

5. LECCIONES APRENDIDAS

Maribel Rodríguez, CeALCI-Fundación Carolina

Las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo económico y social han venido ganando progresivamente en importancia para la cooperación al desarrollo.

Por su parte, la cooperación española ha elevado este tema a la categoría de sector prioritario en el marco de su Plan Director para el periodo 2009-2012 (MAEC, 2009). En este documento, no se plantean las migraciones como un fenómeno antagónico con el desarrollo, sino que se apuesta por «la promoción de los efectos positivos entre migración y desarrollo», en el marco del respeto hacia los derechos de los migrantes. Por otra parte, se reconoce la importancia de trabajar desde un enfoque transnacional, y apoyando la puesta en marcha de iniciativas que redunden en mejoras en el mercado laboral, en la promoción del tejido económico y empresarial y que favorezcan la generación de capacidades humanas. Más concretamente, uno de los elementos que la cooperación española se propone abordar en relación con las migraciones y el desarrollo es su vinculación con la economía, a través de iniciativas como el codesarrollo o el fomento de emprendimientos locales financiados por microcréditos.

Con el objetivo de generar conocimiento útil para la cooperación, la Fundación Carolina llevó a cabo este estudio que pretende, a través del análisis de tres casos concretos de cooperación sobre el terreno relacionada con el tema migratorio, valorar los resultados de los mismos, y

extraer lecciones acerca de los elementos clave que un programa de este tipo debería tener en cuenta para elevar la viabilidad de las iniciativas de emprendimiento local. Para ello, se optó por centrar los estudios en dos países, Colombia y Senegal que son el lugar de origen de un gran número de emigrantes residentes en España, y que por otra parte se encuentran en dos regiones geográficas de interés para la cooperación española: América Latina y África Subsahariana.

Las migraciones y su relación con el desarrollo de los países de origen son complejas y por lo tanto las posibilidades de actuación para la cooperación al desarrollo son múltiples. En primer lugar, puede darse una gran diversidad de asociaciones posibles combinando algunos o todos los siguientes agentes de desarrollo local: actores de la cooperación, organizaciones gubernamentales, ONG, asociaciones de migrantes y colectividades locales. A esta diversidad de combinación de actores se suma una amplia gama de instrumentos, como, entre otros, los microcréditos, las asociaciones público-privadas, las ayudas no reembolsables, las políticas públicas nacionales, o las remesas. Aquí nuevamente la posibilidad de combinar en un programa diversos instrumentos es amplia. Este estudio optó por centrarse en algunas de las configuraciones posibles, y por lo tanto las lecciones que extraemos aquí no aspiran a la universalidad.

El caso del Quindío en Colombia tiene la peculiaridad de asociar ONG locales

y otra española, organizaciones gubernamentales locales de Colombia, receptores de remesas que son a su vez beneficiarios de los microcréditos del proyecto y un donante público receptor de un importante contingente de inmigrantes quindianos. El caso de la región senegalesa de Kolda se caracteriza por contar con asociaciones de emigrantes activos y que son copartícipes de la toma de decisión en los proyectos productivos financiados por sus remesas, y que reciben el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación. Aquí se combina nuevamente el binomio remesas y cooperación al desarrollo, pero a diferencia del Quindío con un mayor protagonismo de la diáspora senegalesa. El caso REVA se distingue de los anteriores puesto que es un programa vinculado directamente a una política pública nacional, que se ve apoyada por la actuación de la cooperación al desarrollo. A su vez, ofrece un caso de asociación con empresas privadas. Esta diversidad de casos estudiados, si bien no agota la realidad de este campo, ha permitido formular las lecciones aprendidas que se exponen a continuación.

Más articulación y mayor coherencia

El elemento que se repite tanto en Senegal como en Colombia, y que a su vez es causa principal del fracaso relativo de los proyectos apoyados, tiene que ver con una débil articulación de los mismos con sus contextos y una falta de coherencia, complementariedad y de si-

nergias entre los diferentes proyectos productivos impulsados.

