

Oficina Regional de la Internacional de la Educación para América Latina

***Reflexiones para una Redefinición de las
Relaciones de Cooperación en América Latina.***

***Reflections for the Redefinition of Development
Cooperation Relations in Latin América.***

San José, Costa Rica

2006

Reflexiones para una Redefinición de las Relaciones de Cooperación en América Latina

Secretario General de la Internacional de la Educación: Fred Van Leeuwen
Teléfono: (506) 223 7810
Fax: (506) 222 0818
Direcciones electrónicas:
america.latina@ei-ie-al.org
www.ei-ie.org
www.ei-ie-al.org

Si lo desea puede descargar una edición digital de este documento, en formato PDF, de nuestra página web: www.ei-ie-al.org

Prohibida su venta, distribución gratuita

Contenido

Reflexiones para una Redefinición de las Relaciones de Cooperación en América Latina.

Introducción	5
Antecedentes	7
I. Antecedentes de la Cooperación.....	8
II. Los resultados principales de la evaluación participativa realizada a la cooperación de UEN con organizaciones de América Latina.....	10
III. Bases para establecer una nueva relación de cooperación.....	17

Reflections for the Redefinition of Development Cooperation Relations in Latin América.

Introduction.....	20
Background.....	21
I. Background of Development Cooperation.....	22
II. The main results of the participatory evaluation of UEN development cooperation programmes in Latin American.....	24
III. Bases for establishing a new relation of cooperation.....	30

Introducción

El presente documento, surge como producto de los análisis y reflexiones que se generaron en el marco del proceso de evaluación de la cooperación, que se inició a partir del año 2003 entre las organizaciones que recibieron y/o han venido recibiendo cooperación por parte de UEN de Noruega en América Latina, a saber: COLPROSUMAH de Honduras; ANDES 21 junio de El Salvador; CGTEN-ANDEN de Nicaragua; STEG de Guatemala; OTEP de Paraguay y SUTEP de Perú. La Oficina Regional de la Internacional de la Educación para América Latina facilitó este proceso y estableció los enlaces necesarios para garantizarlo.

La preocupación central que motivó dicho proceso de evaluación, ha sido la necesidad de construir una relación de cooperación orientada a una gestión estratégica y que en el mismo sentido, las organizaciones sindicales de la educación estructuren un comportamiento estratégico con el apoyo de la cooperación que tenga como resultado su fortalecimiento organizativo, estructural y político.

Del mencionado proceso se han derivado una serie de análisis y reflexiones, cuyo objetivo es constituir una base para motivar el establecimiento de una nueva relación de cooperación. Toca ahora, viabilizar este proceso y en particular, concretar sus recomendaciones en un nuevo comportamiento que debe comprometer a todas las partes involucradas.

Finalmente, el objetivo central es crear nuevas condiciones para que las organizaciones de la educación puedan continuar y desarrollar más intensa y eficazmente la lucha por una educación pública de calidad para todas y todos. Lo anterior requiere que las organizaciones se encuentren adecuadamente fortalecidas y estructuradas, si no es así difícilmente podrán enfrentar dicho desafío.

Oficina Regional de la Internacional de la Educación para América Latina

Antecedentes

Es desde hace algunos años, que en América Latina venimos reflexionando sobre la necesidad de revisar las formas y relaciones de cooperación, considerando que el contexto mundial ha cambiado y que hoy no existen los antiguos bloques de la guerra fría. No podemos olvidar que el funcionamiento de la cooperación internacional también estuvo determinada por las condicionalidades generadas a partir de la confrontación este-oeste.

En un esfuerzo por motivar esta reflexión, desarrollaremos en el presente texto un conjunto de ideas que nos permitan visualizar y valorar la importancia de abordar la temática de la cooperación desde dos perspectivas: primero, desde la forma en que ha funcionado y segundo, hacia la manera en que debe funcionar.

La reflexión debe permitir plantearnos interrogantes que apunten a la búsqueda de respuestas que faciliten incorporar esta discusión en la agenda política, sindical y social de las organizaciones afiliadas a la Internacional de la Educación en América Latina y que, como producto de ello, se puedan redefinir las relaciones de cooperación tomando en cuenta el nuevo contexto y con una clara orientación estratégica.

En este contexto, tomaremos como ejemplo la evaluación que ha promovido realizar la UEN/Noruega con las organizaciones de la educación en América Latina, con las cuales ha venido estableciendo cooperación por más de una década y con quienes espera redefinir la relación de cooperación a partir de nuevas bases. No se omite manifestar que este es un proceso, que se ha caracterizado por la búsqueda de definiciones y soluciones y no por la imposición de decisiones.

I. Antecedentes de la cooperación.

Después de un periodo de más de 15 años de cooperación del Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación de Noruega, con sindicatos de la misma rama de América Latina, se planteó la necesidad de evaluar el impacto que esta cooperación había tenido en las organizaciones.

La ausencia de un proceso de evaluación sistemático hasta este momento, se puede entender por la concepción de cooperación que se tenía. Esta era entendida más como una donación, que como una relación de cooperación. Otro elemento que impulsó dicho proceso de evaluación, fue la relativa, y en ciertos casos creciente insatisfacción, que provocaban los resultados de dichas donaciones, debido a que se apreció que después de tantos años de cooperación no era claro que la cooperación estaba sirviendo realmente para cambiar la situación de las organizaciones. Por el contrario, organizaciones cooperantes expresaron su preocupación porque como tendencia general las organizaciones mostraban más bien síntomas de retroceso.

Otro elemento que pesó en la decisión de evaluar, fue la unificación ocurrida entre los sindicatos de la educación de Noruega. Producto de esta fusión se produjo un cambio de equipo entre las personas responsables de la cooperación internacional, nuevo equipo que vino con otra percepción de cómo se debía enfrentar este tema.

