



## El papel de los agentes indirectos en la cooperación descentralizada

### Descripción

La cooperación al desarrollo está experimentando en estos últimos años una importante evolución. Se ha producido un gran cambio de actitud de la comunidad internacional. Hemos pasado de un consenso general y carente de concreción sobre la necesidad de buscar soluciones al problema de la pobreza a una posición de compromiso firme en la adopción y ejecución de políticas que permitan establecer soluciones eficaces y estables en el tiempo.

La mucha experiencia adquirida por los diferentes agentes implicados, tanto en los países donantes como en los receptores, ha permitido ir definiendo unos procesos concretos y regulados. Lograr que la ayuda ofrecida se convierta realmente en un eficaz instrumento de desarrollo sostenible en los países más necesitados es una obligación ya asumida como propia por todos los implicados.

Estos procesos se adaptan a las especiales características de cada una de las diferentes modalidades de cooperación que han ido surgiendo. Así, por ejemplo, siguiendo una primera y genérica clasificación de la tipología de la ayuda nos encontramos con claras particularidades si se trata de proyectos de carácter asistencial, para situaciones de emergencia, o programas de sensibilización y educación para el desarrollo. De igual modo, dependiendo del tipo de actores, según se trate de cooperación directa entre administraciones públicas de los Estados donantes y receptores, o de cooperación indirecta a través de ONG y demás organizaciones de carácter privado se establecen unos protocolos y normas de actuación específicos.

Sin embargo, no es objetivo de estas breves reflexiones analizar el diseño, la eficacia, deficiencias, o lo adecuado o no de estos procesos regulados. Nuestro propósito será analizar alguno de los principales principios que inspiran esas normas reguladoras y que son los que marcan las directrices a seguir en la gestión y tramitación de la ayuda al desarrollo. De modo más particular, prestaremos nuestra atención sobre la influencia de la descentralización en comandita con el fortalecimiento institucional, sus virtudes y aplicación práctica.

---

La cooperación descentralizada tiene cada vez mayor peso dentro de la cooperación internacional. Por lo que respecta a España, representa un 14,6% de la AOD española.

---

La cooperación descentralizada tiene cada vez mayor peso dentro de la cooperación internacional. Por lo que respecta a España, según los datos recogidos por el Documento de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI 2006), representa un 14,6% de la AOD española,

---

suponiendo además cerca del 30% del total del gasto de la AOD bilateral española en donaciones para programas y proyectos.

La descentralización opera o debe operar tanto en el ámbito de los países donantes como en el de los países receptores. La mala experiencia de los programas de cooperación, principalmente en África, donde la financiación destinada se perdía en muchas ocasiones en un océano de corruptelas ha tenido como consecuencia que los ojos de las administraciones donantes se fijen en lo que el Reglamento 1659/98 del CE denomina como «agentes descentralizados» y que el artículo 3 del Reglamento 625/2004 del CE por el que se modifica el anterior enumera un amplio listado incluyendo «poderes públicos locales (incluidos los municipales), organizaciones no gubernamentales, organizaciones de pueblos indígenas, agrupaciones, locales de comerciantes y agrupaciones cívicas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de agentes económicos y sociales, organizaciones (incluidas redes) locales que operen en el ámbito de la cooperación descentralizada e integración regionales, asociaciones de consumidores, organizaciones de mujeres y jóvenes, instituciones de enseñanza, culturales, de investigación y científicas, universidades, iglesias y asociaciones o comunidades religiosas, medios de comunicación y cualquier asociación no gubernamental y fundación independiente que pueda aportar su contribución al desarrollo».

Es en este punto, el papel de los «agentes descentralizados» donde radica en la actualidad uno de los temas de discusión en los diferentes estudios sobre los enfoques o tendencias hacia las que se dirigirá la cooperación al desarrollo.