Porque los proyectos no toman suficientemente en consideración las condiciones en las cuales se desarrollan —tales como las infraestructuras, la disponibilidad de recursos naturales, humanos y económicos así como los mercados potenciales para los productos— las iniciativas financiadas encuentran muy rápidamente obstáculos de magnitud para su adecuado desarrollo. Esta situación se ve reforzada por la falta de visión de conjunto necesaria para propiciar sinergias y complementariedades entre los proyectos. Esta articulación, tanto con el contexto como con el conjunto de los proyectos apoyados, es determinante, en particular si se tiene en cuenta el pequeño tamaño de las unidades productivas que se acompañan y el bajo monto de los microcréditos que se otorgan.

En efecto, en su mayoría, los proyectos son pequeños, puesto que la financiación también lo es, las actividades que se subvencionan están poco diversificadas, dado que los beneficiarios suelen presentar proyectos empresariales muy similares, y por lo tanto compiten entre sí por un mercado limitado y poco rentable. Otra característica de las iniciativas analizadas es que se financian fundamentalmente actividades productivas de ciclo corto, como por ejemplo la cría de aves, que no implican grandes inversiones, pero que tampoco dejan una capacidad productiva instalada, no permi-

ten la reinversión y amortización, ni menos la expansión.

Consecuentemente, si los proyectos apoyados parecen resolver una situación de precariedad en el corto plazo, en general no insertan estas actividades de manera sostenible en los mercados, no generan cadenas productivas o de distribución local y en la mayoría de los casos explotan de manera insostenible los recursos naturales de los cuales los pobladores locales dependen estrechamente. Estamos ante proyectos aislados y por lo tanto altamente dependientes del aporte constante de financiamiento externo, y vulnerables a condiciones de mercado que no controlan. Por ello, los microcréditos otorgados si bien, en el mejor de los casos, parecen mejorar las condiciones de vida inmediatas de la población (en términos de salud, educación, ingresos, autonomía respecto de las remesas e incluso la autoestima de los y las empresarios/as), la mayoría de las microempresas apoyadas no consiguen mantenerse en el largo plazo.

Por otra parte, la cooperación al desarrollo podría asumir un papel importante para subsanar estos déficit, al ofrecer una asesoría encaminada hacia la articulación de todo proyecto con su entorno directo, tanto respecto de las políticas locales de desarrollo, de las cadenas de producción y de mercadeo e intentar generar complementariedades en lugar de competencias entre los diferentes proyectos. Para favorecer esta articulación coherente de los proyectos con su entor-

no, es fundamental propiciar una colaboración de calidad con las instituciones locales. En el caso del Quindío, en Colombia, se asociaron las alcaldías, la Cámara de Comercio de una localidad y el Servicio Nacional de Aprendizaje, lo cual redundó en claros beneficios para los proyectos de codesarrollo. Se consiguió mediante esta asociación una identificación clara de los problemas, un análisis de viabilidad de los proyectos, y el desarrollo de una serie de programas de formación en diferentes disciplinas críticas para el éxito de las actividades productivas, tales como la gestión contable, la planificación productiva, etc. Muchos elementos imprescindibles para el éxito de los proyectos empresariales están fuera del alcance de cada iniciativa particular y en ningún caso podrían ser asumidos de forma sostenible al margen de las instituciones nacionales y locales. Por ejemplo, los proyectos productivos requieren de la red vial para comercializar su producción, pero no pueden asumir el costo de su construcción y mantenimiento. Esta asociación complementada por un proceso de fortalecimiento y de profesionalización de las instituciones, si bien no constituyen una garantía absoluta de éxito, minimizan los rangos de incertidumbre y de vulnerabilidad de las iniciativas apoyadas.

Fortalecer la formalidad y generar capacidades locales

La segunda lección que se extrae de los casos estudiados consiste en la necesi-

dad de apostar por mayores y mejores niveles de formalidad de las instituciones que colaboran en el desarrollo local, de las asociaciones de migrantes y de los pobladores en general. Y a su vez un mayor grado de formalidad en los procesos de diagnósticos, de los estudios de viabilidad, de la planificación, del seguimiento y de la evaluación. Este fortalecimiento de la formalidad pasa por el desarrollo de capacidades a nivel local.