Una vez definida la necesidad de evaluar, se decide iniciar un proceso con la participación efectiva de las organizaciones que recibieron la cooperación, además de la UEN y la IEAL. Es decir, que este proceso involucró a todos los actores. Por ese motivo, se decide estructurar una evaluación en conjunto con las organizaciones, de tipo participativa, tanto en el diseño del contenido de qué evaluar y también en la manera de hacerlo. Así mismo, se definió una forma de validación de los resultados que consistió en que una vez elaborado un borrador de informe, las propias organizaciones involucradas podrían revisar el documento y opinar sobre el mismo e incorporar observaciones formales y de fondo, en discusión en el seno de sus organismos de dirección. Terminada esta fase, se consideraría que ese era el documento final.

Para el desarrollo del proceso de evaluación, se realizaron una serie de reuniones con la participación plena de todas las partes involucradas. La primera reunión se realizó en San José de Costa Rica el año 2003. En dicha reunión, se presentó la idea misma de evaluar; y algunas líneas que debía contemplar este proceso. Finalmente, este evento definió el qué y el cómo evaluar. Sobre la base de los acuerdos tomados, se desarrolló la evaluación en los países involucrados y en UEN; con los datos obtenidos, se realizó nuevamente una reunión en el 2004 en Nicaragua, donde se presentaron los resultados de los seis países y la UEN, para que se discutieran los hallazgos y se hicieran las observaciones que se consideraran oportunas, y cada organización se llevará el documento para ser revisado en el seno de las estructuras correspondientes. En ambas reuniones participaron UEN, la IEAL y cada una de las organizaciones que recibieron cooperación de UEN en América Latina. Incluso, participó el COLPROSUMAH a pesar de que ya varios años antes, no habían vuelto a recibir cooperación

de UEN, dado que dicha organización con sus propios recursos habían continuado con los objetivos propuestos.

Es importante señalar que la evaluación no se realizó sin dificultades. Algunas organizaciones expresaron resistencia de asumir este proceso, en cuanto pudiera darse la posibilidad de perder el apoyo económico por una parte, y por la inseguridad que normalmente provoca el dejar al descubierto posibles debilidades. De todas maneras, las partes y especialmente UEN, garantizaron desde el inicio que los resultados no implicarían una eliminación del apoyo, sino solamente una búsqueda de soluciones a los problemas que se detectaran.

Una manifestación de la existencia de los mencionados temores, es que después de desarrollado todo este proceso, y aún meses después de haberse concluido con el mismo, en algunas organizaciones la mayoría de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales, no conocían el documento final de evaluación por país y tampoco el comparativo para los seis.

Esta evaluación al ser de tipo cualitativo produjo no sólo una descripción de lo que acontece en cada uno de los países, sino que además del diagnóstico, permitió formular sugerencias para cada una de las partes involucradas en la cooperación, así mismo, el documento confirmó la idea de la necesidad de redefinir sustantivamente el tipo de cooperación hacia futuro.

II. Los resultados principales de la evaluación participativa realizada a la cooperación de UEN con organizaciones de América Latina.

1. Los ejes de desarrollo: conclusiones y recomendaciones sobre la cooperación.

Lo primero que es necesario señalar, es que la cooperación ha sido útil para las organizaciones sindicales de la educación de América Latina. Las organizaciones expresan el reconocimiento y agradecimiento al papel de esta cooperación. La cooperación ha permitido sobrevivir en tiempos muy difíciles para las organizaciones, donde la sola sobrevivencia debe ser considerada un importante triunfo, teniendo en cuenta la decidida acción de los gobiernos encaminada a destruir a las organizaciones sindicales. La segunda cuestión es que, además de sobrevivir, ha habido avances en algunas de las organizaciones en su desarrollo y su real autonomía política financiera y material.

No obstante lo señalado, se concluye que es necesario replantearse la cooperación. Esta debe ser reestructurada a partir de las nuevas realidades y necesidades, y desde una concepción estratégico-política acerca de sus fines, objetivos, contenidos y formas de ocurrir.

Las áreas que históricamente se han apoyado son las administrativas y formación sindical. La primera, vinculada en principio a resolver la sobrevivencia operativa y administrativa de la organización, y la otra se planteó resolver los requerimientos de formación de los organismos sindicales, aunque fundamentalmente se quedaron en la organización de actividades educativas carentes de una propuesta estratégica de desarrollo de los sindicatos.

En este sentido, la evaluación trató de no restringirse a esas dos gestiones apoyadas por la cooperación. Atendiendo el acuerdo tomado entre las partes en Costa Rica, en septiembre de 2004, la evaluación tomó en cuenta los siguientes ejes estratégicos:

- **Fortalecimiento organizativo y político**
- **Formación sindical**
- **Autonomía financiera**
- **Política educativa**
- **Incidencia social**

A partir de esa definición de ejes, un intento de síntesis conclusiva en estas reflexiones, señalaría que hay importantes áreas de trabajo que tienen que desarrollarse en función de la cooperación, pero especialmente en función de alcanzar el gran objetivo de fortalecimiento organizacional, así:

1.1. No se puede pensar en fortalecimiento de la estructura organizativa y política sin trabajo de y con las mujeres. En realidad, las estructuras organizacionales tendrían que asumir el tema de la equidad de género como un componente esencialmente político, como una necesidad irrenunciable de fortalecimiento, además de sus componentes de liberación, equidad, justicia, etc. El trabajo con mujeres no necesariamente ha implicado un trabajo de género, ni un replanteamiento de la situación política de las mujeres en el espacio sindical, donde pueden llegar a coexistir fenómenos organizativos paralelos. El trabajo de género es en principio, una responsabilidad de los géneros, y no sólo de las mujeres. Está vinculado con la concepción democrática de la organización y la responsabilidad individual de la membresía. Retomararlo como un compromiso significa desarrollar políticas y procesos estructurados de sensibilización y formación, complementados con mecanismos de equidad incluyente (de los cuales las cuotas de participación pueden ser un ejemplo). El trabajo de género se liga íntimamente con la construcción del sujeto histórico, individual y colectivo de la futura transformación de la sociedad. Es por este motivo que es un eje fundamental.

