

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 72.

**Instituciones para una cooperación
internacional al desarrollo de calidad**

**Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad:
aclaraciones y propuestas iniciales**

Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales

Rafael Grasa Hernández*

RESUMEN

En su análisis de las instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad, centrado básicamente en el caso español, en una primera parte el autor aclara y define los conceptos de “institución”, gobernanza y los llamados tres sectores, esto es, el Estado y las administraciones, el mercado y la sociedad civil. De las capacidades y sinergias entre estos tres sectores, así como de su relación con las diferentes instituciones y su contexto social, depende el buen gobierno y se asegura la gobernanza, es decir, el desarrollo o, en este caso, la cooperación al desarrollo. En la segunda parte del trabajo, se plantea la pregunta: ¿En qué momento nos encontramos en el caso de la cooperación para el desarrollo española y, por tanto, en su capacidad de incidir en la generación o fortalecimiento de políticas de desarrollo en los diferentes sectores de los países del Sur? Para responder a la pregunta, el autor plantea tres aspectos: a) la carencia crónica de instituciones; b) el exceso, enraizado en la cultura política y organizativa latina, de legislación y de formalidad; y c) la necesidad de nuevos instrumentos y procedimientos, reflejada pero sólo parcialmente en el nuevo Plan Director y en las propuestas de la cooperación catalana, traducida en términos institucionales. Por último, se hace referencia a la cooperación “descentralizada”, sus retos y perspectivas, así como un “decálogo” de buen gobierno que “sólo pretende servir para abrir el debate sobre la necesidad de nuevas instituciones para una cooperación para el desarrollo de calidad y congruente con las políticas de desarrollo de los actores del Sur”.

Palabras clave: instituciones, gobernanza, cooperación descentralizada

*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, donde es también vicerrector y secretario general. Asesor de la Secretaría de Cooperación Exterior y de la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo de la Generalitat de Catalunya en temas de planificación, evaluación y formación

Rafael.Grasa@uab.es

Quisiera, en primer lugar, agradecer a la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE), a la Fundación CIDOB y al Programa de Cooperación Internacional de la Fundació “la Caixa” haberme invitado a estas jornadas y a esta mesa redonda sobre las instituciones en la cooperación española. Una vez más, las tres instituciones convocantes han sabido hacer honor a su compromiso con el desarrollo y con la cooperación al desarrollo y, además, a su capacidad de buscar temas significativos y de interés para el Norte y el Sur.

Mi intervención, a título personal (como experto en temas de cooperación al desarrollo y, en particular, como experto en desarrollo) intentará no dar demasiadas cosas por descontadas. Concretamente, girará en torno a cuatro temas, a saber:

a) El doble significado de la palabra “institución”, formal y no formal, y su importancia en el actual contexto en la teoría y práctica del desarrollo y de la cooperación al desarrollo. Necesitamos más y mejores instituciones, sobre todo en su sentido informal: no hay desarrollo sin ese tipo de instituciones que, además, nos acercan de nuevo al tema del “capital social” y al papel de los tres sectores.

b) La concreción de la aproximación anterior al caso de la cooperación al desarrollo española y, más en concreto, a las propuestas de políticas de desarrollo. Se hablará concretamente de la combinación de tres elementos o factores interrelacionados: I) la carencia crónica de instituciones; II) el exceso, enraizado en la cultura política y organizativa latina, de organizaciones y de legislación, o, al menos, el peso excesivo y entrelazado de las mismas y su carácter homogeneizador; y III) la necesidad de nuevos instrumentos y procedimientos, reflejada parcialmente en el nuevo Plan Director y en las propuestas de la cooperación catalana, traducida en términos institucionales.

c) Los criterios y directrices para aplicar lo dicho al caso de la cooperación autonómica y municipal y, también, al papel de las organizaciones de la sociedad civil y en particular de las ONGD (“cooperación descentralizada”, en la terminología de la Unión Europea).

d) Una breve conclusión, en términos programáticos y de “buenas prácticas”.

