

## **PROBLEMÁTICA SOCIAL Y MOVIMIENTOS SOCIALES: EL MARCO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON AMÉRICA LATINA**

*Lorenzo Fernández Franco (Profesor de Sociología de América Latina, en la Universidad Complutense de Madrid)  
Daniel Francisco García González (Experto en Cooperación y Desarrollo y Consultor Internacional)*

A la hora de aproximarnos a la realidad de América Latina, un continente y un conjunto de islas de poco más de 520 millones de habitantes y de 41 unidades políticas, lo podemos hacer desde múltiples perspectivas y todas ellas comprensivas de esta compleja y rica realidad. Nosotros aquí, desde una óptica eminentemente sociológica, queremos poner el acento en la problemática social y los movimientos sociales, por un lado, y, por otro, derivado de esta dimensión, en la cooperación al desarrollo como parte de la respuesta a los grandes problemas sociales de la región.

Antes de adentrarnos en el mundo latinoamericano, conviene que subrayemos, considerando esas múltiples miradas, que a pesar de sus numerosas homogeneidades que lo identifican como tal, nos encontramos ante un mundo heterogéneo tanto en su conjunto, como dentro de cada una de sus unidades político-nacionales. En la perspectiva global, y desde una cierta concepción espacial y, en parte, socioeconómica y cultural, podríamos diferenciar tres grandes Áreas de expresión de esa realidad compleja: Sudamérica, Centroamérica y México, y el Caribe. Todo este conjunto espacial, aún teniendo muchas homogeneidades cada uno de ellos, a veces, son más identificables por sus diferencias que por similitudes. Por ejemplo el espacio sudamericano, podría ser contemplado en la dimensión Andina, con su eje sociopolítico y económico en la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y en el MERCOSUR. Algo parecido podría ser realizado diferenciando a México de Centroamérica, y, por supuesto, con la muy heterogénea realidad cultural y social caribeña. En definitiva, la América Latina continental e insular, se presenta ante

nuestra mirada cargada de matices y peculiaridades que no podemos desdeñar a la hora de comprender y explicar lo que sucede en su seno, y a la hora de buscar alternativas desde una perspectiva de un desarrollo sostenible y autónomo.

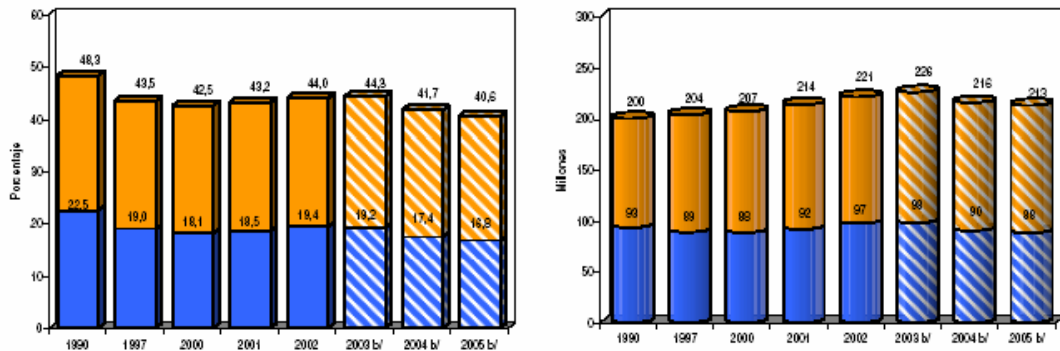
En este ponencia, puesto que no podemos abarcar toda esa amplia y compleja realidad latinoamericana, vamos a centrar nuestra atención fundamentalmente en la América continental, en la también llamada Iberoamérica por sus raíces hispanas y portuguesa, y, en la parte caribeña de esa Comunidad de pueblos y naciones.

## **1.- LA PROBLEMÁTICA SOCIAL.-**

### **1.1. Panorama Social.**

En el último Informe de 2005, sobre el Panorama Social de América Latina de la CEPAL, que entre otros aspectos analiza las tendencias recientes en materia de pobreza, se señala que en ese año la magnitud de la misma se situaba en torno al 40,6% de la población, y, entre ellos un 16,8% estaría en la pobreza extrema o en la indigencia. Es decir, el volumen absoluto de pobreza sería de 213 millones personas, de los cuales 88 millones son indigentes. Si consideramos que en el año 2002 la incidencia de la pobreza y de la indigencia estaban situadas en un 44,0% y en 19,4% de la población respectivamente, veríamos que se empieza a producir una quiebra de esa tendencia con una ligera disminución, si bien insuficiente teniendo en cuenta su magnitud y el crecimiento económico que está experimentando la región en los últimos años. Todo esto nos lleva a reafirmar ese carácter estructural de la pobreza que asienta sus raíces en la desigual distribución de los ingresos, del poder y de la posición social de los individuos y grupos sociales en América Latina. Para que nos podamos hacer una idea más precisa de todo ello, veamos gráficamente toda esta panorámica desigual.

Gráfico 1  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1990-2005 a/**

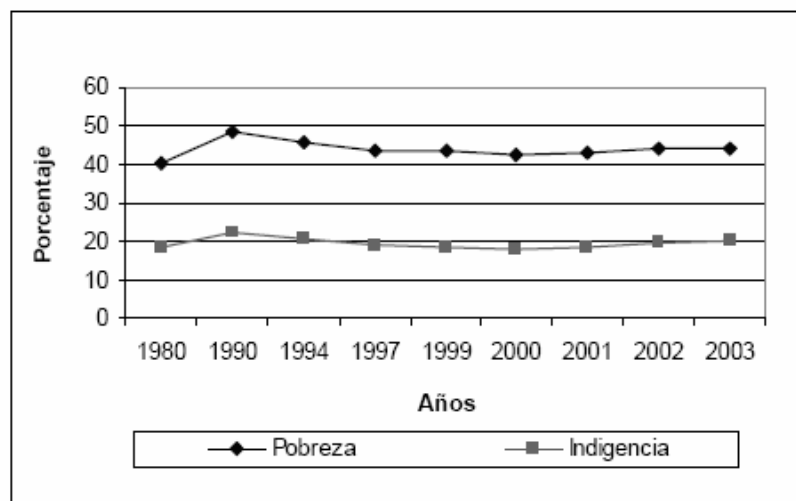


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones naranja de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).  
 b/ Cifras proyectadas.

Como se puede observar, desde 1990, inmediatamente después de la llamada década perdida, hasta la actualidad, la pobreza y la indigencia, tanto en porcentaje como en el número de personas, se ha mantenido constante. Es más, si nos remontamos a una década más atrás, al principio de los 80, nos encontramos con que al inicio de la misma el porcentaje de pobres era prácticamente el mismo, pues llegaba al 40,5 de la población, aunque el de indigentes, ha disminuido ligeramente, como se puede apreciar a continuación.

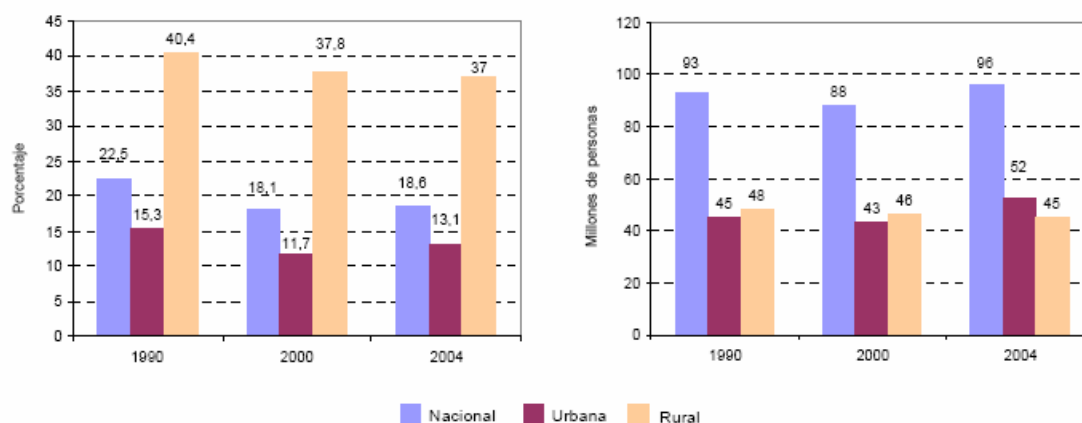
**INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA 1980-2003**  
 (personas en %)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996-2003.

