



Universitas Miguel Hernández
Departamento de Ciencias Sociales y Humanas

Calidad y eficacia en la gestión de la
Ayuda Oficial al Desarrollo - AOD en
la cooperación descentralizada.
El caso del Ayuntamiento de Elche
(Alicante) 2004-2015

TESIS DOCTORAL

presentada por Lcda. Carmen Gómez Sánchez
y dirigida por Dr. Antonio Miguel Nogués Pedregal

2016



Yo, el Dr. Antonio Miguel Nogués Pedregal, profesor titular de universidad del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas, en calidad de director de la tesis doctoral

INFORMO

Que doy mi conformidad a la lectura y defensa de la tesis doctoral presentada por la Lcda. Carmen Gómez Sánchez con el título *“Calidad y eficacia en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo - AOD en la cooperación descentralizada: El caso del Ayuntamiento de Elche (Alicante) 2004-2015”*, y la considero conforme en cuanto a forma y contenido para que sea presentada en su correspondiente exposición pública y aspire a la obtención del grado de doctora por esta universidad.

Y para que así conste, firmo el presente informe a 27 de mayo de 2016.

Fdo: Antonio Miguel Nogués Pedregal
Director de la tesis doctoral



Departamento de Ciencias Sociales y Humanas
UNIVERSITAS MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE
Edif. Torreblanca, Av. de la Universidad s/n
03202 Elche (Alicante), España
Telf. - Fax (34) 965 222 070



D. José Alberto García Avilés, en calidad de Director del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Miguel Hernández de Elche,

INFORMO

Que doy mi conformidad a la lectura y defensa de la tesis doctoral presentada por Dña. Carmen Gómez Sánchez, titulada "*CALIDAD Y EFICACIA EN LA GESTIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DESCENTRALIZADA. CASO DEL AYUNTAMIENTO DE ELCHE (ALICANTE) 2004-2015*", bajo la dirección del profesor doctor D. Antonio Miguel Nogués Pedregal, y la considero conforme en cuanto a forma y contenido para que sea presentada para su correspondiente exposición pública.

Y para que conste a los efectos oportunos, firmo el presente informe a 27 de mayo de 2016.

Fdo.: José Alberto García Avilés

Director del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas



Departamento de Ciencias Sociales y Humanas

UNIVERSITAS MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE

Edif. Torreblanca, Av. de la Universidad s/n

03202 Elche (Alicante), España

Telf. - Fax (34) 965 222 070



A Marcos y Julia

A Fele

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer profundamente a mi director, Antonio Miguel Nogués la infinita paciencia y dedicación que ha tenido conmigo. Ha hecho posible lo que parecía no llegar a tener fin y sobre todo ha sido un privilegio contar con su guía, ayuda y amistad. Gracias también a Eugenia, su mujer, por abrirme su casa y acogerme con tanta generosidad.

Gracias a mi amiga Sandra Ochoa por su decisivo apoyo en la recta final de la investigación y por creer en mí. Su aliento y cariño resultaron de inestimable valor para poder llegar hasta aquí. También a Cristina Soler por ser mi amiga, por empujarme a emprender esta aventura hace ya mucho, por estar a mi lado y hacer de éste un modo de vida.

Gracias al equipo del Ayuntamiento de Elche, a las organizaciones con las que conviví y trabajé y a las personas que me mostraron hacia dónde no se debe ‘caminar’. A todas ellas que desde la conciencia o inconsciencia me permitieron indagar, buscar y a veces encontrar el sentido de la Cooperación y el Desarrollo, Gracias.

Gracias a todos los amigos que conocí en ese itinerar, a todos los que aportaron luz a mi ignorancia, gracias a Rui, Dante, Neli, Ismael, Antonio, Nieves, Carlos, M^a Luisa, Pepe, Kekuto, Bego, Prisca, M^a Carmen, Jose, Conchita y tantos otros a los que no alcanzo a recordar ahora.

Por encima de todo y con todo mi cariño, gracias a los míos por estar incondicionalmente conmigo durante estos años. Siempre a Fele, Julia y Marcos, mi equipo. Gracias Mamá por tu insistencia y por estar. A los que en silencio habéis estado pendientes esperando que llegara este momento, Maru, Ricky Amayica, Eloy. Y de manera especial a la familia que elegí, Gracias a Mar y Dora, sin vuestras provocaciones, humor e incondicionalidad no hubiera llegado. También a Ismael, Mjo, Cris, Antoñica por su profunda amistad. Gracias a todos los que tantas veces habéis insistido en que abandonar no era una opción. Gracias a los que vienen y a los que ya no están, por permitirme llegar hasta aquí y ser.

Índice

INTRODUCCIÓN	13
1 METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	25
1.1 <i>Metodología de la investigación: Estudio de Caso</i>	27
1.2 <i>Diseño de la investigación. Estudio de casos</i>	28
1.2.1 Tipos de Estudio de Caso	29
1.2.2 Diseño metodológico del Estudio de Caso	30
1.3 <i>Procedimiento y fases de estudio de esta investigación</i>	33
1.3.1 Participantes	33
1.3.2 Técnicas de recogida de información	34
1.3.3 Análisis y aplicación del Estudio de Caso en esta tesis	35
2 PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS	43
<i>Desarrollo. Una breve historia de un concepto</i>	43
2.1 <i>Qué es Desarrollo. La batalla de los adjetivos</i>	43
2.1.1 Evolución del concepto de DESARROLLO	47
2.1.2 El Desarrollo como proceso de apropiación del conocimiento	57
2.2 <i>Del desarrollo a la práctica del desarrollo</i>	61
2.2.1 Elementos básicos para entender la Cooperación al Desarrollo	61
2.2.2 Los Instrumentos de Cooperación al Desarrollo	63
2.2.3 Cooperación al Desarrollo	74
2.2.4 Otros Instrumentos de Cooperación al Desarrollo	75
3 LAS INSTITUCIONES DEL DESARROLLO	81
3.1 <i>Las instituciones y sus entramados</i>	81
3.2 <i>Instituciones de desarrollo en España: la AECID</i>	91
3.3 <i>Agentes del desarrollo</i>	95
3.3.1 El tercer sector y la sociedad civil	95
3.3.2 Las ONGs	99
4 EFICACIA Y CALIDAD EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO	115

4.1	<i>Calidad en cooperación al desarrollo. Definición y concepto</i>	115
4.1.1	Concepto de calidad en Cooperación al Desarrollo:	117
4.2	<i>Agenda Post 2015</i>	131
4.3	<i>El debate sobre la calidad en la cooperación internacional</i>	133
4.4	<i>Cultura, elemento clave en la Calidad del Desarrollo</i>	134
4.5	<i>Implicaciones prácticas de los principios de calidad</i>	136
4.6	<i>La cooperación al desarrollo en España: calidad y coherencia</i>	137
4.6.1	La AOD en España,	139
4.6.2	El Complejo de Penélope y la nueva Cooperación Española	150
4.7	<i>Regreso al 2030: fuga hacia adelante.</i>	162
5	COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA	167
5.1	<i>Instrumentalización y gestión de la AOD</i>	167
5.1.1	<i>MUNICIPIA: Otra forma de gestión descentralizada</i>	175
5.1.2	Cooperación Descentralizada ante la Crisis	177
5.1.3	La Cultura en la gestión descentralizada del Desarrollo	180
5.2	<i>Cooperación Descentralizada en la Comunidad Valenciana</i>	181
5.2.1	Planificación de la AOD en la Comunidad Valenciana	191
5.2.2	La Cooperación Descentralizada	195
6	ESTUDIO DE CASO: LA GESTIÓN DEL DESARROLLO EN ELCHE (2004- 2015)	199
6.1	<i>El contexto de la cooperación ilicitana</i>	199
6.2	<i>El Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de Elche (CLCDE)</i>	202
6.3	<i>El Plan Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau (PICDGB). Primer estudio de caso.</i>	204
6.3.1	Gestión del Programa:	205
6.3.2	Inicio del Programa Integral de Cooperación Directa G.B.	207
6.3.3	PICDGB (1999 – 2010) 10 años de trabajo y Desarrollo:	215
6.4	<i>Calidad en la gestión de la AOD municipal de ilicitana (2004-2015)</i>	217
6.4.1	Antecedentes y motivación de la investigación:	217
6.4.2	Identificación de los estudios de casos:	221
6.4.3	Unidades de análisis. Actores de la Cooperación	222
6.5	<i>Seis estudios de caso</i>	232

6.6	<i>Estudios de caso. Los proyectos de Perú</i>	237
6.6.1	PROYECTO 1 - Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra. Departamento de Ancash.	237
6.6.2	PROYECTO 2 – Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula – Arequipa	245
6.6.3	PROYECTO 3 - Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan	251
6.6.4	PROYECTO 4- Albergue ‘Casa Hogar Elvira Velasco’.	260
6.6.5	PROYECTO 5- Mejora de las condiciones alimentarias Santa Rosa.	271
	CONCLUSIONES	283
	BIBLIOGRAFÍA	293
	<i>Referencias digitales</i>	293
	<i>Bibliografía</i>	295
	ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES	307



INTRODUCCIÓN

*Un mundo diferente no puede ser
construido por personas indiferentes.
Eduardo Galeano (1940-2015)*

A lomos de una mula a más de 4.300 metros de altitud por senderos que jamás se me hubiera ocurrido fueran transitables, Cristina Soler, colega y amiga, y yo, pretendíamos acceder a varios poblados de los Andes Negros en la sierra peruana de Ancash para hacer una evaluación *ex post* solicitada por la administración para la que trabajábamos. Era noviembre de 2004 y nuestra primera evaluación *in situ*.

Antes de alcanzar tan remotas localidades, en las horas que precedieron al viaje habíamos puesto atención a cada fase financiada y a cada resultado esperado de los diferentes proyectos que teníamos como tarea analizar. Pocos días después, revisaba mentalmente cómo hacer los informes que más tarde debíamos presentar y cómo hacerlos operativos y útiles. Desde luego creía tener casi todas las herramientas e información necesarias para completar una experiencia más en la administración sobre cooperación al desarrollo.

Recuerdo que llegando a Shonca, uno de los primeros pueblitos de aquella provincia del Perú, comencé a cuestionar por primera vez el sistema de gestión de 'Desarrollo' que tan claro parecíamos tener en el Ayuntamiento. Al

enfrentarnos a la realidad andina, ‘casi nada’ sería como habíamos esperado o creído.

En ese momento me surgieron preguntas que todavía hoy tengo presente y me han llevado a la investigación y planteamiento de este trabajo. Preguntas como ¿cuáles son los parámetros para llevar a cabo una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) eficaz y de calidad que en última instancia se convierta en Bienestar y Desarrollo para las personas y sus pueblos? Una cuestión que he ido trasladando de manera específica a la gestión de la AOD municipal ilicitana.

Intentando trascender estas reflexiones que a partir de la experiencia en el terreno se volvían más existenciales, me preguntaba: ¿Qué es el Desarrollo en última instancia?, ¿Cómo evoluciona y se aplica a lo largo del tiempo?, ¿Qué, para qué y quiénes ese Desarrollo?

Después de más de 15 años de experiencia en el sector de la cooperación todavía me pregunto por el ¿Papel que ocupamos los técnicos e investigadores del desarrollo? y fundamentalmente ¿Cuál es el papel que jugamos los actores del Tercer Sector en el entramado de ese Desarrollo tan incierto y a veces confuso? Estas preguntas y reflexiones parecen tomar protagonismo al leer noticias como la del caso del ex-Conseller Rafael Blasco, de nuevo en las primeras planas del panorama nacional.

“[E]l ex -consejero valenciano Rafael Blasco tendrá que ingresar en prisión por desviar fondos destinados a proyectos de cooperación al desarrollo en Nicaragua [...] El tribunal le considera culpable de un delito de malversación de caudales públicos, en concurso con prevaricación administrativa, y delito continuado de falsedad documental por decisiones adoptadas en su etapa como consejero de Solidaridad y Ciudadanía [...]

El Supremo ahora declara probado que del dinero que la Generalitat Valenciana invirtió en estos dos proyectos (1,6 millones de euros) apenas llegó a su destino la cantidad del 3%, exactamente 47.953 euros. El 97 % restante Blasco y los otros

condenados lo aprovecharon para adquirir y reformar inmuebles en Valencia.

[E]sta conducta, añaden los jueces, ‘supone defraudar y pisotear nobles sentimientos del ciudadano que con agrado desea ver destinada una parte de su contribución del erario público a esos fines solidarios trasnacionales aunque ello comporte disminución indirecta de las prestaciones públicas de que él podía beneficiarse’” (El País, 10 Junio 2015).

Aunque no todos los políticos y administraciones realizan acciones o prácticas similares, la reciente sentencia del ex-Conseller Rafael Blasco deja evidencia del juego y manipulación política que en ocasiones se ha hecho con la gestión de la AOD. Especialmente si se trata de la pobreza y las miserias de las personas. De los Invisibles.

Este tipo de noticias unidas a la experiencia y las cuestiones planteadas me llevaron a hacer de esta investigación un intento en el que unificar teorías y ordenar experiencias que pudiesen dar respuesta a tanta incertidumbre.

Como se desprende del título de esta tesis doctoral, la AOD Municipal, la articulación de los actores sociales en el municipio ilicitano durante el periodo 2004-2015 y el análisis de 6 estudios de caso (EC) será el contexto desde el que responder a estas cuestiones.

Los EC se desarrollan uno en Guinea Bissau y cinco en distintos puntos de la geografía peruana. Los proyectos analizados son:

1. Programa Integral de Cooperación Directa en la ciudad de São Domingos (Guinea Bissau)
2. Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra. (Departamento de Ancash -Perú).
3. Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula (Arequipa – Perú)
4. Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan (Lima – Perú).

5. Albergue juvenil – internado “Casa Hogar Elvira Velasco” (Chimbote-Ancash – Perú).
6. Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa Santa Rosa (Cuzco – Perú).

En el presente trabajo se analizan dos componentes esenciales de la visión de la Cooperación. Por un lado, la que se origina en la caridad comprobando que esta no construye ‘desarrollo’ ni equilibrio entre los pueblos pues se ejerce en vertical y desde arriba, y por otro la posición solidaria de la cooperación entendida como un proceso horizontal que implica respeto mutuo entre las partes como apuntaría Galeano (1971).

Qué se entiende por DESARROLLO es seguramente una de las primeras reflexiones que han surgido siempre a lo largo de mi experiencia profesional. A priori parece estar claro que desarrollo es ‘la mejora de las condiciones de vida de las gentes’ (Sabino, 2004). Otra cuestión como se verá a lo largo de los capítulos es la discusión conceptual del término DESARROLLO que lo ubica como otro de los instrumentos de los centros de poder político y económico.

En un intento de entender las acciones de desarrollo desde el municipio ilicitano y de descifrar las luces y sombras de este proceso, las unidades de observación utilizadas han sido los distintos actores implicados en este complejo articulador del compromiso ilicitano: el financiador (Ayuntamiento de Elche), ONGDs locales y receptoras y, finalmente, las comunidades destinatarias.

Para comprender como se produce la articulación del desarrollo, hemos examinado el papel que desempeñan las ONGs y organizaciones sociales como gestoras de los recursos de desarrollo municipal. Y si éstas como apunta Taibo (2001:17) son organizaciones ‘notoriamente gubernamentales’ o por el contrario se gestionan desde sus propias directrices más allá de las presiones de los gobiernos.

En igual medida se analizarán las recomendaciones de los Foros de Alto Nivel de calidad en la gestión de la AOD y su aplicabilidad e incidencia en la

política de cooperación municipal. Finalmente las poblaciones receptoras como elemento de análisis resultan fundamentales para alinear a las tres unidades implicadas en esta investigación: ONGDs, Financiador y Receptores.

A lo largo de la investigación se plantean las siguientes preguntas:

¿Cómo una ciudad como Elche de más de trescientos mil habitantes llega a conocer e incluso a veces interiorizar una acción directa municipal como la desarrollada en Guinea Bissau? El municipio ilicitano desarrolló desde 2001 hasta 2012 un programa de cooperación directa municipal con la ciudad de São Domingos en áreas como la salud, educación, infraestructuras, fortalecimiento democrático y municipalismo. Como se explica en los capítulos 5 y 6 esta experiencia no sólo responde a esta pregunta, sino que deja evidencia de acciones poco extendidas entre la cooperación descentralizada española.

¿Cómo una ciudad mediana llega a convertirse en un referente en materia de cooperación al desarrollo a nivel nacional? El Ayuntamiento de Elche llegó a gestionar más de su 1% de AOD en distintos países del mundo, siendo Perú uno de los que hasta la actualidad mayor financiación ha tenido. Por este motivo el análisis y estudio de campo sobre los efectos de la AOD ilicitana se focalizó en este país. La investigación se centró en cinco puntos de la geografía peruana, entre zonas marginales de la capital, áreas rurales, costeras o puntos en la cordillera andina a casi cinco mil metros de altitud. Las áreas sectoriales de los proyectos objeto de estudio fueron: sectores productivos, fortalecimiento democrático, juventud y educación, infraestructuras y salud. Esta experiencia en el terreno unida a la articulación del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Elche (CLCDE) y las ONGDs ilicitanas aportan valiosa información para los EC y el análisis de las cuestiones planteadas.

¿Cómo el tejido social local adquiere tal relevancia que favorece el consenso entre los distintos grupos políticos durante varios años? El CLCDE como se puede apreciar en el capítulo 5 y en el análisis de los EC, es un elemento articulador clave en las conclusiones extraídas en esta investigación.

Estas cuestiones llevan a plantear como objetivo la búsqueda de sus respuestas en un análisis diacrónico extendido desde 1997 hasta la actualidad. En este sentido es importante señalar que aun cuando el presente trabajo es básicamente socio-antropológico, en sus fundamentos epistemológicos mantiene un marcado componente interdisciplinario, relacionándose con disciplinas como la economía o las ciencias políticas como se puede comprobar en las referencias bibliográficas citadas.

Asimismo desde mi propia experiencia como socióloga, investigadora del desarrollo y profesional de este sector considero que este estudio es el resultado de la interacción de varias disciplinas y formas de hacer-entender humanas. Sobre todo de personas con el objetivo común de dar respuestas a tan vastos y difusos planteamientos, personas que al final buscan encontrar los mecanismos para que el DESARROLLO sea la búsqueda de la igualdad de oportunidades de todos los pueblos y el bienestar de las personas, de todas.

Estructura de la tesis

El presente estudio se divide en 6 capítulos que se van hilvanando con la intención de contextualizar las directrices del Desarrollo desde la articulación global hasta lo más específico y local en donde se sitúa el objeto de análisis.

Los capítulos 2 y 3 tienen un contenido teórico. En el **capítulo 2** se define el desarrollo en su acepción general, como instrumento operativo del lenguaje y de la palabra que da nombre a la idea que va a formar parte del entendimiento del conjunto social, los individuos y sus relaciones.

Cuando se habla de desarrollo cabe la posibilidad como apunta Dubois (2006), que pensar en el Desarrollo sea pensar en el futuro que se pretende construir, pues como toda construcción ideológica también el concepto DESARROLLO es una producción histórica, lo que implica que no tiene una única definición.

De hecho desde finales del siglo XX este concepto ha sido ampliamente adjetivado. Se convertirá en materia de incontables propuestas, contrapropuestas y discusiones pero sobre todo se convertirá en un instrumento cuyos fines resultan ambiguos, contradictorios y algunas veces toca los linderos del absurdo, según las diferentes y diversas posiciones e intereses de los emisores. En cualquier caso, el capítulo analiza la evolución del concepto como marco teórico que nos aproxime hacia nuestro objeto de análisis, así como una descripción de los elementos básicos que permitan el entendimiento de la cooperación al desarrollo, la AOD y los instrumentos con los que opera.

Tras el recorrido de las definiciones del concepto a lo largo del capítulo, el concepto de Desarrollo más compartido por los actores analizados coincide con la definición de Escobar (2007) y que seguimos en esta tesis.

‘El Desarrollo es el mecanismo que debe eliminar las diferencias entre los habitantes del ‘Tercer Mundo’ y el resto de los habitantes del planeta’ (Escobar, 2007:27).

El **capítulo 3** Apartado de naturaleza teórica, recoge todo lo referente al análisis del entramado institucional relacionado con el concepto DESARROLLO que será relevante para el objeto de estudio. De igual manera el contexto en donde surgen, actúan y algunas veces se reinventan las estructuras que lo forman, su devenir histórico y las interrelaciones entre individuos y sociedades.

En este capítulo se abordan algunos trazos de la teoría institucional como punto de partida para avanzar hacia la ‘Antropología de las Instituciones de Desarrollo’ y los actores que se vinculan a ésta. También se aborda la descripción de las instituciones de desarrollo en España y su máximo exponente, la AECID.

Algunos autores de la teoría institucional como Petit (1984), Nadel (1974) o Mendras (1968) coinciden en que institución es un concepto con múltiples definiciones que implica, como apuntó Malinowski (1973) un acuerdo sobre una serie de valores tradicionales alrededor de los que se congregan los seres humanos.

Otros autores como Zino (2000) o North (1998) comparten que las instituciones son estructuras donde se establecen rutinas y reglas del juego que tienen como fin último reducir la incertidumbre en la interacción de los actores sociales.

En el apartado específico sobre análisis de las ONGDs, se esboza un perfil de las organizaciones españolas incidiendo en sus rasgos distintivos, su vinculación social, dimensión, tipos de proyectos y grado de implementación en su gestión, con especial incidencia en las ONGDs ilicitanas objeto de estudio.

Tal y como apunta García (2004) al final el papel de las ONGDs y el Tercer Sector responden a la evolución de un proceso de reflexión sobre el significado, las formas y el rol que tiene la vida asociativa de los ciudadanos. Ni el Tercer Sector se entiende como único ni tampoco la sociedad civil se expresa con una sola voz y esto como se verá en el objeto de análisis mostrará diferentes formas de acción y resultados heterogéneos.

En el **capítulo 4**, se aborda de manera específica la Cooperación al Desarrollo, el concepto de calidad y su evolución hacia definiciones más específicas en el proceso de búsqueda de alternativas que mejoren los procesos de gestión del desarrollo. Los Foros de Alto Nivel de Calidad y Eficacia desde París (2015) hasta Busan en Corea del Sur (2011) proponen directrices e indicadores de calidad en la gestión de la AOD que nos servirán como referente en el análisis de los seis estudios de casos descritos en el capítulo 6.

En este capítulo se incide tal y como apunta Arnanz (2011) en que no se puede entender la Cooperación como un proceso unidireccional, sino como una ‘gestión de dos a dos’. Si en la cooperación no hay reciprocidad, probablemente hablemos más de ‘caridad’ que de otra cosa.

Entrelazadas las ideas de cada uno de los capítulos de la investigación se subraya un reiterado comparativo sobre el antes y el después de la crisis económica española a partir de 2010. También se subrayan sus repercusiones en la nueva composición o descomposición estructural del Estado, sus

instituciones, la disminución de recursos en el sector social y su canalización hacia la empresa privada.

Los cambios en la gestión global del desarrollo nos llevan a las últimas reuniones realizadas en noviembre de 2015 en París, para tratar los temas post-2015 que pasan por todos los compromisos incumplidos y los añadidos por parte de las organizaciones sociales que se desplazan con la promesa de cumplirse en el 2030.