A VUELTAS CON LAS INSTITUCIONES, LOS “TRES SECTORES” Y LA GOBERNANZA

Empezaré con una obviedad provocadora: las instituciones no son siempre organizaciones formales; de hecho, casi nunca son las organizaciones formales lo más importante de la vida institucional de una sociedad. Para entender eso debemos empezar por recordar que la palabra “institución” tiene un doble uso, en buena medida derivado del inglés: a) “una organización fundada para un propósito específico y con reglas escritas

y formalizadas”; y b) una pauta regular de interacción, creada de forma intencional o no intencionada, que implica a dos o más personas. En este último sentido, el sociológico o el antropológico, una institución no es algo formalizado, como sucede en muchas sociedades con la familia o el parentesco, pero fundamental para el funcionamiento de una sociedad. A lo largo de mi intervención, y del presente texto escrito que recoge lo dicho, voy a usar siempre institución en ese sentido amplio, no formal.

Por otro lado, en los últimos tiempos han hecho fortuna, al menos en cuanto a uso generalizado, expresiones como tercer sector, sector voluntario, capital social, sociedad civil o, simplemente, “ONG”, a menudo afirmando la necesidad de reforzarlas o consolidar su papel. Por otro lado, también se usa cada vez más en nuestras discusiones expresiones como “gobernanza” o “buen gobierno”. Por si fuera poco, algunas de estas expresiones, en un contexto más teórico y ligado al resurgir en ciencias sociales y economía del institucionalismo, se usan también para explicar o describir casos concretos de relaciones especiales entre ciudadanía, fuerzas del mercado y administraciones. Por citar un ejemplo bien conocido, las diferencias económicas y sociales entre Italia meridional e Italia del norte fueron explicadas por Robert Putnam apelando al capital social y al diferente papel de las instituciones, incluida la sociedad civil. Poco después, el propio Putnam y otros autores protagonizaron una viva polémica sobre el eventual declive de la sociedad civil en Estados Unidos, considerada desde Tocqueville la gran fuerza motriz del país.

De ahí que algunos hayan contrapuesto el tercer sector, la sociedad civil (el ciudadano), al primer sector, el Estado y las administraciones (el príncipe) e, incluso en ocasiones, al segundo sector, las fuerzas del mercado (el mercader). Esta intervención pretende mostrar, por el contrario, que la contraposición es absurda y alejada del funcionamiento real de la sociedad y por ende de las tareas del desarrollo y de la cooperación al desarrollo: los tres sectores, por seguir con esa imprecisa terminología importada ya hace años, tienen funciones importantes y no contradictorias, aunque al ejercerlas se dan tensiones, conflictos y antagonismos inevitables.

Por decirlo de otra manera, la tesis que voy a mantener es que, pese al uso confuso y confusionario de las expresiones referidas a los tres sectores y el uso reduccionista ya comentado de “institución” para referirse únicamente a organizaciones formales, existe una idea, un concepto, potente y clave: *en nuestras sociedades y, en general, en sociedades sometidas a procesos de desarrollo, no se puede gobernar sólo desde el Estado o desde la Administración*, de ahí que, huyendo del reduccionismo, la principal institución que se necesita –en el sentido informal– es *más Estado y más sociedad civil*, pero cada una en su sitio, sin confundirse ni pretender anularse una a la otra. Veámoslo con algún detalle.

Gobierno y gobernanza: los tres sectores y el papel de las instituciones

Empezaremos por algo obvio, pero a menudo olvidado: hay que distinguir entre “Gobierno”, concepto que presupone siempre algún tipo de autoridad central (a menu-

do lo que denominamos Estado, con las administraciones públicas en un lugar destacado), y “gobernanza”¹, mecanismos de orden (incluyendo a veces la capacidad de asignar recurso) que permiten el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa –y por ende la gestión de todos los niveles básicos de la vida social de un país– pero que no necesariamente funcionan desde la existencia de autoridades formales y centralizadas, sino desde la presencia de instituciones, en el sentido sociológico antes mencionado. Dicho de otra manera, al hablar de “gobernanza” aludimos a un conjunto de mecanismos, procesos, instituciones e incluso valores compartidos mediante los cuales ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, median sus diferencias y, finalmente, hacen posible el ejercicio de sus derechos y obligaciones legales. La gobernanza, por ende, es un prerequisite del buen gobierno, una condición necesaria aunque no suficiente.