En los programas estudiados en Senegal, y muy particularmente en el caso de Kolda, la informalidad con sus variadas consecuencias negativas sobre el éxito de las iniciativas es particularmente ilustrativa. En primer lugar, se ha podido constatar la dificultad a la hora de canalizar los recursos a través de instituciones formales y así poder emprender acciones de mayor impacto, como consecuencia de las reticencias de los migrantes de canalizar sus envíos a través de proyectos o de instituciones y por lo tanto de asignarlas directamente a sus familiares. Se evidencia un déficit en la calidad de las instituciones formales, que causa la desconfianza de la población. Pero cabe señalar que esta informalidad es también el resultado de la baja prioridad asignada al componente de generación de capacidades para la planificación y la gestión, que deriva por lo tanto de una carencia de registros escritos de las actividades y de sus resultados. En general, se prefiere asignar los pocos recursos a la realización de obras o actividades concretas. Todo ello contribuye a su vez a agudizar los pro-

blemas de escala, de aislamiento y de escasa planificación de los cuales adolecen los proyectos.

Nuevamente, la experiencia senegalesa de Kolda demuestra cómo la informalidad y la ausencia de expertos en la formulación técnica de los proyectos estuvieron en el origen de diversos problemas, entre los cuales podemos mencionar la explotación irracional del recurso del agua y el derrumbe de infraestructuras construidas de manera inapropiada. Lejos de vulnerar la necesaria definición de prioridades por parte de la comunidad, la generación de capacidades relacionadas con el análisis de la viabilidad de los proyectos en términos técnicos, de mercado, de rentabilidad y de sostenibilidad ambiental presenta claros beneficios para el desarrollo económico local. Estas actividades de formación de los actores locales podrían ser asumidas desde los recursos de la cooperación al desarrollo, de manera que las remesas puedan seguir siendo asignadas principalmente a aquellos componentes más directamente relacionados con la aplicación práctica de los proyectos. Se hizo patente, en particular en el caso de los proyectos de Senegal, cómo la ausencia de herramientas de diagnóstico técnico, de planificación, de gestión y de evaluación no sólo representaba un obstáculo para la puesta en marcha eficaz y eficiente de los proyectos, sino que generó un cierto grado de desconfianza social al no estar disponibles las evidencias de una buena gestión.

Se perfila por lo tanto el interés de apostar por el fortalecimiento institucional, tanto en el país de origen como en las asociaciones de migrantes. Y la cooperación al desarrollo tiene en este campo del fortalecimiento de las capacidades no solamente un área donde podría agregar valor al codesarrollo, sino también una larga experiencia para ofrecer. De hecho, recordemos que la promoción de capacidades es una prioridad de la línea de migración y desarrollo del Plan Director de la Cooperación Española que mencionamos al inicio de este capítulo. De manera que coinciden aquí necesidades y mandato.

En definitiva, esta generación de capacidades administrada de manera coherente puede redundar en un incremento de la autonomía de la población, en una mejor gestión de los riesgos y en un claro avance en la rendición de cuentas y la gestión responsable y transparente. Ingredientes esenciales y posiblemente más determinantes que el propio aporte de recursos económicos para optimizar las condiciones de una economía local sostenible.

Invertir en la producción de conocimiento y las evaluaciones

La tercera lección que se deriva del estudio consiste en elevar el grado de prioridad asignado a la producción de conocimiento relacionado con los resultados de los proyectos y a las evaluaciones de los mismos. La manera según la cual se

registran los resultados, los aspectos de la realidad que se decidan observar y medir, así como los indicadores de éxito que se elijan determinan en gran medida si se pondrán en marcha acciones correctivas o si se seguirá apostando por otros «Quindíos», «Koldas» y «REVAS».