¿Qué podría añadirse a los resultados de este continuo emplazamiento de compromisos? ¿Qué propuesta queda por hacer para darle un nuevo impulso a la Cooperación al Desarrollo? ¿Qué nuevas ideas pueden surgir que no implique sólo sumar un nuevo adjetivo al concepto DESARROLLO?

Quizás en un futuro próximo ya no sea necesario un nuevo emplazamiento ante la falta de respuestas a los compromisos previos, quizás para entonces ya no sean necesarias tampoco ningún tipo de propuestas por parte de las organizaciones sociales para engordar la agenda, quizá para ese momento hayan cambiado todas las preguntas.

El **capítulo 5** aborda de manera descriptiva la gestión de la AOD desde la descentralización municipal. Aunque la actuación de algunas instituciones y organizaciones locales se explican en función de múltiples variables, tienen en común la plena conciencia del valor de las acciones solidarias, sin importar la desatención actual de la cooperación local e Internacional de los organismos centrales financiados por el Estado Español. Esto es un elemento importante a tener en cuenta desde la experiencia de descentralización española.

Las administraciones descentralizadas en numerosas ocasiones han utilizado sus acciones en el exterior como una afirmación de sus espacios de autonomía, gestionando la cooperación internacional como si de su propia política exterior se tratara y promocionando su propia imagen e identidad más allá de su territorio. Como apunta la FEMP (2010) lo anterior desemboca en posiciones complejas que impactan estrategias de armonización entre centro y autonomía mostrando a un mismo tiempo ventajas y desventajas como se

demuestra en el análisis cualitativo y cuantitativo sobre el grado de participación de las diferentes comunidades autónomas, de igual manera sobre cómo inciden estas acciones en la propia evolución conceptual de DESARROLLO.

Como señalan Iborra y Santander (2014:9-10) se puede observar el peso específico de la cooperación española a través de la gestión de su AOD donde en algunos casos como el saharauí superó con creces la gestión central de la AECID.

Por su parte, las ONGDs nacen y persisten en la intención de quedar al margen de los intereses políticos, tanto del Estado como de las grandes agencias u organizaciones internacionales, pues su objetivo se centra en los intereses más próximos al ciudadano. Esto resulta gráfico cuando se comprueba que cerca del 80% de la AOD de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales se ha gestionado a través de las ONGDs. Y más gráfico aun cuando se circunscribe al caso concreto del Ayuntamiento de Elche en el que se confirman estos datos con el análisis de los EC y la articulación del DESARROLLO en el municipio ilicitano a través del CLCDE, eje de la gestión de la AOD local.

En el **capítulo 6** se describe el análisis del discurso sobre la gestión de la AOD ilicitana y su impacto en el DESARROLLO de las comunidades de los países empobrecidos. Se analizarán los EC del programa directo de Guinea Bissau y los cinco proyectos seleccionados en Perú (2004). El contenido de este capítulo es marcadamente analítico, lo cual subraya diferencias con el resto de los capítulos anteriores. En él a partir de la experiencia como técnico municipal de desarrollo, miembro de una ONGD local, investigadora y espectadora de primera línea he tenido acceso a diversos tipos de documentos, entrevistas, declaraciones y prácticas de los actores implicados en el estudio durante más de diez años.

En esta posición tuve la oportunidad de recopilar una valiosa información con el fin de realizar un pequeño análisis de la configuración del

DESARROLLO desde la administración local y los actores vinculados a la gestión de su AOD durante un amplio periodo.

Antes de finalizar esta introducción quisiera señalar que parte de la motivación que me llevó como investigadora a exponer el papel que han jugado y juegan actualmente los actores de desarrollo en el municipio ilicitano pasa por no olvidar la importancia que tienen las personas, el capital humano, los pueblos, sus culturas y la humanidad de todos ellos. Más allá de los entresijos las luces y sombras de este complicado entramado al que llamamos DESARROLLO.

Además de su importancia etnográfica, para mí resultó una experiencia invaluable de concientización al armar el rompecabezas de cada uno de los participantes del entramado institucional y en general las relaciones entre todos los agentes de la Cooperación al Desarrollo ilicitanos.

Antes de finalizar esta introducción creo necesario aclarar que, teniendo en cuenta lo amplio del estudio de casos resulta imposible abordar la totalidad de los actores financiados por el ayuntamiento. Desde estas páginas sólo he pretendido hacer un bosquejo del sector y sus efectos en el desarrollo de los 'otros', los del 'otro lado'.

Hemos de tener en cuenta que la permanente actualidad del tema impediría su finalización. Las personas, las entidades, el financiador en sus distintas características políticas a través del tiempo y los diversos espacios globales y comunitarios, son 'elementos' vivos y cambiantes que no dejan de actuar y reconfigurar continuamente su futuro.

1 METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se expone la perspectiva metodológica adoptada y la estrategia de investigación seguida durante sus distintas etapas. Dentro de este capítulo se analizará la metodología desarrollada en esta investigación, con el fin de establecer las técnicas y estrategias utilizadas para la elaboración de este estudio. Se abordarán tanto las técnicas de obtención de datos como su posterior análisis.

Los estudios de caso como los que se abordan en el presente trabajo, forman parte de los métodos de investigación cualitativos (Fraile, 2002; McKernan, 1999; Rodríguez, Gil y García, 1999; Yin, 1994). Esta investigación pretende realizar un estudio sincrónico multi-caso a través de la experiencia y análisis de los actores vinculados a la gestión del desarrollo desde la cooperación descentralizada ilícita. Para ello se estudiará la interacción y aspectos de éstos en el contexto de seis proyectos de desarrollo en Guinea Bissau y distintos puntos de la geografía del Perú.

Esta investigación utiliza una metodología etnográfica, naturalista o cualitativa (Guba, 1983; Rodríguez, Gil y García, 1996) definida por la descripción de sucesos en su contexto natural, explicando la esencia, su naturaleza y comportamiento. Está especialmente dirigida al proceso de investigación quedando los resultados en un plano secundario. La línea de investigación seguida utiliza distintos métodos en el enfoque y es interpretativa

en su objeto de estudio; es decir, estudia la realidad tal y como sucede en contextos determinados interpretando los acontecimientos y sucesos a través de los significados que adquieren las personas sobre ellos.

En el contexto de la investigación cualitativa se han descrito diversas formas de investigación a la que se les ha denominado como orientaciones (Tesh, 1990), tradiciones teóricas (Patton, 1990), estrategias de indagación (Denzin y Lincoln, 1994), tradiciones principales (Lancy, 1993). Estas tipologías inciden en la vasta variedad de investigaciones cualitativas, así como la falta de consenso en definir cuáles son las tipologías principales.

Merriam (1998) apunta que algunos tipos de investigación como los estudios cualitativos básicos o genéricos, la etnografía y el estudio de casos son los más relevantes.

En los estudios básicos o genéricos el investigador trata simplemente de descubrir y comprender un fenómeno, un proceso, o las perspectivas y visiones de los individuos involucrados en la investigación. El estudio no se enfoca en la cultura ni construye una teoría fundamentada, no son estudios intensivos de casos, unidades o sistemas delimitados. Los datos se recogen a través de entrevistas, observaciones o análisis de documentos y los resultados son una mezcla de descripción y análisis.

Los estudios etnográficos normalmente se ocupan de la cultura de los individuos objeto de estudio. En este tipo de estudios suele existir confusión entre los métodos etnográficos de recogida de datos (entrevistas, análisis de documentos, historias de vida, diarios de notas, observación participante) y la etnografía como interpretación sociocultural de esos datos, como análisis sociocultural de la unidad de estudio.

El estudio de caso se utiliza para obtener una comprensión en profundidad de una situación y de su significado para los implicados. El interés se pone en el proceso más que en el producto, en el contexto más que en una variable específica, en el descubrimiento más que en la confirmación.

La investigación cualitativa requiere la utilización y recogida de gran variedad de materiales como historias de vida, experiencias, textos y documentos, entrevistas y observaciones que puedan describir las acciones y situaciones objeto de estudio. El fin de la investigación cualitativa es la comprensión e indagación de los hechos, donde el investigador adopta un papel personal, como descubridor y constructor de conocimiento. Por tanto como apunta Stake (1995) tiene un carácter contextualizado y holístico, empírico, interpretativo y empático.

1.1 Metodología de la investigación: Estudio de Caso

La presente investigación utilizará una metodología de tipo cualitativo. Para autores como Rodríguez, Gil y García (1996) resulta difícil determinar cuáles son los métodos de investigación cualitativos. Estos autores mantienen que el ‘método’ es la forma característica de investigar, determinada por la intención sustantiva y el enfoque que la orienta. Los investigadores cualitativos estudian la realidad en su contexto natural, tal y como ocurre, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas.

La metodología cualitativa es inductiva y con una perspectiva claramente holística. Los investigadores son sensibles a los cambios que genera y comprensivos con las personas u objetos de estudios. En este método de investigación todas las perspectivas son valiosas y se tienen en cuenta, de ahí que los métodos tengan un carácter claramente humanista (Merriam, 1998).

Según Yin (1994) la metodología cualitativa estudia un fenómeno dentro de su contexto real para lo cual se pueden utilizar diferentes fuentes para recabar la información necesaria. El investigador en este caso actúa como un agente externo de la misma. Otros autores como Miles y Huberman (1994) consideran como características de la metodología cualitativa: el contacto intenso y directo con el contexto a estudiar, la visión global del fenómeno y captar la mayor parte de información y percepciones pero no hacerlo a través de instrumentos estándares, sino con la comunicación personal.

1.2 Diseño de la investigación. Estudio de casos

Para uno de los autores más relevantes de esta técnica (Stake, 1998) el Estudio de caso (EC) es el estudio de la particularidad, no la generalización y desde lo complejo de casos singulares se pretende llegar a comprender su actividad en contextos y situaciones importantes. Se estudia el caso cuando tiene interés en sí mismo, en algo complejo en funcionamiento o específico.

Otros autores como Creswell (1998) o Yin (1994) el EC es un problema a ser estudiado, el cual revelará una comprensión profunda de un caso o de un sistema delimitado, donde se involucra la comprensión de un evento, actividad o proceso en uno o más individuos. Se trata de una pregunta o cuestionamiento empírico que estudia un fenómeno contemporáneo en un contexto de la vida real especialmente cuando las fronteras entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. En este tipo de metodología se utilizan a demás otras fuentes para la obtención de datos y se puede estudiar en un único caso o múltiples casos.

El EC además estudia incidentes y hechos específicos, así como la recogida selectiva de información de carácter biográfico, de personalidad, de intenciones y valores, y que permite al que lo realiza captar y reflejar los elementos de una situación que le dan significado. Según Rodríguez, Gil y García (1996) un caso puede ser una persona, una organización, un programa, un acontecimiento particular o un simple depósito de documentos.

Autores como Merriam (1998) establecen cuatro características principales de los EC:

- *Particularista*: Se centra en una situación o fenómeno concreto, el caso en sí mismo es muy importante y útil para resolver problemas prácticos y/o cotidianos.
- *Descriptivo*: Describe todo lo que ocurre con un nivel muy alto de detalle, la descripción suele ser de tipo cualitativo.

- *Heurístico*: Este carácter viene dado por su esencial capacidad para crear e innovar y descubrir o resolver problemas mediante la experimentación.
- *Inductivo*: Se basa en el razonamiento inductivo para obtener conclusiones generales de algo muy particular en un caso.

Un estudio de caso es una recogida formal de datos presentada como una opinión interpretativa de un caso único e incluye el análisis de los datos recogidos durante el trabajo de campo y redactados en la culminación de un ciclo de acción, o la participación en la investigación (McKernan, 2002).

Hay varios aspectos comunes entre las definiciones anteriores que clarifican los diferentes significados que adquiere el EC. Según Imbernón (2002) comparten aspectos como:

- La comprensión de los significados de un contexto real, lo que abarca la complejidad y diversidad al detalle de un caso en particular.
- Los casos son muy específicos, lo que implica que éstos pueden ser simples o complejos e incluir a uno o varios individuos y diferentes contextos o situaciones.
- La información obtenida deberá ser muy detallada y variada por lo que se pueden utilizar diferentes herramientas de análisis de la información y recogida de datos.

1.2.1 Tipos de Estudio de Caso

En este punto no hay un claro consenso entre los diferentes autores. Para Stake (1998) los EC se clasificarían en Intrínsecos, cuando el caso viene dado y no interesa aprender con su estudio, sino que lo que realmente se pretende saber es sobre el caso en particular y sus características especiales. Otro tipo serían los Instrumentales, cuya finalidad es conocer un problema concreto, comprenderlo y finalmente el tercer tipo serían los EC Colectivos, en el que como en el caso anterior se pretende la comprensión de algo en

concreto, pero en este caso ese ‘algo’ no se refiere a una sola cosa, sino a la de un colectivo, o grupo de varios.

Otro autores como Yin (1994) distinguen entre EC Explicativos, para establecer relaciones de causa y efecto. Descriptivos, donde se relatan las características que definen el caso o Exploratorios, donde poco se conoce sobre algún tema en particular.

El EC utilizado en nuestra investigación como se verá más adelante, coincide con las propuestas de McKernan (1999) o Stenhouse (1987) en las que mantienen que los EC son un método para informar sobre el estado de proyectos o ciclos de investigación particulares. Distinguen entre Estudios de Caso como los informes sobre un ciclo completo de acción. Datos de casos, que incluyen todo desde el punto de vista de los datos recogidos a través de cada uno de los instrumentos utilizados en la investigación, es decir toda la información de la investigación ordenada y clasificada. Y finalmente apuntan al Registro de Casos como la condensación de los datos recogidos y la acción o acciones del caso.

1.2.2 Diseño metodológico del Estudio de Caso

Según McKernan (1999) el EC resulta un método de investigación ampliamente utilizado en las Ciencias Sociales. Se utilizan diferentes técnicas para contrastar los datos como la entrevista o la historia de vida, además de utilizar un marco conceptual para comprender los múltiples detalles de la investigación.

El EC procura centrarse en las características y los rasgos profundos del caso que se estudia. Es fenomenológico pues representa el mundo tal y como lo perciben y experimentan los participantes y el investigador, así se puede utilizar para generar nuevos marcos conceptuales, modelos y teorías. Utiliza diferentes estilos y métodos de investigación y se orienta más al proceso que al producto, pues es además de ser cualitativo es rico en descripciones, interpretaciones y narraciones.

Una de las mayores ventajas que aporta este modelo como método principal de estudio, es que el EC se trata de la mejor metodología si la investigación va dirigida a la comprensión de fenómenos complejos y como resultado aporta una mejora en su conocimiento (Stake, 1995). De ahí que se espere que abarque la complejidad de un caso particular cuando tiene interés en sí mismo como ocurre en la presente investigación. El EC permite al investigador ponerse en contacto directo con la realidad investigada y alcanzar un conocimiento profundo de dicha realidad, favoreciendo en mayor medida la creatividad y la generación de nuevo conocimiento (McKernan, 1998).

Autores como Chiva (2001) consideran que este tipo de investigaciones no son exclusivamente cualitativas, pues el EC permite combinar informaciones tanto de tipo cualitativo como cuantitativo. El EC se convierte en un método en el que se pueden obtener distintos tipos de datos y análisis por la posibilidad de utilización de diferentes instrumentos.

Cuando se utilizan varios casos únicos a la vez para estudiar la realidad, como ocurre en nuestra investigación, autores como Rodríguez, Gil y García (1996) apuntan que las evidencias y resultados presentados a través de EC múltiples son más convincentes, y el estudio resulta más robusto al poder contestar y contrastar las respuestas que se obtienen de forma parcial con cada caso que se analiza.

Respecto a las fases del EC autores como Rodríguez, Gil y García (1996) apuntan a que se dividen en tres grandes bloques:

(1) **Fase preparatoria:** Es la etapa más reflexiva y de diseño, es una etapa sobre todo teórica. En esta fase el investigador se prepara para la investigación. Toma las decisiones necesarias que determinarán la elección del tema a estudiar estableciendo las preguntas de investigación y la búsqueda de la información necesaria para establecer las ideas que nos permitan establecer el marco de salida y punto inicial de la investigación. Esto estará condicionado por diferentes factores entorno al investigador como su contexto de trabajo o la interpretación del mundo que le rodea.

(2) **Trabajo de campo:** En esta fase se inicia una práctica a través del trabajo de campo que viene determinada por tres acciones.

Acceso al campo: Toma de contacto con el contexto y las personas vinculadas al estudio. Esta según Rodríguez, Gil y García (1996), es una fase algo dificultosa para el investigador donde debe ser creativo y aplicar todo su ingenio para saber qué hacer en cada momento. En esta fase se produce la entrada al campo de estudio y se adecuan las preguntas de investigación a los actores, identificando cuáles son los más oportunos para la propia investigación.

Recogida de datos: Es la segunda parte del trabajo de campo, a menudo la más productiva. Es en esta fase donde toda la información estructurada queda reflejada y recogida a través de los distintos instrumentos, técnicas de recogidas de datos y su organización y orden.

Análisis: En esta fase se analizan todos los datos recogidos en las dos fases anteriores de trabajo de campo. Las tareas que se realizan en este periodo son la reducción de los datos, su transformación y obtención de resultados y la revisión de las conclusiones extraídas.

(3) **Fase informativa:** En esta última fase se presenta el informe de investigación y divulgación de los resultados obtenidos, concluyendo así el trabajo del investigador.

Otros investigadores incluyen algunas variables de EC como metodología en cuanto a su naturaleza (Merriam, 1998; Sandín, 2003; Yin, 1994). En esta línea Stake (1998) establece como puntos básicos en el diseño del EC: El estudio previo y selección de los casos que se adecúen al estudio, la formulación de generalizaciones y búsqueda de información sobre el caso(s), el establecimiento de las preguntas de investigación, la recogida de datos y el análisis e interpretación.

Otros autores como Yin (1994) mantienen que las etapas que el diseño de un EC debe cumplir son las cinco siguientes: En primer lugar las preguntas

de investigación, estableciendo los interrogantes y objetivos primarios. En segundo lugar las proposiciones teóricas, según el autor, cada proposición debe dirigir su atención hacia algo que debe ser examinado dentro del alcance del estudio. En tercer lugar, la unidad o unidades de análisis. En cuarto lugar la vinculación de los datos o las proposiciones y en quinto y último término el establecimiento de los criterios necesarios para la interpretación de los datos.

Como se desprende de las distintas propuestas sobre las fases del EC, todas mantienen en esencia coincidencias sobre las fases básicas de la investigación del EC. Podemos concluir sobre esta metodología, que resulta rigurosa, pues como apuntan Rodríguez, Gil y García (1996):

Nos permite estudiar un tema determinado, estudiar fenómenos en los que se busca dar respuestas a cómo y por qué se producen, resulta muy adecuada especialmente porque permite estudiar los fenómenos desde diferentes perspectivas y explorar en forma más profunda obteniendo un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno.

1.3 Procedimiento y fases de estudio de esta investigación

1.3.1 Participantes

En esta investigación se han tenido en cuenta los siguientes participantes: Por un lado la Concejalía de Cooperación del Ayuntamiento de Elche, ONGDs ilicitanas a través del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de Elche (CLCDE), Organizaciones Locales en Guinea Bissau y Perú, y finalmente las personas con perspectivas de ‘Desarrollo’ y sus pueblos.

Durante los años a los que se refiere el estudio (2004-2015), la autora de esta tesis ha sido un miembro activo tanto de la administración ilicitana como del CLCDE. Esto ha permitido la obtención de material de primera línea sobre el objeto de estudio y los estudios de caso.

1.3.2 Técnicas de recogida de información

Historias de vida. Mediante esta técnica se recogió la información referida a los miembros participantes en la investigación. Se considera pertinente esta técnica por captar la totalidad de las experiencias, la ambigüedad y el cambio en algunas ocasiones, captar una visión subjetiva sobre el mundo y por descubrir cuáles son las claves de interpretación de los fenómenos sociales (Ruiz-Olabuénaga, 2003).

Siguiendo a este autor, para realizar historias de vida pueden darse dos situaciones: tener un documento o un guión ya elaborado de lo que se derivan tres situaciones. La *Reminiscencia* que capta a través del texto las situaciones que se narran, el *Assement* que sirve para orientar un estudio con algún fin en sí mismo y finalmente la *Teoría* desde la que se pueden generar desde lo narrado. También cabe la posibilidad de no tener ningún documento escrito, por lo que la historia de vida depende de la intuición del investigador. En el caso de esta investigación se incluyen las historias de vida desde la perspectiva de la reminiscencia, la teoría y la intuición de la investigadora para construir algunas historias de vida a partir de la experiencia en el terreno.

La entrevista. Esta técnica obtiene la información mediante la conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación (Ruiz-Olabuénaga, 2003). Algunos autores como McKernan (1999) apuntan que se trata de uno de los modos más efectivos en recoger en la recogida de información en cualquier tipo de investigación, pues permite mantener el contacto personal e ir sondeando el interés del entrevistado durante la propia entrevista.

Siguiendo a Ruiz-Olabuénaga (2003) se pueden diferenciar unas de otras teniendo en cuenta que las entrevistas se sostienen con un solo individuo o grupo de personas, por otro lado las entrevistas cubren un amplio espectro de temas (biográfica) o monotemáticas (entrevista enfocada) y finalmente que la entrevista puede ser dirigida (estructurada) o lo contrario (no estructurada). O como señala McKernan (1999) pueden ser estructuradas, donde el entrevistador

tiene una lista de preguntas específicas, semi-estructurada donde se encuentran preguntas abiertas y otras cerradas y finalmente las entrevistas no estructuradas o etnográficas donde se deja libertad absoluta al entrevistado para que se exprese.

Análisis de Documentación y Proyectos. El vaciado bibliográfico, análisis de la documentación de los participantes, proyectos analizados en los EC y actas de las reuniones realizadas han aportado valiosa información que incluida en la investigación.

1.3.3 Análisis y aplicación del Estudio de Caso en esta tesis

Siguiendo a las fases de EC propuestas por Rodríguez, Gil y García (1996:65) el procedimiento de este estudio han sido:

(1) **Fase preparatoria.** En esta tesis se define el problema a investigar y los objetivos principales de la investigación, además de establecer un objetivo general descrito en el título de la propuesta, la selección de los casos y el contexto de trabajo. Comienzo realizando un barrido de la información sobre el tema principal del estudio con el fin de establecer el punto de partida y establecer el marco teórico de donde parte, apoya y acompaña este estudio. Pues hemos de recordar que se refiere a un estudio sincrónico extendido durante más de diez años.

(2) **Fase de trabajo de campo.** En esta fase del trabajo es fundamental tener en cuenta la importancia de la observación participante, pues el investigador se convierte en observador y actor, utilizando la estrategia más adecuada para penetrar en la alteridad que constituye su objeto de investigación. No hemos de olvidar que el éxito en esta fase radica en que debe captar el objeto de estudio con la mayor fidelidad.

La observación debe ser sistemática y estructurada permitiendo una exploración detallada sobre los acontecimientos perseguidos (Sanmartín, 2003). El investigador trata durante un tiempo de convivencia participativa

observar con detalle los distintos rasgos que componen la cultura del grupo humano que estudia.

La Observación Participante debe estar acompañada de una absoluta integración en la vida del grupo ésta es precisamente la que asegura la plena objetividad de la información recogida aumentando la garantía, la total integración del observador en el mundo de los actores sociales.

En las fases de Estudio de Campo se ha de tener presente y muy en cuenta la Observación Participante y sus características como parte implícita en todo el proceso. Las fases en esta investigación fueron las que a continuación se exponen.