Por tanto, el concepto de “gobernanza” tiene un campo semántico mayor que el de “gobierno”: incluye el Estado y las administraciones públicas, pero también el sector privado con finalidad lucrativa (las empresas, las fuerzas del mercado) y el sector privado sin finalidades lucrativas (el llamado “tercer sector”, la sociedad civil). La gobernanza implica, por tanto, la interacción entre las instituciones propias del Gobierno (a menudo muy formalizadas y normativizadas) y las instituciones no formales propias de los otros dos sectores, a menudo no escritas, altamente informales. La relación entre estas diferentes instituciones y su contexto social, económico y político es justamente lo que algunos autores han llamado “ecología de la gobernanza”, habida cuenta de la relación imprescindible entre los tres sectores y sus diferentes instituciones para garantizar el funcionamiento cotidiano, y en particular el buen funcionamiento, de una sociedad.

Más concretamente, cinco son las grandes instituciones, o macroinstituciones, habida cuenta que cada una de ellas incluye muchas otras, todas ellas clave para gobernar y presentes de una u otra forma en toda sociedad: a) el sistema legal y de gobierno; b) los servicios y administraciones públicas; c) las instituciones democráticas y representativas (que, en nuestro caso, incluyen el Parlamento o Legislativo pero también los partidos políticos); d) la sociedad civil; y e) los agentes y fuerzas del mercado, incluyendo la propia institución del mercado, mucho más antigua que el capitalismo.

Pues bien, las dos primeras macroinstituciones (el sistema legal y de gobierno; los servicios y administraciones públicas) y en parte la tercera (las instituciones democráticas y representativas) entran en la esfera del Estado, del príncipe en términos de filosofía política, y la quinta (los agentes y fuerzas del mercado) en el ámbito privado lucrativo. Y parte de la tercera macroinstitución (los partidos políticos cuando no actúan en la esfera de Gobierno, del Estado y del Poder Legislativo) así como la cuarta, la sociedad civil, constituyen justamente el espacio intermedio entre el Estado/Gobierno y el mercado, el espacio de la sociedad civil, el ámbito privado no lucrativo.

Así las cosas, lo que asegura la gobernanza y el buen gobierno, por tanto el desarrollo, es que el Estado garantice y nutra un entorno legal y político apropiado; por

su parte, el sector privado lucrativo debe generar ocupación, ingresos y actividad económica, mientras que la sociedad civil debe facilitar la interacción social y política, movilizando grupos y sectores diversos para que participen en las diferentes actividades políticas, sociales y económicas.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA

De lo anterior se deriva que la capacidad de una sociedad para hacer frente a los retos del desarrollo o, en nuestro caso, de la cooperación al desarrollo, depende de las capacidades y potenciales sinergias entre los tres sectores: nadie puede sustituir el papel de las fuerzas del mercado, ni tampoco la sociedad civil puede hacer de Estado o el Estado suplantar a la sociedad civil. Naturalmente, esas capacidades y sinergias dependen en gran medida de las instituciones, en el sentido sociológico e informal, que existan, del capital social, la capacidad de generar confianza y establecer alianzas, de cómo se resuelven los conflictos, etc.

De todo ello, ¿cómo estamos en el caso de la cooperación al desarrollo española y, por tanto, en su capacidad de incidir en la generación o fortalecimiento de políticas de desarrollo en los diferentes sectores de los países del Sur?

La verdad es que el escaso tiempo de que dispongo no me permite entrar a fondo en el tema, aunque lo amerita realmente. Me limitaré a comentar la presencia de tres elementos o factores interrelacionados: a) la carencia crónica de instituciones; b) el exceso, enraizado en la cultura política y organizativa latina, de legislación y de formalidad, y c) la necesidad de nuevos instrumentos y procedimientos, reflejada, sólo parcialmente, en el nuevo Plan Director y en las propuestas de la cooperación catalana, traducida en términos institucionales.