Si contemplamos toda esta situación atendiendo al medio geográfico, urbano y rural, podemos constatar cómo en el caso de la indigencia (viendo 19 países de la región), observamos que ésta es el doble de la nación, en porcentaje, y la casi la mitad de la población, en el número de personas, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA INDIGENCIA POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1990-2004**<sup>a</sup>  
(En porcentajes y millones de personas)<sup>b</sup>



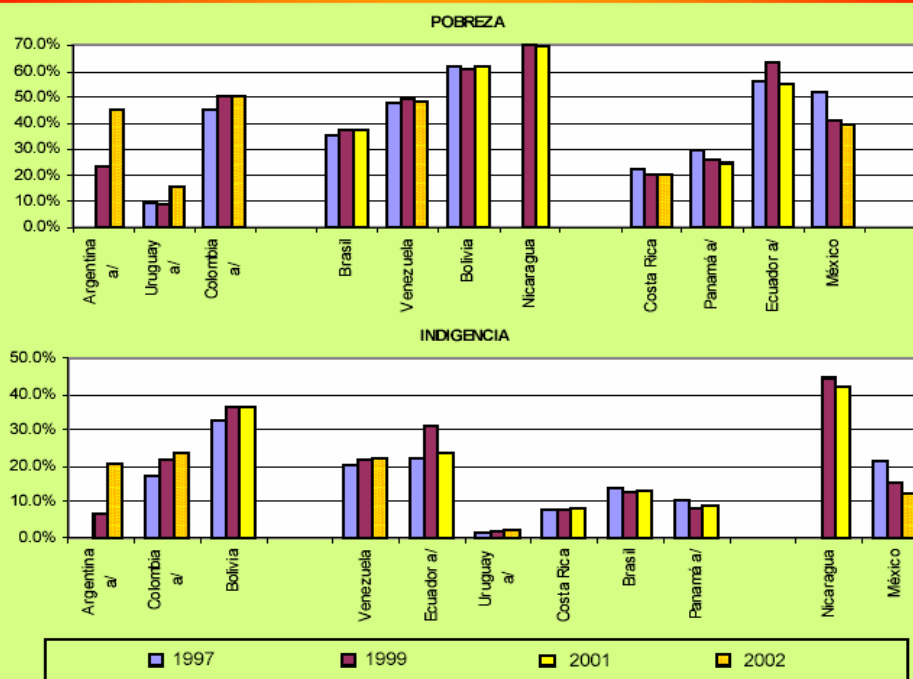
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 19 países de la región.

<sup>b</sup> Las cifras del 2004 corresponden a una proyección.

También desde el punto de vista de los países las diferencias son muy significativas, lo que corrobora esa heterogeneidad que se produce en la región. Por ejemplo en el caso de Bolivia, Nicaragua y Ecuador, el nivel de la pobreza se elevaba por encima del 50% de la población. En el polo opuesto, se encontraban Uruguay y Costa Rica que contaban con niveles de pobreza inferiores al 20% de su población respectiva. Algo similar sucede con la indigencia que, en el caso de Bolivia y Nicaragua, en los periodos referidos, se posicionan muy por encima de la media en la región, y, de Uruguay y Costa Rica, situados en los niveles más bajos de ese conjunto de países en los años señalados: 1997, 2000, 2001 y 2002.

## La evolución de la pobreza entre 1997 y 2001-2002 también muestra distintas tendencias entre países



a/ Areas urbanas

Analizándolo desde otra óptica los datos globales y también de forma particularizada para la mayoría de los países se vuelven a confirmar como apreciamos a continuación, pese a que esta serie de mediciones siguen siendo aún muy cuestionadas por cuanto no permiten evaluar adecuadamente la magnitud de la pobreza especialmente en los hogares más desfavorecidos. No obstante, recogemos estos datos porque, de alguna manera, nos permite comparar la situación del conjunto de países de la región. De este modo, mirando la pobreza desde las perspectivas de la línea de la pobreza (límite de pobreza extrema -indigencia-, equivalente a 1 dólar al día, y, de la pobreza, equivalente a dos dólares diarios), nos encontramos con el siguiente panorama en el entorno del año 2000.

**PORCENTAJES DE POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE, SEGÚN LA LÍNEA INTERNACIONAL  
Y LAS LÍNEAS NACIONALES (CEPAL), ALREDEDOR DEL 2000 <sup>a</sup>**

Países	Población con menos de 1 dólar por día		Población indigente		Población con menos de 2 dólares por día		Población pobre	
América Latina <sup>b</sup>	9,5	2001	18,5	2001	24,5	2001	43,2	2001
Argentina <sup>c</sup>	3,3	2001	10,9	2001	14,3	2001	30,1	2001
Bolivia	14,4	1999	36,5	1999	34,3	1999	60,6	1999
Brasil	8,2	2001	13,2	2001	22,4	2001	37,5	2001
Chile	< 2	2000	5,7	2000	9,6	2000	20,6	2000
Colombia	8,2	1999	26,8	1999	22,6	1999	54,9	1999
Costa Rica	2,0	2000	7,8	1999	9,5	2000	20,3	1999
Ecuador <sup>d</sup>	17,7	1998	31,3	1999	40,8	1998	63,5	1999
El Salvador	31,1	2000	22,1	2001	40,8	2000	48,9	2001
Guatemala	16,0	2000	30,3	2002	37,4	2000	60,2	2002
Honduras	20,7	1999	56,8	1999	44,0	1999	79,7	1999
México	9,9	2000	15,2	2000	26,3	2000	41,1	2000
Nicaragua	50,5	2001	42,3	2001	79,9	2001	69,4	2001
Panamá	7,2	2000	10,7	1999	17,6	2000	30,2	1999
Paraguay	14,9	1999	33,9	1999	30,3	1999	60,6	1999
Perú	18,1	2000	22,4	1999	37,7	2000	48,6	1999
República Dominicana	< 2	1998	24,8	2000	< 2	1998	46,9	2000
Uruguay <sup>d</sup>	< 2	2000	1,8	1999	3,9	2000	9,4	1999
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	15,0	1998	21,7	1999	32,0	1998	49,4	1999
<b>Caribe</b>								
Granada	4,7	1999			...			
Guyana	3,0	1998			11,2	1998		
Haití	55,0	2001			76,0	2001		
Jamaica	< 2	2000			13,3	2000		
Santa Lucía	25,4	1995			59,8	1995		
San Vicente y las Granadinas	5,6	1996			...			
Trinidad y Tabago	4,0	1992			20,0	1992		

**Fuente:** América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Banco Mundial, PovcalNet [en línea] (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>). Caribe: Banco Mundial, PovcalNet [en línea] para Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago; para Haití: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Haití, *Objectifs du millénaire pour le développement. Rapport national (2004)*, 2004; para Granada y San Vicente y las Granadinas: Andrew S. Downes y Doris A. Downes, *The Millennium Development Goals in the Eastern Caribbean: A Progress Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), diciembre del 2003.

<sup>a</sup> Las estimaciones de pobreza según las líneas nacionales e internacional provienen de la CEPAL y del Banco Mundial respectivamente —a excepción de algunos países del Caribe, cuyas fuentes se detallaron anteriormente— y no coinciden necesariamente con las que han publicado los países en sus informes nacionales.