Acceso al campo. El trabajo se desarrolla directamente en el contexto de estudio, accediendo para el análisis de los EC al campo de trabajo durante octubre de 2001 (a Guinea Bissau) y durante Noviembre de 2004 (a Perú). En un principio el acceso al campo fue el resultado de una evaluación ex – post, en el que se obtuvo información a partir de historias de vida, entrevistas y actas de los distintos grupos de trabajo.

Recogida de datos. En esta investigación se utilizaron entrevistas, actas de los 5 proyectos evaluados y reuniones mantenidas, así como historias de vida de las personas y organizaciones con las que se mantuvo contacto como herramientas de recogida de información. Esta información se ha seguido analizando y actualizando desde 2001 hasta la actualidad para darle un carácter sincrónico a la investigación.

Fase analítica. Una vez recopilada toda la información y entrevistas realizadas se procedió al análisis de cada fuente informativa. Las historias de vida y entrevistas se llevaron a cabo de manera individual y colectiva, según el momento, en el contexto y entorno físico de los actores implicados en la investigación. Con todo ello se estructuró la información y datos obtenidos de manera clara y coherente.

(3) **Fase Informativa.** En esta fase se pretende presentar de manera coherente los resultados obtenidos y darle difusión una vez concluida. En los seis casos analizados, se pueden consultar los resultados obtenidos en los capítulos 5 y 6 de la investigación, y la documentación que la fundamenta y apoya en los capítulos 2 al 4. Si bien al ser un estudio sincrónico, ya se realizaron diferentes fases informativas en las distintas etapas de la investigación a las partes implicadas. De igual manera al finalizar este estudio se informará de sus resultados y difusión a las personas, organizaciones e instituciones vinculadas a la tesis.

La descripción sistemática de las acciones, comportamientos y gestión de los fondos para la construcción del DESARROLLO, el análisis cualitativo y la investigación en profundidad del EC durante más de diez años han permitido sumergirse en la realidad de los receptores de la ayuda, interactuar con ellos, tomar nota de manera natural, no intrusiva, y después salir de los escenarios y comunidades para profundizar en el análisis de los datos.

Por su preeminencia ideológica en todo lo relacionado con la cooperación al desarrollo y por lo expuesto respecto al EC anteriormente, hemos seguido al Banco Mundial en su definición de cuál es la estrategia de investigación más adecuada.

Inciendo en lo anterior el Banco Mundial (2001:2) apunta que el método de estudio de caso es el más pertinente en las investigaciones de cooperación al desarrollo pues considera que

“[E]l ‘método’ de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación el cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación, la cual es tomada como un conjunto y dentro de su contexto”

Las visitas al terreno están generalmente asociadas con los EC, si bien no todas las visitas al terreno que se realizaron forman parte de los estudios de casos, se encuentran incluidas en el contexto de la investigación. Este método

involucra necesariamente los elementos que se han expuesto en las líneas anteriores. Esto es, que implica un entendimiento ‘comprehensivo’, una descripción extensiva y el análisis de una situación en su conjunto y dentro de su contexto.

La elección de este método se basa en las posibilidades de ilustrar la teoría a través de los ejemplos descritos en el apartado etnográfico. Pues a partir de una descripción extensiva y desde dentro, se profundiza en las dimensiones del objeto de estudio y su contribución a la construcción y definición de procesos de calidad y eficacia dentro de la cooperación al desarrollo desde el ámbito local.

Siguiendo al Banco Mundial (2001:2) y teniendo en cuenta lo expuesto respecto al análisis de EC, el tipo más apropiado para el análisis de este trabajo sería denominado EC Descriptivo – Ilustrativo por el carácter descriptivo que tiene el propósito de añadir realismo y ejemplos de fondo al resto de la información acerca de un programa, proyecto o política (Banco Mundial, 2001:2). Ambos métodos cualitativos, son idóneos para comprender y plantear las conclusiones del presente trabajo.

También hemos de considerar que este método tiene ciertas limitaciones, pues los estudios de casos que se contemplan ayudan a provocar reflexiones que se pueden tener en cuenta para circunstancias similares. La meta con cada uno de los estudios de casos es profundizar en la construcción social y cultural de este tipo de intervenciones, y analizar el papel que juegan cada uno de los actores.

El procedimiento general de análisis seguido para cada uno de los estudios de casos viene determinado por la estructura del Enfoque del Marco Lógico (EML). En tanto que estrategia para un diseño objetivo de procesos de desarrollo, trabaja con información diversa y compleja, construida social y culturalmente por los actores, abordando las diferentes facetas de manera

holística y, por otro lado, sistematiza las variables de calidad contempladas en la gestión del ciclo del proyecto.

Cada uno de los cinco casos peruanos analizados:

1. Proyecto *Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra. Departamento de Ancash*. ONGD Anawim en Andes Negros (Ancash)
2. Proyecto *Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula (Arequipa)* ONGD Anawim en Arequipa
3. Proyecto *Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan*. ONGD Solidaridad Internacional en Lima
4. Proyecto *Albergue juvenil–internado ‘Casa Hogar Elvira Velasco’* ONGD M.Mundi en Chimbote (Ancash)
5. Proyecto *Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa* ONGD Manos Unidas en Santa Rosa (Cuzco)

Y el de São Domingos en Guinea Bissau, se concreta en la evaluación *ex post* solicitada por el donante durante el año 2004 y 2001 respectivamente, la evaluación de estos mismos proyectos y su evolución diez años después en 2015. En este análisis diacrónico se estudian los actores que intervienen en el proceso de evaluación: Donante, ONGDs ilicitanas y del país en el que se ejecutan los proyectos y la Población Receptora.

Respecto a la recolección de datos y diseño de los proyectos que se evaluaron en la primera fase del estudio (2004) se plantea un protocolo de recogida de información en la que destacan las siguientes técnicas. Algunas enmarcadas en la experiencia etnográfica del contexto de acción de los cinco proyectos que se estudian:

La *fase de documentación* se ha centrado en el estudio de los Informes de evaluación tras el análisis de 2004 en el terreno; así como la utilización de los términos de referencia expuestos a lo largo del trabajo.

La *observación participante* es otra de las técnicas empleadas durante la fase de la recogida de datos etnográficos. Han transcurrido más de diez años desde que se produjo el primer contacto con los actores. El último análisis se refiere a 2015, donde a pesar de que la comunicación no ha sido tan directa como en 2004, si se ha mantenido el contacto con las partes implicadas e incluso se ha visitado *in situ* para realizar nuevas entrevistas.

La *entrevista abierta*. Se han realizado entrevistas a informantes clave que forman parte del estudio. La información obtenida aportó un gran valor al estudio en su proceso histórico-evolutivo.

La *revisión bibliográfica y documental* ha dado pie al análisis, clasificación, reorganización, codificación, y discriminación de temas más relevantes, procurando aproximar al lector a la comprensión de todo el proceso objeto de estudio.

La meta que planteo en esta investigación es el análisis, interpretación y respuestas a las inquietudes que han propiciado este trabajo, siempre e inevitablemente influidas por la implicación teórica, pero sobre todo por la visión personal de la investigadora. En el análisis además se muestra la heterogeneidad de fuentes, datos y variables utilizadas a partir de las técnicas de evaluación del proyecto.

Durante el periodo 2010-2015 se revisó la documentación de los proyectos para obtener más datos y se realizaron entrevistas abiertas a todas las partes implicadas para dar continuidad al análisis realizado hasta 2009. Con esta segunda fase se ampliaba el análisis sobre la gestión de la AOD ilícita y la interrelación entre los distintos agentes con sus socios locales.

En este periodo, también se realizaron visitas y entrevistas *in situ* en las que la observación participante fue la principal técnica aplicada junto con las entrevistas. Lo que permitió realizar un último análisis sobre el papel que tanto el donante como las organizaciones locales, han jugado hasta el momento en el complejo entramado de la historia de diez años de la organización social.



2 PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS

*Ninguno de nosotros es más importante
que el resto de nosotros.*
Ray Kroc (1902-1984)

Desarrollo. Una breve historia de un concepto

2.1 Qué es Desarrollo. La batalla de los adjetivos

*“[S]e trata de un concepto amplio y complejo, con numerosas y sutiles implicaciones, que sería ingenuo y peligroso tratar de encajar en el 'zapato chino' de una definición precisa y rigurosa”
(Sunkel, 1976).*

La idea ‘desarrollo’ abriga actos prestigiosos, cursos especializados y propuestas controvertidas como el Índice de Desarrollo Humano (IDH). En definitiva parece ser una idea extremadamente versátil cuyo empleo queda sometido al momento histórico en el que se utiliza, la intención de quien lo esgrime en alguna frase y la interpretación del receptor del mensaje. Tal vez esa riqueza de matices y la multi-apropiación que se hace de esta idea muestre la necesidad de avanzar en su estudio.

El primer reto para hacer posible su administración pasa por intentar definirla como un concepto operativo, haciéndolo visible y medible. Lo que

como se verá transforma la idea en una herramienta política en la medida que en su definición, legitima por esta razón unas prácticas y unos modos de hacer en detrimento de otros.

Tratar de avanzar en la comprensión del concepto DESARROLLO supone adentrarse en un laberinto porque de lo que se está hablando es de sistemas de poder. Por ello voy a analizar en términos generales las características de corte social, político y económico que se ocultan y se han apropiado de la idea 'desarrollo' y la han convertido en un instrumento de actuación y control.

Arturo Escobar mantiene que el Desarrollo -- con mayúsculas porque es ya una idea que se institucionaliza y por tanto, domina el mundo del que se habla-- es el mecanismo que debe eliminar las diferencias entre los habitantes del 'Tercer Mundo' y el resto de los habitantes del Planeta:

Permítasenos definir el desarrollo, de momento, tal y como se entendía inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial: el proceso dirigido a preparar el terreno para reproducir en la mayor parte de Asia, África y América Latina las condiciones que se suponían que caracterizaban a las naciones económicamente más avanzadas del mundo. Industrialización, alta tasa de urbanización y de educación, tecnificación de la agricultura y adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad incluyendo formas concretas de orden y racionalidad y de actitud individual. Definido de este modo, el desarrollo conlleva simultáneamente el reconocimiento y la negación de la diferencia, mientras que los habitantes del Tercer Mundo se les considera diferentes, el desarrollo es presentado como el mecanismo a través del cual esta diferencia debe ser eliminada (Escobar, 2007:27).

Coincidiendo con Escobar nuestra experiencia sobre el campo nos muestra que no se puede pretender ser un Agente de Desarrollo, sin participar de manera activa en la discusión sobre cuáles son las prioridades o los instrumentos más adecuados, cuáles deben englobarse en el concepto DESARROLLO y cuáles en las prácticas. Un ejercicio que no se puede obviar ante los cambios profundos que se plantean en el escenario mundial, en el que se

corre el riesgo de promover acciones dependientes de otras concepciones de desarrollo, que puedan favorecer intereses alejados de los que la mayoría de actores consideran prioritarios.

La concreción de la idea ‘desarrollo’ en el concepto DESARROLLO es una arena política en la que es imposible la neutralidad pues sus expresiones y contenidos varían en función del contexto (temporal y territorial) en el que se originan y despliegan, establece y connota un modo de entender el mundo, la sociedad y las relaciones con la naturaleza (Viola, 1999:12). Como toda construcción ideológica es una producción histórica lo que implica que no tiene una única definición, sino que evoluciona de acuerdo a los valores de la sociedad (Dubois, 2006).

La idea ‘desarrollo’ nace preñada del futuro que cada sociedad se propone como meta en el colectivo humano. Por tanto debemos abordarlo como una categoría para entender el futuro, pues al definir las prioridades que conlleva lo que estamos haciendo es concretar qué visión de futuro es la que deseamos como colectivo social y humano.

Todo lo vinculado con la idea ‘desarrollo’, es decir, con el deseo de mejorar las condiciones de vida de los pueblos y las personas, ha generado múltiples y contradictorias discusiones. Así y para dotarla de realidad, se ha visto aderezada con adjetivos como sostenible (Brutland, 1987), regenerativo (Girardet, 2001) o humano (PNUD, 1990) y acompañada de todo tipo de prefijos como sub-desarrollo (Sampedro, 1996), etno-desarrollo (Viola, 2004), post-desarrollo (Hirschman y Esteva, 1975) o trans-desarrollo (Cubillo, 2015). Desviaciones lingüísticas que pretenden completar lo evidente y se convierten en las claves que nos sirven para distinguir las diferentes etapas de su evolución ideológica.

No obstante en la actualidad la mayoría de los Agentes e Instituciones de Desarrollo mantienen un consenso general sobre el uso de algunas locuciones como ‘desarrollo humano’ y ‘desarrollo sostenible’ de manera que la forma en la que llevan adelante las acciones y decisiones para la práctica de

la Cooperación para el Desarrollo (CD) se somete a una continua revisión, debate y reformulación. En este proceso de unificación de criterios, tanto a nivel de sus principios sustantivos como lo referente a sus objetivos e instrumentos, hasta la fecha no se ha llegado a un acuerdo global.

“Pensar en el Desarrollo es pensar en el futuro que queremos construir” (Ban Ki-moon, 2012).

Se entiende que el Desarrollo viene determinado por leyes externas pero la defensa de esta postura suele identificarse con la de quienes resultan favorecidos por el actual estado de cosas sin un interés especial en que éstas cambien. Es un error engañarse con planteamientos populistas y discursos fáciles, de esos que ofrecen la solución a todos los males. Sin embargo sí se debe sostener con todo ímpetu que los objetivos que se planteen persigan la idea ‘desarrollo’ como un producto fruto del consenso en el que participen todas las partes, pues el futuro debe ser el resultado del consenso y acuerdos del conjunto, no de unos pocos.

Siguiendo a Dubois (2006) antes de analizar la construcción histórica del concepto quisiera subrayar dos consideraciones previas:

Primera: La idea ‘crecimiento’ y la idea ‘desarrollo’ que domina el mundo no son iguales. Aunque pueda haber Crecimiento en ausencia de Desarrollo; no puede haber Desarrollo con ausencia de Crecimiento. Sobre todo si entendemos que la acumulación circunscrita al ámbito cuantitativo de crecimiento produce la transición cualitativa al concepto actual de DESARROLLO.

Segunda: El DESARROLLO no es un concepto medible en términos absolutos. Es decir que no podemos hablar de desarrollo cero, ni de menos desarrollo. Su análisis se centra en dimensiones espacio-temporales que le otorgan relatividad a su expresión. Esto produce que se exprese en términos de niveles de desarrollo que encierran una relatividad, ya sea de tiempo o de espacio.

2.1.1 Evolución del concepto de DESARROLLO

La primera vez que la idea ‘desarrollo’ aparece como responsabilidad de las instituciones y poderes públicos, se refiere a la primera Declaración Interaliada de 1941 y en la Carta del Atlántico del mismo año (Sunkel, 1995) y luego se reafirmó en la Conferencia de San Francisco en 1945 que dio origen a la formación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En esta primera Declaración Interaliada se produjeron las primeras manifestaciones:

“[L]a única base cierta de una paz duradera radica en la cooperación voluntaria de todos los pueblos libres que, en un mundo sin la amenaza de la agresión, puedan disfrutar de seguridad económica y social [...] Nos proponemos trabajar, juntos y con los demás pueblos libres, en la guerra y en la paz para lograr este fin”.

Distinguir entre países ricos y pobres parece ser una cuestión latente a lo largo del tiempo. El interés que suscita el Desarrollo es reciente, nace en los procesos de descolonización a partir de los años cincuenta y desde entonces abre un profundo debate que continua hasta hoy. El Desarrollo se convierte en un instrumento de orden internacional donde imperan las consideraciones estratégicas e intereses de las potencias donantes más que las de los países receptores de la ayuda.

Para entender cómo se construye el concepto DESARROLLO debemos recordar su contexto de producción. El término se comienza a utilizar en los ‘Países Desarrollados’ durante los años 50 para describir su situación socioeconómica. Estos países estaban en una situación de bonanza y prosperidad económica cuyo crecimiento de la renta per cápita y productiva aceleró y creó la ilusión de la abundancia y la globalización. De igual manera creó la sensación de escasez y de consumo según las necesidades abriendo expectativas ilimitadas en las que reinaba un optimismo desbordante. Con ello se impulsó la idea ‘desarrollo’ caracterizada por objetivos de crecimiento cuya

euforia y modelo se podrían trasladar a países menos ‘adelantados’ entendiendo el no adelanto como la falta de acceso a los recursos y cobertura de las necesidades básicas.

Desde entonces en el concepto de DESARROLLO coexisten diversas y numerosas estrategias políticas impuestas en el tablero del juego mundial, en función de cuyos resultados se creó el sistema financiero internacional que aún sigue vigente. A partir de 1970 el concepto de DESARROLLO se entendió fundamentalmente como un proceso de características exclusivamente económicas que además continúa presentando contrastes e incógnitas respecto a su significado para todos los países (Martínez, 2006:10-12).

Los acelerados procesos de descolonización y de liberación nacional que se producen en las décadas de los 50 a los 70 revelan la necesidad de que nuevos estados sean gestores en contextos socio-económicos a los que hasta entonces no se había prestado atención. Anteriormente las economías de las colonias estaban destinadas esencialmente a abastecer de materia prima a las metrópolis. Nuevos países con gobiernos e instituciones jóvenes con estructuras económicas y sociales debilitadas por siglos de dominación occidental, encuentran enormes dificultades para desarrollar sus sistemas productivos e industriales como medio para garantizar un crecimiento que pronto empieza antojarse imposible. Así se consolida una idea institucional vertical, cerrada y compleja desde los centros de poder.

En la década de los años setenta, se produjo una revisión crítica de los planteamientos más ortodoxos y se abrió un espacio de acercamiento entre los diferentes enfoques existentes (Dubois, 2006). En muchos países durante estos años se advirtió un incremento significativo de la pobreza y desde las propuestas oficiales no llegaron respuestas. Así se comenzó a cuestionar el concepto de DESARROLLO basado en el crecimiento económico.

Los países denominados ‘receptores de la ayuda’ reivindicaban un cambio en el orden económico internacional y acceso a los mercados internacionales. Exigían un lugar y posición para plantear debates conjuntos

entre emisores y receptores de la ayuda e influencia sobre las implicaciones del concepto de DESARROLLO.

La redistribución de los recursos fue un factor obviado por las políticas de desarrollo de esta década lo que implicó plantear urgentemente un objetivo que impulsara el desarrollo social. Así se produjo un acuerdo aceptado entre las partes incluso por el Banco Mundial (BM) en el que satisfacer las necesidades básicas de las personas fuera una de las prioridades del desarrollo (Consenso de Washington, 1981).

En los años ochenta se advirtió un giro importante en el planteamiento de los objetivos e instrumentos del desarrollo donde la economía adquirió un papel central produciéndose un cambio de paradigma del desarrollo procedente de la nueva teoría del crecimiento. A partir de esta nueva orientación de la doctrina económica, el crecimiento no dependía tanto del capital físico acumulado como de la formación de la mano de obra, de los recursos y capacidades tecnológicas del país, del clima de competencia reinante en los mercados y del funcionamiento de las instituciones (Dubois, 2006).

Esta idea cerrada y compleja sobre la percepción del desarrollo se cuestiona desde el interior del propio discurso donde aparecen voces que plantean la necesidad de un desarrollo más 'alternativo' que sitúe al ser humano como protagonista y destinatario de sus prácticas como un fin en lugar de como medio para llegar a otros fines y por lo tanto dé prioridad al bienestar de las personas más que a la pura lógica económica. En este punto es donde cabe repensar la comprensión de las nuevas tecnologías en ese bienestar que se persigue para satisfacer las necesidades de la población. Así emergió una nueva percepción del desarrollo cuya nueva nomenclatura evolutiva se denominó Post-desarrollo (Esteva, 1980).

Después de la teoría del crecimiento y de la renovación que se produce en la economía del desarrollo, se comienza a reclamar un sistema de cooperación internacional que, además de complementar la acumulación de capital, se ocupase también del capital humano y tecnológico y de la mejora de

las políticas públicas y el buen funcionamiento de las instituciones. Así como la promoción de la equidad, la participación ciudadana y la transparencia en los asuntos públicos.

En esta década se incorpora a las plataformas y agencias de cooperación al desarrollo como el Banco Mundial (BM) el concepto de sostenibilidad como nuevo componente del desarrollo, que no se hace patente hasta finales de los años 80 cuando se publica el informe Brundtland (1987). Este documento fue fundamental en la Conferencia de Desarrollo y Medio Ambiente de Naciones Unidas en Río de Janeiro (1992) en la que Naciones Unidas pretendía impulsar y promover la relevancia del desarrollo sostenible entre las acciones y programas de los agentes de desarrollo.

Otra idea de desarrollo sostenible se edifica sobre el valor cultural otorgado al entorno ambiental en el que confluyen también las dimensiones económica y social. Desde los argumentos científicos de la ecología se enfatiza la incompatibilidad de la capacidad de carga del planeta con el progreso unilineal y exponencial postulado en las décadas anteriores (Soler, 2009:22). El principal obstáculo del concepto tradicional hegemónico de Desarrollo es la limitación de los recursos naturales frente a factores imperantes como el mercado o la distribución del poder político, de ahí la génesis de la corriente del Desarrollo Regeneracionista impulsada en los últimos tiempos por teóricos como Girardet (2001).

Esta cláusula condiciona la idea ‘desarrollo’ a la responsabilidad de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones venideras introduciendo el valor de la solidaridad intra-generacional con la máxima de la equidad entre todos los seres humanos que habitan y habitarán en el planeta.

Entendemos el ‘desarrollo sostenible’ [...] como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades [...] los niveles actuales de pobreza no son inevitables. Y que el desarrollo sostenible exige precisamente

comenzar por distribuir los recursos de manera más equitativa a favor de quienes más los necesitan” (Brundtland, 1987).

La diferencia entre el concepto clásico de desarrollo hegemónico respecto al desarrollo sostenido o sostenible radica en el reconocimiento de los límites ambientales de la producción. Desarrollo Sostenible no cuestiona el carácter unidimensional de la tecnología del mundo occidental ni cómo se transfieren las tecnologías. Lo único que les demanda es que éstas sean limpias punto en el que incide el Informe Brundtland (1987) instando a que el impacto pernicioso del crecimiento económico no sólo contribuya a la eliminación de la pobreza sino también a la protección del medio ambiente.

Este discurso contribuye e incita a una construcción de lo social. La idea de DESARROLLO no se puede desvincular de un proceso más amplio como el de la supervivencia global que surge del punto en el que se encuentran la naturaleza y la sociedad. De aquí que la parte compleja de esta ecuación se sitúe en la sostenibilidad de todo el ecosistema global, de la supervivencia de las sociedades y las culturas locales para construir al final una globalidad sin restricciones. Así se entiende la naturaleza como cosmovisión y resultado de un complejo entramado de relaciones y experiencias entre todos los elementos de la propia naturaleza.

En la década de los noventa el debate sobre la idea ‘desarrollo’ experimenta un punto de inflexión. Hasta entonces las diferentes posiciones por muy encontradas que fueran las políticas, defendían y coincidían básicamente en cuáles eran los contenidos y objetivos de esa idea sobre ‘desarrollo’. No obstante la modernización como escenario deseable resultaba determinante en el proceso de desarrollo y en última instancia respondía a los niveles de industrialización y estándares de vida alcanzados por los países más ricos (Dubois, 2006).