El primer elemento es bien conocido: la carencia crónica de instituciones en nuestra sociedad, como muestra la debilidad congénita de la sociedad civil, incluyendo el sector de las organizaciones no gubernamentales, que en su gran mayoría dependen casi exclusivamente de fondos públicos, y no siempre muy diversificados. Dicho rápidamente, el capital social y la relación Estado-sociedad civil padecen esa falta de instituciones, de interacciones y pautas regulares de conducta: a menudo el Estado desconfía demasiado de la sociedad civil o intenta dirigirla en exceso; y la sociedad civil pide y critica al Estado lo que a menudo no le da a la ciudadanía rendición de cuentas y coherencia entre decir y hacer.

Un segundo comentario está relacionado con una característica propia de nuestra cultura política y organizativa, muy latina: privilegiar en exceso la legislación y la norma

y reglamentos, las instituciones formales, así como la homogeneización, como puede comprobarse analizando la polémica en torno a la génesis de la Ley de Cooperación Española y la obsesión, aún presente y en todos los sectores, por formalizar, registrar y dejar bien escritas las cosas. Ello va unido, a menudo, al papel complejo, a menudo combinado, que se otorga a algunas instituciones formales, como sucede desde 1994 con el Consejo de Cooperación, que cumple a la vez funciones asesoras y de instancia de negociación entre el primer y el tercer sector.

El tercer comentario se deriva de los dos anteriores: se necesitan nuevas instituciones y nuevos instrumentos, algo que ya está presente de forma parcial en el nuevo Plan Director, o en el caso catalán en las propuestas para la legislatura y los últimos planes anuales, merced a la decidida orientación en pro de los objetivos del milenio, de las nuevas tendencias de la cooperación al desarrollo, y del incremento notorio y continuado que tendrán los fondos de cooperación al desarrollo en los próximos años.

Dicho de otra forma, la cooperación al desarrollo de la Administración central del Estado y de las administraciones autonómicas y locales necesitan poner en el centro de sus políticas públicas de cooperación al desarrollo la calidad, y ello supone trabajar en una triple dirección:

- a) fomentar el desarrollo (responsabilidad del Sur, ante todo) más que la cooperación por sí misma;
- b) preguntarse siempre para qué, para quién y con qué estándares debe planificarse, decidirse y realizarse estrategias y políticas de cooperación;
- c) buscar la máxima integración del sistema de ayuda y cooperación al desarrollo.

En suma, recordar que, en tanto que política propia, con señas de identidad y objetivos, podríamos decir que a la hora de planificar, decidir y actuar, la política de cooperación al desarrollo debe tener como guía seis “C” (capacidades, coherencia, coordinación, complementariedad, condicionalidad, corresponsabilidad):

- a) el enfoque de las capacidades, que orienta o debe orientar el conjunto del proceso de cooperación al desarrollo y del desarrollo;
- b) la coherencia, la coordinación y la complementariedad (principios que guían la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea desde los tiempos del Tratado de Maastricht), que aluden básicamente a la relación entre políticas que afectan a las relaciones Norte/Sur, a las políticas en el Norte y en el Sur, así como la actuación entre actores en todas las fases del ciclo de proyectos, programas o instrumentos de otro tipo (ayuda a presupuesto, etc.);
- c) la condicionalidad y corresponsabilidad (o, en traducción literal, la apropiación, “*ownership*”), que marcan diversas cosas, pero en particular el contexto en que se aplican y relacionan las políticas y los actores del Norte y del Sur, así como los resultados reales de la aplicación de las restantes “C”.

De ahí la importancia de fomentar instituciones, en el sentido formal, y de no confundir los papeles de los diferentes sectores: no podrá haber buena política de cooperación al desarrollo sin incremento notorio de la cooperación directa, de las alianzas y asociaciones público-privadas, o de enfoques sectoriales ampliados. Y para ello hace falta incrementar fuertemente el grado de institucionalidad de los actores, públicos y privados, de la cooperación al desarrollo española, en sentido informal, sobre todo, pero también en algún caso en sentido formal y organizativo. Y ello es especialmente importante en el caso de la mal llamada cooperación descentralizada, de la que nos ocuparemos en la parte final de la exposición.