<sup>b</sup> Incluye a Haití en el caso de las líneas nacionales (CEPAL). Corresponde a América Latina y el Caribe en el caso de la línea internacional.

<sup>c</sup> Áreas urbanas, ambas fuentes.

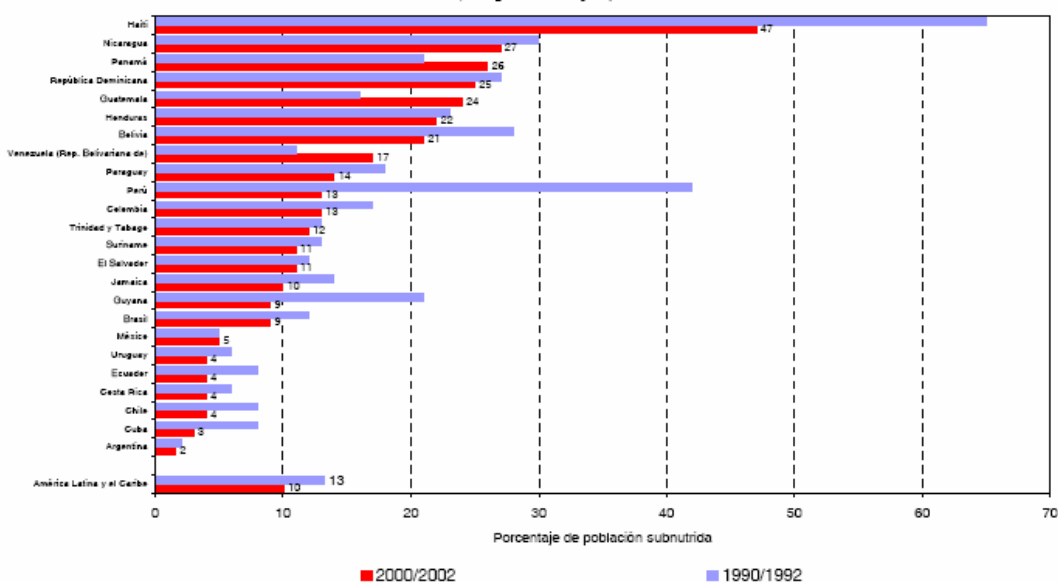
<sup>d</sup> Áreas urbanas, solo líneas nacionales (CEPAL).

Estos datos, basados en las Encuestas de Hogares, hablan por sí solos y ponen en evidencia las grandes diferencias que se presentan entre unos países y otros. Por ejemplo, contemplando la pobreza extrema, vemos que casi el 10% de los hogares de la región se encuentran en la situación de pobreza extrema, estando por encima de la media los hogares de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Haití y Santa Lucía. En términos de porcentaje de la población pobre, se aprecia que Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y

Paraguay, tenían a más del 50% de su población en una situación de pobreza o lo que es lo mismo que vivían con menos de 2 dólares diarios.

Si además de la problemática de la pobreza, examinamos la situación alimentaria de la región, nos encontramos que también en ese entorno del 2000, un 11% de la población latinoamericana presentaba algún grado de subnutrición (unos 54 millones de personas) y casi un 8% de los niños y de las niñas menores de cinco años registraban bajo peso para la edad (insuficiencia ponderal). Es más, la subnutrición estaría afectando a ceca del 22% de la población si se consideran los requerimientos calóricos medios de la población en lugar de los mínimos, mientras que casi un 21% de los niños presentaba desnutrición crónica moderada o grave. También en este caso, las disparidades entre unos países y otros son muy pronunciadas, como se puede apreciar en la representación gráfica siguiente:

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (24 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN SUBNUTRIDA ENTRE 1990-1992 Y 2000-2002**  
(En porcentajes)



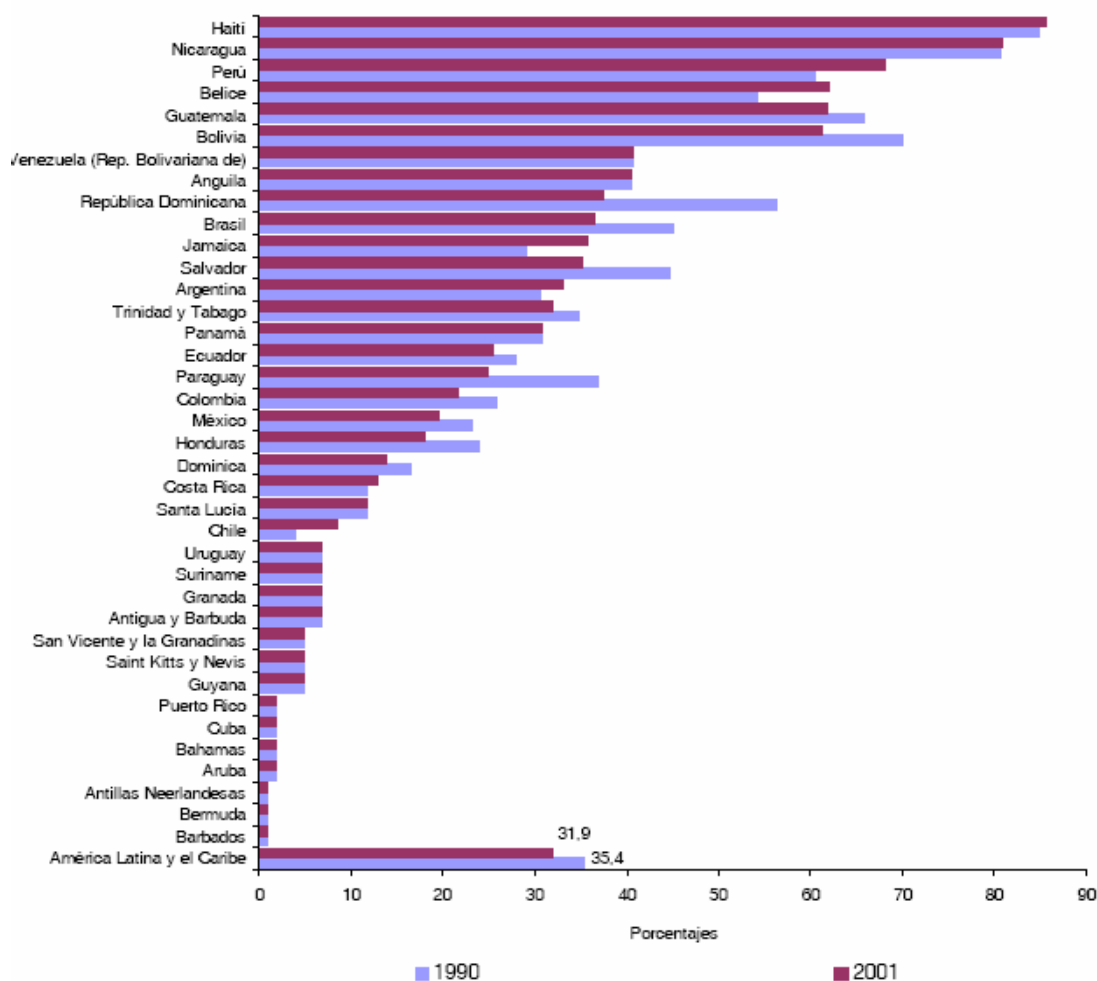
**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, Roma, 2004.

Una vez más aquí, Haití, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Bolivia, ocupan los primeros lugares, con más de un 20% de la población subnutrida, y, Argentina, Cuba, Chile y Costa Rica, los últimos con un porcentaje inferior al 4% de la población subnutrida. No obstante, esta inseguridad alimentaria, como se ve en el gráfico, entre 1990-92 y 2000-2002, había disminuido en todos los países, salvo en Guatemala y en Venezuela donde se habían incrementado.