La identificación del desarrollo con el crecimiento económico fue la gran propuesta del BM, FM y los países económicamente desarrollados,

pensando que cuando se produjera los países más pobres tendrían las respuestas y finalmente encontrarían los mejores efectos para su desarrollo.

A mitad de los años ochenta se agudizan las críticas al modelo oficial de desarrollo establecido en el Consenso de Washington (1989) que, a pesar de sus nocivas consecuencias sociales, se mantiene como la única estrategia de desarrollo seguida por la mayoría de los países en el marco internacional. Se puede cuestionar este consenso no solo por su nombre, sino sobre todo si tenemos en cuenta la falta de eficacia para mantener estables las tasas de crecimiento y la crisis financiera internacional que conlleva consecuencias devastadoras para los países en desarrollo y sus gentes.

A finales de la década de los ochenta a los agentes e instituciones les resultaba cada vez más necesario el cambio en la perspectiva economicista que tenía implícito el concepto DESARROLLO incluyendo cada vez con mayor fuerza la perspectiva social y humana, dando más protagonismo a la interacción entre las personas para asentar una nueva definición del concepto.

A principios de los años noventa la ONU introduce el adjetivo humano para subrayar el concepto DESARROLLO formado por cinco elementos: en primer lugar la economía como motor de crecimiento, la paz como fundamento de desarrollo, la justicia como pilar de la sociedad, el medio ambiente como una base para la sostenibilidad y finalmente la democracia como base para una buena gobernabilidad (PNUD, 1994). Encontramos características en distintos textos de Naciones Unidas, especialmente del PNUD que definen lo que esta institución entiende por Desarrollo Humano:

En primer lugar el Desarrollo Humano se centra directamente en el progreso de la vida y el bienestar humano, es decir, en una valoración de la vida.

En segundo lugar el Desarrollo Humano se vincula con el fortalecimiento de las capacidades que una persona puede ser y hacer durante su vida, con la posibilidad de que todas las personas aumenten su capacidad

humana en forma plena y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el cultural, el económico y el político.

En tercer lugar el Desarrollo Humano tiene que ver con la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo. Se incluyen las libertades de atender las necesidades corporales (morbilidad, mortalidad, nutrición), las oportunidades habilitadoras (educación o lugar de residencia), las libertades sociales (participar en la vida de la comunidad, en el debate público, en la adopción de las decisiones políticas), es decir, el desarrollo humano tiene que ver con la expresión de las libertades civiles.

Y en cuarto se entiende que el Desarrollo Humano está asociado a la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo, es decir, con su constitución como sujetos (PNUD, 1996).

Estos caracteres perfilan la comprensión del Desarrollo Humano: En primer término, por la valoración de la vida, siguiendo con la insistencia en la puesta en marcha de las capacidades humanas y finalmente apuntando sobre la relevancia del bienestar. Todo en el contexto de las libertades civiles y además asumiendo a los individuos como sujetos del desarrollo.

Así durante los años 90 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideró en sus Informes de Desarrollo Humano que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para lograr un desarrollo humano y que éste quiere distribuir equitativamente los frutos del crecimiento. La visión de que existe una relación bidireccional entre el desarrollo humano y el crecimiento económico se convirtió por el esfuerzo del PNUD en una de las ideas más relevantes de la literatura sobre desarrollo en la década.

Según esta visión el PNUD considera que si el crecimiento mejora el bienestar social también habrá un mejor desempeño social en áreas como la educación y la salud, lo que derivará en una mayor productividad y por tanto en una mayor eficacia económica (PNUD, 1990).

El primer Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del PNUD en 1990 introduce el concepto de DESARROLLO HUMANO al igual que el concepto de DESARROLLO SOSTENIBLE como elementos constitutivos del concepto DESARROLLO propio de las décadas anteriores. A la limitada exclusividad de las cuestiones económicas para definir el Desarrollo se añaden ahora los aspectos sociales, medioambientales y culturales. A partir de ese momento el Desarrollo se plantea como un concepto que afronta nuevos retos más allá del crecimiento económico tales como la gobernanza, la extensión de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental o la distribución equitativa de los recursos y las oportunidades.

Aunque no se puede atribuir al PNUD todo el mérito que acuñó el término de Desarrollo Humano si es cierto que sus informes anuales han servido de plataforma de divulgación y lo han convertido en un referente obligado de cualquier debate sobre Desarrollo. Quizás su principal contribución haya sido la de presentar una propuesta alternativa a la ortodoxia de las instituciones de Bretón Woods (1944), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) rompiendo el monopolio que éstas ostentaban en la definición de las estrategias de Desarrollo (Dubois, 2006).

El concepto DESARROLLO HUMANO (DH) no se circunscribe exclusivamente a las propuestas del PNUD sino que agencias de desarrollo en el marco internacional y muchos agentes y organizaciones de desarrollo inciden en la elaboración de nuevas propuestas desde los fundamentos de esta nueva concepción. Se suman así a la idea de sostenibilidad, además se señala expresamente las capacidades de las personas transgrediendo el reduccionismo económico en el que no se sostiene la correlación entre el incremento del nivel de ingresos y la mejora de calidad de vida de las personas como se mantuvo hasta principios de los noventa.

El concepto de DH va ser trascendente en la historia de las relaciones entre los centros de poder y los países para entonces llamados en desarrollo. Cuando cambia la pregunta se transforma el escenario y las formas de enfrentar

la problemática de la pobreza. No se pregunta cuánto produce una nación sino cómo viven las personas que la habitan. El componente humano ya no habla de necesidades sino de oportunidades dando un giro a las connotaciones materialistas de versiones anteriores y trata de centrarse en lo cualitativo frente a lo cuantitativo, en recoger lo creativo e inmaterial que dignifica la vida más allá de las coberturas tangibles básicas.

La pobreza se identifica con la falta de libertad con la privación de las capacidades más que con la falta de recursos. Los seres humanos tendrán más posibilidades de alcanzar la libertad política, económica y social, así como avalar sus derechos y construir su identidad a partir de disfrutar una vida larga y saludable, acceder al conocimiento y contar con los recursos necesarios para existir y existir con dignidad.

“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano [...] Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo las tres más esenciales son disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas opciones esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. Pero el desarrollo humano, no termina ahí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos” (PNUD, 1990:34).

A partir de 1990 también cambian las formas de evaluación. No es suficiente el análisis cuantitativo sino también el cualitativo en los procesos de configuración del concepto desarrollo. Se tiene presente la calidad del crecimiento económico sin soslayar su importancia, este no debe darse a cualquier precio. Se tiene como condición sine qua non mantener una concepción ética sobre qué tipo de vida se pretende construir y qué tipo de relaciones sociales queremos potenciar entre las personas, donde la justicia sea

el fin último pues sin ésta, no se podría hablar de desarrollo y mucho menos humano.

La nueva propuesta de desarrollo se presentó como una alternativa democrática en donde prevalece el diálogo sobre la dimensión cultural o la perspectiva de género. Al mismo tiempo que nuevos actores como las ONGDs proliferaron en el escenario internacional en todos los rincones del planeta gracias al aumento de la movilización social, como por ejemplo el movimiento 0,7 en Europa o que las políticas públicas a nivel internacional incluyeran el desarrollo humano como condición primaria para el impulso del desarrollo económico, especialmente entre los países destinatarios.

En cualquier caso el contenido del discurso sobre el desarrollo dista mucho de ser monolítico pues aún a pesar de que las propias agencias multinacionales (ONU o BM) manifiestan su interés por un desarrollo más humano, lo cierto es que su discurso se sitúa a gran distancia de lo que algunas ONGDs como Intermon Oxfam, Cáritas, entienden como desarrollo y que se refiere a la apropiación o necesidad de priorizar los movimientos sociales de los pueblos destinatarios (ejemplos movimientos indígenas). Se advierte así que el discurso sobre desarrollo es cada vez menos armónico entre los distintos actores.

En septiembre del año 2000 estos nuevos actores formaron la alianza mundial para el desarrollo donde se determinaron los *8 Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) cuya consolidación estaba prevista para 2015. Los impactos de dicha alianza y otras posteriores se detallarán en los próximos capítulos.

En el primer decenio del siglo XXI estas ideas se fueron fortaleciendo en un debate que ayudó a su re-conceptualización. En los últimos años cuando surgen nuevos planteamientos sobre el devenir del desarrollo en el escenario internacional dejan abierta la incógnita sobre ¿su evolución o involución? (Escobar, 2007).

En el caso de España las organizaciones sociales perciben una tendencia involucionista. Los impactos de la crisis económica han afectado el protagonismo e interacción de ésta con el Estado en las políticas de desarrollo. Se percibe un retroceso hacia las políticas de los años 80 donde primaban más los intereses económicos que las personas.

Es así como se produce un ‘enfrentamiento ideológico’ sobre los contenidos del concepto DESARROLLO entre las instituciones y los actores sociales. Estos últimos proponen trascender a las personas sobre los intereses mercantilistas a pesar de las dificultades que conlleva la crisis.

Actualmente el discurso de los actores se centra en lo local y comunitario promoviendo la participación en sus propias necesidades. Consideran el fortalecimiento de sus propios gobiernos e instituciones como indispensable para impulsar el cambio social y político.

Este debate se vuelve más complejo cuando se introducen nociones e ideas en donde pesan de igual manera economías debilitadas por las recurrentes crisis económicas de los últimos años como la diversidad ideológica que predomina en Europa. Así mismo las contrapartes, destinatarios de los países empobrecidos, aportan más contradicciones en su actuar político que avances y soluciones.

Por tanto entre las teorías y las prácticas que hemos estudiado sobre el terreno seguimos encontrando distancias que acortar entre las visiones locales y las globalizadas, donde los agentes deberían asumir con mayor responsabilidad la sostenibilidad de sus iniciativas.

2.1.2 El Desarrollo como proceso de apropiación del conocimiento

Como apunta Bonfill el ETNODESARROLLO también llamado ‘autodesarrollo’ o ‘desarrollo endógeno’ es

El ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de

acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones (Bonfil, 1982:467).

Así los pilares sobre los que se asienta este concepto son por un lado la valoración de las capacidades de los pueblos para decidir sobre su propio futuro y por otra la legitimación de su puesta en práctica según su propia conveniencia, creencia y usanza.

Este modelo de manera particular se presenta como una lucha contra el racismo en pro de la diversidad cultural (Stavenhagen, 1987) promoviendo la participación de colectivos minoritarios como los pueblos indígenas en los escenarios de toma de decisiones, no sólo en sus propias comunidades y territorios, sino en los foros de alto nivel¹. Es aquí donde la cultura autóctona se define como un elemento determinante.

Los conceptos de ambos autores (Bonfil y Stavenhagen) confirman la diferencia y la heterogeneidad en los procesos de cambio. En la proclamación del derecho a elegir está no ser un mero receptor sino un artífice, un agente sin intermediarios en la mejora de las sociedades en virtud de la estimación de los conocimientos, las potencialidades y oportunidades propias.

En la década del 2010, se abre una etapa en la que se acuñan y recuperan nuevos valores, conceptos y propuestas en el escenario internacional. El etnodesarrollo se plantea como una respuesta alternativa en la que se apuesta por la apropiación del conocimiento y la autogestión frente a la aculturación en contraposición a la doctrina liberal que percibe la cultura como elemento colmado de oportunidad, potencialidad y creador del bienestar (Oliva, 2005)

Desde esta nueva alternativa el concepto clásico de desarrollo está siendo claramente discutido en distintos frentes. De igual modo la dimensión cultural del desarrollo se perfila en los últimos tiempos respecto a su definición e implicaciones en los procesos. A partir de la propuesta alternativa de

¹ Foro Permanente para las Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas creado en 1994 en el que se dio voz a los indígenas de manera oficial.

Mediacult en 1982 se establece que ‘sólo puede alcanzarse un desarrollo equilibrado mediante la integración de los factores culturales’.

Este nuevo agente de desarrollo es un sujeto comunitario que entiende la intervención de la reciprocidad oponiéndose a los valores del mercado, retomando la integralidad y lo propio como valor (Viola, 2004).

Siguiendo a Oliva, en la siguiente tabla podemos ver a modo de resumen la evolución del concepto DESARROLLO y cómo desde su origen en el modelo integracionista hasta su análisis más actual en el modelo de autodesarrollo se contraponen las concepciones.

Tabla 1. Concepciones de Desarrollo Contrapuestas (Oliva, 2005:209)

INTEGRACIONISMO MODERNIZADOR	AUTODESARROLLO AUTOGESTIONADO
Concepción instrumental de la cultura	Concepción de la cultura como fundamento del desarrollo
La tradición como obstáculo	La tradición como potencialidad
La diversidad como problema	La diversidad como garantía de un desarrollo plural
Unidireccionalidad del desarrollo / desarrollo como occidentalización	Multidireccionalidad del desarrollo / Desarrollo autónomo
Unidimensionalidad del desarrollo / Economicismo desarrollista	Multidimensionalidad del desarrollo / Desarrollo social, cultural, económico, político
Desarrollo exógeno / definido fuera de la comunidad	Desarrollo endógeno y participativo
El <i>homo economicus</i> como sujeto de desarrollo	Sujeto comunitario como sujeto de desarrollo
El mercado como mecanismo del desarrollo	La reciprocidad como mecanismo de desarrollo
La tierra y los recursos naturales como elementos a aprovechar para el desarrollo.	La naturaleza como un todo integrador

Los pueblos indígenas / pueblos en desarrollo, como objeto de las prácticas y estrategias de desarrollo	Los pueblos indígenas / pueblos en desarrollo, como sujetos políticos definidores del desarrollo
--	--

La ideología y práctica del Desarrollo en su devenir evolutivo siempre necesitan dotarse de un socio local, de otros sobre los que postular las bondades del propio modelo. Para trascender la intolerancia requieren reconstruir el propio concepto DESARROLLO y las perspectivas epistemológicas tradicionales.

“Trans’ es transformación, dinamismo, atravesamiento de algo en un medio diferente; ese algo que va ‘a través de’, no se estanca, sino que parece alcanzar un estadio posterior; conlleva por lo tanto la noción de transcendencia” (Rodríguez-Magda, 2004).

Como hemos visto en la primera parte del capítulo, la búsqueda del Bienestar pasa de la subsistencia pre-moderna al desarrollo como paradigma que persigue el aumento de las riquezas materiales de la sociedad moderna por medio del crecimiento económico. Mientras que el post-desarrollo post-moderno definido por autores como Escobar (2005) y próximo al etno-desarrollo de Viola (2004) o auto-desarrollo de Oliva (2005), centra la búsqueda de Bienestar en el mantenimiento de la identidad comunitaria a través de la resistencia a las imposiciones económicas, políticas y culturales del desarrollo moderno.

Cada vez hay más autores como Rodríguez-Mazda (2004) que se alejan de la postura post-desarrollista y proponen un nuevo paradigma de Bienestar todavía no definido con claridad, al que denominan trans-desarrollo. Este último paso en la evolución del concepto surge como una síntesis triangular entre la subsistencia, el desarrollo y el post-desarrollo de tiempos anteriores.

Para los intelectuales trans-modernos los paradigmas de la subsistencia pre-moderna, del desarrollo moderno y el post-desarrollo post-moderno, aun siendo contrapuestos, también son complementarios, con lo cual cabría la posibilidad de construir un nuevo paradigma del bienestar que fuese alternativo al post-desarrollo y que al mismo tiempo fuese más allá de cada uno de ellos,

recuperando algunos de sus fundamentos e integrándolos en el marco de la trans-modernidad (Rodríguez-Mazda, 2004).

Las últimas propuestas en la evolución del concepto DESARROLLO, definen trans-desarrollo como el nuevo paradigma de Bienestar de las últimas décadas en el que la naturaleza y la sociedad como partes de un todo, son el eje de la convivencia entre los seres humanos, entre ellos y la natura, donde el DESARROLLO se entiende como el ‘bien común de la humanidad’.

2.2 Del desarrollo a la práctica del desarrollo

2.2.1 Elementos básicos para entender la Cooperación al Desarrollo

Según el Diccionario de la Real Academia Española la palabra *cooperación* refiere a la idea de acciones conjuntas de dos o más actores con miras a conseguir objetivos en común. Por tanto hablar de cooperación al desarrollo - CD, no debería implicar otra cosa sino contribuir entre varios a la mejora de la calidad de vida de los pueblos y las personas.

De acuerdo con la definición anterior, la CD es una relación internacional que se da entre al menos dos polos de relación que, en calidad de iguales, se implican en un proceso común con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible en sus tres características más distintivas: la intergeneracionalidad, la intrageneracionalidad y la mejora continuada de la calidad de vida, con garantías íntegras de renovabilidad, llevada a cabo por el sujeto único que puede garantizarla: el pueblo o comunidad propia donde se lleva a cabo tal proceso (García, 2006:18).

El avance en la las prácticas del Desarrollo y su extensión hacia la CD retoma el concepto tal y como se concibe en la actualidad en el marco de las ciencias sociales por gran parte de sus investigadores. Éste sugiere un proceso de cambio dirigido y controlado, en donde se determinan los medios y los objetivos para lograrlos.

El discurso del desarrollo, se extiende, dispersa y evoluciona a través de políticas establecidas desde los centros de poder hacia una gran diversidad de políticas nacionales. Gestionada principalmente por expertos dentro del ámbito institucional. Esta institucionalización se sitúa en el marco burocrático de cada uno de los países receptores.

Las instituciones en función de sus propias estrategias deciden y definen los factores de producción, la organización del trabajo y en definitiva las vías de actuación en el diseño de los proyectos.

Las concepciones institucionales parten de las expectativas creadas en los países 'desarrollados' sobre lo que se debe entender por desarrollo y progreso, no sólo por la utilización de mecanismos estandarizados, sino también por otros instrumentos menos tangibles. Un ejemplo de ello es el ejercicio del poder político de forma vertical, que incide sobre los grupos de ciudadanos menos favorecidos. Estas prácticas a menudo distan de ser las utilizadas de forma tradicional en las localidades.

Estas formas de interacción entre agentes y sujetos del desarrollo contribuyen a reproducir una cultura política autoritaria y diferencias sociales, étnicas o de clase (Martínez Novo, 1999:135).

Sin duda hay diferentes vías para percibir, entender y experimentar una realidad pues ésta es cambiante y se produce de distintos modos en función de su construcción e interpretación. Por tanto las formas de conciencia social que se generan a partir de las prácticas del desarrollo, normalmente se identifican más con las organizaciones sociales que sirven de intermediarios que con los propios sujetos sociales.

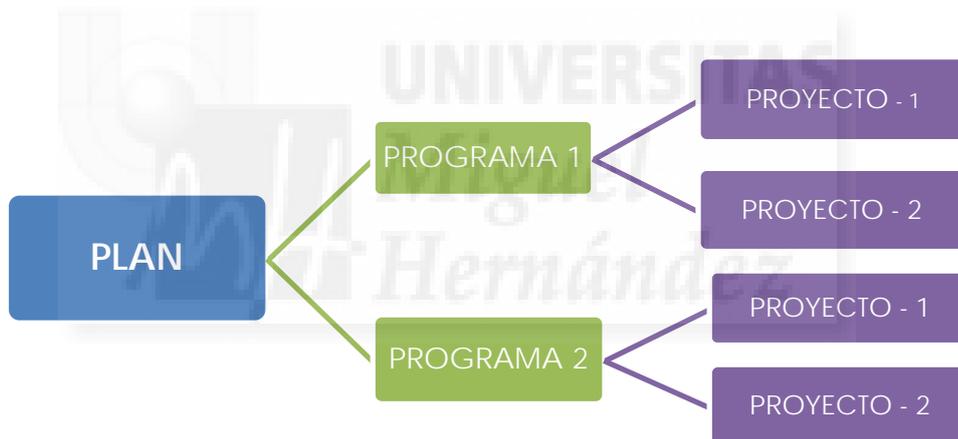
Para entender el significado de las políticas de CD y su gestión hemos de comprender las prácticas que llevan a cabo tanto las instituciones y actores de los países 'desarrollados' como los gobiernos de los países destinatarios. Todos ellos sugieren los textos, propuestas y herramientas utilizadas como verdades absolutas y trascendentes para las personas y los pueblos receptores.

2.2.2 Los Instrumentos de Cooperación al Desarrollo

Ver a través de qué instrumentos se materializan los procesos de desarrollo es necesario para comprender el entramado de este heterogéneo mundo de actores, ayudas y conceptos que en definitiva esperan contribuir a que el desarrollo humano sitúe a las personas ante las mismas opciones de vida.

Aunque la forma de impulsar el desarrollo no se origina exclusivamente en el ámbito de lo que llamamos proyecto, éste se propone como el instrumento autónomo de actuaciones políticas, sociales y económicas que están destinadas a alcanzar la mejora en las condiciones de vida y desarrollo de las poblaciones a las que se dirigen y que a su vez se incluyen en planes y/o programas.

Tabla 2. Esquema del Plan Proyecto. Elaboración propia a partir de definición de AECID, 2008.



El proyecto es el instrumento más utilizado en la cooperación internacional, una herramienta básica, a la que se puede dar uso en cualquier contexto. Permite gran flexibilidad de esquemas de actuación y niveles de adaptabilidad al tiempo que ofrece opciones de acción tanto a corto, medio o largo plazo. Habitualmente se enmarca en un programa más amplio que debiera, aunque no siempre es así, vincularse a las políticas de desarrollo del país receptor.

Entre los elementos esenciales a tener en cuenta para comprender un proyecto se deben incorporar las siguientes consideraciones:

- Ser promovidos y orientados por una instancia
- Ser temporales donde la determinación de su objetivo y su realización tengan fecha de cumplimiento y
- Se debe circunscribir a una geografía concreta.

Sin embargo todo lo anterior, no garantiza el éxito absoluto del proyecto teniendo en cuenta que el intervencionismo tanto de emisores como receptores juega un papel determinante en los programas.

En la evolución diacrónica de un proyecto pese a las ventajas o las desventajas de las estrategias en su elaboración y ejecución en el conjunto de sus resultados, se pueden apreciar tendencias positivas. Así lo han demostrado las evaluaciones de los programas institucionales y organizaciones independientes.

Establecido el hecho de que se utiliza un proyecto como instrumento en la mayoría de intervenciones llevadas a cabo se deben tener en cuenta alguna de las características que lo determinan (AECID, 2014:22)

- Un proyecto debe tener una adecuada formulación, incluyendo objetivos basados en un diagnóstico completo sobre la dificultad o problema que se quiere abordar, en función de los recursos disponibles, en el que la sostenibilidad de las acciones emprendidas una vez finalice la intervención, debiera ser condición sine qua non.
- En el proyecto, deben estar bien definidos los actores implicados, el grupo meta y los beneficiarios finales.
- Debe disponer de una matriz de planificación de objetivos, resultados, actividades, indicadores, y riesgos a los que se enfrente el proyecto.
- El proyecto debe contar con unos recursos, un presupuesto y un plazo de ejecución preestablecidos.

- La coordinación, gestión y acuerdos financieros están claramente establecidos, pudiendo realizarse a través de los sistemas del gobierno receptor o a través de sistemas paralelos (de los donantes, ONG, etc.).

Los proyectos pueden tener diferentes tipologías. Encontramos así proyectos sanitarios, educativos, de fortalecimiento democrático, de desarrollo rural, de medio ambiente o de cooperación técnica. En este último caso el objetivo es la transmisión de conocimiento y desarrollo de capacidades en los receptores.