LAS INSTITUCIONES Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO “DESCENTRALIZADA”: UN CATÁLOGO DE TEMAS PENDIENTES

Conviene recordar, en primer lugar, dos obviedades a menudo olvidadas: La primera, que el adjetivo “descentralizado” aplicado a la cooperación al desarrollo tiene dos usos. Uno, internacionalmente legitimado y bien definido, crecientemente importante, es el que alude al papel de los actores no públicos en la cooperación al desarrollo, en particular ONGD, organizaciones de la sociedad civil y todo lo vinculado con el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil. Otro, el español, que usa “descentralizado” para referirse a los esfuerzos y políticas de comunidades autónomas y entes locales y supralocales. El segundo debe simplemente eliminarse, para hablar de cooperación al desarrollo de comunidades autónomas y autoridades locales que, cada vez más, cuenta con objetivos y aun instrumentos específicos propios.

La segunda obviedad es que la cooperación al desarrollo autonómica y local ha crecido cuantitativamente de modo muy notable desde 1994 (acampadas a favor del 0,7% en las principales ciudades españolas impulsadas por la Plataforma 0,7 y más), hasta totalizar como media en los últimos años entre el 12% y el 14% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española. De ahí los grandes retos en calidad que se plantean, importantes y urgentes, tanto para el sector de las administraciones públicas, como para el de las ONGD, hasta hoy en día el principal destinatario y ejecutor de los fondos asignados, algo insostenible en el contexto de incremento de los mismos. Dicho de otra forma, no podrá haber auténtica política pública de cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas y entes locales sin instrumentos propios de cooperación directa o, al menos, concertada.

Como ya he indicado en otro lugar, esos retos se pueden dividir en: a) retos *per se*, es decir, en retos de cada actor por separado; y b) en *retos del sistema español de cooperación al desarrollo*.

Respecto de los retos específicos, propios, destaco al menos los siguientes:

- a) Homogeneizar y normalizar, aceptando el reto de construir auténticas políticas públicas de cooperación al desarrollo (es decir, algo más que simples convocatorias para financiar o cofinanciar ONGD), lo que supone insertarse en el llamado “sistema” –nacional e internacional– de ayuda y cooperación al desarrollo. En el caso de las comunidades autónomas, el reto es, además, que esas políticas sean auténticamente nacionales. Es decir, que sean políticas que marquen líneas de actuación para el conjunto de los actores del país, de la nación, como solemos decir en Cataluña.
- b) Planificar y establecer instrumentos propios, poniendo la eficacia y la eficiencia en el centro, y analizando las ventajas comparativas de cada actor: aquello que sabe hacer mejor que otros, que puede ser referente.
- c) Analizar, conjuntamente con todos los actores afectados, el sector de la cooperación al desarrollo y plantearse –de forma concertada– objetivos de transformación y mejora a medio y largo plazo.
- d) Formar profesionales y expertos preparados en estudios y práctica del desarrollo, algo en que la cooperación con las universidades puede revelarse muy provechoso.
- e) Evaluar los resultados y corregir el rumbo.

En cuanto a los *retos para el conjunto del sistema español*, los más acuciantes, podemos sintetizarlos así:

- a) Pasar de actor a sujeto, lo que supone que se cuenta realmente (y no sólo retóricamente mediante instrumentos hasta el presente claramente inoperantes e ineficaces como la Comisión Interterritorial) con las comunidades autónomas y municipios en la conformación de las voluntades, objetivos e instrumentos de la cooperación española. En suma, hacer que las comunidades autónomas y municipios sean algo más que “donantes”, que actores a los que se consulta para poder sumar fondos al enviar al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) datos sobre la AOD española.
- b) Replantear la relación entre los actores y administraciones públicas desde la ambición y desde la lealtad institucional, de Estado, permitiendo que las administraciones locales y periféricas asuman como propios instrumentos y órganos de la Administración, y participando desde las primeras fases en la conformación de la voluntad y decisión pública. Por decirlo provocativamente y con un ejemplo, si existe una Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ¿no podría pensarse en que dotara de funcionarios, a petición propia y con “*droit de regard*” en el proceso de selección y elección, a las comunidades autónomas con un volumen de cooperación importante?
- c) Establecer sinergias y alianzas entre la Administración central y las administraciones periféricas y locales, partiendo de una concepción –en términos de teoría política– repu-