1.2. Los procesos de formación sindical, tendrían que hacerse sistemáticos, estructurados en su concepción y desarrollo, y eventualmente tener fuertes componentes de descentralización y empoderamiento de las estructuras intermedias y de las bases, aunque el punto de partida pueda ser la centralidad. Dentro de esta perspectiva, cada organización desarrollaría su trabajo, buscando eliminar prácticas de formación que sean solo la suma de eventos inconexos y desvinculados de la vida programática y orientación estratégica de la organización.

La formación sindical no puede verse como una simple transmisión de temas, sus métodos educativos (su pedagogía), tienen que estar atravesados por las concepciones democráticas de la organización y por el tipo de sujeto individual y colectivo que se quiere formar y desarrollar. No se puede formar un sujeto democrático y empoderado, con métodos educativos autoritarios y castrantes.

Las evaluaciones por país no muestran que este tipo de formación sindical crítica, democratizadora, empoderante, este ocurriendo siempre y en todas partes.

1.3. El tema del autofinanciamiento. Independientemente de las dificultades que se encuentre en el contexto, las relaciones con las autoridades y la mentalidad de las y afiliadas y afiliados, es una cuestión de autonomía, de igualdad, de dignidad y de desarrollo de una correcta cultura política, que asegure la construcción de identidades personales y organizacionales, dotadas de una fuerte autoestima y auto respeto, no se trata simplemente de una cuestión de autonomía económica como normalmente suele ser presentado este punto.

La cuestión de las cuotas, y en particular el descuento por planilla, son útiles, importantes y de relativa fácil ejecución (aunque no necesariamente de consecución), pero coloca a las organizaciones en situación de vulnerabilidad ante las autoridades;

además de luchar por el pago de las cuotas, se requiere construir una cultura de derechos y deberes y también formas alternativas de financiamiento, que moderen la vulnerabilidad y protejan en los períodos de represión.

Las anteriores razones permiten concluir en la urgencia que tienen las organizaciones por lograr la autonomía financiera. Esto implica una clara definición política por parte de las organizaciones en atención a no depender inclusive de la deducción de la cuota por planilla y promover en sus afiliadas y afiliados, una nueva cultura política, el pago directo de la cuota y un nuevo sentido de pertenencia con la organización.

- 1.4.** El tema y problema educativo, tiene que seguirse profundizando y desarrollándose por parte de las organizaciones, pues es esencial para darle cuerpo a la lucha. Quizá es importante reflexionar y ubicar en el lugar que corresponde, tanto la finalidad gremial (derechos de las afiliadas y los afiliados), y la finalidad política de una organización social vinculada, por la naturaleza profesional de sus miembros, a una condición de desarrollo fundamental de los derechos humanos: la educación. Asumir el tema educativo es un elemento de legitimación y construcción de alianzas que no puede ser ignorado, a riesgo de no asumir los compromisos éticos que la profesión y la sociedad demandan y de automarginarse de una demanda social de amplio alcance, lo cual implicaría ofrecer flancos muy vulnerables a los adversarios.

Sin una educación pública de calidad y equitativa, la educación pública no podrá ser defendida y continuará el divorcio más o menos silencioso que viene ocurriendo entre educación pública y familias. La calidad de la educación y su equidad pasan por el aula y muchos otros niveles, pero son un tema político sustantivo en el conflicto entre lo popular y lo neoliberal excluyente, discriminatorio y profundamente desigual. En el actual conflicto entre mayorías y minorías sociales, lo educativo no es solamente científico-técnico, es profundamente político, verlo de otra manera podría representar una visión política desactualizada, que no entiende la fase actual de desarrollo de los conflictos sociales.

- 1.5.** La incidencia social efectiva implica tener en cuenta los ejes definidos y seguramente otros aspectos no contenidos allí. La incidencia social no puede seguir siendo puramente reactiva, vinculada al rechazo más o menos eficaz, de las propuestas del neoliberalismo, como ha sido hasta ahora en la mayoría de los casos. La incidencia social requiere de una sustantiva política de alianzas en torno a propuestas y acuerdos, que permitan avanzar hacia la construcción de alternativas educativas y sociales amplias e incluyentes.
- 1.6.** Temas "modernos" del posicionamiento organizativo, son ahora necesarios de considerar para asegurar el desarrollo institucional de los sindicatos. Entre estos, por ejemplo, el tema de la construcción de una imagen socio-política, el manejo de los medios de comunicación como estrategia para ampliar la incidencia del sindicato y para hacer posible un mayor conocimiento y autoconvocatoria de la ciudadanía, es hoy una necesidad central.

En la misma línea de la imagen social, el tema de la autonomía política de las organizaciones sindicales de las educadoras y los educadores, frente a los partidos políticos no es de poca importancia. Debe quedar claro que la autonomía no excluye posibles alianzas, ni de ningún modo el derecho a la militancia partidaria de sus afiliadas y afiliados; pero la percepción de las organizaciones como dependencias y/o correas de transmisión de partidos, resta legitimidad y representatividad y limita la incidencia social, en definitiva no les permite ser fuertes.

1.7. Una conclusión general de la mayor importancia y que no siempre es explicitada, se refiere a que los resultados de una cooperación como la practicada hasta ahora, dependen de las condiciones de operación de las organizaciones que la reciben, es decir, sus resultados son directamente proporcionales al grado de desarrollo político-organizacional y por ende, de ello depende la posibilidad de poder hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos. Si las organizaciones que reciben cooperación están desestructuradas y no tienen propuestas estratégicas, la cooperación será básicamente ineficaz, no importando sus montos y el tamaño del tiempo en que ella suceda. Esto quiere decir que también la eficacia de la cooperación implica la existencia de organizaciones fuertes, estructuradas, con proyecto político sindical y con incidencia social.