Uno de los criterios sobre los que se basa la descentralización en conjunción con el fortalecimiento institucional es la de procurar el favorecimiento de iniciativas enmarcadas dentro de un contexto más amplio y programático. El objetivo es dotar a los beneficiados de estructuras estables y fuertes tanto a nivel local como regional y nacional que garanticen a sus ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos. Con ello se incrementa el acceso a oportunidades de progreso en las que la actuación en primera persona es decisiva. Como consecuencia, disminuye la atención sobre los proyectos de asistencia aislados, que si bien pueden paliar una deficiencia concreta su falta de integración en la solución de un problema mayor les resta eficacia.

Con este escenario podemos encontrarnos ante un posible cambio la interpretación de sus funciones tanto en las administraciones donantes como por parte de los socios locales y las propias ONG, cuya participación según algunos autores (Bossuyt, Husson) no tiene por qué ser una condición previa para el acceso a la financiación y deberían replantearse su actividad hacia labores de facilitación o incluso a través de la prestación de servicios. Se aboga de este modo por una potenciación de la llamada «cooperación descentralizada directa» (Bossuyt) en la que los poderes locales de los países receptores aportarían un valor añadido.

Sin embargo, y pese a buenos ejemplos que encontramos en este sentido como son los programas europeos URBAL o EUROSOCIAL, es necesario preguntarse qué ocurre cuando nos encontramos ante situaciones con graves carencias democráticas como sucede en los países gobernados bajo la influencia del populismo bolivariano e indigenista. Miremos más lejos incluso. ¿Realmente es posible unir la descentralización con la ausencia de respeto por los derechos humanos como sucede en la Cuba castrista? ¿No estaríamos fortaleciendo instituciones represoras de principios, derechos y libertades reconocidas por la comunidad internacional? De igual modo, no podemos negar la realidad de las municipalidades locales en las zonas rurales, muy numerosas y extensas en los países en vías de desarrollo, carentes de recursos técnicos, financieros y humanos, sin capacidad de gestión, interlocución o acceso a instituciones internacionales.

---

Un buen ejemplo de este tipo de agente son las escuelas, los centros de formación profesional y las universidades.

---

Por el contrario, un «agente descentralizado indirecto» tanto del Norte como del Sur, puede llegar a donde no llegan las instituciones públicas, nacionales, regionales o locales. Son organizaciones integradas perfectamente en la sociedad para la que trabajan, conocedoras de su realidad y sus problemas. Sin estar sometidas a otro interés que el de procurar el bien de las gentes necesitadas son una garantía de aprovechamiento eficaz de los recursos, ayudan al control del uso de los fondos y ejercen, en definitiva, como motor del desarrollo.

Un buen ejemplo de este tipo de agente son las escuelas, los centros de formación profesional y las universidades. «Son lugares en los que se supone que las jóvenes generaciones reciben los conocimientos técnicos —y parte no pequeña de los recursos morales— que les permitirán construir una sociedad acorde con los derechos humanos fundamentales y la justicia social» («La necesidad de las instituciones intermedias», Pablo Sagastibelza. *Nueva Revista*, octubre de 2006).

### **LA UNIVERSIDAD COMO IMPULSORA DEL REGISTRO DE LAS PROPIEDADES**

Pongamos un ejemplo de cómo la participación de un «agente descentralizado indirecto» como es una universidad puede llevar a cabo un proyecto de fortalecimiento institucional que garantice derechos y libertades, en este caso, la propiedad privada y la seguridad jurídica, asumiendo un rol que en principio debería corresponder a la administración pública pero que sin embargo es incapaz de ello.

El proyecto consiste en realizar una serie de acciones jurídicas que tiendan a legalizar propiedades de familias habitantes de las zonas rurales de los municipios de Santiago de la Frontera y El Pajonal, en el departamento de Santa Ana, República de El Salvador. Las acciones a realizar son todas aquellas necesarias para la legalización y escrituración de las propiedades, sean éstas domiciliarias o de vocación agropecuaria.

Es importante destacar que no sólo se encargará de efectuar las diligencias que culminen en la escrituración de propiedades, sino que pretende facilitar el proceso de inscripción en el Registro de la Propiedad, pues la escasez de recursos económicos por parte de las familias beneficiadas podría impedir culminar con el proceso de legalización, es decir la inscripción formal de la propiedad.

