabilidad pretende ser creíble, sus demás actividades por lo menos no deben tener efectos negativos sobre la gobernabilidad. El enfoque transversal significa que todas las actividades en lo posible se orientan paralelamente a sus propios objetivos específicos, hacia objetivos y visiones de la gobernabilidad. Para aprovechar al máximo posibles sinergias, COSUDE presta una atención particular al tema de la gobernabilidad en la ejecución de todas sus actividades.

La opción del enfoque sectorial

En el caso que el contexto sea favorable y las oportunidades dadas, COSUDE puede desarrollar, con un enfoque sectorial, actividades específicas que apoyen directamente reformas de instituciones públicas y de sus procesos, que mejoren los servicios públicos y que influyen en las relaciones entre los actores estatales y la sociedad civil.

Escoger temas de intervención según el contexto específico donde existan potencial de sinergias, ventajas comparativas

Los campos de acción de COSUDE se ajustan a las necesidades de los países contrapartes. Estas necesidades y las oportunidades de intervención requieren de un análisis cuidadoso.

Colaboración y coordinación con otros donantes

Para alcanzar la ‘masa crítica’ necesaria, COSUDE busca alianzas con donantes e instituciones cuyas metas concuerden con la visión específica de gobernabilidad en el correspondiente país. Además, COSUDE fomenta procesos para encontrar más coherencia entre los distintos conceptos y estrategias de los donantes. En particular cuando se trata del diálogo con los países, COSUDE coordina sus acciones con los demás donantes.

Gobernabilidad interna

Para que COSUDE sea creíble y coherente en sus actividades relacionadas con gobernabilidad, tenemos todos y todas la obligación de ser consistentes y transparentes en nuestro actuar, como p.ej. en la elaboración de nuestros propios planes y mecanismos de toma de decisiones. Esto requiere un esfuerzo, no solamente en cuanto a los procesos institucionales, sino también en cuanto a la sensibilidad, integridad y consistencia de cada colaborador/a.

6 IMPLEMENTACIÓN

6.1 Campos de actividad

De acuerdo a la estrategia 2010, COSUDE concentra sus acciones en apoyo a dinámicas positivas en algunos temas definidas. Estos son considerados como *puertas de entrada* ('*entry points*') y pueden extenderse a nuevos aspectos según las necesidades y oportunidades del caso. Los campos de actividad se definen de manera más precisa en las estrategias por país (ver capítulo 6.2): :

- En algunos países, hay buenas oportunidades para apoyar el funcionamiento de *instituciones estatales al nivel local* (*Gobernabilidad local*). Cuando se trata de funciones estatales que suponen conocimientos profundos y participaciones locales, la ejecución de programas a nivel local conlleva, bajo ciertas condiciones, ventajas. A menudo es más fácil aplicar principios (abstractos) de gobernabilidad a nivel local que a nivel central, por varias razones: Es más fácil obtener resultados concretos e visibles, mejorar servicios estatales básicos, que tratar las complejas relaciones entre las instituciones estatales y la sociedad civil. Sin embargo, las instituciones estatales locales actúan en un contexto que depende altamente de condiciones y estructuras centrales y regionales. Actividades a nivel local son eficaces solamente cuando se toma en consideración el marco organizativo y administrativo del estado central.).
- La sensibilización de las deficiencias graves de la *justicia* está, en muchos países de América Latina, bastante avanzada. Por eso, en muchos lugares existen esfuerzos locales digno de apoyo para reformar la justicia y su administración, para engendrar una nueva integridad, competencias y capacidades así como mejorar el acceso a la justicia de grupos de la población que casi no han tenido esta posibilidad. Pero la justicia formal ni puede ni debe resolver todos los conflictos sociales. Existen métodos alternativos en muchos países, que tienen bases consuetudinarias y que funcionan a menudo a pesar de la ausencia completa del sistema judicial formal y que deben jugar en el futuro también un papel importante; no obstante, la delimitación con el sistema judicial formal debe ser determinada en la misma manera en que debe respetar las reglas mínimas de derechos humanos.
- COSUDE no podrá apoyar, sin aliados fuertes, reformas completas y costosas de la *administración y del sistema judicial*, debido a sus recursos limitados. Sin embargo, en algunos temas específicos donde COSUDE tiene ventajas comparativas y alianzas sólidas con otros donantes, esta actividad puede ser también muy prometedora. Según el contexto específico del país, eso podría ser en la lucha contra la corrupción dentro de la administración, en la reforma tributaria, en reformas electorales etc. Para aprovechar al máximo las posibles sinergias, es recomendable apoyar reformas donde existe una relación con los demás sectores de intervención de COSUDE.
- *Una opinión pública crítica*, que analiza temas políticos y que les disputa de manera constructiva, es un fundamento para el control de las autoridades estatales y para la participación política efectiva de grupos discriminados. COSUDE puede apoyar la formación de una opinión pública equilibrada, sobre todo en los *medios de comunicación*,. Se trata principalmente de la sensibilización y formación de actores importantes.
- Para reconocer intereses individuales y colectivos, se necesita una sociedad civil bien estructurada. En muchos sitios ya existen muchas organizaciones de base y otras estructuras no-gubernamentales.. COSUDE quiere particularmente apoyar a *actores de*

la sociedad civil comprometidos y capaces de defender los intereses de grupos desfavorecidos, y fomentar sus procesos económicos y estatales.