1.8. Ante los desafíos que enfrenta el sindicalismo, se muestran algunas prácticas que aparecen en algunas organizaciones como abiertamente disfuncionales, haciéndolo vulnerable y eventualmente ineficaz. En otras organizaciones puede presentarse en diferentes niveles. Estas prácticas son:

- Diferente velocidad del sindicalismo para asimilar y dar respuesta eficaz a los cambios estructurales (en las relaciones de producción) y culturales.
- Prácticas organizativas y discurso sin renovarse o discurso renovado, pero sin real incidencia en la sociedad.
- Estar entrando a una nueva era sin haber desarrollado capacidades, ni relaciones socio-políticas para comprender el entorno.
- Actuar como organizaciones cerradas incluso para la participación de sus propias afiliadas y afiliados.
- No haber logrado capitalizar su historia, que más bien a veces se presenta como fuente de conflictos y desencuentros entre generaciones.
- Así mismo, no existen formas o modos de apropiar los aprendizajes que logran y que al final no resultan tales por falta de mecanismos que permitan verlos, aprehenderlos y tener una conciencia estratégica sobre ellos.
- La presencia de prácticas desestructuradas y sin perspectiva estratégica.

Los desafíos que se enfrentan, plantean urgencias que no permiten que las organizaciones puedan dedicarse primero a mejorar internamente y el cambio no espera. Además, se puede tener dudas muy razonables acerca de que no necesariamente existen fuerzas endógenas que puedan empujar el cambio y que el cambio es un resultado virtuoso de una correcta interacción con el medio social.

La cooperación financiera no está agotada, ni tampoco se ha vuelto innecesaria, ella debe continuar a partir de este proceso de reflexión, revisión y construcción. **Lo que parece estar definitivamente agotado es una cooperación sólo financiera, unilateral, una cooperación de donación, que puede empobrecer a los que la reciben y a los que la dan y que crea dependencias mutuas no deseables.** A la vez, sería distorsionante que entráramos a un proceso de sólo formalización de la cooperación, en que unos sean obligados a presentar proyectos e informes cada vez más formalizados y de alguna manera a cumplir en forma burocrática, pero donde el contenido estratégico de estos cambios estuviera ausente o si estando presente, no fuera el resultado de una cooperación renovada de manera consensuada. Otro riesgo muy posible, es que si las contrapartes sindicales no actúan y dejan la definición de las formas de cooperación a los organismos de cooperación para el desarrollo de tipo oficial, el resultado seguramente será formalización, burocratización e imposición.

2. Perspectiva general de la situación de la cooperación.

Las evaluaciones realizadas a las distintas organizaciones y Utdannings Forbundet muestran que hasta ahora, las relaciones de cooperación entre ellas, han tenido una dirección unilateral, es decir, es una relación donde uno de los participantes da y el otro recibe. La cooperación es entendida por algunos como una donación, los menos la ubican como una relación política. Por otra parte, es una cooperación que podemos conceptualizar como relativamente desestructurada, pues pocos parámetros normativos han acompañado históricamente estas relaciones, es decir, el medio que aporta los criterios es el proyecto financiado y estos proyectos no se han caracterizado por la calidad de su desarrollo como instrumentos e incluso en algunos momentos, más precisamente en los 80's y al inicio de los 90's, casi no han existido.

Una debilidad o un elemento que empieza a aparecer como debilidad, es que la cooperación se limita y/o empobrece al ocurrir casi únicamente como una relación a nivel de dirigencias nacionales de ambas partes o lo que es peor, de sólo una pequeña parte de ellas, incluso con una presencia menor y menos frecuente de la contraparte Noruega Utdannings Forbundet (UEN).

Un aspecto necesario de destacar es que, la relación de cooperación no ha contado con claras estrategias que aseguren el fortalecimiento de las organizaciones involucradas en ella. Así, la relación de cooperación se muestra como desestructurada. Habría que decir que esto no sólo es válido para aquella en que está involucrado UEN, sino prácticamente para el conjunto de la cooperación "Norte-Sur".

Adicionalmente y complejizando lo anotado, se ha encontrado que actúan como condicionantes decisivos de los resultados de la cooperación:

- Los contextos sociopolíticos en que opera.
- El desarrollo orgánico-político alcanzado por las organizaciones participantes, especialmente las de América Latina.

- La madurez de las visiones organizativas.
- La claridad estratégica.
- El liderazgo (concepto y práctica).

Las organizaciones cooperantes han compartido parcialmente una experiencia valiosa, y ésta puede mejorar si cada organización involucrada tiene un mejor conocimiento de lo que le corresponde recibir y dar. Esto daría a sus relaciones un carácter más equitativo, más igualitario y más enriquecedor

De igual forma, la relación de cooperación necesita desarrollarse y encontrar formas más apropiadas de nutrirse, ajustándose y enfrentándose a los cambios que se están viviendo a lo interno de las organizaciones cooperantes y muy especialmente los que ocurren en el contexto. Para ello es importante un diálogo franco entre las partes para discutir un nuevo acuerdo donde se establezca la base para una nueva relación de cooperación, sus criterios y políticas.

Puede ayudar en gran medida al desarrollo de la relación, el establecimiento de mecanismos de acompañamiento, monitoreo y la continuidad de la evaluación. El esfuerzo conjunto tiene que traducirse en mejorías verificables en la situación de las organizaciones, especialmente, pero no únicamente, en las organizaciones latinoamericanas. Estos mecanismos proporcionarían herramientas para hacer visibles los resultados de este trabajo cooperativo y proporcionarían a las organizaciones un apoyo adicional para mejorar sus ejecuciones, las fortalecería y derivaría en un proceso de mayor transparencia frente a sus afiliadas y afiliados.

Tomando en cuenta los distintos factores que influyen en el logro de resultados de la relación de cooperación, sería importante incorporar una nueva perspectiva para desarrollar una modalidad de cooperación más eficaz y eficiente. Esta perspectiva parte de una visión de Cooperación Integrada, ampliando su definición en aspectos que van más allá de lo económico, y que implican considerar a cada una de sus partes como personas dotadas de riquezas, capaces de aportar, -no únicamente de recibir- y capaces de transformar su realidad. En este sentido, la cooperación debe ser un medio para provocar el desarrollo de todas las organizaciones que participan en ella.