blicana o civilista, de lealtad institucional, e introduciendo el principio de subsidiariedad. Ello supondrá una doble tensión en algún momento (entre el Estado central y las comunidades autónomas; entre cada comunidad autónoma y sus municipios e instancias supramunicipales), pero, a medio y largo plazo, es lo único sensato.

d) Buscar las ventajas comparativas y, de existir, permitir que el actor local o autonómico que las tenga se convierta en el referente español para ese tipo de objetivo, instrumento o práctica de la cooperación al desarrollo.

Se trata, en suma, de hacer lo posible para superar dos retos interrelacionados: por un lado, el derivado del contexto y los compromisos internacionales, como los objetivos del milenio o el proceso de convertir realmente el desarrollo (y la paz, habida cuenta de la interrelación de agendas) en un bien público global; por otro, el reto de la calidad, e incluso de la subsistencia, el más ligado con la necesidad de mayor institucionalidad.

De no afrontar los retos y problemas, que afectan incluso a los “actores” más genuinamente municipalistas (los fondos, por ejemplo), el horizonte a medio plazo es claro: lo que se ha visto, incluso por el CAD, como un rasgo español específico y positivo, la mal llamada “cooperación descentralizada”, se convertirá en algo negativo o, al menos, potencialmente negativo.

A MODO DE CONCLUSIÓN: UN DECÁLOGO DE BUEN GOBIERNO

En suma, acabamos de ver que los retos afectan a los dos sentidos de la expresión “cooperación descentralizada” y a los tres sectores que constituyen y articulan las instituciones básicas para la gobernanza y el desarrollo. Pero son especialmente relevantes para dos de ellos, las administraciones y la sociedad civil, que necesitan establecer con mayor claridad sus reglas de juego y los terrenos específicos, para asegurar el buen gobierno y las buenas prácticas.

El presente “decálogo”, provisional y provocador, sólo pretende servir para abrir el debate sobre la necesidad de nuevas instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad y congruente con las políticas de desarrollo de los actores del Sur.

Un decálogo de buen gobierno para administraciones y sociedad civil

1. Diferenciar lo que puede y debe hacer cada uno, respetando las especificidades y aplicando los principios de subsidiariedad, complementariedad y disidencia.
2. No hacer nada que pueda hacer una instancia inferior por sí misma, ni crear (o aceptar) dependencias ni pedir, dar o consentir ningún tipo de favoritismo.

3. Establecer instancias regulares de coordinación, debate y, si es preciso, de confrontación, diferentes de los canales de negociación y pacto concreto.
4. Establecer pactos concretos y a poder ser plurianuales, transparentes y públicos, con objetivos y financiación orientada a resultados, sometidos a evaluación regular y al escrutinio de la ciudadanía.
5. Fomentar la participación, incluyendo mecanismos regulares e institucionalizados de diagnóstico de las debilidades y fortalezas.
6. Aplicar fórmulas de descentralización, entendida como “desconcentración” (delegación de arriba a abajo de funciones y capacidad administrativa, reteniendo el control en el centro) y también de “devolución” (transferencia desde el centro de poderes de decisión, así como de los recursos humanos y de las capacidades financieras para ejercerlos).
7. Entender, tanto las administraciones como las propias ONGD, que el papel básico de las ONG como organizaciones de la sociedad civil debe ser el de cabildeo, formación y denuncia, no fundamentalmente el de organizaciones de prestación de servicios (contratadoras, gestoras o realizadoras de proyectos). O, al menos, diferenciar las condiciones y trato que se da a una organización en tanto prestadora de servicios o como organización de la sociedad civil, con compromiso cívico.
8. Aceptar e interiorizar que, si se reconoce a las ONG la capacidad de contribuir al refuerzo de la sociedad civil y el compromiso ciudadano, resulta necesario modificar algunos de los instrumentos de financiación existentes, buscando menores formas de dependencia de dineros públicos. Ello podría incluir formas de ayuda, no necesariamente consideradas AOD; a los gastos de funcionamiento en la medida en que constituyen un fomento de la participación.
9. Rendir cuentas, no sólo de la gestión económica, de forma pública y regular, en algunos casos de forma conjunta administraciones y sociedad civil.
10. Ser conscientes de que reforzar la sociedad civil, crear instituciones, puede incrementar, al menos a corto plazo, las tensiones sociales (a medio y largo plazo, son mecanismos muy apropiados para resolver conflictos), habida cuenta de que se posibilitará que sean más las voces que estén en mejores condiciones de expresar sus demandas y opiniones sobre las políticas y recursos públicos.