Como establece la AECID los criterios de calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo deben distinguir de manera clara entre los proyectos que utilizan los sistemas y procedimientos de los países receptores y los proyectos que utilizan los criterios del socio donante. Esto marca una diferencia significativa en los resultados de muchos proyectos sobre todo en lo referente a la eficacia y calidad de las acciones, como se podrá observar a lo largo de la investigación.

Respecto a las estrategias en la elaboración de los proyectos de los países receptores los sistemas de gestión, ejecución, licitaciones, contrataciones y adquisiciones, seguimiento y rendición de cuentas son del propio gobierno o socio receptor, llamando a esta modalidad, 'Ayuda Programática'. En referencia a los donantes son quienes principalmente lideran el diseño y el enfoque, deciden los recursos proporcionados y utilizan sus propios procedimientos de desembolso y rendición de cuentas. Esta modalidad ha recibido muchas críticas por no interactuar con el receptor y obviar el contexto final de la ayuda alejándose de los criterios de eficacia y calidad que no favorecen que el receptor se apropie del proceso.

Dada la explicación anterior avanzar progresivamente hacia las opciones propuestas por el receptor con el fin de asegurar la apropiación de los procesos y la coordinación entre todos los agentes, es fundamental para proporcionar la autonomía y gestión de los proyectos en lo sucesivo. Sin embargo, en algunas ocasiones los contextos no permiten la debida operación

del proyecto. En estos casos podría ser pertinente recurrir a los modelos estratégicos de los donantes cuyas estrategias teóricamente son más adecuadas.

En cualquier caso lo que queda claro es que a pesar de que el modelo de ayuda programática resulta más efectiva y de mayor calidad (Declaración París, 2015) lo ideal sería que en un proyecto a medio o corto plazo, cuanto más corto mejor y más sostenible (AECID, 2013).

Las políticas de desarrollo confrontan los distintos intereses de los actores. A pesar de que un proyecto se plantee de la mano de profesionales y destinatarios en sus diferentes fases, las relaciones entre los agentes no impide la visión jerárquica alejándose de la equidad necesaria.

Al final priman los intereses de los financiadores distorsionando los propósitos esenciales de su propio modelo. Por otra parte, el contacto entre agentes con orígenes culturales que van desde la empatía hasta una seria oposición de forma y fondo en sus relaciones socio económicas, debilita el programa preestablecido.

La configuración organizativa no se articula íntegramente en combinación con la realidad social y cultural en la que actúa.

Las Fases de un Proyecto

De acuerdo a las directrices de la Unión Europea sobre gestión de proyectos se distinguen las siguientes fases, propuestas inicialmente en 1993 cuya revisión en 1997 no ha modificado sus contenidos que se mantienen hasta la actualidad:

Tabla 3. Ciclo del Proyecto. Fuente: Manual de proyectos de desarrollo de la Unión Europea (1997)



1ª Fase de IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO: Se identifican las necesidades del receptor, sus problemas y las posibles soluciones. Desde esta fase se diseña y se identifica el contexto en el que se va a ejecutar el proyecto.

2ª Fase de PROGRAMACIÓN y FORMULACIÓN consta a su vez de 3 pasos: Diagnóstico, estudio de viabilidad y documentación del proyecto:

Diagnóstico: Se analiza el contexto identificado en la fase anterior que incluye las condiciones sociales, económicas, ambientales y la diversidad de los grupos culturales a los que va dirigido el proyecto. Por ejemplo: No es lo mismo dirigir un proyecto hacia zonas urbanas marginales de la ciudad de México, que dirigirlo hacia las zonas serranas indígenas de mayor pobreza de ese país.

Estudio de Viabilidad: Estudia hasta qué punto es factible la intervención y/o cómo se delimitan las acciones. De acuerdo a mi experiencia en la zona de África Occidental, un ejemplo de la importancia de la viabilidad de un proyecto, se advierte en el empeño de algunos financiadores en la

construcción de escuelas primarias en zonas alejadas, cuando se carece de infraestructuras mínimas adecuadas de acceso para alumnado y profesorado.

Documento del Proyecto: En este punto se definen los objetivos, resultados esperados, responsabilidades de cada parte, y su aceptación.

3ª Fase FINANCIACIÓN: Una vez elaborado el proyecto se pasa a la búsqueda de financiadores. Existen dos fuentes de financiación: Las del sector público y las del sector privado. Para acceder a la financiación pública es necesario licitar y concursar cumpliendo con sus políticas. Tener en cuenta los condicionamientos y compromisos que esto conlleva con cada financiador resulta determinante.

4ª Fase EJECUCIÓN: Se refiere a la realización de las actividades previstas, para obtener una serie de resultados que contribuyan a los objetivos que tiene marcado el proyecto. Todo esto se refleja en balances de actividades, balances financieros, y seguimiento de las acciones para ir evaluando el cumplimiento de cada punto previsto.

5ª Fase SEGUIMIENTO: Esta actuación, se realiza desde la primera fase, por ese motivo se mantiene que la evaluación y seguimiento de un proyecto es un proceso cíclico.

6ª Fase EVALUACIÓN FINAL: En esta fase se realiza el análisis final de los resultados del proyecto y se plasman en un informe de evaluación donde se recoge todo el proceso y grado de cumplimiento de las acciones llevadas a cabo.

Sin embargo los resultados de un proyecto necesitan ser evaluados en todas sus fases. Debe plantearse como un proceso continuado y prolongado a lo largo de toda la existencia del proyecto con objeto de ir corrigiendo errores durante el seguimiento y no dejándolo restringido al análisis específico de los resultados finales, durante la conclusión del proyecto.

Por un lado la evaluación constituye un elemento de control, revisando cada fase prevista durante su ejecución tal y como se establece en el contrato y

por otro lado permite una mejor gestión de los recursos (económicos y humanos).

Se establecen dos tipos de evaluaciones: Por un lado la Interna que es aquella que se lleva a cabo de manera autónoma y sirve sobre todo para el manejo y seguimiento de las acciones y por otro la evaluación externa que es realizada por los consultores o personas ajenas a la ejecución del proyecto. Generalmente son contratados por los financiadores.

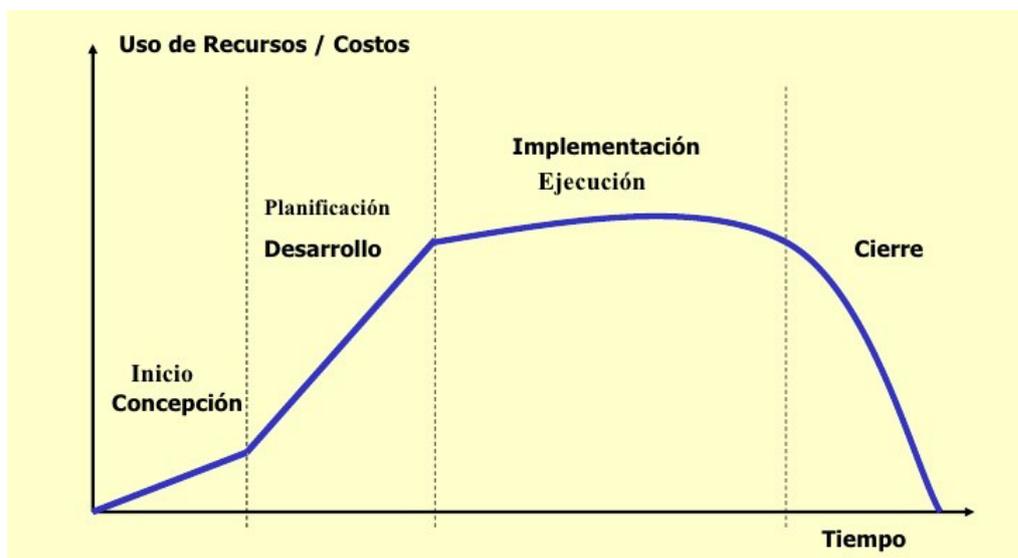
Respecto a los tiempos en los que se produce, las evaluaciones pueden ser *ex ante* refiriéndose a la evaluación que se realiza en algunas ocasiones, antes de comenzar la ejecución del proyecto y las evaluaciones *ex post* que son las más frecuentes por realizarse al finalizar el proyecto.

Los criterios que se suelen tener en cuenta para el cumplimiento o no de las acciones del proyecto por lo general se refieren criterios de:

- Eficacia Se comparan los objetivos y resultados del proyecto.
- Eficiencia Se valoran los resultados obtenidos en función de los recursos humanos o materiales utilizados)
- Impacto Es el análisis de los efectos de la acción sobre el medio, tanto técnicos, sociales, ecológicos, etc.)
- La viabilidad Es donde se estima la capacidad para continuar de manera autónoma y dar sostenibilidad una vez finalice el proyecto)
- La participación de los destinatarios de las acciones (recogiéndose así su nivel de implicación y apropiación del proyecto, cara a su futura sostenibilidad).

Los tiempos y recursos en los que se desarrolla el proyecto se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 4. Uso de recursos y costes de un proyecto. Fuente: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa – Perú. Facultad de Administración (2009)



En la primera fase se invierten menos tiempo y recursos que en las que siguen porque durante la etapa de identificación son los esfuerzos humanos los que prevalecen. Al entrar en la segunda etapa, tanto el tiempo como los recursos aumentan progresivamente. Es en la última etapa en la que descienden ambas variables. Por lo general el tiempo y los recursos necesarios se modifican de un proyecto a otro pero siguen una dinámica similar en cada una de las etapas del proyecto.

Otro instrumento de la Cooperación al Desarrollo son los Programas que se definen como

Conjunto integral de acciones y actividades diseñadas para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado (AECID, 2014:23).

Un programa se diferencia de un proyecto fundamentalmente en función de su escala, alcance o complejidad de las acciones y objetivos que persiga pero no se aprecian diferencias en su gestión pues a ambos les caracterizan las mismas fases e instrumentos de ejecución.

Respecto a su uso tanto los proyectos como los programas atienden a una jerarquía en la planificación, donde los proyectos forman el último escalón

a través del cual las políticas, planes y programas se hacen operativos y se concretan en resultados para las poblaciones destinatarias.

Los proyectos en cualquier caso tienden a ser más eficaces en la medida en que cumplen los criterios de la ayuda programática, es decir que se insertan en un marco de políticas y prioridades claramente establecidas por el socio receptor.

Tabla 5. Ventajas y oportunidades frente a inconvenientes y riesgos en la utilización de proyectos y programas (AECID, 2014)

<p style="text-align: center;">VENTAJAS OPORTUNIDADES</p>	<p style="text-align: center;">INCONVENIENTES RIESGOS</p>
<p><i>Resultan más idóneos en casos de insuficientes o precarias capacidades técnicas y de gestión locales o para grupos de población especialmente vulnerables.</i></p>	<p>Menor facilidad de alineación con las políticas de desarrollo del socio local.</p>
<p><i>Resulta más fácil de identificar y precisar los beneficiarios o grupos meta de la intervención, así como los problemas específicos a resolver, lo que permite orientar la intervención según sus características y necesidades específicas, mejorando la pertinencia.</i></p>	<p>Pueden desincentivar la implicación y compromiso de los gobiernos socios con la formulación de políticas de desarrollo de largo plazo, en la medida que permiten ir dando soluciones puntuales a los problemas conforme se presentan.</p>
<p><i>Posibilitan una mayor participación de los beneficiarios y otros implicados que otros instrumentos de ayuda al desarrollo, facilitando la apropiación desde el punto de vista de los beneficiarios.</i></p>	<p>Riesgo de dispersión y atomización de numerosos proyectos de pequeña escala, en detrimento de la necesaria coherencia con las políticas de desarrollo nacional y de un impacto más significativo en el desarrollo. Además, supone una carga de gestión más importante para el donante y/o el socio.</p>
<p><i>Permiten un campo de actuación más acotado, lo que mejora la visibilidad del donante, facilita la rendición de cuentas y permite mayor facilidad de atribución de los efectos de la ayuda a las intervenciones.</i></p>	<p>Resultan menos adecuados para promover dinámicas de desarrollo que precisarían procesos de maduración más largos.</p>

<p><i>Son idóneos para intervenciones de tipo piloto a partir de las cuales extraer experiencias que puedan trasladarse o ampliarse.</i></p>	<p>Cuando son de pequeña dimensión en recursos y plazos temporales, presentan problemas de sostenibilidad.</p>
<p><i>Presentan baja fungibilidad, en la medida que los recursos se entregan y utilizan con una finalidad concreta y no se pueden desviar a otros propósitos.</i></p>	<p>La exigencia de aportaciones locales distorsiona las cuentas públicas del receptor, especialmente cuando e usan los sistemas y procedimientos del donante y cada donante tiene procesos diferentes.</p>
	<p>Permite intervenciones muy condicionadas a los criterios del país donante quien, con frecuencia, es el que tiene mayor capacidad de decisión en las distintas fases del proyecto, sustituyendo al socio local y comprometiendo la apropiación.</p>

Dentro de las herramientas de la CD resulta importante tener en cuenta la cooperación técnica. Se entiende por cooperación técnica al conjunto de actividades financiadas por un país donante dirigido a la transferencia de conocimiento para el fortalecimiento de las capacidades y recursos humanos en los distintos ámbitos del país receptor. Generalmente este tipo de cooperación se realiza a través de proyectos de formación, capacitación y ayuda técnica que se concretan en actividades como

- La difusión mediante congresos, seminarios o conferencias.
- Becas y ayudas a la investigación, formación
- Actividades de formación y capacitación especializada
- Asesoramiento técnico y consultoría en distintas materias
- Pasantías, visitas de estudio e intercambios de expertos e investigadores, etc.
- Acciones de investigación aplicada, demostración y desarrollo tecnológicos
- Actuaciones de intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Al hablar de Cooperación Técnica desde la perspectiva de las organizaciones donantes se advierte que éstas mantienen un consenso general sobre las políticas respecto a gestión de la ayuda. Sin embargo, existen variantes en sus formas de operar como por ejemplo la manera en que la OCDE maneja sus recursos hacia los gobiernos con fines de intercambio político. Frente a ello la postura de los Foros de Alto Nivel como París, Acra o Busan, donde la presencia de las organizaciones sociales como intermediarias entre gobiernos receptores y donantes reivindican el protagonismo de los receptores y destinatarios en la gestión de la cooperación técnica.

La Cooperación Técnica en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra (2011), planteó las siguientes recomendaciones

“Se plantean prioridades estratégicas y medidas fundamentales que pasan por tener presente la cooperación técnica, donde la apropiación nacional y el desarrollo de las capacidades tienen una importancia determinante en el desarrollo sostenible, en definitiva es una responsabilidad de los países receptores de la ayuda y ello requiere una asunción de liderazgo y compromiso de éstos en los procesos de desarrollo”.

La cooperación técnica según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE puede ser de dos tipos (AECID, 2014). Por un lado la que se realiza a través de becas, donaciones, subvenciones o subsidios a los países receptores de la ayuda al desarrollo para recibir educación o formación en su propio país o en el exterior. Y por otro lado a través de apoyo técnico a los países socios mediante el envío de expertos, consultores o asesores, así como profesores y administradores sirviendo en los países destinatarios. Esto también incluye los costes de equipamientos asociados como expertos, profesores, voluntarios, contribuciones a organizaciones públicas y privadas para el envío de expertos a países en Desarrollo u otras actividades cuyo objetivo fundamental se centre en la prestación de cooperación técnica, aunque se incluyan en su formación otro tipo de herramientas.

Por lo general la cooperación técnica resulta más efectiva en contextos donde la capacitación y la experiencia que se transmite se adaptan a la cultura y condiciones de la comunidad receptora. Así se fortalece desde los programas y proyectos el desarrollo institucional de las capacidades de los países destinatarios (OCDE, 2010).

Aunque en muchas ocasiones los países de acogida no disponen de recursos y capacidad de diagnóstico para determinar las propias necesidades de formación y/o capacitación, la cooperación técnica debe adaptarse y aportar soluciones prácticas a los problemas y limitaciones del receptor.

2.2.3 Cooperación al Desarrollo

En teoría la CD se debería asumir como una política socialmente neutra pues las acciones, propuestas y transformaciones que ofrece son parte de una contribución a una construcción social determinada. Incorporar a la población en el desarrollo de un proyecto no pasa sólo por permitirles opinar, sino por su integración en el patrón social que se pretende construir o tal vez re-construir.

Permitir y garantizar la viabilidad y permanencia futura es uno de los aspectos más relevantes en la organización de proyectos incorporando nuevos métodos que impulsen los procesos participativos entre las poblaciones receptoras.

A pesar de la dimensión y relevancia que adquieren los procesos participativos en la gestión de los proyectos, la práctica muestra que estas pretensiones en la mayor parte de los casos no se cumple.

De acuerdo a mi experiencia de campo el reto pasa por dar prioridad a las personas en los proyectos de desarrollo y adaptar el diseño y ejecución de los mismos a las necesidades y capacidades de los destinatarios. Coincido con Arnanz (2011) en el hecho de que la ‘investigación-acción’ está en la base de lo que se llama investigación participativa que propone como objetivo la búsqueda de la integración de la población destinataria en el desarrollo del proyecto.

Desde mi punto de vista como agente de desarrollo a menudo se advierte una tendencia etnocentrista en la intervención y ejecución de los proyectos. Es por ello que los sociólogos y antropólogos debemos hacer de las investigaciones y acciones participativas prácticas que se traduzcan en una verdadera cooperación para el desarrollo.

2.2.4 Otros Instrumentos de Cooperación al Desarrollo

2.2.4.1 A.- Instrumentos de Cooperación Multilateral No Reembolsable

Se denomina así a la ayuda que se ejecuta a través de organismos internacionales no se reembolsa. Respecto a esto cabe señalar que la ayuda reembolsable que se ejecuta a través de organismos internacionales absorbió la mayor parte del crecimiento presupuestario de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española hasta el año 2012.

Este tipo de ayuda se clasifica en:

- *Contribuciones Obligatorias*: son cuotas que todos los países miembros aportan y se destinan principalmente a gastos de administración y mantenimiento de los organismos y agencias de la ONU, permitiendo que el organismo cumpla la esencia de su mandato de forma continuada, sin verse afectadas por las fluctuaciones de la AOD. Suelen ser proporcionales a l PIB y población del país
- *Contribuciones Voluntarias*: son contribuciones adicionales a las obligatorias, y por tanto de carácter discrecional, destinadas a apoyar la ejecución de las estrategias de los organismos y por tanto la consecución de los objetivos globales de estos organismos.
- *Fondos Fiduciarios*: son establecidos y gestionados por un organismo multilateral mediante acuerdos financieros y administrativos, destinado a objetivos o actividades concretas que pueden estar enmarcadas en un programa más amplio. En

esta modalidad, uno o más donantes aportan recursos a un fondo constituido en el seno de un organismo o institución, que actúa como fiduciario del fondo, para el logro de alguno de sus objetivos y mandatos específicos.

- *Fondos Globales*: son alianzas público-privadas orientadas a estimular la financiación de los bienes públicos globales y acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se establecen en base al 8º ODM: “fomentar una asociación global para el desarrollo”. Son de carácter internacional constituidos en el seno de organismos multilaterales, en asociación o alianza con el sector privado, sociedad civil y centros de conocimiento con el fin de dar respuestas a un problema global.

2.2.4.2 *Otros instrumentos de la cooperación*

Entre estos debemos tener en cuenta los instrumentos característicos de la *Ayuda Programática*, es una forma de trabajar que puede desplegarse a través de un conjunto de dos instrumentos de cooperación: el apoyo presupuestario general o sectorial y los fondos comunes o cesta de donantes.

Entre estos instrumentos de ayuda programática cabe señalar como apunta el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD):

- *Apoyo presupuestario*: como modalidad que sirve para financiar el presupuesto de un país socio mediante una transferencia de recursos desde un donante a su cuenta del Tesoro Público. Los fondos así transferidos son gestionados de acuerdo con los procedimientos presupuestarios del país receptor. Para la Comisión Europea, uno de los donantes más fuertes en el uso del apoyo presupuestario, apunta que es una modalidad de ayuda que implica: Diálogo de políticas, transferencia de recursos financieros del país donante al tesoro público del país socio, valorización de desempeño y refuerzo de las capacidades.

- *Fondos comunes o cesta de donantes*: son un instrumento encuadrado dentro de la ayuda programática o enfoque basado en programas, mediante diferentes donantes que aportan recursos financieros a una misma cuenta para la financiación de planes o programas de desarrollo del país socio. Estos fondos pueden financiar la totalidad de un plan o programa sectorial o estar marcados para determinadas partidas de gasto o grupos específicos de actividades. Las situaciones más adecuadas para la utilización de estos fondos son:
 - Cuando los sistemas del país receptor son aún demasiado débiles para avanzar hacia el apoyo presupuestario.
 - Cuando el diseño del fondo promueve respuestas integradas a un determinado problema
 - Cuando existe un marco estratégico común entre donantes, alineado con las estrategias nacionales en el sector.

2.2.4.3 *Instrumentos de Cooperación Financiera Reembolsable*

Desde la aprobación de la Ley 36/2010 (BOE 257 de 23 de octubre) la cooperación española puede realizar operaciones correspondientes a esta modalidad. (AECID, 2014).

Las microfinanzas se pueden relacionar con la noción de microcréditos que inicialmente hacían referencia a la oferta de créditos adaptados a las necesidades de la población de menos ingresos, tradicionalmente excluida de la banca. Sin embargo teniendo en cuenta las mejores prácticas del sector en el ámbito internacional, estos microcréditos se sustituyeron por la denominación de microfinanzas lo que implica que la oferta de servicios financieros completos adaptados a la población objeto sea hacia la que se dirige.

Actualmente estos instrumentos financieros se han sustituido por ideas más ambiciosas lo que implica una nueva visión de futuro en el mundo (CGAP, 2006:26-32). Los criterios de actuación se focalizan en las áreas rurales y

regiones desatendidas a través de microfinanzas. Las microempresas y pymes son parte de esta estrategia financiera, ambas utilizan la cooperación reembolsable que permite diferenciar las estrategias de actuación dependiendo del ámbito geográfico donde se realicen.

Este enfoque diferenciado de cooperación reembolsable permite a la Agencia Española (AECID, 2014) concentrar los recursos no reembolsables en los países con mayores dificultades de financiación para adaptar mejor las actuaciones de la cooperación española a las necesidades del contexto en el que opera. En definitiva una u otra ayuda, unos u otros instrumentos son utilizados en función de los intereses que suponen para la política española unos países respecto a otros.

Síntesis del capítulo 2

En este capítulo se define ‘desarrollo’ en su acepción general, como instrumento operativo del lenguaje per se y de la palabra que da nombre a la idea que va a formar parte del entendimiento del conjunto social e individuos y sus relaciones.

Cuando se habla de Desarrollo en los términos que en el capítulo se explican cabe la posibilidad, como apuntan algunos autores citados al principio del capítulo, que se hable de sistemas de poder. De una herramienta política que legitima prácticas a favor de una élite en posiciones estratégicas de mercado, en detrimento de la mayor parte de la sociedad.

El concepto de desarrollo amplía sus explicaciones a su importancia diacrónica, como construcción ideológica de su evolución histórica. Al constante debate al que se ha sometido según el contexto en que se pronuncia, en el que se origina, se establece y connota un modo de entender el mundo, la sociedad y las relaciones con la naturaleza.