En este sentido, la manera de valorar el éxito de un microcrédito puede llevar a conclusiones y acciones muy diferentes, según se considere que se ha logrado el objetivo si el préstamo ha sido reembolsado, o si la iniciativa que este préstamo financia redundará en más bienestar para los prestatarios. La cooperación al desarrollo tiene la obligación de exigir de las entidades administradoras de los microcréditos una valoración menos superficial del éxito o fracaso de sus préstamos. Una tasa de reembolso elevada no significa necesariamente que los proyectos hayan generado excedentes suficientes para reembolsar el préstamo. Nuevamente los casos estudiados en Senegal han revelado que existe una gran presión social que obliga a los individuos al repago de la deuda contraída, incluso si esto implica asumir un nuevo préstamo para reembolsar el primero o que el grupo tenga que asumir con solidaridad esta deuda. Detrás de una aparente conducta responsable del prestatario puede esconderse una espiral de endeudamiento y de pérdida de autonomía. Existe una amplia literatura que coincide con estos hallazgos y que hace un llamamiento para que se profundice en la comprensión de cómo los préstamos pueden tener efectos muy diferen-

ciados según el perfil del beneficiario y su grado de vulnerabilidad a la pobreza (Roodman y Qureshi, 2006; Kondo *et al.*, 2008; Goldberg, 2005). Todo apunta a que, si la situación económica del prestatario es frágil, un microcrédito tiene pocas posibilidades de ayudarlo a salir definitivamente de la pobreza, mientras puede agudizar su desamparo si se encuentra en una situación de impago. Es clave ir más allá del entusiasmo de las tasas de repago, y para ello se debe apoyar la investigación, la evaluación, el control y el seguimiento.

En el caso del PADER en Senegal, es particularmente sorprendente constatar que las entidades financieras que administran los microcréditos, y que trabajan con recursos de la ayuda oficial al desarrollo, ofrecen a los pobladores locales préstamos con tasas de interés que llegan hasta el 20%. Es evidente que la carestía del dinero es discriminatoria con una población rural con escasos medios económicos. Ello contrasta con las iniciativas puestas en marcha recientemente por el Gobierno de Senegal para poner el crédito al alcance de la población con pocos ingresos. Destaca la creación en 1984 de la Caja Nacional de Crédito Agrícola de Senegal (CNCAS), que a pesar de ofrecer mejores condiciones, entre un 13 y un 17% de intereses, no puede competir con el alcance de las políticas de subsidios a la agricultura de muchos países desarrollados. Sería deseable que la cooperación al desarrollo no estuviera canalizando sus recursos a través de entidades que tra-

bajan con tasas de interés próximas a lo que se considera usura, que iniciativas como la CNCAS pudieran ser respaldadas, aprovechadas y analizadas, pues representan un primer intento de política pública favorable a la ampliación del acceso al crédito en condiciones accesibles.

Esta necesidad de producir conocimiento crítico respecto del desarrollo económico local y las migraciones, se hace sentir también en materia de calidad del empleo que se fomenta a través de la cooperación al desarrollo. Más allá de registrar el número de empleos creados por estas ayudas económicas se debería prestar una atención específica a la calidad de los empleos que se crean. Lamentablemente se observa que en general éstos se caracterizan por la precariedad y la informalidad en el mejor de los casos. Como lo evidencia la experiencia del Quindío, la cooperación debería contar con indicadores de calidad del empleo, de manera tal que los proyectos apoyados no redunden en una profundización de la precariedad para los pobladores locales.

Finalmente, en este desarrollo de una cultura de la evaluación e investigación crítica, es fundamental propiciar la puesta en común de experiencias y de conocimiento de una cooperación a la otra. Uno de los elementos que ha contribuido a enriquecer la mirada de este trabajo radica efectivamente en el hecho de que se analizaron programas de

actores muy diversos: asociaciones de migrantes, cooperaciones descentralizadas, la cooperación española de la administración central, la cooperación francesa y la cooperación austriaca.