Corroborando todavía más todo esta situación problemática y, fijándonos en las poblaciones urbanas y en las condiciones habitacionales de las mismas, constatamos cómo aunque en el periodo que va desde 1990 a 2001, ha disminuido ligeramente el porcentaje de población que vive en tugurios, sin embargo casi el 32% de la población permanece morando en estas condiciones inhumanas. De todos modos, en términos absolutos el número de habitantes en infraviviendas, pasaron de 111 a 127 millones de habitantes en el periodo referenciado.

Por países, como se puede ver en el gráfico siguiente, hay un conjunto de ellos que tienen más de un 50% de su población en esta situación (Belice, Bolivia, Guatemala, Haití, Nicaragua y Perú) e igualmente con porcentajes superiores al 25% estarían países como Argentina, Brasil y República Bolivariana de Venezuela.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN EN TUGURIOS, 1990 Y 2001**  
(En porcentajes)



: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), Human Settlements Statistical Database, versión 4 (HSDB4-99).

El origen de toda esta problemática hay que situarlo en la desigual distribución del ingreso en la región, pues América Latina presenta los mayores niveles de desigualdad del mundo, especialmente si nos fijamos en el índice Gini. Las desigualdades mayores están en Brasil, Argentina, Honduras, Nicaragua, Colombia y Panamá, aún en el caso de la exclusión del 10% más rico de su población.

**ESTRATIFICACIÓN DE PAÍSES DE ACUERDO CON EL COEFICIENTE DE GINI  
DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1990-2002**

Grado de desigualdad	1990		1994		1997		1999		2002	
Muy alto 0,5800 – 1	Brasil	0,627	Brasil	0,621	Brasil	0,638	Brasil	0,640	Brasil	0,639
	Honduras	0,615	Nicaragua	0,582	Nicaragua	0,584			Argentina <sup>c</sup>	0,590
	Guatemala	0,582							Honduras	0,588
	Chile	0,554	Colombia <sup>b</sup>	0,579	Colombia <sup>b</sup>	0,577	Honduras	0,564	Nicaragua	0,579
	Panamá <sup>b</sup>	0,545	Honduras	0,560	Guatemala	0,560	Colombia <sup>b</sup>	0,564	Colombia <sup>b</sup>	0,575
Alto 0,5200 – 0,5799	Bolivia <sup>d</sup>	0,538	Chile	0,553	Chile	0,560	Chile	0,559	Bolivia <sup>d</sup>	0,554
	México	0,536	Panamá <sup>b</sup>	0,548	Honduras	0,558	Rep. Dominicana	0,554	Chile	0,550
	Colombia <sup>b</sup>	0,531	México	0,539	Panamá <sup>b</sup>	0,552	Perú	0,545	Rep. Dominicana	0,544
					México	0,539	México	0,542	Guatemala	0,543
					Perú	0,532	Argentina <sup>c</sup>	0,542	El Salvador	0,525
					Bolivia <sup>d</sup>	0,531	Panamá <sup>b</sup>	0,533	Perú	0,525
					Argentina <sup>c</sup>	0,530	Ecuador <sup>b</sup>	0,521		
					El Salvador	0,510	El Salvador	0,518	Panamá <sup>b</sup>	0,515
					Paraguay <sup>b</sup>	0,511	Venezuela	0,507	Bolivia <sup>d</sup>	0,514
					Argentina <sup>c</sup>	0,508	Paraguay <sup>b</sup>	0,493	Venezuela	0,498
Medio 0,4700 – 0,5199	Uruguay <sup>b</sup>	0,492	Paraguay <sup>b</sup>	0,511	Venezuela	0,507	Paraguay <sup>b</sup>	0,497	Paraguay <sup>b</sup>	0,511
	Venezuela	0,471	Argentina <sup>c</sup>	0,508	Paraguay <sup>b</sup>	0,493	Venezuela	0,498	Ecuador <sup>b</sup>	0,513
			El Salvador	0,507			Paraguay <sup>b</sup>	0,497	Paraguay <sup>b</sup>	0,511
			Venezuela	0,486			Costa Rica	0,473	Venezuela	0,500
Bajo 0 – 0,4699	Ecuador <sup>b</sup>	0,461	Costa Rica	0,461	Ecuador <sup>b</sup>	0,469	Uruguay <sup>b</sup>	0,440	Uruguay <sup>b</sup>	0,455
	Costa Rica	0,438	Uruguay <sup>b</sup>	0,423	Costa Rica	0,450				
					Uruguay <sup>b</sup>	0,430				

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Incluye ingresos iguales a cero.

<sup>b</sup> Área urbana.

<sup>c</sup> Gran Buenos Aires.

<sup>d</sup> Ocho ciudades principales más El Alto.

Otro aspecto igualmente relevante es que esas múltiples manifestaciones de la desigualdad social, además de expresarse en las condiciones de vida de los individuos y grupos sociales, se ven reforzadas en la dimensión de género y raza. Así, estas expresiones de la desigualdad que acabamos de ver se agravan si las analizamos desde el punto de vista de las mujeres, de los indígenas y afrodescendientes.

Como expresaba la CEPAL en el Informe sobre Panorama Social 2002-2003, la “desigualdad de género surge de las construcciones socioculturales e históricas que transforman las diferencias sexuales en discriminaciones; estas se expresan en la división sexual del trabajo y en un acceso diferencial y jerarquizado a recursos materiales y simbólicos, así como al poder en sus distintas expresiones”<sup>1</sup>. En este sentido no extraña, por ejemplo, que se haya producido una feminización de la pobreza o que las mujeres se vean

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS: *Panorama Social de América Latina, 2002-2003*. CEPAL, Santiago de Chile, 2004, pág. 136.

sometidas a niveles más altos de vulnerabilidad social que sus compañeros hombres. Y algo similar se podría decir de las poblaciones indígenas y de los afrodescendientes que tanto en términos de estructura de clases como de posición social, vienen a ocupar los lugares más desfavorecidos de la estructura social en la mayoría de las sociedades.

## **1.2. Panorama Laboral.**

La mayoría de los analistas sociales reconocen que la vía natural para superar la pobreza y todo el conjunto de problemas sociales vinculados a la misma, es a través del trabajo decente y América Latina, se encuentra aún muy alejada de esta conquista social. Sin trabajo o con un trabajo precario e inestable es imposible salir de la pobreza e igualmente no se facilitan los procesos de integración social. Veamos a grandes rasgos cómo se encuentra el mundo del trabajo en la región:

- En las economías latinoamericanas, como reiteradamente han señalado en la OIT y en la CEPAL en sus últimos informes, persiste la dificultad para generar empleo productivo de buena calidad para todos los que se incorporan a la fuerza de trabajo. Esto se traduce en un desempleo abierto creciente y en ocupaciones de baja productividad para una parte importante de la fuerza de trabajo.
- Han surgido nuevas formas de precariedad laboral y la mayoría de los trabajadores sigue careciendo de cobertura de la seguridad social, con persistentes reducciones de la salarización, malas condiciones laborales y bajas remuneraciones.
- Se sigue manteniendo un incumplimiento sistemático de la normativa laboral, aunque ésta ha mejorado en los últimos

años (edad mínima para trabajar, formas de contratación y derechos de sindicalización y huelga).

- En A.L. el porcentaje de niños que trabaja continúa siendo alto. En los países donde se contaba con esas cifras, la proporción de jóvenes de 13 a 17 años ocupados oscilaba en 1997 entre el 39 % en Bolivia y el 6 % en Chile.
- En relación con las formas de contrato, durante los años 90 se observó una tendencia a reemplazar los contratos de carácter indefinido por otros de duración determinada.
- A principios de este siglo los salarios mínimos oscilaban entre los 52 dólares mensuales de Uruguay y los 161 dólares de Chile.
- En A. L. sólo 6 países cuentan con seguro de desempleo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.
- Según la OIT, el empleo informal representaba un 44,4 % de la PEA urbana en A. L. en 1990 y 47,9 en 1998.