Son aspectos de una cooperación integrada:

1. Una cooperación inclusiva de todas las partes: en base a principios y valores y en el reconocimiento de la capacidad de aporte de todas las partes. Para lo cual se requiere normar la relación y establecer condiciones de equidad entre las organizaciones involucradas. La relación debe producir beneficios para todas las partes, a la vez que debe exigir el aporte de ellas.
2. Una cooperación cercana: con mecanismos directos para la discusión de las necesidades, los compromisos, los retos y los avances y que es capaz de generar mecanismos de seguimiento y retroalimentación.
3. Una cooperación estructurada y estratégica: basada en compromisos identificados y viables, así como en mecanismos y procedimientos claramente establecidos hacia objetivos y logros visibles. Una cooperación con sentido, destino y caminos estratégicos.

4. Una cooperación Humana: que releve el reconocimiento a los sujetos que forman las organizaciones, es decir las personas, sus esfuerzos y sus aspiraciones.
5. Una cooperación co-responsable: lo cual implica que de todas las partes que se relacionan en la cooperación dependen los resultados, aunque cada una hace y debe responder por su trabajo.

Lo señalado lleva a entender la relación de cooperación, como una relación fundamentalmente política, donde no se excluye la solidaridad, la cual debemos considerar un principio fundador, pero que se complementa con procesos y procedimientos garantizadores del alcance de los fines.

Vista como una relación política, tendría necesariamente que tener en cuenta las condiciones del contexto político y económico. Actualmente es una relación que ocurre en el marco de un modelo neoliberal globalizado, que amenaza los derechos de las organizaciones y sus miembros en todas partes del mundo, aunque no al mismo tiempo y ritmo. Estaríamos hablando de la necesidad de construir un internacionalismo sindical globalizado, estrictamente necesario para enfrentar con éxito los desafíos del modelo neoliberal y para pensar las alternativas, y ese sindicalismo sería el nuevo marco, el nuevo contenedor-portador de las relaciones de cooperación.

Como un primer paso para lograr lo anterior, es indispensable comenzar por revisar la finalidad de las relaciones de cooperación que se desea impulsar y después de ello, analizar la capacidad que cada organización tiene para comprometerse con esa finalidad.

III. Bases para establecer una nueva relación de cooperación.

Como la culminación de una etapa y la apertura de una nueva, se ha realizado una reunión tripartita (IEAL, UEN/Noruega, ANDES 21 de junio/El Salvador, CGTEN-ANDEN/Nicaragua, STEG/Guatemala, OTEP/Paraguay y SUTEP/Perú), en San José de Costa Rica, entre el 13 y el 15 de febrero. En atención a las observaciones, análisis y reflexiones compartidas durante el proceso de evaluación, se ha llegado a concluir en la estricta necesidad de impulsar una nueva relación de cooperación político-sindical internacional, con sentido estratégico e institucional, que tenga como objetivo el fortalecimiento de las organizaciones sindicales de la educación y priorice este objetivo en las relaciones intersindicales internacionales de las mismas. Para atender este objetivo estratégico, las organizaciones compartieron en que se debe enmarcar los planes de trabajo sobre la base de los siguientes ejes:

1. **Luchar por la defensa y construcción de la educación pública de calidad, gratuita y obligatoria para todas y todos.**
 - 1.1 Como requerimiento para lograr el anterior eje de trabajo, las organizaciones deberán realizar los esfuerzos requeridos para fortalecer sus organizaciones a fin de estar en capacidad de enfrentar el desafío propuesto. En tal sentido, la cooperación deberá responder a dicha estrategia sindical.
 - 1.2 Desarrollar y adecuar la estructura de organización sindical en atención al desafío mencionado.
 - 1.3 Resolver la capacidad financiera de las organizaciones, desarrollando y ejecutando políticas para que cada organización llegue a ser autofinanciable en particular mediante la recolección y pago de las cuotas sindicales.
2. **Ampliar y fortalecer las alianzas, teniendo como núcleo la comunidad educativa y promoviéndolas con otros sectores sindicales y populares.**
3. **Construir relaciones político-sindicales entre las organizaciones de América Latina en la perspectiva de una creciente cooperación Sur-Sur. Fortalecer y desarrollar las relaciones de cooperación político sindical Norte-Sur entre organizaciones de América Latina y sus pares en los países desarrollados.**
4. **Se ha considerado como una condición deseable y necesaria, el que las nuevas relaciones político-sindicales internacionales deberán darse bajo principios de: horizontalidad, confianza, honestidad, transparencia, respeto mutuo, acción conjunta y reciprocidad.**

Estas bases que resultan del proceso de evaluación que ha sido realizada y que reseñamos, aunque parciales, podrían servir para reflexiones generales, que abarquen a más

organizaciones y países en el continente y a más organizaciones sindicales de educadoras y educadores de los llamados países desarrollados o tal vez más ambiciosamente, para pensar el conjunto de la cooperación intersindical.

Con el último evento realizado en febrero del 2006 se está cerrando una etapa de un proceso que se abrió hace más de un año y se ha acordado iniciar una etapa diferente que permita construir nuevas relaciones de cooperación. Las partes involucradas entienden que esta construcción es un proceso y que recién se inicia el camino.

También se acordó que en la nueva etapa tendría que haber un riguroso proceso de seguimiento de la relación de cooperación y este seguimiento supone una colaboración cercana de diverso tipo entre las partes involucradas. En tal sentido, la IEAL en conjunto con UEN diseñaran un borrador del seguimiento que socializarán con todos los involucrados, para abrir un diálogo participativo, pero eficaz que permita un acuerdo concreto y rápido sobre el tema, con cada organización.

**Reflections for the Redefinition of
Development Cooperation Relations
in Latin América.**

Introduction

The following document is the result of the analyses and reflections made during the process of evaluation - set in motion in 2003 - of development cooperation programs between Union of Education Norway, hereafter UEN, and its counterparts in Latin America, namely: CGTEN-ANDEN, Nicaragua; COLPROSUMAH, Honduras ; ANDES 21 DE JUNIO, El Salvador; STEG, Guatemala; OTEP, Paraguay and SUTEP, Peru. The Education International Regional Office for Latin America facilitated the process and established the necessary liaisons to guarantee it.

The main concern that motivated this evaluation process was the need to establish new parameters for the relations of development cooperation, designed with a view to promoting strategic actions and fostering a more strategic behaviour in organizations, with regards to cooperation, which will eventually lead to their organizational, structural and political strengthening.