Como se observa en este capítulo, el concepto DESARROLLO se convierte en materia de incontables propuestas, contrapuestas y discusiones, pero sobre todo, en un instrumento cuyos fines resultan ambiguos,

contradictorios y algunas veces, toca los linderos del absurdo, según las diferentes y diversas posiciones e intereses de los emisores.

En el avance del concepto DESARROLLO y su configuración, también se trata la Cooperación al Desarrollo (CD) como la relación que se establece entre dos partes en calidad de iguales, lo que implica un proceso común para la obtención del Bienestar de las personas. Es una relación bi-direccional donde ambas partes aportan y reciben.

Cabe señalar que el avance en las prácticas del DESARROLLO y su extensión hacia la CD, sugiere un proceso de cambio dirigido y controlado en donde se establecen los medios para su logro. En el capítulo se definen los elementos para entender la CD y sus instrumentos de gestión.

Como conclusión señalar que en este proceso, permitir y garantizar la viabilidad y permanencia futura de las acciones es uno de los aspectos más relevantes en la organización de los proyectos, donde los procesos participativos son los que mayor eficacia presentan. Sin embargo, la práctica muestra que estas pretensiones no se cumplen en la mayoría de los casos.

Para finalizar, coincido con Arnanz (2011) en que el reto pasa por dar prioridad a las personas en los proyectos y acciones de CD, donde adaptar el diseño y la ejecución a las necesidades y capacidades reales y demandadas por los destinatarios, resulta fundamental.

3 LAS INSTITUCIONES DEL DESARROLLO

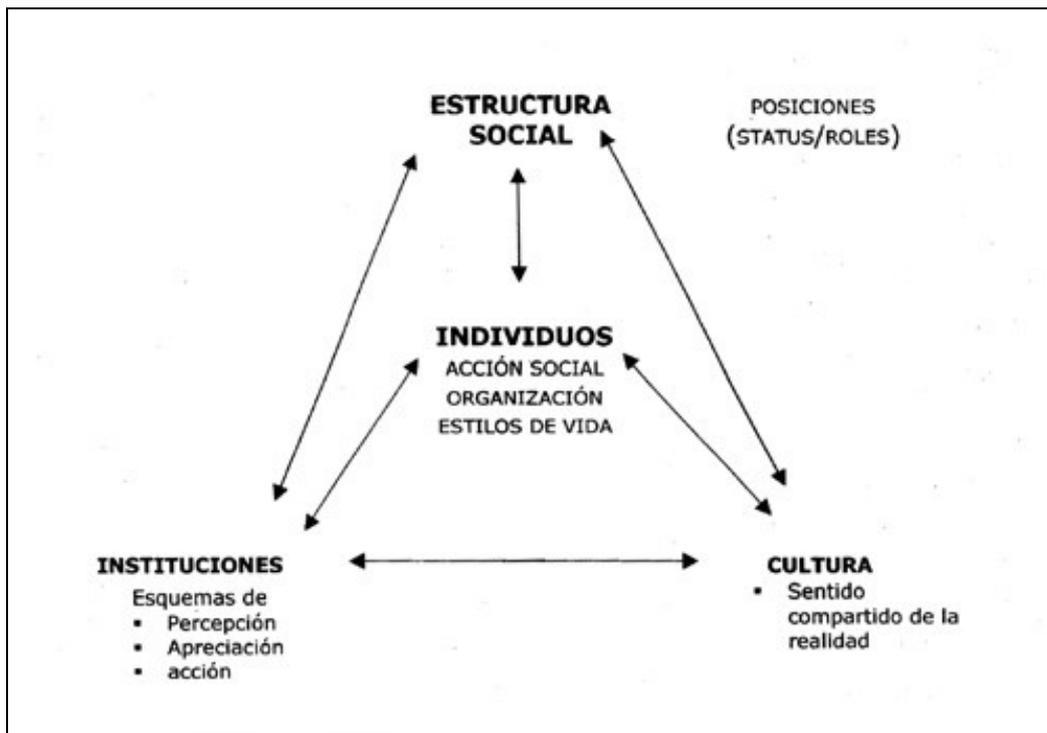
*La Unidad es la variedad,
y la variedad en la Unidad
es la ley suprema del Universo.
Isaac Newton (1643-1727)*

3.1 Las instituciones y sus entramados

En las últimas décadas muchas investigaciones realizadas en y desde diferentes ámbitos de las Ciencias Sociales, han coincidido en los importantes efectos de las instituciones sobre el desarrollo económico, la libertad política o la distribución del bienestar.

Gran parte del poder requerido por el Estado moderno para actuar con la eficacia con que disponía se ha desplazado políticamente incontrolable al espacio global. La ausencia de control político convierte a las naciones en una fuente de profundas incertidumbres. La carencia de poder resta progresivamente importancia a las instituciones políticas existentes, a sus iniciativas y cometidos, cada vez menos capaces de responder a los problemas cotidianos de los ciudadanos del estado-nación (Bauman 2007).

Entendiendo las instituciones como áreas de interacción de la estructura social y la cultura, vemos como en el siguiente gráfico interaccionan los actores en estos tres ámbitos (Zino, 2000).



La estructura social a partir del proceso de interacción que establecen los individuos, tiene en cuenta las posiciones (status) desde las cuales se relacionan, así como los esquemas de percepción, apreciación y acción que estas posiciones tienen asociadas. Por su parte, Radcliffe - Brown lo reconoce como “sistema establecido o reconocido socialmente de normas o pautas de conducta referentes a determinado aspecto de la vida social” (Radcliffe-Brown, 1993:189).

Aunque Institución es un concepto con múltiples definiciones al igual que ocurre al definir el concepto de cultura, el de institución presenta diversidad de acepciones. Como se puede apreciar a continuación algunas de las definiciones de Institución:

- “Conjunto de ideas, opiniones y normas de comportamiento propuestas y a menudo impuestas a los individuos en una sociedad determinada” (Petit, F., 1984:28).
- “Modo estandarizado de conducta social o un modo estandarizado de co-actividad” (Nadel, 1974:123).

- “Conjunto de normas que se aplican en un sistema social, y que definen lo que es legítimo y lo que no lo es en dicho sistema” (Mendras, 1968:109).

Otro autor como Malinowski (1993:44), apunta que el concepto INSTITUCIÓN implica un acuerdo sobre una serie de valores tradicionales alrededor de los que se congregan los seres humanos.

Autores como North o Zino hablan de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se establecen los cuerpos más complejos de rutinas de comportamientos o reglas del juego, las cuales surgen para reducir la incertidumbre en la interacción de los actores sociales, que a priori carecen de información sobre el comportamiento ajeno.

La repetición de estas rutinas da lugar al mundo de las instituciones que como hemos ido apuntando, no son otra cosa que constreñimientos u obligaciones creadas por las personas para dar forma a la interacción humana (North, 1990:3). En consecuencia éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, delineando la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es a la vez, la clave para entender los cambios en los procesos históricos y por tanto de los procesos de Desarrollo Humano.

Siguiendo con su planteamiento, Malinowski (1973) señala que las instituciones son unidades de organización de conducta, mediante las cuales se satisfacen las necesidades individuales de un modo estable y perdurable.

La perspectiva de Malinowski sustenta la visión moderna institucional que surge a partir de la posguerra (1945), hasta cierto punto sólida durante más de medio siglo y solo puesta en discusión por algunos sociólogos, historiadores, economistas, filósofos y politólogos en la postmodernidad. Entre sus características incluye una nueva perspectiva intelectual más integral y multidisciplinaria.

No obstante, permanecen los valores que dieron origen a la formación institucional. Surgen como respuesta a los problemas que deben dar solución a las relaciones entre individuos y sociedades; atendidos en su contexto histórico y en su diversidad. Las instituciones se plantean como reguladoras de la vida social. Analizan las normas que las constituyen produciendo respuestas ante situaciones concretas.

En el análisis de Zino (2000) otra función que mantienen las instituciones, además de dar respuestas a los problemas que plantean los individuos, es el uso del concepto DESCARGA. Zino explica que la institución se da como respuesta socialmente aceptada al disponer de reglas establecidas y obligatorias, en donde cada individuo que se enfrente al mismo problema no debe buscar por sí mismo una respuesta, sino que ésta ya 'está' disponible, sugerida y avalada por las propias reglas dictadas por la institución.

Al aceptar las reglas establecidas que propone la institución, su opción queda coordinada con el resto de individuos con los que interactúa. Por lo que no necesitará argumentos con que sostener su postura sino que estarán armonizados y alineados con los del resto de los individuos (Luckmann, 1996:142).

Por tanto la institución estandariza las conductas y tendencias organizando el orden social. Las medidas de sanción y advertencia impulsan a las personas y organizaciones hacia un único modo de pensar, sentir y actuar.

El concepto INSTITUCIÓN resulta fundamental para analizar la estructura social (North, 1990). Nos explica las dinámicas sociales y el modo en que se llevan a cabo las relaciones. Considera el concepto como vivo y completo. Vivo, porque permite incluir en el análisis el continuo cambio de costumbres y concepciones sociales, y completo, porque permite dar cuenta del modo en que los miembros de una estructura social se relacionan al tiempo que se constituye en un concepto claramente orientador de la observación social (North, 1990).

Como confirma North la existencia de un entorno institucional en tanto que rutinas de comportamiento, es lo que permite no tener que pensar mucho

en problemas o tener que tomar decisiones complejas. Se dan por hecho las soluciones ya que la estructura de intercambio ha sido institucionalizada de manera que se reduce la incertidumbre en el origen. Pues no tenemos propiamente individuos que razonen, ni acciones, ni aún relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas, formas de vida.

Pero decir que el comportamiento está gobernado por reglas no significa que sea trivial o no razonado. La conducta acotada por reglas es, o puede ser, profundamente reflexiva. Las reglas pueden reflejar lecciones complejas producto de la experiencia acumulada y el proceso a través del cual se determinan y aplican las reglas apropiadas implica niveles de inteligencia, deliberación y discurso humano.

Como apunta North, el enfoque basado en la teoría de la elección racional más útil parece ser aquel que centra su atención en su forma de hacer las cosas, en las reglas impuestas a los actores racionales, a las instituciones de una sociedad. Sin embargo, en la relación entre individuos existen incertidumbres producto de la información incompleta sobre la conducta de otros individuos:

Las limitaciones computacionales del individuo están determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar información. A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco institucional como estructura de la interacción humana, limita las elecciones que se ofrecen a los actores (North, 1990:25).

Esas interacciones institucionales pueden ser inadecuadas o estar lejos de lo óptimo, debido a que las limitaciones en la información y el conocimiento del entorno obstaculizan necesariamente la racionalidad humana.

El proceso de reproducción social en tenso equilibrio entre la paz y la violencia ha ido generando dos reglas de carácter informal. Por un lado prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida que

forma parte de la herencia que llamamos cultural y por el otro, aquellas normas jerárquicamente ordenadas.

La idea de que los actores sociales son racionales y llevan a cabo sus elecciones con una concepción maximizadora de sus ganancias ha sido un aporte de la economía neoclásica a la teoría social. En su origen esta idea pretende subrayar que la autonomía de lo económico está asociada con una forma particular de conducta apoyada en el cálculo y orientada hacia la obtención del máximo beneficio.

Contra las formas tradicionales de observar la conducta, la teoría neoclásica supuso que la conducta económica tenía su motor en el interés y por ello ésta se presentaba desapasionada y calculadora, el *homo economicus*, como animal racional (Paramio, 1992). A partir de ahí se intenta trasladar la teoría de la elección racional al resto del análisis social. Enfoque que tiene múltiples defensores pero también muchos detractores, así se constituye el núcleo del individualismo metodológico:

“Probablemente [...] el más vigoroso programa de investigación en metodología de las ciencias sociales, en parte por la fuerza que le da la utilización de un formalismo tan elaborado como el de la microeconomía, y en parte porque su claridad y rigor, y su ambición explicativa lo convierten en una línea de trabajo mucho más sugestiva que la sociología fenomenológica o interpretativa, o cualquier otra escuela de las que compiten por ofrecer un paradigma a la ciencia social” (Paramio, 1992).

Donde se observan sociedades cerradas, las que solemos identificar como más tradicionales, el predominio de las reglas y normas no escritas se basa en intercambios personalizados y repetidos para sancionar los comportamientos no cooperativos que contravienen las reglas (Castoriadis, 1989). Sin embargo en las sociedades más complejas y globales se producen intercambios impersonales que facilitan aquellas conductas no cooperativas que evaden la reciprocidad en el intercambio para maximizar el bienestar personal en detrimento de la eficiencia general del sistema de intercambio. De

ahí que se haga necesario el desarrollo de mecanismos descentralizados de coerción y coordinación capaces de vigilar el cumplimiento de reglas de carácter general.

En las sociedades contemporáneas donde predominan de manera clara los mercados más complejos, coexisten en diferentes combinaciones dos tipos de reglas: Por un lado las informales o más tradicionales y por otro las formales o escritas. Razón por la que los regímenes políticos constituyen entramados institucionales dados por una combinación entre tradición y formalidad, lo cual permite el intercambio complejo entre los humanos en un entorno dilatado tanto temporal como espacialmente (Azúa, 1996).

En algunos casos pesan más las obligaciones formales y en otros casos las prácticas informales determinando el sentido que se le dan a las primeras. Así una misma regla puede tener diversas implicaciones en el conjunto de las prácticas que se aceptan y se encuentran presentes en una sociedad.

Respecto a lo que se refiere a los intereses de las instituciones cabe aclarar que los sujetos del cambio no son individuos aislados sino actores que generalmente tienen expresión colectiva. Si bien la acción social está determinada por los intereses individuales.

Según North (1990), las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y les permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas repetidas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los conflictos. Por tanto la existencia de estas rutinas, reduce los problemas de elección de estrategias y la incertidumbre en la acción de la organización.

La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente presenta a la organización acaba por darle un carácter institucional. En este sentido entendemos organizaciones como las empresas que pretenden maximizar sus ganancias a partir de ventajas comparativas en el mercado, el Congreso, las Universidades, los aparatos burocráticos (como

agencias nacionales o, plataformas políticas locales) u organizaciones sociales (como ONGs).

Las instituciones deben dedicar parte de sus recursos a investigar su propio comportamiento, tanto en su entorno natural como en el social, a esto North los llama costos de transacción del intercambio social. (North, 1990:4) Se trata principalmente de costos derivados de deficiencias y asimetrías en la información que poseen. Precisamente para reducir estos costos, son necesarias las instituciones y sus rutinas.

Que en una institución exista estabilidad interna, que sus reglas estén bien definidas y mantenga a un grupo humano bien organizado, no implica que ésta cumpla de manera eficiente con sus compromisos sociales.

Las instituciones a menudo no están diseñadas para ser socialmente eficientes. Al contrario, por lo general al menos en las que se observan reglas formales, son creadas para servir a los intereses de aquellos con el poder de negociación para gestionar y crear nuevas reglas. Como apunta North (1990) la relación simbiótica que surge entre una institución y las organizaciones en su entorno tiende a perpetuar arreglos ineficientes que se producen por inercia

A lo largo de la historia sin embargo hay cierta tendencia a eliminar a las instituciones económicas y políticas obsoletas o fallidas, siendo esto a menudo más sencillo que su reestructuración interna. Esto muestra la eficiencia adaptativa vinculada, sobre todo al desarrollo de mercados complejos y a la competencia extensa. Ludolfo Paramio (1992) resume con claridad esta percepción:

“Este es claramente el caso de las sociedades altamente desarrolladas, con economías de mercado y Estados democráticos con alta capacidad redistributiva. En un contexto de sociedades pre-tecnológicas, una sociedad sin desarrollo productivo puede sobrevivir largo tiempo, pero en competencia con sociedades desarrolladas sucumbirá en breve plazo [...] De la misma forma, a iguales niveles tecnológicos la existencia de una economía de mercado ofrece ventajas comparativas (Europa a partir del siglo

XVI frente a China, el Occidente capitalista frente a la Unión Soviética en el siglo XX).

Mientras que la existencia de un Estado democrático, parece ofrecer mayores garantías de estabilidad interna frente al conflicto interno (en situaciones de crisis económica, por ejemplo) que la persistencia de regímenes autoritarios, lo que podría explicar el colapso de las dictaduras latinoamericanas en la década de los ochenta” (Paramio, 1992:45).

Así desde este punto de vista los conflictos de interés y la acción colectiva que se deriva de ellos sólo conducen a formas nuevas de organización social tras un largo proceso de selección estructural en el que se imponen finalmente las formas más eficientes, más competitivas y más equilibradas internamente.

Se trata de introducir estrategias que conduzcan al equilibrio y así evitar un proceso caótico, para lo que es preciso contar con la capacidad de los agentes que aportan la experiencia adquirida de otros actores en contextos similares. La eficacia adaptativa, tiene una explicación en la medida en la que los actores juegan un papel central, siempre que se sometan a la competencia.

La percepción de los actores de las organizaciones políticas y económicas es que las cosas pueden funcionar mejor en la medida que el entramado institucional se modifique y que lograrlo depende de su capacidad de negociación e influencia, así como de su capacidad de aprendizaje. A partir de estos ciclos reiterados de experiencia - aprendizaje se generan nuevos aprendizajes y experiencias que implican en la práctica diferentes rutinas que impulsan el rediseño del entramado institucional.

En cuanto a las instituciones políticas, puede suceder que la opción de modificar su escenario institucional no siempre resulte interesante. Algunas instituciones optan por un simple cambio de estrategias para obtener recompensas dentro del mismo conjunto de reglas del juego, o bien puede

sucedir que la alteración del entorno institucional no esté a su alcance porque no disponga de recursos suficientes.

Normalmente la esperanza de vida de las instituciones es mucho mayor que la de las políticas concretas, por ello resulta más ágil plantear la modificación de estrategias que la posibilidad de involucrarlas en un proceso de cambio institucional.

Así, los cambios institucionales pueden tardar mucho tiempo en ocurrir y esto frecuentemente crea la impresión falsa de estabilidad o evolución lenta de las instituciones. De cualquier manera, la razón de la lentitud en el cambio institucional es la incertidumbre que rodea a las instituciones políticas, lo que las hace similares a las inversiones a largo plazo. Una vez que los actores políticos ven que un resultado es desventajoso para ellos, no necesariamente tratarán de modificar las instituciones políticas existentes. Por el contrario, continuarán trabajando dentro del mismo marco institucional con la expectativa de que en la siguiente ocasión las condiciones externas trabajarán a su favor. Sólo después de una serie de fallos, una institución comenzará a ser cuestionada. Incluso entonces, sin embargo, tomará tiempo construir las coaliciones políticas en torno a nuevas soluciones institucionales (Tsebelis, 2007:32).

Las rutinas reproducidas culturalmente imponen al cambio institucional un carácter fundamentalmente progresivo. La intencionalidad en los procesos de reforma de las instituciones políticas se enfrenta así con el problema ya señalado de la pertinencia de las rutinas seguidas de forma autónoma por los actores.

Los equilibrios en los entramados institucionales se alcanzan de manera gradual y acumulativa. El motor de los cambios está en la voluntad de transformar las reglas del juego que los empresarios y políticos generan a partir de la necesidad de modificar sus costos de transacción, o de cambios en sus preferencias o en sus recursos.

El problema central del cambio institucional radica en que es más fácil iniciarlo que controlar sus resultados (Douglas, 1996). El que tenga un carácter fundamentalmente progresivo no quiere decir que no existan momentos de ajuste intenso en las reglas del juego. Cuando los actores deciden involucrarse en un 'juego' de gran calado transformador son plenamente conscientes de que están frente a una gran oportunidad de cambio. En ese momento es cuando se hace posible la construcción de una coalición favorable a un cambio mayor en el entramado institucional.

El resultado puede ser una transformación sustancial en las reglas formales la cual es filtrada al conjunto de entramados informales que son parte de la cultura de una sociedad. Estos cambios a su vez, influyen y modifican las rutinas de los actores.

Así el concepto INSTITUCIÓN resulta fundamental para analizar la estructura e interacción de la sociedad, donde las instituciones son el marco que limita y da certidumbre a la acción humana como el objeto de su actividad, teniendo en cuenta que las reglas son endógenas y por lo tanto modificables.

3.2 Instituciones de desarrollo en España: la AECID

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el principal órgano de gestión institucional de ámbito nacional de la Cooperación al Desarrollo en España orientada a la lucha contra la pobreza y al desarrollo humano sostenible.

Según su estatuto la AECID nace para fomentar el pleno ejercicio del desarrollo, concebido como derecho humano fundamental siendo la lucha contra la pobreza parte del proceso de construcción de este derecho. Para ello, sigue las directrices establecidas en los Planes Directores, el que está actualmente en vigor es el IV Plan Director (2013-2016), en consonancia con la agenda internacional marcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM – 2015) y con atención a elementos transversales que en la actualidad

presta atención a la perspectiva de género, la calidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

La AECID está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). La Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo contempla a la Agencia como órgano ejecutivo de la Cooperación Española y enmarca su objeto dentro de sus prioridades

- El fomento del desarrollo y del equilibrio en las relaciones internacionales
- La prevención y atención de situaciones de emergencia
- La promoción de la democracia
- El impulso de las relaciones con los países socios.
- Para ello, cuenta con instrumentos como
- La cooperación técnica
- La cooperación económica y financiera
- La ayuda humanitaria
- La educación para el desarrollo
- Sensibilización social.

La Agencia junto a sus socios trabaja en más de 30 países a través de su red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), centros culturales y centros de formación. En 2013 AECID, cumplió 25 años articulando las políticas de Desarrollo en España procurando posicionarse como eje vertebrador de la expresión de la solidaridad e impulso al desarrollo desde el gobierno.

Como institución del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, la AECID tiene como objetivo el fomento y la gestión de las políticas públicas de la cooperación internacional española. Durante estos años, la Agencia ha establecido alianzas internacionales y reforzado las relaciones de España con otros países e instituciones como las agencias de las Naciones Unidas.

En los años de cooperación la AECID ha obtenido muchos logros y ha hecho importantes contribuciones de la ciudadanía española en favor del desarrollo internacional. Entre estas contribuciones se encuentran:

- Los avances en las investigaciones y los logros en salud y habitabilidad
- El fortalecimiento institucional y el fomento de los sistemas democráticos en los países socios
- El impulso a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
- La preservación del medio ambiente y a la vez el fomento del desarrollo rural y la seguridad alimentaria
- Además de otros resultados en materia de gobernabilidad,
- Fortalecimiento de la paz
- Erradicación del trabajo infantil
- Acceso a la educación.

Uno de sus logros más significativos fue la creación (en 2011) del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), herramienta propia y al servicio de todo el sistema de la Cooperación Española con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza y reducir las desigualdades e inequidades sociales.

Esta plataforma se creó con el consenso de todos los actores de la cooperación española, procurando reunir criterios de calidad e intervención, donde estuvieran representadas todas las voces de los actores existentes en el panorama nacional. La AECID asumía el papel de articulador, definiendo su capacidad de decisión en última instancia.

La creación de esta plataforma resultó un hito relevante dentro de las acciones de la Agencia, si bien en los últimos tres años se ha visto relegada a procesos donde el consenso, la consulta y participación de los actores no mantienen el papel ni relevancia que tuvieron en su origen (Plataforma 2015 y más, 2015).