Por otro lado, el mercado de trabajo está sufriendo el impacto de la globalización y por el cambio que se ha producido en los últimos años en el papel del Estado. En general se está produciendo en la región un incremento de las desigualdades sociales basadas en el empleo, a través de procesos complejos de exclusión e inclusión de trabajadores, que han impactado de forma diferencial en función de la edad, el sexo, la raza y la clase social.

El empleo informal en la región, como se puede apreciar a continuación, ha experimentado un crecimiento tan elevado en los últimos años que ha sumido a los trabajadores en una constante y permanente vulnerabilidad social.

**OCUPADOS INFORMALES EN PORCENTAJE DE LOS OCUPADOS TOTALES, A NIVEL NACIONAL**

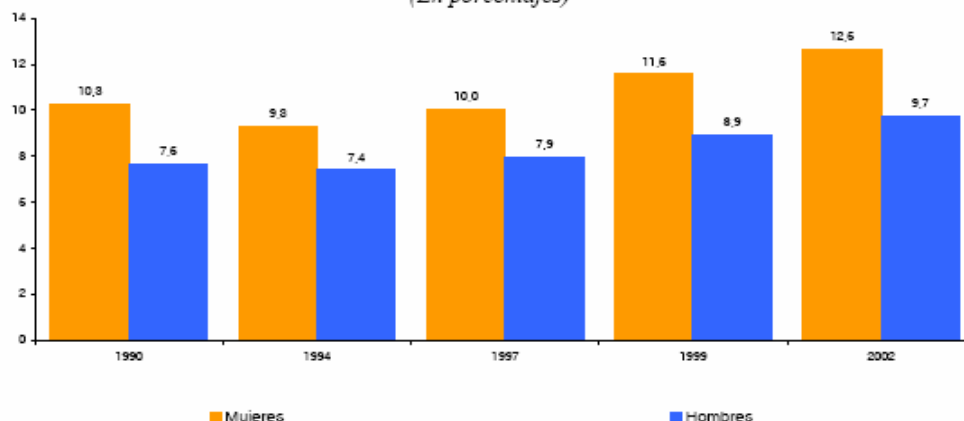
Grupos	Ocupados Informales en porcentaje de los ocupados totales, a nivel nacional								
	1990			1997			2002		
	Total	No agrícola	Agrícola	Total	No agrícola	Agrícola	Total	No agrícola	Agrícola
<b>Grupo I</b>									
Bolivia				79	65	97	79	66	96
Honduras	70	58	85	69	59	85	72	58	93
Paraguay				63	61	91	74	64	96
Perú				70	61	90	72	63	88
Guatemala	66	57	75	70	68	72	71	64	82
Nicaragua	60	50	81	68	63	77	68	60	83
El Salvador				59	55	70	63	57	85
República Dominicana				54	47	87	55	48	90
<b>Promedio</b>	<b>65</b>	<b>55</b>	<b>80</b>	<b>66</b>	<b>60</b>	<b>84</b>	<b>69</b>	<b>60</b>	<b>89</b>
<b>Grupo II</b>									
Venezuela	43	40	66	49	47	72	57	54	76
México				55	48	81	57	51	86
Panamá	48	36	81	46	38	83	52	43	85
<b>Promedio</b>	<b>46</b>	<b>38</b>	<b>73</b>	<b>50</b>	<b>44</b>	<b>79</b>	<b>55</b>	<b>49</b>	<b>82</b>
<b>Grupo III</b>									
Uruguay	40	38	95	42	42	56	46	45	59
Argentina							42	42	39
Costa Rica	46	40	66	49	45	65	47	44	65
Brasil	57	49	86	52	46	72	51	46	71
Chile	42	43	17	37	35	48	34	33	43
<b>Promedio</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>66</b>	<b>45</b>	<b>42</b>	<b>60</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>55</b>

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2004.

Nota: <sup>a</sup> Excepto para Argentina y Uruguay cuyos datos son a nivel urbano.

En este ámbito de las relaciones laborales, también las mujeres y afrodependientes vuelven a ocupar las posiciones más desventajosas. Durante los años 90, la tasa de participación laboral de las mujeres creció a un mayor ritmo que la de los hombres que, incluso decreció. Sin embargo, los hombres, siguen siendo la mayoría de la población considerada económicamente activa. La fuerza de trabajo sigue caracterizándose por una fuerte segmentación que coloca a las mujeres en los empleos más precarios y peor remunerados, así como en los que perpetúan los estereotipos de género, como el trabajo doméstico. En 2002, los ingresos que percibían las mujeres en el mercado de trabajo eran equivalentes al 68% de los ingresos masculinos. Como para muestra basta con un ejemplo, en el gráfico siguiente podemos ver la evolución del desempleo desde los 90 al 2002. A lo largo del período la tasa de desocupación de las mujeres en las zonas urbanas es mucho más elevada que la de los hombres y, en unas y otras, se ha ido incrementando.

GRÁFICO IV.12  
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE LOS PAÍSES):<sup>a</sup> EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE  
 DESOCUPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA,  
 ZONAS URBANAS, 1990-2002**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> 1990 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.  
 1994 (13 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.  
 1997 (14 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.  
 1999 y 2002 (16 países): Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

## 2. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.

Como respuesta en gran medida a toda esa problemática social y a problemas enquistados en la región como el de la siempre pendiente reforma agraria, por un lado, y, por otro, como consecuencia del impacto que la globalización está teniendo en la región, en los tres últimos decenios han surgido todo un conjunto de movimientos sociales que están incidiendo en las últimas transformaciones políticas de América Latina.

En América Latina en los últimos años están surgiendo nuevas formas de acción colectiva y nuevos actores sociales, mientras se han ido transformando las pautas de acción de los actores sociales clásicos.

Como decía a principios de este siglo Garretón<sup>2</sup>, la idea de Movimiento Social tiende a oscilar entre dos polos: la respuesta coyuntural a una determinada situación o problema y en la encarnación del sentido de la historia y el cambio social o respuesta estructural. Ambos polos pueden ser contemplados como las dos dimensiones norteadoras de los movimientos sociales. Este último, como indica Carretón, esto es, el Movimiento Social (mayúsculas y singular), viene orientado a nivel histórico-estructural de una determinada sociedad y definiendo su conflicto central. El primero, es decir, los movimientos sociales (minúsculas y plural) viene constituido por actores concretos que se mueve en los campos de los mundos de la vida y de las instrumentalidades, organizacional e institucional, orientados hacia metas específicas y con relaciones problemáticas que se definen en cada sociedad y momento, con el Movimiento Social Central.

En la actualidad en América Latina, donde han desaparecido la mayoría de los Grandes Movimientos Sociales clásicos, de matiz nacional-popular, han proliferado los movimientos sociales de carácter coyuntural, al tiempo que se va conformando un gran Movimiento en la región como respuesta a la Globalización y a las derivaciones de la misma en la región.

El dinamismo actual de los nuevos movimientos sociales en América Latina, ha llegado hasta tal extremo que ha sido en su seno donde ha surgido uno de los movimientos sociales más significativos a nivel internacional, como es el Foro Social Mundial, con sus correlatos nacionales y regionales.

---

<sup>2</sup> GARRETÓN, M.A.: *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2001. Hay un trabajo posterior del mismo autor en el N° 76 de la Revista de la CEPAL de abril de 2002 donde retoma, actualiza y revisa algunas de las cuestiones abordadas en este trabajo.