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica, pero el más densamente poblado. Según el Informe de Desarrollo Humano de la ONU del año 2005, al menos el 43% de los habitantes del país

viven en un estado de pobreza. Sin embargo, en las zonas rurales, la situación es peor: el 56% de las personas viven en condiciones de pobreza y el 29% en condiciones de extrema pobreza. La problemática de la tierra en El Salvador tiene un impacto directo en el desarrollo del entorno rural, e incide de lleno en la reducción o aumento de la pobreza en sus habitantes. Existen muchas familias que, aunque poseen los terrenos, no están legalmente registrados como propietarios de los mismos.

El territorio de El Salvador tiene 2,06 millones de hectáreas. Alrededor de 75% de la superficie rural (1,6 millones de hectáreas) está dedicada a uso agropecuario. Se calcula que en el país, cerca de 1,2 millones de hectáreas de tierras rurales están clasificadas como extralegales, por no estar debidamente registradas, documentadas y tituladas.

---

Se estima que el coste de formalizar una propiedad en zonas rurales equivale a 16 veces el ingreso mensual de un propietario rural.

---

Se estima que el coste de formalizar una propiedad en zonas rurales equivale a 16 veces el ingreso mensual de un propietario rural. Eso imposibilita en la práctica totalidad de los casos, la regularización de la propiedad y la obtención del título correspondiente. Sin embargo, la regularización de la propiedad de las tierras incide de lleno en la disminución de la pobreza en las zonas rurales y potencia el desarrollo rural. Se pretende dar solución legal al problema de la marginalidad y la inseguridad jurídica de la tenencia de las tierras. Se persigue generar condiciones acceso a los recursos a los sectores sociales más reprimidos, posibilitando el progreso económico y social, sobre todo en el sector rural, que es el más castigado del país.

El reconocimiento jurídico constituye la máxima garantía de los derechos que el propietario tiene sobre su propiedad. Asimismo, favorece el ejercicio de los derechos temporales de uso de la tierra como son el préstamo, el usufructo, la fianza o el arrendamiento. Además, estimula las inversiones y la actividad económica agrícola, contribuye a la preservación y buena gestión de los recursos naturales y ayuda a minimizar los conflictos sociales.

Por otro lado, es importante señalar, que el alto coste de los gastos de titulación e inscripción impide en numerosos casos acceder a este derecho fundamental de la propiedad. Además, en los casos en que se consigue, la adjudicación en general es discriminatoria hacia la mujer. Muchas veces se imponen y reglamentan formas organizativas (cooperativas, asentamientos, colonias, empresas asociativas) para la entrega de los títulos, en vez de otorgarse con carácter individual. Todo ello aprovechando la falta de conocimientos legales de los campesinos y la ausencia de recursos e interés de la administración por resolver un problema que es considerado como endémico.

Este es un proyecto cuyos fondos son obtenidos por mediación de una ONG del Norte, quien además aporta toda la garantía de su experiencia y buen hacer en tanto en el diseño de la acción, como en la supervisión de su ejecución y en el control del uso de los fondos. El agente local, una universidad, se pone al servicio de los poderes locales, regionales y nacionales realizando una labor que ayudará a fortalecer el sistema de garantías, derechos y libertades.

Resulta necesario articular métodos de trabajo en los que se posibilite una participación integrada de todos los agentes descentralizados. Excluir de los programas de fortalecimiento a organizaciones y entidades de la sociedad civil, o destinarles un papel secundario limitándolos a realizar proyectos aislados sería un error.

En nuestro tiempo, donde el respeto por los derechos humanos, la democracia y la libertad individual

es una meta cada vez más cercana, una sociedad es madura y desarrollada cuando las estructuras que permiten el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas se asientan sobre la fortaleza de sus instituciones públicas y la constante participación de la sociedad civil cuya iniciativa privada es el verdadero motor del desarrollo.

**Fecha de creación**

29/04/2009

**Autor**

Fernando Igual

Nuevarevista.net