The result of this evaluation effort is a series of analyses and reflections that should be the foundation for the establishment of a new kind of development cooperation relation. It is now time to make process feasible and realize the recommendations made upon evaluating, by promoting a new behaviour from all the parts involved.

Finally, the main purpose of this initiative is to set the conditions that will enable education sector trade unions to argue more efficiently and intensely for quality public education for all. All things considered, strong organizations are needed, for if unions are not strong and well structured, it is unlikely that they will face up to the challenge.

Education International, Regional Office for Latin America

Background

In Latin America, for a few years now, we have been reflecting on the need to review the forms of development cooperation relations, considering that the global context has changed and that the Cold War era is finished. We cannot forget that development cooperation depended on the conditionality generated by the conflict east-west.

In an effort to motivate this debate, a series of ideas will be hereby addressed, so as to enable us to fully grasp the importance of the development cooperation issue. We will look at how cooperation programmes have been carried out so far, and how it should be from now on.

This reflection should help us raise questions that help integrate this debate into the political and social agenda of EI affiliates in Latin America and should lead to a redefinition of development cooperation relations, taking into account the new context, and emphasizing its strategic character.

In view of this, we will resort to the evaluation promoted by Union of Education Norway with its counterparts in Latin America - with which UEN has had cooperation relations for over a decade - aiming at redefining cooperation and setting new principles for it. Mention should be made to the fact that this process has been marked by the search for definitions and solutions, rather than the imposition of decisions.

I. Background of Development Cooperation

After over 15 years of development cooperation relations between UEN and Latin American education sector unions, the need for an assessment of the impact of this process in the organizations was raised.

The absence of a systematic evaluation to date can be understood on grounds of the concept of cooperation that prevailed. Development cooperation was regarded as a donation, rather than a relation between organizations. The relative, and in some cases the growing dissatisfaction with the results of the donations was also an element that added to the need for an evaluation process, on account of the fact that it was not clear whether cooperation was actually causing changes within the organizations. Quite the contrary, cooperating unions expressed their concern, for as a trend, unions were moving backwards.

Another element that reaffirmed the need for an evaluation was the merger between the Norwegian Union of Teachers (NORSK LÆRERLAG) and the Teachers' Union Norway (LÆRERFORBUNDET), which formed Union of Education Norway. With this merger, there was a change in development cooperation policies.

Once there was a clear definition about the need for an evaluation, a process with effective the participation of UEN, its counterparts and the EI regional office for Latin America was begun. It must be underlined that all the parts involved in the cooperation relation played a role in the evaluation. The participatory character of the evaluation involved organizations in the definition of what should be assessed and how to go about the assessment. Also, a mechanism for the validation of the results was established: the unions would be able to review the draft report, make comments on form and content, upon having discussed it with the relevant bodies of the organization. The organizations validated draft report would be taken as the final version.

The evaluation process envisaged a series of meetings with full participation of all the parts involved. The first was held in San José, Costa Rica, in 2003, in which the evaluation was announced and the guidelines for the process, namely the what and how to evaluate, were defined. The evaluation procedure carried out in UEN and its counterpart organizations was based on the agreements made during the meeting.

The results of the evaluation were presented for discussion in Nicaragua, in 2004, during a meeting attended by UEN, its counterpart organizations and the EI regional office for Latin America. Relevant comments were made and organizations were given the draft report, which should then be discussed in the corresponding bodies of the unions. Mention should be made regarding the participation of COLPROSUMAH, which also participated in the evaluation process, even though this organization has not received cooperation from UEN for many years, given the fact that it has been able to keep the efforts to achieve its objectives with its own resources.

It must be noted that the evaluation did face some difficulties. Some organizations were reluctant to assume the process, for they feared the results could eventually lead to their no longer

receiving funds, on the one hand. On the other hand, the expected insecurity experienced when one's weaknesses are exposed did take its toll. Anyway, from the very start it was made clear, particularly, by UEN, that the results of the evaluation should not lead to the termination of support, it should rather lead to solutions to the problems identified.

Evidence of that fear is the fact that months after the evaluation was finished, in some organization the majority of the members of the executive board were not acquainted with the final report for their country; neither did they read the comparative report.

This qualitative evaluation produced not only a description of what happened in each country, but also, beyond a diagnostic, it allowed for the elaboration of recommendations for each of the actors involved in cooperation. Likewise, the report confirmed the view that cooperation relations need to be substantively changed towards the future.

II. The main results of the participatory evaluation of UEN development cooperation programmes in Latin American.

1. Developmental aspects: conclusions and recommendations.

First of all, it must be said that cooperation has been useful for the education sector unions in Latin America. Unions recognize the importance of this support and are thankful for it, because it has enabled them to survive in difficult times, when mere survival of the organization is an important achievement, bearing in mind the systematic efforts made by governments in an attempt to eliminate trade unions. Also, cooperation has helped some organizations have progress as far as their political and financial autonomy is concerned.

Notwithstanding that, the conclusion is that development cooperation has to be reconsidered. Cooperation relations have to be restructured considering the new reality and the needs of organizations, and must be based on a strategic and political conception of its objectives, contents and the way it occurs.

Historically, cooperation has favoured administrative support and trade union training. The former linked to the need to guarantee the operational and administrative survival of the unions and the latter with a view to addressing training needs, although basically what happened was the implementation of activities that lacked a strategic purpose to foster the development of the organization.

The scope of the evaluation was not limited to the two aforementioned areas of support. In accordance with the agreement reached in San José, 2004, the following strategic areas were considered for evaluation:

- **Political and organizational strengthening**
- **Union training**
- **Financial autonomy**
- **Education policies**
- **Social impact**

The definition of areas was the starting point for a conclusive summary that would indicate that there are important lines of work that have to be undertaken, not only for cooperation's sake, but for the greater objective of organizational strengthening.