La acción colectiva en América Latina, según Garretón, reposa sobre cuatro ejes: la democratización política, la democracia social, la reconstrucción de la economía nacional y su reinserción en el mercado internacional, y, la reformulación de la modernidad. En torno a estos ejes, y sin olvidar el importante papel del llamado tercer sector, se han ido configurando los movimientos sociales en América Latina. Aunque gran parte de ellos, aún no se han consolidado, salvo los casos excepcionales del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil y el EZLMN de México, se podría establecer una aproximación clasificatoria de muchos de ellos, atendiendo fundamentalmente a las alianzas que han establecido a nivel regional o latinoamericano. Por tanto aquí, renunciamos expresamente a configurar tipologías que respondan exclusivamente al Estado-Nación.

Atendiendo a los planteamientos anteriores y con vistas a identificar a los principales movimientos sociales –no teniendo en cuenta, por su peculiaridad, aquellos directamente relacionados con la organización de trabajadores- y que protagonizan la acción colectiva en América Latina, se podrían considerar los siguientes:

a) Los que tienen en la tierra, en los problemas del campo y en la reforma agraria, su principal eje de acción colectiva. Agrupados en torno a la **Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC)**, se podrían destacar los siguientes: El Movimiento de los Sin Tierra (MST), el Movimiento de los “Atingidos por Barragens” (MAB), y el Movimiento de Mujeres Campesinas (MMC) en Brasil; la Confederación Sindical de los Colonizadores de Bolivia (CSCB); la Asociación Nacional de Mujeres Indígenas (ANAMURI) de Chile; la Asociación de Trabajadores del Campo de Nicaragua; la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC-CNC) y la

Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN) en Ecuador; la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) de Guatemala; la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) de México; la Asociación de los Trabajadores del Campo (ATC) de Nicaragua; la Confederación Campesina de Perú (CCP). Junto a estos movimientos, con un nivel menor de articulación regional, podríamos considerar también a: Argentina: Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) y APENOC; Belize: Belize Association of Producers Organization (BAPO); Bolivia: Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB-BS) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); Brasil: Confederacao Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Articulacao Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), Comissao Pastoral da Terra (CPT) y el Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Chile: El Surco, y la Confederación Nacional Sindical Campesina e Indígena de Chile (NEHUEN); Colombia: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unid. y Rec (ANUC-UR) y Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO); Costa Rica: Mesa Nacional Campesina; Cuba: Asociación Nac. de Agricultores Pequeños (ANAP); Guatemala: Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC); Honduras: Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH); México: Central Campesina Cardenista, Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA); y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC); Paraguay: Movimiento Campesino Paraguayo (MCP); Rep. Dominicana: Confederación Nacional de Mujeres del Campo (CONAMUCA).

b) Los que basan su movimiento y sus principales acciones colectivas en torno a las cuestiones identitarias étnico-raciales, algunas con un carácter regional y otras con un exclusivo carácter nacional. Aquí podemos destacar entre otras a: Coordinadora Andina de Organizaciones indígenas, integrada por ECUARUNARI-Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Kichwas del Ecuador, CONAMAQ- Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo, de Bolivia, CONACAMI- Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería , CITEM- Coordinadora de Identidades Territoriales Mapuche, ONIC - Organización Nacional Indígena de Colombia, CCP - Confederación Campesina del Perú; y la CNA- Confederación Nacional Agraria, de Perú. **En Bolivia**, podemos destacar a: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), integrada por 34 pueblos indígenas, y Las organizaciones regionales ya consolidadas y fortalecidas como: CPIB Central De Pueblos Indígenas del Beni, CIRABO Central Indígena de la Región Amazónica, CPESC Central de Pueblos Etnicos de Santa Cruz, APG Asamblea del Pueblo Guaraní, ORCAWETA Organización de Capitanías Weehnayek, CPILAP Central de Pueblos Indígenas de La Paz, CPITCO Central de Pueblos Indígenas del Trópico Cochabamba y CIPOAP Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando. **En Colombia**, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN). **En Ecuador**: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), integrada por ECUARINARI y por la Confederación de los Pueblos de Nacional Kichua. Y, **en Brasil**: la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB), vinculada a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

c) Los movimientos inspirados en la cuestión de género, como la Red de Mujeres Afroamericanas y Afrocaribeñas; la Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), constituida por colectivos de mujeres de 10 países latinoamericanos; y, la Fundación Rigoberto Menchu, entre otras de las muchas redes de mujeres existentes en América Latina.

d) Las que tienen su base en los movimientos de ciudadanía asociados a las condiciones de vida de las poblaciones, como: Villa Salvador, el Frente Continental de Organizaciones Comunales (FCOC), la Confederación Nacional de Moradores de Brasil (CONAM), la de Piqueteros de Argentina o el Movimiento de las Fábricas y Empresas Recuperadas. Junto a estas podríamos contemplar otras muchas como la de los Sin Techo, la de los Niños de la Calle, o la más reciente en México de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. Aquí podríamos situar también a: la Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE), los Movimientos de Barrios, o los Movimientos en torno al Agua y las cuestiones ambientales.

e) Los Movimientos de carácter religioso, comprometidos con las causas populares y los derechos de los pueblos desde sus creencias como las Comunidades Eclesiales de Base, la Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana en América Latina y otros Movimientos Cristianos relacionados con la Teología de la Liberación.

f) Por último, aunque ya de alguna manera hemos hecho referencia a ellos, tendríamos que considerar a aquellos Movimientos Sociales Internacionalistas Latinoamericanos, comprometidos con la integración de los pueblos latinoamericanos y en contra de la Globalización, contra el ALCA y los TELCs, como:

la Asamblea de los Pueblos del Caribe, la Campaña Continental contra el ALCA, y el Foro Social Américas.

### **3. LAS PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA AL DESARROLLO EN AL Y CARIBE.**

Al abordar esta cuestión, en primer lugar habría que situar varias cuestiones ya enunciadas anteriormente.

- a) Que la pobreza estructural es consustancial a la vida de la mayoría de las sociedades nacionales de América Latina y el Caribe y que, en la mayoría de las sociedades de ese continente, ha venido galopando como caballo desbocado durante la coyuntura que abrieron (y que aún no se cierra) las medidas neoliberales a partir de la década de los 80 del siglo pasado.
- b) La desigual distribución del ingreso (América Latina como la región de mayor desigualdad en el mundo) es la causa fundamental de esa problemática social y de sus diversas consecuencias y manifestaciones.
- c) La relevancia que adquieren tanto la pobreza como la desigualdad cuando se contrasta con categorías como género y etnia (mujeres y pueblos y comunidades indígenas)
- d) La heterogeneidad de las situaciones nacionales o subregionales que expresa la compleja y diversa realidad región, dentro de algunos denominadores comunes esenciales, determina que no sólo las diferentes manifestaciones o consecuencias de la pobreza y la desigualdad, sean de tipo político, social o cultural, sino también las vías o modalidades de tratamiento de esas problemáticas. Es decir, no es lo mismo el enfoque para subregiones como México y Centroamérica, que para Sudamérica o para el Caribe. Ni siquiera es lo mismo el abordaje de la cuestión en situaciones nacionales de una

subregión, como Centroamérica, donde las diferencias son obvias según se trate de Nicaragua, Guatemala u Honduras o que se trate de Costa Rica.

- e) El contexto político actual de un país como Bolivia o Nicaragua frente a otras situaciones como las de Perú, El Salvador o Guatemala, donde el tipo de enfoque y alcance de las políticas públicas puede presentar claras diferencias y/o consistencias.
- f) Podríamos añadir que estas diferencias en los contextos políticos nacionales responden o proyectan convergencias o divorcios entre los gobiernos, las políticas públicas y los movimientos sociales o el "movimiento social".

Frente a este panorama podemos concluir primeramente que, en lo sustantivo, los esfuerzos y recursos de la cooperación al desarrollo han sido hasta ahora vanos o significativamente insuficientes. Y, a continuación, preguntarnos ¿cuáles son las realidades o tendencias actuales de la cooperación y, en ese marco, cuál puede ser el papel de la cooperación técnica internacional (al desarrollo)?.