La Acción Humanitaria es también uno de los puntos fuertes de la Cooperación Española gracias a las intervenciones de la AECID durante todos estos años. Sus intervenciones son experiencias en las que la solidaridad de la ciudadanía española con las regiones empobrecidas ha estado representada por la Agencia.

A través de sus Centros Culturales repartidos por América Latina y África subsahariana, la AECID ha favorecido la creación cultural y ‘formado’ a los actores locales para hacer del sector cultural en cada país una nueva oportunidad de desarrollo (AECID, 2013).

España financia a través de la Agencia los programas culturales y de innovación para América Latina surgidos de las diversas cumbres iberoamericanas: *Ibermedia*, *Ibermuseos*, *Iberescena*, o el *Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)*. En estos años, la AECID ha trabajado en el convencimiento de que la cultura de los receptores es un elemento fundamental a tomar en cuenta como motor del desarrollo de los proyectos. Como se demostrará posteriormente en el capítulo 6 dedicado al análisis de los estudios de caso.

Algunas de las propuestas de la AECID, han sido dirigidas a reforzar el tejido de la sociedad civil española y conformar una ciudadanía más informada y comprometida con el desarrollo humano sostenible y con las causas y consecuencias de la pobreza a través de sus acciones de Educación para el Desarrollo. Con este objetivo ha propuesto, redes de docentes para fortalecer la educación con valores solidarios en los ámbitos formal y no formal.

Otro de sus objetivos, es favorecer la presencia de expertos españoles en los organismos internacionales dedicados a la cooperación internacional, en este sentido ha obtenido algunos logros a través de sus diversas convocatorias de expertos y voluntarios en organismos como Naciones Unidas, si bien en los últimos años, la intensidad ha descendido.

En esta misma línea la Agencia gestiona becas para alumnos extranjeros en instituciones españolas, y promueve estancias en prácticas para

españoles en el exterior e intercambio de conocimientos entre universidades españolas y de los países socios.

En el nuevo contexto mundial, la AECID plantea a través de su actual IV Plan Director de la Cooperación Española, nuevas directrices en la política de cooperación, que distan de los tres planes directores anteriores, como se analizará en el capítulo 4 sobre la calidad en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Aunque mantiene sus buenas intenciones y objetivos en la lucha contra la pobreza, las iniciativas políticas a nivel nacional y las políticas en la gestión de los recursos apuntan en sentido opuesto.

3.3 Agentes del desarrollo

3.3.1 El tercer sector y la sociedad civil

En el marco del Desarrollo se realizará una descripción y análisis de cómo se produce la gestación de lo que conocemos como ‘Sociedad Civil’, entendida como un equivalente al mundo del asociacionismo, a la que denominamos Tercer Sector (TS).

El TS se plantea como una herramienta o sector de análisis diferenciado del Estado y del mundo empresarial, así se abre una abanico de posibilidades para el estudio de las asociaciones y de su potencial rol de proveedor alternativo y complementario de servicios de bienestar, constructor de lazos sociales y de espacios de socialización para las personas y sus grupos (Casado, 1996). Por tanto TS es un actor más en este ‘Mundo del Desarrollo’ donde el discurso hegemónico pretende también representar a la sociedad y las personas.

A pesar de la existencia de matices en su concepción, investigadores del TS como (Alonso, 2013; Casado, 1992; Fuentes, 1996) y algunos otros, sobre todo en Estados Unidos y Europa sostienen que esta noción es la encarnación física de la sociedad civil. No todos los contextos sociales y culturales son iguales, por lo que extrapolar el concepto como un todo unificado, podría en ocasiones resultar confuso y engañoso.

Las organizaciones que conforman lo que conocemos como TS, comparten similitudes y diferencias con otros dos sectores, como son el empresarial y el estatal. Por un lado con el sector empresarial, comparte su condición de organización privada, y con el sector Estatal su interés por temas relacionados con lo público, ya sea de forma directa o indirecta. Su condición de 'No Gubernamental' dista significativamente del Estado y su condición de 'No Lucrativa' en igual medida de las empresas.

Así las organizaciones que forman el TS entre las que se encuentran las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) --que analizaremos más adelante-- se unifican bajo una misma condición: la de ser no gubernamentales y la de no tener ánimo de lucro. Aunque actores de este sector consideran que se debería profundizar más en la unificación de criterios de identidad, insistiendo en valores como el altruismo, la solidaridad y el bien común.

Existen tres condiciones formalmente aceptadas entre los criterios ineludibles por parte de las organizaciones del TS: El gobierno autónomo (estar gobernadas por ellas mismas), ser independientes y de libre y voluntaria adhesión y afiliación (Zabala, 1994).

A pesar de que parecen unificados los criterios sobre la constitución del TS, a pesar de su relativa y amplia difusión en la mayor parte de los países del mundo durante los últimos veinte años, no se tiene constancia de que haya consenso sobre la validez de esta noción como figura representativa del universo asociativo.

Separar al TS de los sectores del Estado y mercado implica que sus servicios en muchos casos compiten con los que ofrecen las empresas privadas, como es el caso de hospitales y escuelas no lucrativas (Roitter, 2004:22). Ocurre algo similar respecto al Estado, pues una parte importante de la financiación de estas organizaciones proviene de las subvenciones estatales y agencias públicas, donde tanto el Estado como las ONGs concurren de manera complementaria a la prestación de los servicios sociales que ofrecen.

Internamente el propio término también mantiene contradicciones, pues TS implica cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables.

“La diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones proyectos sociales compartidos y funciones similares, o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y se asume que le son propios valores como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de organizaciones [...] no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos históricos-políticos y no se derivan de su estructura y forma de operación” (Villar, 2001:16).

Lo heterogéneo del TS no es un obstáculo suficientemente fuerte para negar su concepción. En su conjunto, es un sector que produce servicios de bienestar en combinación con el Estado y el mercado. Concebirlo desde un punto de vista integral no implica negar las contradicciones que suele tener la definición del término.

Por tanto las asociaciones independientes, sea cuál sea la articulación de sus estatutos jurídicos, pueden concebirse como parte del TS. No sólo por el hecho de compartir servicios o mantener intereses comunes, sino por formar parte de un mismo universo que produce servicios, que representan intereses sociales alternativos y trabajan en un espacio diferente al estatal y/o empresarial.

La idea de sector separado y diferenciado del Estado y el mercado nace a principios del siglo XX en un contexto de políticas conservadoras que se oponían a la extensión del poder del Estado en materia social. Así la mezcla del darwinismo social y la caridad de raíz religiosa forjaron la aparición que veía

en la acción voluntaria y social una alternativa en lugar de un complemento las propuestas de cobertura social del Estado (Roitter, 2004).

Tanto el concepto como las acciones del TS se fueron consolidando hasta darle identidad al sector en los años noventa donde comienza a mostrar más relevancia en la esfera social e interacción con los otros dos sectores.

En este proceso evolutivo del TS nos encontramos con la representación de las organizaciones en nuevos posicionamientos: el asociativo y el de voluntariado, popularmente conocidos como ONGs que cuentan con gran aceptación social.

El término de TS está siendo desplazado por una nueva tendencia impulsada desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y adoptado por el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al que se denomina Organizaciones de la Sociedad Civil.

Roitter mantiene que algunos investigadores señalan al Tercer Sector como un intento ambicioso por aislar ciertos movimientos sociales, los que se sometieron inicialmente a un proceso de *oenegización* y *terciarización*, ambos destinados a su “domesticación”. Mientras que los movimientos sociales son vistos hoy como contenciosos y disruptivos, el Tercer Sector, por el contrario, aparece como un socio o colaborador de los gobiernos dentro de los marcos establecidos por las políticas neoliberales (Roitter, 2004:27-28).

Al final esto no es más que la evolución de un proceso de reflexión sobre el significado, las formas y el rol que tiene la vida asociativa de los ciudadanos. Ni el TS se entiende como único, ni tampoco la sociedad civil se expresa con una sola voz (García I., 2004). La propia identidad de estas agrupaciones ya muestra las diferencias en cuanto a su ideología, cultura o intereses sociales que las impulsan.

3.3.2 Las ONGs

3.3.2.1 Definición de ONGs y ONGDs

A primera vista cualquier intento de definir lo que es una ONG puede resultar confuso por las distintas particularidades, muchas veces contrapuestas. Sus iniciales como organización no gubernamental, dejan en evidencia más lo que no son que su propia definición.

Dos características que delimitan la acción no gubernamental se encuentran en que las ONGs mantienen un carácter no lucrativo que las diferencia de otras organizaciones como las empresas. Aunque las ONGs comparten la gestión privada con las empresas basan su objetivo en la obtención de beneficios económicos, mientras que las ONGs tienen como fin cubrir necesidades sociales que el Estado no satisface. Es así como las ONGs se incluyen en esa amalgama de particularidades que llamamos TS.

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs), todas adheridas al sector social, se diferencian del resto porque tienen como objeto propiciar y favorecer el desarrollo de los países empobrecidos.

Según la Ley de la cooperación española del 23/1998 de 7 de Julio (BOE nº162) la definición de ONGDs se refiere a 'Entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin ánimo de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo'.

Esta debe expresar --tal y como se declara en el artículo 2 de la misma Ley-- la solidaridad del pueblo español con los países en desarrollo y particularmente, con los pueblos más desfavorecidos de otras naciones (Picas, 2006:170).

La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de España (CONGDE) se constituye a finales de los años ochenta, inicialmente la forman siete organizaciones, con el fin de coordinar a las ONGs

que trabajan en cooperación internacional para el desarrollo, bien con proyectos para países del ‘mundo pobre’, que incluyen la Educación para el Desarrollo (EpD) o con acciones de sensibilización en España.

Ésta organización está a su vez constituida por otras coordinadoras de ONGs autonómicas que suman un total de 98 agrupaciones en la actualidad. Cabe señalar que años atrás, el número de entidades superaban las 300 ONGs asociadas. La CONGD define a las ONGDs como:

Organizaciones autónomas, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que trabajan en cooperación internacional para el desarrollo. Están formadas por ciudadanos y ciudadanas que creen que, además de la ayuda entre los gobiernos, es necesaria la cooperación solidaria entre los pueblos (CONGDE, 1994).

La CONGDE aprobó en 1997 su ‘código de conducta’ en el que define a las ONGDs como ‘La expresión de la solidaridad existente en la sociedad’, también establece en dicho código que teniendo en cuenta el carácter no lucrativo de estas entidades, el total de los ingresos que se puedan obtener deberían beneficiar a la población vinculada a los procesos de cooperación al desarrollo.

La coordinadora de ONGDs de la Comunidad Valenciana formada en 1992 establece como requisitos en su código interno, que las ONGs se asocien para promover la solidaridad con otros agentes y plataformas sociales a través de acciones conjuntas.

Otra plataforma como la Coordinadora de ONGDs de Euskadi (1988) se formó con 11 miembros, en la actualidad tiene 84 ONGDs. Entre sus objetivos más relevantes está posibilitar un espacio de reflexión común sobre el modelo de cooperación ‘Norte-Sur’, promover la sensibilización y dar a conocer a la opinión pública el trabajo realizado por las ONGDs vascas.

En los proyectos de algunas ONGDs como Anawim o Manos Unidas analizados en los estudios de casos, se advierte que los valores centrales coinciden con los propuestos por las coordinadoras.

Un ejemplo de ello se observa en la documentación institucional de Manos Unidas (2015), donde los valores instrumentales sobre los que se apoyan son los siguientes:

- El voluntariado como cultura del servicio y la gratuidad, en orden a la transformación más justa y solidaria de la sociedad
- La cultura de la paz, construida sobre el diálogo
- La reconciliación, la amistad y el respeto por la vida, no colaborando en ningún caso con acciones bélicas, partidistas o que impliquen violencia al ser humano o a la naturaleza
- La cooperación y la coordinación con otras organizaciones del Sur
- La transparencia en la captación, gestión y administración de los recursos, en orden a una mayor independencia económica de las personas.

El resto de ONGDs analizadas en los estudios de casos son similares a los de Manos Unidas y coincidentes con los de las coordinadoras de ONGDs.

La AECID ha destacado el papel que juegan las ONGDs como colaboradores en la implantación de las políticas de desarrollo. En España hasta 2010 las ONGDs han sido articuladores y elementos de consenso en los foros estatales. En los últimos años este protagonismo lo va “sigilosamente” adoptando las empresas privadas, a las que la AECID dota de mayor presencia y relevancia en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

3.3.2.2 Origen y proliferación de ONGs

Uno de los primeros documentos que hacen referencia a la acepción de ONG, es la carta de Naciones Unidas que permite al consejo económico y social a realizar consultas con organizaciones no gubernamentales que realicen acciones vinculadas a las del Consejo (Ortega, 1994:39). Como bien apunta Ortega en esta definición, el término queda relegado a organismos de ámbito internacional, cuando la mayor parte de las ONGs pertenecen al ámbito nacional o local.

Se observa la aparición de las primeras organizaciones ya durante la II Guerra Mundial, con el fin de mitigar sus efectos devastadores en la población, aunque se advierten casos más precoces como el caso de la Cruz Roja, tal y como apunta Picas:

La Cruz Roja Internacional, nace en 1863 a instancias de Henri Dunant a causa de la conmoción que le produjeron los heridos de la batalla de Solferino, a partir de ahí constituiría un caso excepcional por la fecha de su fundación y por su rápido arraigo, cuyas acciones fueron determinantes en las operaciones de socorro que lleva a cabo esta institución durante la I Guerra Mundial (Picas, 2006).

En un principio las primeras organizaciones humanitarias privadas que posteriormente se denominaron ONG por oposición a los organismos intergubernamentales de Naciones Unidas, adquirieron su acepción perdiendo el aspecto jurídico y adjudicándose la dimensión sociológica que mantienen en la actualidad.

Las primeras organizaciones fueron entidades religiosas norteamericanas que ejercían como coordinadoras de acciones entre las parroquias católicas y protestantes, como es el caso de *Catholic Relief Service* (CRS) fundado en 1943.

Otras organizaciones que aún hoy se mantienen presente en pleno siglo XXI son algunas como Intermon Oxfam de origen británico nacida en 1942 con el fin de socorrer a la población griega víctima de los conflictos bélicos. Tierra de Hombres en Suiza, o en el caso español Cáritas que era miembro de una federación de agencias católicas. Sin embargo no es hasta los años setenta que se observa un crecimiento significativo en este sector. A pesar de que la verdadera eclosión de estas organizaciones se registra a principios de los años noventa, tanto en los países industrializados como en los más empobrecidos.

La Cooperación al Desarrollo en España es relativamente reciente teniendo en cuenta que fuimos un país receptor de la ayuda internacional hasta

1978. Clasificado por el Banco Mundial (BM) como un país de renta media, incluso hasta principios de los años ochenta.

En los años de la dictadura las pocas organizaciones presentes a excepción de Cruz Roja eran confesionales como Cáritas o FERE. Otra opción como señala Ortega (1994) hubiera sido impensable en ese momento, motivo por lo que el proceso de expansión se ralentizó hasta principios de los años ochenta en los que se produce una proliferación de organizaciones y la creación de la CONGD (Coordinadora de ONGs) que en sus inicios ya contaba con más de cincuenta entidades afiliadas. Este primer momento de ebullición culmina con la creación de la entonces AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) (Ortega, 1994:39-40).

Atendiendo a la invitación de las Naciones Unidas sobre la pertinencia de que los gobiernos de los países desarrollados deberían destinar el 0,7% de su Producto Interior Bruto (PIB) a la ayuda al desarrollo, a mitad de los años ochenta, la CONGDE hace eco al llamado de la ONU y se configura además como un interlocutor formal entre las administraciones públicas y las organizaciones de desarrollo a las que ampara.

Este proceso de proliferación de ONGs y en concreto de ONGs de desarrollo llega a su nivel máximo a principios de los años noventa donde el crecimiento de estas entidades y el movimiento de sus actores en la captación de fondos llegan a su máximo nivel. Las implicaciones posteriores que tuvo la dependencia económica de subvenciones públicas, muchas de ellas hasta el comienzo de la recesión económica de 2009, se extiende hasta nuestros días. Esta dependencia tiene efectos negativos en la dinámica de las organizaciones que se harán visibles en la descripción y análisis del objeto de estudio.

La eclosión de las ONGs se produce en un contexto marcado por movimientos de capital, intercambios comerciales, flujos de información y retroalimentación cultural, procesos sociales y pautas de consumo unificados a nivel internacional.

La pérdida de valores en nuestra sociedad nos lleva a buscar nuevos argumentos para mantenernos solidarios con otros pueblos. Esto se produce en un mundo voraz en continua transformación, donde se pone en entredicho los referentes morales, no sólo de los partidos políticos sino la imagen de las propias ONG´.

La proliferación de las ONGs de los años noventa parece comprensible desde posiciones anti estatales que apuestan por un traspaso de responsabilidades del Estado a la sociedad civil. Aunque posiblemente esto resulte un tanto prematuro afirmarlo, encontramos algunos modelos que sí han dado resultados como el Grameer Bank², sin embargo a pesar del número de ONGs pocas son las que se pueden identificar con procesos similares.

Es cierto que las entidades tienen un carácter más próximo y cercano a las personas, a diferencia de las instituciones estatales. Si bien no se debe obviar que el hecho de que sus actuaciones dependan de los recursos que aportan los donantes genera una dependencia y autocensura. Esto produce una moderación en sus críticas hacia los poderes fácticos e institucionales, por lo que cabe cuestionar el propio discurso de las organizaciones. En ocasiones parece que se deban más al financiador que a las necesidades de los destinatarios de la ayuda.

3.3.2.3 Funcionalidad de las ONGs

Algunos autores como Petras (1997) u Ortega (1994) mantienen que las ONGs presentan posturas ambiguas pues dentro de sus discursos de fraternidad y solidaridad, apoyan a los gobiernos de los países ‘desarrollados’ ajustando sus acciones al ‘encubrimiento’ de las responsabilidades de éste. Sin proponérselo desvían la atención sobre las responsabilidades que deben tener los Estados respecto a las verdaderas causas del empobrecimiento de los países llamados ‘Subdesarrollados’.

² Léase el caso de Grameer Bank en http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Grameen

La mayoría de las ONGs son auxiliares de los gobiernos y sirven para la despolitización de la lucha y para aplicar soluciones superficiales a grupos limitados, todo ello a costa de posibles transformaciones sociales. Hoy el imperialismo americano, el FMI y el Banco Mundial (BM) gastan millones y millones de dólares financiando las ONGs para tirar por tierra la lucha de clases, la salud pública y el pleno empleo (Petras, 1997:184).

Estas organizaciones entran a menudo en el juego perverso de adaptarse a planes diseñados de antemano por los gobiernos destinatarios de la ayuda internacional. Así soslayan los intereses reales de la población beneficiaria así y su responsabilidad política, cuyo primer objetivo consiste en convertir las acciones en herramientas para que los pueblos progresivamente se conviertan en los gestores de sus propios procesos de desarrollo.

Al mismo tiempo que aumentaban su presencia social acentuaron su perfil recaudador en detrimento de una relación más profunda y activa con los distintos sectores de la sociedad. O de una mayor actuación y debate en el campo de la Educación al Desarrollo (EpD) sobre las causas sobre las cuales se pretende actuar.

Esto ha incidido todavía más en la idea de que la cooperación como flujo Norte – Sur, es unidireccional. Nuestro modelo social no se cuestiona más que en casos excepcionales, manteniendo la visión etnocéntrica en la forma en la que se afrontan los procesos de desarrollo.

Como Picas apunta en su tesis (2006:85) las ONGs pasan por dos opciones indeseables como retornar a un asistencialismo exiguo o convertirse en gestoras de servicios incorporándose progresivamente al mercado, con lo que perderían en sentido estricto, su condición de organización ‘no lucrativa’. Su incorporación al mercado de trabajo de las entidades con más capacidad de organización y mayores recursos sería posible pero para aquellas que no cuenten con capital de ningún tipo, quedarían fuera del sistema.

Sin duda, son muchas las ONGDs que en el devenir del tiempo se van adaptando para seguir siendo fiel por encima de todo a sus fines. Otras en el

camino han preferido extinguirse antes que adaptarse a los intereses políticos del Estado y condiciones del mercado.

3.3.2.4 La identidad en las ONGDs

En los últimos años las ONGs están inmersas en procesos de transformación dirigidos, en última instancia a mejorar la calidad de sus actividades y adquirir mayor rigor, calidad y transparencia en sus acciones.

Los valores y la misión forman la brújula que orienta las acciones de las entidades. La declaración de la misión en una ONG afirma de manera concisa el objetivo principal de la organización y responde a la pregunta de cuál es su razón de ser. Describe su identidad, lo que hace, y cuáles son los resultados finales que persigue. Por tanto, la misión por un lado comunica lo que hace y por otro describe cuáles son las estrategias o caminos para alcanzar sus objetivos.

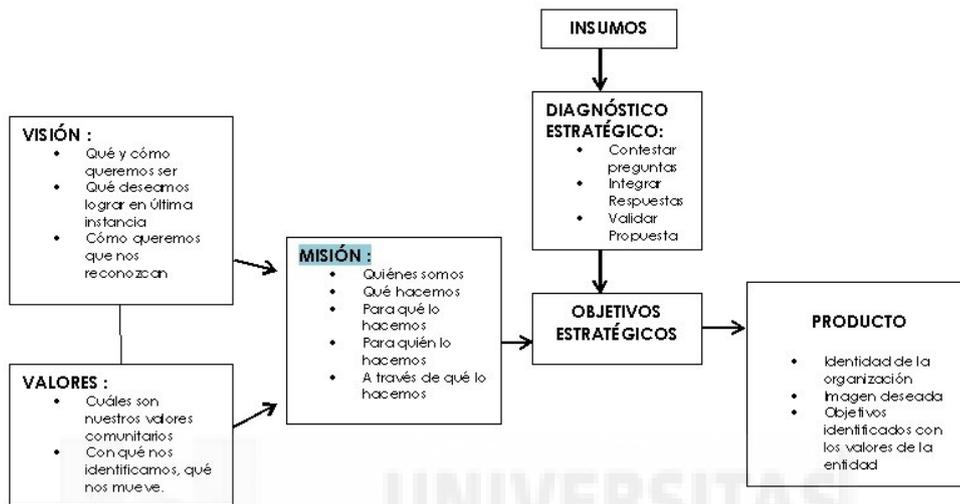
En ocasiones se confunden los objetivos con la misión, siendo los primeros el punto desde donde parten las acciones a desarrollar por las entidades y un instrumento estratégico para definir las acciones de la organización. Los objetivos más que declarar la ruta a seguir por la organización determina el fin de las futuras actuaciones. Así a diferencia de la misión, los objetivos determinan más las estrategias en función de las identificaciones y diagnósticos realizados sobre las acciones previstas. Si bien en muchas ocasiones se confunden con la misión.

Los valores, son los principios que toda entidad persigue y defiende en su ideología para acercarse al cumplimiento de su misión. Deben ser compartidos y consensuados especialmente entre los miembros, siendo la responsabilidad y transparencia algunos de los más extendidos entre las ONGDs.

Además valores de solidaridad, tolerancia, justicia social, respeto, pluralismo, etc. comparten principios democráticos y fundamentales que configuran los vectores comunes entre estas entidades.

A pesar de que las organizaciones deban ser fieles a los principios y valores que las constituyen, un número importante de ellas olvidan su perfil ideológico para captar fondos.