- 1.1** There can be no political and organizational strengthening without a gender equity policy. The unions have to address gender equity as an essentially political component,

as a paramount need, besides its importance for the promotion of justice and equity. Actions and programmes for women in the unions have not necessarily meant gender equity actions, neither have they led to a reconsideration of the political situation of women in the union, where parallel organizational phenomena can coexist. Gender equity is, in principle, a responsibility of men and women alike, and is linked to the democratic character of the organization and to the individual responsibility of its members. The promotion of gender equity as a commitment implies developing policies and implementing structured processes of sensitization and training, which have to be complemented by inclusive mechanisms (such as quotas, for instance). Gender equity is closely linked to the fostering of individual and collective citizens who are agents of changes in society, and therefore, it is an essential line of work.

- 1.2** Union training processes must be systematic and have a clear concept and structure, and should, eventually, be decentralized and empower intermediate levels of the union structure, although the starting point can be centralized. From this perspective, each organization would implement its actions, trying to eliminate training practices that are nothing else than a series of unconnected events that are not linked to the strategy of the organization.

Union training cannot be seen as mere discussions of themes. The methodology has to be democratic and reflect the views of the organization on what kind of individuals the unions wants to foster, for democratic and empowered individuals cannot be formed by means of authoritarian training programs. The results of the evaluation show that this kind of training is not taking place in all the unions.

- 1.3** Financial autonomy. Regardless of the difficulties faced in the national context, the relation with authorities and the mindset of the membership, financial autonomy is a matter of equity, dignity and of development of a political culture that enables for the construction of an identity, both for the organization and for individuals, and that boosts self-esteem and respect. It is not just a matter of economic autonomy, as it is often considered.

Membership fees and particularly the automatic payroll deduction are issues that can be solved relatively easily, and are very useful for the organizations, but at the same time, it causes some dependency on authorities; besides having to fight for the payment of fees, a culture of rights and duties has to be fostered. Unions have to look for other sources of income that can protect them when the governments, for example, during a strike or negotiation period, do not transfer the funds organizations are due.

It is, therefore, urgent that organizations achieve financial autonomy. In order to do so, organizations must have a clear political definition , so that they do not depend exclusively on payroll deduction. Unions should foster the direct payment of membership fees and a sense of ownership among its affiliates.

- 1.4** Education policies and the problems faced by the education systems need to be discussed in-depth within the organizations. It might be important to reflect and find the balance between trade union interests and the political objectives of a social organization linked, by the nature of the profession of its members, to an essential human right: education.

If the quality of public education is low, society will not defend it and what can be referred to as a silent divorce between public education and families will continue. The quality and equity of public education is built in the classrooms, and also other levels of the system. It is a political matter in the conflict between popular demand and neo liberal exclusive, discriminatory and unequal policies. In the current conflict between social majorities and minorities, education is not merely a scientific or technical matter, it is extremely political, and failure to see it that way demonstrates an outdated political conception, which does not take into account the current phase of social conflicts.

- 1.5** For organizations to have a substantial social impact, they need to focus on the work areas previously mentioned, and surely other aspects that were not considered here. Unions cannot have social impact if they only keep reacting to the proposals of neo liberalism, as has been the case in most countries. For this goal to be achieved, unions need to make alliances, proposals and agreements that aim at promoting education and social alternatives that are inclusive.

- 1.6** To ensure the institutional development of unions, we need to consider "modern" organizational issues, such as the development of a socio-political image, media skills as a strategy to broaden the impact of the union and to add to its capacity to mobilise citizenship, which is today an essential need.

Alongside with social image, the union's political autonomy and independence from political parties is an important issue. It must be clear that the fact that organizations have autonomy does not exclude them from making alliances; neither does it prevent its affiliates from the right to have ties with political parties. However, the perception that unions are just a branch, a conveyor belt of political parties detracts from the legitimacy of their representativity and limits the influence in society, and that does not help make unions stronger.

- 1.7** A main conclusion, which is not always clearly born out, is that the results of cooperation as it has been so far depend on the conditions of the organizations that receive the funds, that is to say, the results of cooperation are in direct proportion to the level of development of the organization, for on that depends the possibility of making effective and efficient use of resources. If the unions that benefit from cooperation have a weak structure and do not have strategic proposals, results of cooperation will be limited, regardless of the amount invested and the length of time.

That means that for development cooperation to be effective, it must rely on strong, structured organization, with political and union projects and social influence.

1.8 In the light of the challenges faced by the trade union movement, it is important to mention some negative practices that make organizations vulnerable and inefficient, namely:

- Inadequate reaction time in the face of structural changes in the productive system and in culture.
- Organizational practices and speeches that are outdated and need to be renewed. At times, when there have been changes in practices, organizations lack a greater impact in society.
- Organizations face a new context without having developed skills and social and political relations to understand it.
- Organizations are not open, even to the participation of their own affiliates.
- Organizations fail to take advantage of their history, which at times is rather a source of conflict and disagreements between generations.
- There is lack of mechanisms to appropriate learning experiences. There is no strategic awareness of learning experiences.
- Unstructured practices abound, and there is lack of strategic perspective.

The challenges faced raise urgencies that do not allow for organizations to improve internally, for the changes that are happening do not wait for unions. Besides that, there can be reasonable doubt about the existence of internal drive to push for changes, which should be the result of interaction with society.

Development cooperation is not finished, neither has it become unnecessary. It should continue, taking into account this process of reflection and review. What seems to have come to an end is strictly financial unilateral cooperation, that is, a cooperation that resembles a donation, which might impoverish those that give as well as those that receive it. This kind of cooperation creates undesirable dependence. At the same time, it would be incoherent that we set in motion a process of formalization of cooperation, in which unions have to present increasingly formatted projects and reports, and to some extent achieve objective for, a red-tape standpoint, but in which the strategic content is absent or it is not the result of consensus. Another risk is that if unions do not take action and let the definition of cooperation relations to the cooperation agencies, we end up having "official" proposals and the result is likely to be the formalization, bureaucratization and imposition.

2. General perspective of the situation of cooperation

The evaluations performed in the organizations, and also in UEN, show that so far, development cooperation relations between UEN and its Latin American counterparts has been unilateral, that is, a relation in which one part gives and the other receives. Cooperation is regarded by some as a donation. Very few see cooperation as a political relation. By and large, current cooperation can be characterized as poorly structured, for few regulation standards have been applied historically, that is to say, criteria are established in the project that is financed, and projects have

not been know for their high quality, and during the 80s and early 90s, in some cases, there were no projects at all.