Para ello, habría que hacer una primera acotación: el objeto de atención principal no se centra precisamente en la creación de riqueza sino en su distribución (región más desigual), es decir, en la construcción de una sociedad más equitativa y activa (por tanto también en la creación de riqueza) y que, por consiguiente, la vía de superación de esa situación incluiría entre otras medidas esenciales aquellas políticas fiscales y de desarrollo general y sectorial, orientadas a encontrar efectos redistributivos y equidad social.

Es decir, se trata de políticas fiscales ad hoc. El avance o el logro de acuerdo o pactos sobre la consistencia y efectividad sobre ellas, implica:

- una mayor y real democratización política,

- un desarrollo de la estructura institucional y de la densidad de sus capacidades,
- un despliegue genuino de la democratización social y,
- una reconstrucción y modernización de la economía que sea capaz de integrar como sujetos activos a las grandes mayorías sociales (entre ellas mujeres e indígenas) y, consiguientemente,
- crear condiciones políticas, económicas, sociales e institucionales, que gesten y hagan sostenible los procesos para hacer reversible la situación de desigualdad y de pobreza estructural.

Por ello, un ejercicio básico consistiría en identificar y valorar si hay políticas públicas orientadas a este empeño estratégico del desarrollo (como superación de la desigualdad y la pobreza). Y, por otro, si la institucionalidad pública, su densidad y capacidades, son aptas y suficientes para promover y administrar el despliegue e instrumentación de tales políticas. (Ahí le cabría un básico papel a la cooperación técnica).

A continuación habría que preguntarse si los actores y los instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo de AL comparten, por un lado, ese enfoque básico del objeto y alcance de la cooperación y, si por otro, permiten que los instrumentos existentes brinden la eficacia y los resultados esperados.

1) Actores Gubernamentales (sean en sus formas bilaterales o multilaterales)

Estos actores sustantivos de la vida internacional y de la cooperación, muestran cada vez mayor homogeneidad en sus planteamientos y en los objetivos y metas para abordar los grandes referentes de la

cooperación: pobreza, desigualdad y sus implicaciones en colectivos como mujeres, infancia, pueblos y comunidades indígenas.

No obstante, a la hora de establecer las estrategias, métodos y herramientas, la variedad y la dispersión suele ser la norma.

Esta situación tiende a ser superada a través de algunas iniciativas conjuntas, producto de acontecimientos coyunturales de orden catastrófico (huracanes, terremotos, etc.), o de orden político (procesos de pacificación, p.e.). La promoción de “bolsas comunes” o de acuerdos de “coordinación y armonización” para impulsar “apoyos presupuestarios, suele ser una muestra de este cambio, aunque todavía incipiente y con ausencias significativas (Estados Unidos, p.e) reticencias de actores destacados (BM, p.e.)

En tal sentido, la experiencia que se lleva a cabo en Nicaragua es hasta ahora la más connotada en AL y permite observar las virtudes y limitaciones de este tipo de coordinación de la cooperación internacional.

Los principales actores de la cooperación internacional (por su capacidad financiera), con las matizaciones del caso, como Estados Unidos, Canadá, Japón y conglomerados multilaterales como el BM, la UE y algunas agencias del PNUD, establecen una vinculación cada vez más clara entre comercio y cooperación.

De hecho, los planteamientos esenciales sobre la cooperación están inmersos dentro de las declaraciones o acuerdos comerciales, como los Tratados de Libre Comercio o de otras negociaciones en curso en el marco de la Organización Mundial del Comercio, OMC.

En ese sentido, se abordan las cuestiones mediante “exigencias” a los interlocutores gubernamentales de los “países en desarrollo” para que

se “normalicen” las reglas de juego para el funcionamiento del mercado y de las relaciones económicas internacionales: garantías jurídicas y legales, combate efectivo a la corrupción, estabilidad presupuestaria y control de la cuentas del Estado, etc. Y, en su caso, un desarrollo consistente de la institucionalidad pública, capaz de proponer y articular políticas públicas sectoriales y “planes nacionales de desarrollo”.

En contrapartida, se ofrecen acuerdos de apoyo presupuestario, global o sectorial, una mayor y más efectiva coordinación de las iniciativas de la cooperación por parte de los diversos actores (criterio de armonización) y una orientación más clara y consistente de los recursos de cooperación al refuerzo de las políticas públicas (alineación). Todo ello acompañado de programas o proyectos de asistencia técnica o, en su caso, también insertando la asistencia técnica dentro de los acuerdos de apoyo presupuestario (global o sectorial), o a través de programas y proyectos específicos.

La aplicación de este enfoque es todavía incipiente y está lejos todavía de traducirse en una verdadera estrategia concertada de la cooperación internacional por países o regiones.

Lo que predomina en la práctica de la cooperación internacional es la dispersión de esfuerzos y el abuso de formas de “feudos o enclaves” por parte de los actores más destacados de la cooperación internacional. Donde los programas y los proyectos siguen combinando los dos componentes esenciales de esta cooperación: el aspecto financiero y el técnico.

Por otra parte, los supuestos de que los Estados “receptores” cuentan con políticas públicas sectoriales o planes de desarrollo suelen ser un entendido para conseguir en la práctica las formalidades tecnocráticas

necesarias para satisfacer los propósitos u objetivos comerciales o mercantilistas de la cooperación (incluyendo la necesidad de desembolsar las previsiones presupuestarias de los donantes). Mientras que carecen en lo sustantivo de acuerdos políticos, democráticos, dentro de los países para avanzar en las metas y objetivos del desarrollo (reducción de la pobreza y superación de las condiciones de la desigualdad).

La institucionalidad pública es tan precaria que resulta casi tarea imposible llevar a la práctica el propósito de hacer descansar en los beneficiarios, la gestión de los recursos propios y de la cooperación (apoyo presupuestario).

Asimismo, cabe preguntarse si la pretensión de avanzar en la superación de los problemas de pobreza y desigualdad en ALC mediante las medidas y condiciones ligadas a las relaciones económicas, comerciales y financieras internacionales, son una vía adecuada para enfrentarlos, cuando una y otra están relacionadas en su origen y agravamiento con ese contexto de relaciones.

¿Será que, en definitiva, este tipo de cooperación (gubernamental) está en camino de subsumir la cooperación al desarrollo dentro de los esfuerzos de reordenar y modernizar el comercio internacional, las relaciones económicas y financieras internacionales dentro de la nueva globalidad de los TLCs o similares? Y que, en consecuencia, habría que completar la reflexión en torno a la cooperación al desarrollo como perspectiva básica de "alivio de la pobreza" (no de superación de la pobreza) y de amortiguamiento de la desigualdad (no como avances significativos en la equidad social).

Es decir, ¿quedará reservada esa modalidad de la cooperación al desarrollo para las organizaciones humanitarias, para la cooperación

no gubernamental, ligada a esos afanes, o para las organizaciones o fundaciones privadas de las grandes fortunas o empresas que así también invierten en publicidad y proyección mercantil? Y, eventualmente, ¿en el camino de las migraciones y en la atención a las problemáticas que se vinculan a ese fenómeno tan de tanta actualidad y con tantos desbordamientos?

¿Dónde queda y cómo se puede prefigurar la cooperación o asistencia técnica al desarrollo?

## 2.) Organizaciones No Gubernamentales.

A través de programas y proyectos relacionados con los intercambios entre ambos polos de la cooperación, fortalecimiento de redes temáticas, búsqueda de empeños conjuntos dentro de la “sociedad civil global” y mediante mecanismos o espacios del tipo del “Foro Social Mundial”.

En este ámbito se dan y pueden multiplicarse las formas de cooperación técnica e intercambio de experiencias e, incluso de estrategias conjuntas en el marco de las diferentes redes.