En suma, apostar por instituciones de calidad supone, en nuestro país, poner el acento en la gobernanza y no sólo en el gobierno.

Nota

1. En otro tiempo y trabajos previos preferí verter “*governance*” por gobernanación, expresión que sigue gustándome más, pero dos poderosos motivos han hecho aceptar ya a todo el mundo “gobernanza”: la opinión de Lázaro Carreter que dedicó ya hace años uno de sus “dardos” al tema y la opción de la Unión Europea, que también se inclinó por ello.

Referencias bibliográficas

AEI, *Memorias anuales*, Madrid, Ministerio de Exteriores

ALONSO J. A. (dir.). "Estrategia para la cooperación española. Estudio para el Primer Plan Director". Madrid: ICEI-U, UAM (enero de 1999) [se trata del estudio completo elaborado por el equipo técnico formado por cuatro personas, que contó con la ayuda de dos colaboradores y dos becarios. Actualmente es un documento mimeografiado. Será publicado en los próximos meses por la OPE].

Banco Mundial. *Assessing Aid. What works, what doesn't, and why*. Washington: Oxford University Press, 1998.

CAD. *Manual de la ayuda al desarrollo. Principios del CAD para una ayuda eficaz*, Madrid: MundiPrensa/OCDE, 1995.

GRASA, Rafael. "El nuevo sistema internacional y el futuro del desarrollo". *Información comercial española* (febrero de 1992). P. 182-194.

GRASA, Rafael. "El sistema internacional de posguerra fría y las relaciones Norte-Sur: Una mirada crítica a la cooperación para el desarrollo". En: Blanc, Antoni. (Ed.) *Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción*. Barcelona: Asociación para las Naciones Unidas en España, 1998. P. 95-123.

GRASA, Rafael. "Más allá de la Ley y más allá de la cooperación: ¿una nueva etapa de la aportación española al desarrollo del Sur?". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No. 2 (1998). P. 81-100.

GRIFFIN, K. *Alternative Strategies for Economic Development*. París: OCDE, Development Center, 1989.

Intermón. *La realidad de la ayuda 2004-2005*. Barcelona: Intermón/Octaedro, 2005.

KORTEN, D. *Getting to the 21th Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Harfrot: Kumarian Press, 1990.

MARSHALL, Jorge. (comp.). *La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo*. Buenos Aires: GEL/RIAL, 1999.

NUSSBAUM, M.C. *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

SALCEDO, D. "La Evaluación de las Instituciones Sociales según A. K. Sen" (introducción). En: Sen, A. K. *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós/ICE UAB, 1998.

SEN, A. K. *Development as Freedom*. Oxford-New York: Oxford University Press, 1999.

SEN, A. K. "Gender Inequality and Theories of Justice". En: Nussbaum, N. & Glover, J. (eds.). *Women, Culture and Development. A study of human capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

SEN, A. K. "Development as Capability Expansion". En: Griffin, K. & Knoghts, J. (eds.) *Human Development and the International Strategy for the 1990s*. London: MacMillan, 1990.

SEN, A. K. "Justicia: medios contra libertades". En: Sen, A. K. *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós / ICE UAB, 1998.