No vulnerar la equidad de género

El trabajo en materia de desarrollo económico local y migraciones comparte con muchas otras políticas sociales las mismas dificultades a la hora de enfrentarse al reto de la equidad de género. Si bien, todo apunta a que conseguir un número equivalente de mujeres y de hombres beneficiarios de un programa parece que ya ha sido asumido por la cooperación como netamente insuficiente para hablar de enfoque de género, se requiere de un esfuerzo adicional para afinar la mirada y ser más efectivos en este campo.

Se puede observar que la mayoría de las entidades prestamistas, analizadas en MBour y en el Quindío prefiere otorgar créditos a mujeres, invocando su alto nivel de cumplimiento, es importante no quedarse en la superficie optimista de los datos.

Es cierto que en su gran mayoría las mujeres tienden a invertir los recursos en lo acordado, que los beneficios de la actividad son de manera cuasi sistemática invertidos para el bienestar de la familia, y en particular de la educación de los menores, y que ellas presentan tasas de reembolso superiores.

Sin embargo, también es cierto que este reembolso puede significar en muchos casos privaciones de otros bienes ya escasos aunque indispensables, y un aumento de la carga total de trabajo (trabajo remunerado más trabajo doméstico no remunerado) para las mujeres y generar estrés, así como agotamiento. Además, al igual que se mencionó anteriormente, una mujer puede verse inmersa en una espiral de endeudamiento para hacer frente al pago de los intereses. Este hecho no debe dejar de preocupar a los actores de la cooperación al desarrollo, puesto que las evidencias estadísticas nos han demostrado que las mujeres, y en particular las jefas de hogares, son más vulnerables a la pobreza, como resultado de la discriminación social y económica a la cual están sometidas en la mayoría de las sociedades.

Por otra parte, también se ha podido constatar que si bien una mujer ostenta la titularidad de un préstamo, no siempre es ella quien lo administra y, por lo tanto, otra persona es quien se ve empoderada económicamente por el mismo.

Finalmente, también cabe cuestionarse si la preferencia de la cooperación al desarrollo por trabajar con mujeres a la hora de utilizar instrumentos como los microcréditos o los microemprendimientos no redundaría en una falta de equidad, pues se pretende revertir en definitiva a través de ellas más beneficios para la comunidad o la familia en

su conjunto, en lugar de apuntar a un empoderamiento de estas mujeres. Las mujeres son «tratadas» como un medio más que un fin.

Sin embargo, es justo también reconocer los efectos positivos de algunos proyectos financiados, en cuanto representan un beneficio objetivo para ciertas actividades tradicionalmente realizadas por las mujeres (por ejemplo un mejor acceso al agua o a los combustibles) o una autonomía y empoderamiento reales (acceso a puestos de toma de decisión, actividad económica rentable, etc.). De cualquier manera, estas evidencias invitan a la cooperación al desarrollo a afinar la mirada también en este campo de la equidad de género, de manera que las acciones de colaboración llevadas a la práctica, no redunden en una perpetuación de las desigualdades, sino en un empoderamiento real.

De manera general, esta mirada más sagaz debería también posarse sobre otras desigualdades sociales y los efectos sobre las mismas que el propio programa de desarrollo local y de codesarrollo puede propiciar. En primer lugar, tanto el envío directo de remesas como un programa de codesarrollo ponen en el centro del debate cómo y quién establece las prioridades de gasto y de inversión, lo cual implica establecer una relación de dependencia entre quien da y quien recibe. El migrante que revierte fondos en su familia o comunidad altera las relaciones de poder. En el caso de Senegal, es particularmente evidente

cómo los ancianos se ven desplazados de alguna manera por los jóvenes migrantes que en ocasiones imponen sus criterios para la adquisición de bienes con las remesas que envían, o para la definición de proyectos. Por otra parte, se establece una dinámica de rendición de cuentas del receptor de remesa hacia el migrante, aunque en el caso de Colombia es valorado positivamente, pues intensifica la comunicación y genera intereses compartidos. Sin ser propio exclusivamente del campo de la cooperación y las migraciones, el hecho de tomar conciencia de que una intervención no es neutral, sino que propicia el cambio social y altera las relaciones de poder en una comunidad, debe estar presente en el trabajo de nuestra cooperación. En el campo de la cooperación y las migraciones con mayor contundencia, a este hecho se suma la complejidad de contar con un agente social fuera del territorio físico de la actuación, desperfilando las fronteras territoriales de la intervención de la cooperación.