3) Cooperación Sur-Sur: modalidad de cooperación técnica y de transferencia de conocimientos y saber hacer que ya cuenta con una significativa experiencia en la región, sobre todo a través de países como México, Chile, Brasil, etc.

4) La Cooperación horizontal (descentralizada): redes universitarias, redes de la sociedad civil en general.

5) La cooperación entre gobiernos locales (ayuntamientos). Esta modalidad podría tener mucho más envergadura e impacto que el que realmente tiene. La vía de los hermanamientos y otras formas de cooperación horizontal ha propiciado algunos avances, pero los ayuntamientos y las entidades locales en general han concentrado sus aportes de cooperación en financiar proyectos de cooperación al desarrollo (productos, algunas infraestructuras y equipamientos), pero han dedicado muy pocos recursos y esfuerzos a la cooperación para el fortalecimiento de las instituciones municipales y sus capacidades, vertiente ésta donde la transferencia de conocimientos y tecnologías de gestión institucional, así como también el intercambio de experiencias en esas materias y, en lo que corresponda también de consolidación democrática de esos sistemas de gobierno.

Una tal prioridad en la estrategia de cooperación municipal sería más eficaz y congruente y no tendría que afectar al componente de cooperación en materia de infraestructuras, de promoción del desarrollo local, etc. Por el contrario, vendría a reforzarlo y conseguir condiciones más adecuadas de sostenibilidad de esos empeños y de otros de la cooperación.

6.) El reforzamiento de la institucionalidad el pivote de la estrategia de la cooperación técnica con América Latina, principalmente en Centroamérica.

El costoso paréntesis que ha supuesto el llamado, y fracasado, "consenso de Washington", ha vuelto a colocar sobre el tapete la importancia de lo público y, en particular, la necesidad de contar con instituciones públicas sólidas y con capacidad no ya de actuar con eficacia en el ámbito de las políticas sociales y del desarrollo en general, sino también de garantizar algunas condiciones y supuestos del no tan "autónomo" funcionamiento del mercado.

Sin duda, este es un ámbito de atención y desarrollo de formas y modalidades de cooperación técnica. Es, principalmente, un desafío para construir y afianzar nuevos instrumentos de colaboración entre los actores de la cooperación y, entre éstos y los interlocutores de los países de ALC.

Fortalecer las instituciones públicas pasa a ser un importante referente del nuevo consenso. Asumir que ese fortalecimiento ha de producirse desde la consolidación del Estado de derecho y del sistema democrático es un acento que no todos los actores parecen igualmente dispuestos a poner. Identificar y aplicar los cambios consecuentes en las formas e instrumentos de las iniciativas de cooperación es el camino todavía no suficientemente ponderado y, desde luego, una tarea que supondría en sus resultados una modificación drástica en la organización e instrumentación de la cooperación internacional para el desarrollo (sobre todo la gubernamental, bilateral o multilateral), tarea que muchos de ellos prefieren posponer.

En cualquier caso, parece necesario establecer algunas consideraciones o "reservas" sobre este "nuevo" impulso de la institucionalización y del "regreso de lo público, del Estado. Sin ánimo de ser exhaustivos ni rigurosos, citaremos:

- No se trataría de retomar miméticamente las formas y prácticas del modelo estatista del desarrollismo de la segunda mitad del siglo pasado (principalmente de las primeras décadas de la misma). Sobre todo, en el impulso o permanencia de las llamadas "instituciones u organismos autónomos o descentralizados", que sirvieron para impulsar formas de cooptación social y para sortear el ordenamiento democrático,

su desarrollo y la instrumentación coherente de su gestión y, por otra parte, superando la relación clientelar del estado con la sociedad civil, impulsando y profundizando la profesionalización de la función pública y estableciendo los espacios y mecanismo autónomos, diferenciados del diálogo social y de la interlocución de los mismos con el gobierno, sin solapar el papel y el protagonismo de los poderes e instituciones del debate político y de la legislación (Parlamentos y otros); lo que supone reconducir el proceso de renovación y consolidación del régimen de partidos políticos.

- El diálogo político no sólo se presenta como una precondition del lanzamiento de este tipo de procesos, sino también y, sobre todo, como una herramienta imprescindible durante todo el recorrido. Diálogo que ha de ser, primero y esencialmente, entre los actores nacionales y regionales y, en segundo lugar o paralelamente, con los interlocutores de la cooperación internacional.
- A su vez, el aporte tecnocrático deberá situarse en función de ese dialogo político. La nueva cooperación técnica no podría ser la llave del avance en el desarrollo: ni en los diseños ni en los procesos, sino una herramienta o recurso del diálogo político, por muy útil y trascendental que pudiera presentarse en determinadas situaciones o coyunturas.
- Los consensos básicos y los pactos sectoriales debieran aparecer como los resultados lógicos de esa dinámica y favorecer así el encauzamiento de los aportes técnicos y financieros de la cooperación internacional.
- La institucionalización debe ser el referente clave, motor de la consolidación del sistema democrático y de las capacidades necesarias y suficientes para emprender políticas y estrategias de superación de la pobreza, la desigualdad, etc. Y no el recurso a metáforas más o menos ambiguas y difusas y, en

todo caso, distractoras, como ha sido el caso de la “descentralización”, el “gerencialismo”, “alcaldismos” y otras afines.

- Esta vía de institucionalización ha de verse también en la perspectiva de la consolidación de la institucionalidad de la integración regional.
- El cumplimiento de estas y otras condiciones del proceso ha de ser gradual, pero no así el acuerdo sustantivo para caminar y emprender el camino en esa dirección que ha de producirse en lo inmediato.
- Las dificultades y precariedades del sistema político en la mayoría de los países actúa en contra de esta premura y, en general, del conjunto del proceso.
- Las inercias y las situaciones de hecho en las que se mueve también la cooperación internacional tampoco parecen facilitar el ajuste en el proceso y el cambio de ritmo.

## **CONCLUSIÓN FINAL**

Aunque a lo largo de esta ponencia, nos hemos limitado fundamentalmente a dar una serie de pinceladas en torno a la problemática social y a la acción colectiva de la ciudadanía expresada en los nuevos movimientos sociales, no cabe duda que la cooperación al desarrollo viene a constituir la respuesta necesaria e inaplazable a esa compleja y heterogénea situación. Ahora bien, en este contexto problemático no vale cualquier tipo de cooperación si verdaderamente lo que pretendemos es acabar con las raíces estructurales de la inequidad y por tanto con la pobreza en la región. Son necesarias nuevas alternativas, innovadoras, creativas y valientes, en la que se impliquen, de forma coordinada, Gobiernos (incluyendo a las administraciones regionales y locales), Agencias Internacionales y Regionales de Desarrollo, ONGs (el Tercer Sector, en su sentido amplio), y la ciudadanía organizada a través de los movimientos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA.

AECI, *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica.*, Madrid 2003.

AECI, *Programa de Cooperación Regional con Centroamérica*, Madrid 2002.

ARAGÓN, J. y FERNÁNDEZ FRANCO, L. (Coord.): *Los procesos de integración y las relaciones laborales en América Latina*. Rev., **Cuadernos de Relaciones Laborales**, Universidad Complutense de Madrid, Vol.24, N° 1, 2006.

FILGUEIRA, C. y PERI, A.: *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*. CEPAL-CELADE, Santiago de Chile, 2004.

(Fundación IPADE), Iglesias-Caruncho Manuel (Coordinador), *Acabar con la Pobreza, Un reto para la cooperación internacional*. Madrid 2003.

MACHINEA, J.L. y HOPENHAYN, M.: *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacético*. CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

TOURAINÉ, A.: *América Latina: política y sociedad*. Esapasa-Calpe, Madrid, 1989.