One weakness identified is the fact that cooperation relations are limited to a small group of the national leadership level of unions involved, particularly in the case of Latin American unions, for UEN has made attempts to promote a greater participation of its members in international work, of which the resource teams are an example. There is, however, a need for greater involvement from elected officers.

Another aspect that needs to be mentioned is that there have been no clear strategies to ensure the strengthening of the unions involved in cooperation. Thus, cooperation relations lack structure. That is the case not only for development cooperation programs sponsored by UEN, but for the whole of the "north-south" cooperation.

Additionally, it was found that the following elements condition the results of cooperation significantly:

- **The socio-political context.**
- **The level of development, in organization and political terms, of the unions, particularly those from Latin America.**
- **The level of maturity of the organizational concepts.**
- **The existence of clear strategies.**
- **Leadership (conception and practice).**

Cooperating organizations have partially shared a valuable experience, which can be improved if the parts involved have a better grasp of what it means to give and to receive cooperation. This would add more equity to the relation and would make it a more rewarding experience.

Cooperation relations need to be developed and we need to find more appropriate forms for it to be implemented, adjusting it to the changes taking place within organizations and the national context. For that, it is crucial that there is direct dialogue between the parts involved, with a view to establishing the foundations for a new kind of cooperation relation, based on new criteria and new policies.

Establishing follow-up, monitoring and continuous evaluation mechanisms can help, to a grate extent, the improvement of cooperation relations. This joint effort must lead to significant changes in the situation of unions, particularly of those in Latin America. Such mechanisms would provide unions with the tools to make the results of cooperation more visible and would also be an additional support , helping them improve and strengthen their structures, while at the same time promoting more transparency with the membership.

Bearing in mind the different elements that influence the achievement of results of cooperation programmes, it would be important to adopt a new perspective that leads to amore efficient cooperation. This perspective should have an integrated cooperation as a

starting point and broaden its definition, so that it encompasses aspects beyond financial support. Each of the parts involved in cooperation are rich in elements to contribute, not only to receive, and help change reality, and should be considered as such. Thus, cooperation should be a means to cause development in all the organizations involved in it.

The following are characteristics of an integrated cooperation:

1. Cooperation is inclusive and involves all the organizations that take part in it; it is based on principles and values and the recognition of the capacity every organization has to contribute. For that, there must be regulations that establish equity between the parts involved. Cooperation should yield benefits for all, and at the same time, demand contribution from all.
2. Cooperation is a close relation: there should be mechanisms for the discussion of needs, commitments, challenges, progress made, follow-up and feedback.
3. Cooperation is structured and strategic, based on realistic and feasible commitments and on clearly established mechanisms and procedures that help achieve clear objectives; cooperation should have strategic sense, purpose and drive.
4. Cooperation is humane and recognizes the efforts and aspirations of those that are part of the organizations.
5. Cooperation is based on co responsibility, which means that results depend on all the parts involved, although each part must respond for their work.

In view of this, relations of cooperation must be seen as political relations, in which solidarity is not excluded, for it is a principle, but it is complemented with processes and procedures that will ensure objectives are reached.

Seen as a political relation, cooperation should necessarily take into account the political and economic context. Nowadays, it occurs in the framework of a neo liberal and globalized model, which threatens the rights of unions and their affiliates all over the world, although not at the same time and speed. Therefore, there is the need to build a globalized trade union movement, which is extremely necessary if we want to address the challenges posed by the neo liberal model and to propose alternatives. This new trade union movement would provide the frame for new relations of cooperation.

The first step to achieve this is to review the objectives of cooperation and after that, to analyse the capacity of each organization to commit to these objectives.

III. Bases for establishing a new relation of cooperation.

To culminate this initial phase, a meeting was held in San José, Costa Rica, on February 13-15, with the participation of UEN, EILA CGTEN-ANDEN, Nicaragua; COLPROSUMAH, Honduras ; ANDES 21 DE JUNIO, El Salvador; STEG, Guatemala; OTEP, Paraguay and SUTEP, Peru. In attention to the recommendations, analyses and reflections shared during the evaluation process, it was concluded that there is an urgent need to promote a new kind of development cooperation relation between unions, with strategic and institutional sense, that aims at strengthening education sector trade unions and that prioritizes this objective in the relations between the organizations. In order to achieve this objective, unions agreed that the work plans made must take into account the following areas:

1. Defence and promotion of quality, compulsory, free public education for all.

- 1.1 Unions, in order to achieve the aforementioned objective, should make the necessary efforts to strengthen themselves so as to live up to the challenges faced nowadays. Thus, cooperation should respond to this union strategy.
- 1.2 Development and adaptation of union structure, in attention the challenge mentioned.
- 1.3 Improvement of financial capacity of unions, by means of the development and implementation of policies that lead to financial autonomy, through direct payment and collection of membership fees.

2. Broadening and strengthening of alliances, whose core is the education community, and promotion of new alliances with unions from other sector and with civil society organizations.

3. Development of political and union s relations between organizations from Latin America, with a view to fostering south-south cooperation, while at the same time strengthening relations between Latin American union and those from developed countries.

4. It was considered, as a desirable and necessary condition, that the new trade union and political relations are based on principles of horizontality, trust, honesty, transparency, mutual respect, joint action and reciprocity.

The results of the evaluation process summarized in this document could be used for general reflections that involve other organizations from other countries in the region, and also teacher unions from developed countries, or maybe more ambitiously, to rethink the whole of cooperation between unions.

With the event held in February 2006, we reached the end of the process that began over a year ago and agreed to start a new phase that will enable us to build new development cooperation relations. The parts involved consider that this is a process that has just begun.

It was also agreed that there should be strict procedures to follow-up the development cooperation relations and that they should imply close collaboration between the organizations. In view of this, EILA and UEN will elaborate a draft proposal that will be shared with all the organizations, in order to establish a participatory dialogue that will enable for a concrete agreement on this matter, with each organization.