Potenciar el enfoque transnacional

La última lección que se quiso extraer del estudio consiste precisamente en la transnacionalidad del trabajo de la cooperación cuando aborda cuestiones migratorias.

Esta transnacionalidad representa uno de los mayores desafíos que rompe con el quehacer habitual de la cooperación, pues obliga a desbordar las fronteras

del trabajo en terreno, a contar con decisiones que se toman aquí y allá, con individuos y asociaciones en origen y en destino.

Sin embargo, esta transnacionalidad no reta sólo a la cooperación al desarrollo, a las familias y a las sociedades, sino también a las políticas públicas. Las migraciones y el desarrollo económico no deberían ser únicamente objeto de las políticas migratorias de los países de destino, sino también de los países emisores. Algunos países, como Senegal, Ecuador o Colombia, están incursionando en esta materia y plantean que las migraciones no deben ser consideradas únicamente como asunto de los países desarrollados. Para las políticas públicas de los países emisores de migración, los emigrantes a la vez que dejan vacíos en sus economías, en las familias—en particular cuando son las mujeres y los jóvenes quienes emigran— también contribuyen a generar bienestar, hacen circular ideas y propician el cambio social, muchas razones por las cuales son necesarias más políticas de migración. A pesar de la apuesta de la cooperación internacional por el apoyo a políticas públicas derivada de la Declaración de París, este campo de las políticas nacionales de migración de los países en desarrollo es todavía un espacio de trabajo novedoso, aunque prometedor.

En esta compleja configuración sin duda el codesarrollo, y de manera general el desarrollo económico local vincu-

lado a los microemprendimientos, no son una panacea. Este estudio, como otros (Kondo *et al.*, 2008; Morduch, 1998 y Roodman y Qureshi, 2006), ha puesto de manifiesto que los microcréditos no son apropiados para las personas en pobreza extrema. Las propias entidades financieras suelen de hecho desestimar estas solicitudes. Sin embargo, este instrumento obtiene sus mejores resultados cuando está dirigido a aquellos no tan pobres, con una actividad productiva en marcha pero que atraviesan etapas de dificultades económicas. Todo apunta que fuera de estos casos, no sea tanto el acceso al crédito, sino un tema de generación de capacidades, de entornos favorables y de instituciones profesionalizadas y que propicien la participación democrática, lo que tenga un mayor impacto, y por lo tanto la cooperación al desarrollo tiene aquí una oportunidad de jugar un papel importante.

Se espera que algunas de las experiencias que se analizaron en este documento, junto con recomendaciones procedentes de otros estudios que se han venido generando desde hace varios años, vayan constituyendo un corpus de información útil para mejorar la práctica de la cooperación en materia de desarrollo y migraciones. Las lecciones aprendidas de este trabajo pueden resumirse en seis aspectos centrales: 1) la contextualización de las iniciativas; 2) la articulación efectiva de los proyectos; 3) el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades; 4) la producción de conocimiento y de una cultura

de evaluaciones; 5) la atención a la equidad de género; y 6) el enfoque transnacional.

Finalmente, y como se ha señalado en diferentes puntos del estudio, el trabajo en el campo del desarrollo y de las migraciones no debería perseguir la disminución de la emigración, ni la promoción del retorno. Si bien, y como lo indican los tres casos estudiados, los jóvenes siguen viendo la emigración, y en particular la emigración internacional,

como una de las mejores opciones de superación individual, ello no significa un fracaso de las políticas de desarrollo o de cooperación, sino que apunta a la necesidad de esta ampliación de la mirada sobre las migraciones como un proceso, con diferentes formas de contribuir al desarrollo de manera diferenciada desde sus múltiples etapas, tanto desde los países emisores, como desde aquellos receptores de los migrantes, y por supuesto desde la cooperación al desarrollo.