6.2 Principios para la aplicación práctica en el trabajo de COSUDE

Desarrollar una estrategia específica por país

COSUDE define en cada país de prioridad de su cooperación los objetivos y las actividades. Para eso la oficina de coordinación elabora una estrategia específica, que analice sobre la base de estos lineamientos la situación, que defina las necesidades, que determina los campos y los niveles de intervención (macro, meso y/o micro) y que formule tanto la *aplicación transversal*, como los *sectores específicos de intervención*.

Proveer suficientes recursos financieros y personales

Para trabajar el tema de la gobernabilidad se requiere más *software* que *hardware*. Las actividades muchas veces no implican muchos gastos. Sin embargo, no hay que subestimar los recursos del personal necesario. COSUDE debe estar preparada a invertir recursos a largo plazo.

Promover redes locales y regionales

Para fomentar ‘*driving forces*’ locales, sus relaciones con otros actores que persiguen metas similares son de suma importancia. Solamente de esta manera pueden intercambiar experiencias, desarrollar estrategias comunes y fortalecer reformas locales aisladas. COSUDE quiere promover estas redes.

Movilizar personal especializado

Las actividades de la gobernabilidad implican competencias y experiencias en la ejecución y el asesoramiento de los programas y proyectos a nivel estatal y no-estatal. Como la gobernabilidad es un enfoque nuevo en el trabajo de la cooperación, es indispensable realizar un esfuerzo particular para reclutar a personas especializadas con las experiencias necesarias. La movilización de personal especializado local con la necesaria sensibilización para la *buena gobernabilidad* tiene prioridad. Las capacidades suizas y/o internacionales son empleadas solamente de manera subsidiaria.

Sensibilización y formación en las oficinas de coordinación y en la sede

Muchos colaboradores/as conocen hoy en día la gobernabilidad como un nuevo enfoque y tema, pero de manera bastante abstracta. Las ideas y posibilidades de su aplicación transversal y sectorial en acciones concretas son muchas veces difusas. Se necesita una sensibilización y formación donde se demuestren las posibilidades y riesgos del enfoque de gobernabilidad; las experiencias deben ser demostradas con ejemplos concretos en distintos aspectos.

Intercambio regular de experiencias

Tomando en cuenta los pocos métodos establecidos para la aplicación de la gobernabilidad, COSUDE también aprende trabajando (“learning by doing”). Es por eso que se debe capitalizar y sistematizar las experiencias y traducirlas en conocimientos sobre mejores y peores prácticas. Es necesario fomentar un intercambio regular de experiencias entre las oficinas de coordinación y otros actores activos.

Monitoreo regular de la situación de la gobernabilidad

Un monitoreo es indispensable para apreciar las oportunidades y los riesgos, las tendencias positivas y negativas del desarrollo institucional y la situación política. Para las actividades de COSUDE es necesario un análisis de base para identificar los riesgos y los ‘*driving forces*’ con capacidad y legitimidad para generar cambios.

Monitoreo del impacto de los proyectos

COSUDE quiere desarrollar métodos e instrumentos útiles para poder examinar los proyectos y su incidencia sobre los principios de la buena gobernabilidad. El impacto de los proyectos sobre los beneficiarios de COSUDE merece una atención especial.

Prudencia con la delegación a expertos externos

Puesto que programas y proyectos de gobernabilidad abordan asuntos políticos sensibles, es muy importante tomar decisiones acertadas en cuanto a la posibilidad de mandar la ejecución de un proyecto a una organización tercera (“Regisseur”). Preguntas sobre el rol y la responsabilidad de un *regisseur* frente al gobierno contraparte deben ser especialmente analizados debido a los posibles riesgos.

REFERENCIAS SOBRE PUBLICACIONES DE COSUDE SOBRE LA GOBERNABILIDAD

COSUDE, Estrategia 2010, Bern 2000

COSUDE, El concepto de Estado de Derecho y sus implicaciones para la cooperación al desarrollo, 1998

COSUDE, Promoción de los derechos humanos y cooperación al desarrollo, Líneas Directrices, Bern 1997

COSUDE, (Sobre) la descentralización, (publicado en breve)

COSUDE, Líneas Directrices para la integración de *género* en el trabajo de la División América Latina, Bern 2000.

.....

‘WEBPAGES’ ÚTILES

Para la gobernabilidad en general:

www1.worldbank.org/publicsector/

www.iadb.org/oce

magnet.undp.org

Para la aplicación en América Latina en particular

Instituto Internacional de Gobernabilidad (Red de Gobernabilidad y Desarrollo para América Latina)

Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES)

Red Iberoamericana de Gobernabilidad (Universidad Javeriana)

Centro de Análisis de Políticas Públicas (Universidad de Chile)

www.iula.org

unión internacional de autoridades locales