Tabla 6. Identidad de una organización. Fuente: Elaboración propia



A modo de ejemplo se muestran las estructuras organizativas, identidad y valores corporativos de algunas ONGDs, especialmente las seleccionadas como objeto de análisis en el presente trabajo. De manera gráfica se pueden apreciar la misión, valores y objetivos, muchos de ellos compartidos por la mayoría de las entidades pertenecientes a este sector

ANAWIM

Misión: Organización no gubernamental (aconfesional y apolítica) de cooperación al desarrollo, y acción humanitaria, constituida en 1996 y dedicada inicialmente a temas sanitarios y educativos, aunque posteriormente sus proyectos se ampliaron a trabajos de desarrollo de infraestructuras.

Valores:

- Promover y divulgar la defensa de los Derechos Humanos
- Defender activamente la dignidad de la persona.

- Denunciar las violaciones que conculquen los anteriores derechos.
- Poner en marcha programas y actividades para lograr el desarrollo integral de la persona.
- Fomentar el espíritu solidario y voluntario.

MANOS UNIDAS

Misión: Organización católica, cuyo fin es luchar contra el hambre, la deficiente nutrición, la miseria, la enfermedad, el subdesarrollo y la falta de instrucción; con el objetivo de erradicar las causas estructurales que las producen: la injusticia, el desigual reparto de los bienes y las oportunidades entre las personas y los pueblos, la ignorancia, los prejuicios, la insolidaridad, la indiferencia y la crisis de valores humanos y cristianos.

Valores:

- La dignidad de la persona, eje y fundamento de todo proyecto social, económico, político y cultural.
- El destino universal de los bienes, orientados a garantizar condiciones de vida digna para todos.
- El bien común, que se considera alcanzado cuando los derechos humanos son garantizados, respetados y promovidos.
- La Solidaridad, como determinación firme de trabajar por la justicia, de manera organizada y perseverante, por la vida digna de las personas más empobrecidas de la tierra, en África, Asia y América.
- El voluntariado como cultura del servicio y la gratuidad, como alternativa a la competitividad y el economicismo, en orden a la transformación más justa y solidaria de la sociedad. El voluntario asume las responsabilidades de los órganos de gobierno, dirección y gestión.

- La austeridad en los gastos y en el consumo, orientada al compartir y al desarrollo de estilos de vida sostenible, respetuosos con el medio ambiente.
- La cultura de la paz, construida sobre el diálogo, la reconciliación, la amistad y el respeto por la vida, no colaborando en ningún caso con acciones bélicas, partidistas o que impliquen violencia al ser humano o a la naturaleza.
- La cooperación y la coordinación con otras organizaciones del Sur para atender las solicitudes de todas las personas en situación de exclusión, sin distinción de sexo, raza, país o religión. La independencia de actuación en la elección de campañas de sensibilización y en el apoyo a proyectos de desarrollo.
- La calidad y la profesionalidad en todas sus actividades.
- La transparencia en la captación, gestión y administración de los recursos, en orden a una mayor independencia económica.

MAPAYN MUNDI

Misión: Favorecer la igualdad de oportunidades de los pueblos y las personas trabajando desde el ámbito educativo, formativo y de igualdad de género con la población más desfavorecida del Departamento de Ancash, en Perú.

Valores:

- Creer en las personas y en su capacidad de acción para hacer posible el cambio.
- Respetar las costumbres y cultura local, entendiendo que sin ello el desarrollo no es real.
- Mantener una actitud comprometida con la población receptora, favoreciendo programas de acción participativa con los destinatarios y socios locales.
- Considerar que el pilar básico del desarrollo es la educación.

- Respetar y proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
- Luchar contra la explotación laboral y el trabajo infantil.
- Buscar la sostenibilidad a medio y largo plazo de cada uno de nuestros proyectos.

MEDICUS MUNDI

Misión: Es una Red de Organizaciones que trabajan en el campo de la cooperación sanitaria internacional para el desarrollo. Desde 1974 la Red de Medicus Mundi Internacional mantiene relaciones oficiales con la Organización Mundial de la Salud.

Su misión es promover y gestionar proyectos de desarrollo sanitario basados en la atención primaria de la salud en los países empobrecidos. Reforzando las organizaciones locales y formando al personal autóctono así como sensibilizar a la opinión pública e instituciones.

Valores:

- Es una organización de cooperación sanitaria de carácter profesional, que apuesta por el bien común entre las personas y el derecho a obtener recursos al alcance de todas las personas.

SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

Misión: Trabajar para promover en el ámbito internacional la consolidación de la democracia, el respeto de los Derechos Humanos, el desarrollo humano y sostenible y los valores de igualdad y justicia social.

Valores: El modelo de sociedad al que pretenden contribuir se basa en:

- El desarrollo económico, social y cultural, armónico, sostenible y equilibrado
- El protagonismo de las organizaciones locales
- La erradicación de la pobreza, la discriminación y la marginación

- La solidaridad entre los países y en el interior de cada uno de los países
- El acceso justo a los mercados nacionales e internacionales
- La gestión sostenible de los recursos naturales y la mejora del medioambiente
- El logro de niveles de vida dignos para las poblaciones más pobres y el pleno acceso a los bienes públicos globales
- La equidad en el trato y el respeto a la identidad de género, al origen racial, étnico o social, a la nacionalidad, religión o creencias, a la orientación sexual, a las discapacidades como derechos inalienables de todos los seres humanos.

Contando con todos estos elementos, el modelo de cooperación desde el que se trabaja, evade generar nuevas dependencias, y trata de consolidar y reforzar los procesos de desarrollo humano autónomo y sostenible, trabajando siempre con organizaciones locales, promoviendo la participación de las poblaciones locales y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Como se observa en todos los patrones y descripciones anteriores, se repiten y mantienen objetivos comunes.

3.3.2.5 *Solidaridad y ONGs*

Etimológicamente Solidaridad es una expresión derivada del latín *in solidum* que significa derecho u obligación, obligaciones jurídicas que comparten múltiples sujetos, adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros (DRAE, 2015).

Otra definición del término más filosófica perteneciente a la cultura griega, se refiere a la relación del término con el equilibrio y la armonía que debe existir entre el todo y las partes, entre el yo individual y el nosotros social unidos por el vínculo de la filia (Picas, 2006:188).

En el mundo contemporáneo, en el concepto solidaridad prevalece la ética por encima del deber y se apela a la responsabilidad, no a la imposición.

No se proponen sacrificios personales, ni abnegación y consagración a fines superiores a uno mismo, como ocurre con las ONGDs de carácter religioso.

Son muchas las veces en las que se confunde el ser con el tener, donde no se percibe al ‘necesitado’ como sujeto sino sólo como objeto. No se produce una real identificación con el ‘otro’, no nos interesa su humanidad sino sus ‘miserias’.

No se trata de la solidaridad entendida como caridad, sino como la forma en la que las organizaciones e instituciones pretenden trascender esa percepción en la búsqueda de Justicia Social y Alteridad entre los unos y los otros para construir un mundo más equilibrado.

Síntesis del capítulo 3

Todo lo referente al análisis del entramado institucional relacionado con el concepto de Desarrollo es relevante para el objeto de estudio, de manera importante el contexto en donde surgen, actúan y algunas veces se reinventan las estructuras que lo forma. Así como para su devenir histórico y las interrelaciones entre individuos y sociedades y el complejo sistema global definido en esencia por el Sistema Internacional y los estados nacionales en las áreas políticas, económicas y sociales.

La sociedad se trata y se ve como una red en vez de como una estructura. Se percibe como una matriz de conexiones y desconexiones aleatorias y de un número infinito de permutaciones posibles. La evolución positiva y su involución en la mayoría de los avances de las organizaciones sociales solidarias y, las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo se inscriben dentro del contexto del debilitamiento de las instituciones del Estado-nación. En este capítulo, se abordan algunos trazos de la teoría institucional como punto de partida para avanzar hacia la ‘Antropología de las Instituciones de Desarrollo’ y los actores que se vinculan a ésta.

Los cambios han sido lentos y progresivos, como suelen ser los grandes cambios en el Sistema Mundo. Algunos encubrieron sus verdaderas intenciones y otros más se disfrazaron al grado que se ha necesitado de más de cuatro décadas para explicar la transformación que significó y significa el fenómeno global y en paralelo el tamaño de la pérdida del poder político del Estado nación y el debilitamiento de sus instituciones.

Aunque la moraleja resulta ser contundente cuando se analiza en términos estadísticos. Tanto que la concentración de la riqueza se acumula en el 20% de la población del planeta, con todo lo que de ahí se desprende. En consonancia con lo anterior, las palabras pronunciadas por los organismos internacionales proclaman los avances de las estrategias metodológicas para impulsar, mejorar o medir el DESARROLLO de los países empobrecidos.



4 EFICACIA Y CALIDAD EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO

*La Cooperación, es la convicción plena
de que nadie puede llegar a la meta
si no llegan Todos.
Virginia Burden (1915-2011)*

4.1 Calidad en cooperación al desarrollo. Definición y concepto

Calidad según el DRAE en su primera acepción, permite la comparación entre elementos de una misma categoría. Aplicada al campo de la CD, la 'calidad' es un instrumento que discrimina aquellos proyectos o instrumentos que no cumplen con los parámetros de eficacia definidos por los organismos internacionales en función del concepto de DESARROLLO por estos acuñado.

Cooperación al Desarrollo (CD) pasa por abordar el concepto de Calidad, tanto en su definición semántica como en su sentido estratégico, normativo, técnico y relacional, pues sugiere la noción de valor. La calidad no es calidad hasta no ser valorada como tal, es decir, hasta que sus políticas, sus procedimientos y técnicas sean ejercidos, aplicados e implementados.

Los esfuerzos que realizan los donantes por unificar criterios y líneas que garanticen la eficacia y 'calidad' de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y lo que ellos llaman Desarrollo Humano, supone un paso adelante en lo que llamamos CD. Aun cuando son procesos de 'desarrollo' condicionados por la

comunidad internacional, en virtud de sus propios intereses políticos y económicos.

Desde el punto de vista económico en el ámbito de la gestión de las organizaciones, los primeros planteamientos de calidad surgen con los principios científicos de la organización y división del trabajo de comienzos del siglo XX (*Taylorismo, Fordismo*) y su aplicación a los procesos de producción en cadena para aumentar la producción y abaratar costes, tratando de mejorar la eficiencia empresarial.

La participación de numerosas personas en los procesos de producción, cada una ocupada en tareas diferentes, obligó a establecer algunos controles que permitieran garantizar la calidad final de los productos. Establecieron la inspección de la calidad al final del proceso de producción, con el fin de detectar qué productos son defectuosos y separarlos del resto.

El concepto de CALIDAD evoluciona hacia la idea de control de la calidad que mediante la aplicación de técnicas estadísticas ayuda a identificar los posibles errores y sus causas en el propio proceso de producción, y a corregirlos.

Tras la Segunda Guerra Mundial dada la enorme demanda de productos norteamericanos en el resto del mundo, en Estados Unidos se antepuso la cantidad de producción sobre su calidad. Japón es el país que toma el relevo en la adopción de la filosofía y la práctica de la calidad (Berzosa y otros, 2003:694-708).

Se avanza hacia esquemas más participativos en los que ya no es únicamente un departamento especializado el que asume la responsabilidad de verificar o controlar la calidad. Por el contrario, todas las áreas, departamentos y recursos humanos de la empresa se involucran activamente en mejorar la calidad de todo el proceso de producción. Este enfoque se denomina aseguramiento de la calidad y entre los más conocidos se encuentra la ISO 9001.

No obstante todavía hay un paso más en la evolución del concepto de calidad, la llamada Calidad Total, abreviada TQM, del inglés *Total Quality Management*. Una estrategia de gestión desarrollada en las décadas de 1950 y 1960 por las industrias japonesas a partir de las prácticas promovidas por el experto en materia de control de calidad W. Edwards Deming, impulsor en Japón de los círculos de calidad (Ishikawa, 1997).

La Calidad Total está orientada a crear conciencia de calidad en todos los procesos de organización y ha sido ampliamente utilizada en todos los sectores. Desde la manufactura a la educación, el gobierno y las industrias de servicios. Se le denomina total porque concierne a la organización de la empresa globalmente considerada y a las personas que trabajan en ella.

Ésta ha dejado de considerarse una mera descripción del grado de conformidad de un producto o servicio para convertirse en una filosofía de gestión que promueve la mejora continua en todas las áreas de la organización actuando sobre las personas y los procesos, orientada a la satisfacción del cliente.

El término calidad se expresa en múltiples foros con diversas finalidades y connotaciones. Se utiliza para definir procesos diferentes por lo que resulta necesario delimitar su alcance para su correcta utilización como un proceso de mejora continua.

4.1.1 Concepto de calidad en Cooperación al Desarrollo:

Se entiende calidad de una intervención de cooperación al desarrollo, a aquella en la que se tienen en cuenta propiedades que permiten juzgar su valor, así como medir el nivel de adecuación de la demanda. (Alonso y Sanahúja, 2006). La concepción de calidad depende del ámbito en donde se considere aplicar.

La calidad de una intervención de cooperación al desarrollo es aquella en la que se tiene en cuenta una serie de propiedades que permiten juzgar su valor, así como medir el nivel de adecuación de la demanda. Se ha tener en cuenta por tanto, el ámbito de aplicación que se considere: el ámbito normativo (leyes, acuerdos, etc), ámbito técnico (instrumentos de ejecución, procedimientos, etc.) y el ámbito relacional en el que la práctica de los actores y las relaciones entre estos resulta determinante.

El término de calidad en CD fue acordado en la Declaración de París (2005) y se mantiene en los foros posteriores como el Foro de alto Nivel de Accra en Ghana (2008), o Busan en Corea del Sur (2011). La Declaración de París ‘iluminó’ el camino en los fundamentos de ‘calidad’ y eficacia de la cooperación internacional en la gestión de la AOD. El resultado de los acuerdos políticos se convirtió en una práctica estratégica que redefine la relación entre los países donantes y los receptores.

El acuerdo sobre eficacia y calidad tiene como objetivo mejorar las formas en las que se gestiona y se brinda la ‘ayuda’ a través de acciones de largo alcance. La eficacia mantiene como mayor objetivo la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos en el año 2000, que pasan a la agenda del 2030 en forma de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), puesto que los primeros no se cumplieron en los tiempos previstos.

La Declaración del Milenio de la Naciones Unidas supone un importante punto de partida para alcanzar metas cuyo objetivo central es el ser humano, acercando la idea de desarrollo al concepto de desarrollo, en el que la primera directamente hace alusión a la mejora de las condiciones de vida de las personas, y en la segunda se procura en estas últimas etapas llegar al mismo objetivo, aunque interfieren múltiples factores políticos, económicos, sociales y culturales

Los acuerdos obtenidos a través de la Declaración del Milenio (ODM), no sólo responde a las acciones de los organismos multilaterales, sino también

a los gobiernos donantes y receptores, por lo que los ocho objetivos del Milenio, resultaron una propuesta de trabajo compartida por todos los actores de la cooperación internacional. En la Declaración del Milenio se plantearon los 8 objetivos:

- ODM.1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- ODM.2 Educación Universal
- ODM.3 Igualdad entre los géneros
- ODM.4 Reducir la mortalidad de los niños y niñas
- ODM.5 Mejorar la salud materna
- ODM.6 Combatir el VIH/SIDA
- ODM. 7 Sostenibilidad del medio ambiente
- ODM.8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Con el fin de un acercamiento al cumplimiento de los 8 objetivos planteados en la Declaración del Milenio, se produce el primer foro de consenso internacional sobre pautas de calidad en la gestión del desarrollo. La Declaración de París adoptada en 2005, en el II Foro de Alto Nivel sobre calidad, formada por 90 países y 27 instituciones, marca un hito al proponer un conjunto de principios, que todos los presentes se comprometieron a cumplir. Esto significó el primer gran esfuerzo de la comunidad internacional, para abordar la calidad de la CD.

Aunque fue un proceso técnico centrado en procedimientos de gestión de la calidad, su marco estratégico ha tenido gran relevancia en la puesta en práctica de la cooperación, e incluso en la actualidad ante la revisión de la Agenda Post 2015.

Tabla 7. Principios acordados en la Declaración de París 2005

1.- Apropiación	<p>Los países socios ejercen autoridad efectiva sobre sus políticas, estrategias y sistemas nacionales de desarrollo cuando se apoyan en recursos exteriores.</p> <p>Se trata de fomentar una ayuda al desarrollo</p>
-----------------	---

	dirigida y conducida desde la demanda.
2.- Alineación	<p>La totalidad de los apoyos se asientan en las estrategias de los donantes, instituciones y procedimientos de desarrollo nacional de los países socios. Esto crea mutuos compromisos.</p> <p>Para países socios esto significa tener política, instituciones y sistemas de desarrollo con eficacia.</p> <p>Para donantes significa apoyar los esfuerzos de desarrollo de los países socios alineando la ayuda con la agenda de los socios utilizando los sistemas y procedimientos nacionales.</p>
3.- Armonización	<p>Los donantes organizan sus actividades y procedimientos de tal forma que maximicen la eficacia colectiva de la ayuda reduciendo las duplicaciones de esfuerzos y disminuyendo la carga administrativa asumida por los países socios.</p> <p>Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.</p>
4.- Gestión orientada a resultados	<p>La gestión orientada a resultados apunta a garantizar que los recursos para el desarrollo, nacionales y exteriores, se utilizan de forma más eficaz con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.</p>
5.- Mutua responsabilidad	<p>Los países donantes y los países en desarrollo son responsables de los resultados que se obtengan, se comprometen a que rendirán cuentas mutuas en torno a los resultados de desarrollo.</p>

Los agentes implicados en las acciones de DESARROLLO (países socios, socios, donantes) tienen en común la Mutua Responsabilidad en todo el proceso (OCDE, 2005):

1.- Apropiación (por parte de los países socios)

- Establecen la Agenda

2.- Alineamiento (socios – donantes)

- Alinearse con las agencias de los socios
- Uso de los sistemas nacionales

3- Armonización (entre donantes)

- Arreglos comunes
- Racionalización de procedimientos
- Compartir la información

En la evaluación del II Foro de Alto Nivel de París las conclusiones eran claras y decepcionantes: Sólo se había alcanzado uno de los 13 objetivos acordados, relacionado con la coordinación de la cooperación técnica. En general, se confirmó que el desempeño de los países receptores en cuanto a sus compromisos mutuos con los donantes fue mejor, y trabajaron más para cumplir su parte del acuerdo. Los retos planteados en el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra-Ghana (2008), avanzaron en algunos aspectos de la declaración de París (2005), entre los puntos más relevantes que plantean para una gobernanza más global figuran:

- Refinación del concepto de apropiación, en el que incluye más explícitamente a la sociedad civil, parlamentos y gobiernos locales
- Cooperación Sur-Sur, en el que se reconoce esta cooperación basada en el principio de no interferencia en asuntos internos
- Refuerzo del concepto de mutua responsabilidad, en el sentido que sus revisiones deberán complementarse con “datos disponibles sobre los donantes y evidencias independientes creíbles”, además de implicar más activamente a los parlamentos nacionales y la sociedad civil doméstica.
- Vinculación clara entre la apropiación nacional y la reducción de la condicionalidad

- Compromiso inicial de predictibilidad a medio plazo, en cuyo marco los donantes comunicarán a los países socios su planificación de desembolsos previstos para los próximos 3 a 5 años.
- Finalmente y más relevante, la gobernanza global de la ayuda.

El Programa de Acción de Accra 5 adoptado en el Foro de Accra en 2008, afinó los compromisos acordados en París e hizo partícipes a otros actores clave para el desarrollo, como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Además, avanzó un paso más en cuestiones clave, como la previsibilidad de la ayuda a medio plazo, la utilización de los sistemas nacionales, la transparencia, la igualdad de género y la condicionalidad.

Por primera vez, en Accra se reconoció a las Organizaciones Sociales Civiles (OSC) como actores del desarrollo de pleno derecho, aunque aún no tuvieran acceso a la mesa de negociaciones; además, se reconocieron sus esfuerzos por mejorar la calidad de su desempeño. Las OSC se comprometieron a su vez a plasmar estos esfuerzos en una serie de principios y directrices para mejorar su eficacia en la prestación de servicios de cooperación y en su labor de impulso al desarrollo.

El programa de Accra pedía también a donantes y a países socios que mejorasen las condiciones en las que trabajan las OSC para que mejoraran su eficacia sobre el terreno y llegar a un mayor número de personas vulnerables. A pesar del ambicioso programa acordado en París y Accra, tardaron en llegar resultados tangibles. Constatar resultados por parte de los donantes, todavía hoy es complicado, a menudo por falta de voluntad política. Un dato interesante es que se advirtió un mejor desempeño de los países en desarrollo que el de los donantes.

Algunos gobiernos y observadores, entre ellos las OSC, plantearon que el alcance del debate debía ampliarse para incluir también la 'eficacia del desarrollo' y no solo la 'eficacia de la ayuda'. De este modo se podrían incluir las interacciones entre los distintos elementos que conforman la situación de un

determinado país, pero también la inversión extranjera directa, las normativas laboral y comercial, la condonación de la deuda, etc. y poder determinar así si el conjunto de estos elementos y sus interacciones eran realmente un impulso para el progreso.

La eficacia del desarrollo reflejaba mejor el objetivo de ‘coherencia política del desarrollo’, que durante años había sido objeto del debate tanto de donantes como de receptores (Intermon Oxfam).

En el Cuarto y último Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, conocido también por su sigla en inglés HLF4, celebrado en Busan (Corea del Sur) a finales de 2011, estuvo dedicado fundamentalmente a abordar estas cuestiones, así como a hacer balance de los avances realizados en la última década.

Las Organizaciones Sociales (OS), celebraron consultas nacionales y regionales, acordaron una serie de principios comunes y un Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo. En ese momento, algunos partidarios y países socios comenzaron a poner en tela de juicio públicamente si los proveedores de la cooperación estaban realmente dispuestos a cumplir los compromisos adquiridos en París, Accra y Busan.

Así Busan se propuso como el espacio para reactivar el proceso y restablecer la confianza entre todas las partes. A lo largo del IV Foro de Alto Nivel de Busan, se abordaron algunos de estos retos con éxito, y se renovaron los compromisos más relevantes adquiridos por los donantes en París y Accra. La atención se centró en mantener un compromiso político alto y otros compromisos relevantes:

- Se amplió el alcance de las discusiones al otorgar capacidad negociadora a diferentes actores del desarrollo, como proveedores de cooperación del Sur, las OS (representadas por la red *BetterAid*), parlamentarios y el sector privado.
- Se promovieron los motores esenciales del desarrollo, como los derechos humanos, la apropiación democrática de los planes y

las actividades del desarrollo, la igualdad de género y la eficacia de las instituciones.

- Se reconoció que, a pesar de haber propiciado cambios positivos de las políticas y de haber garantizado la rendición de cuentas, los indicadores desarrollados en París debían someterse a revisión.

El mayor logro del Foro de Busan fue la creación de una nueva plataforma para avanzar en el debate sobre la eficacia de la ayuda: la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. Esta nueva plataforma cuenta con el apoyo no solo de la OCDE, sino también de todo el sistema de Naciones Unidas, sobre todo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNFCD).

En el Cuarto Foro de Alto Nivel se propusieron algunas iniciativas fundamentales, y a pesar de que desde entonces unas han avanzado más que otras, no se informa de manera oficial a la Alianza Mundial por lo que su futuro es tan incierto como lo son las expectativas depositadas en la nueva Agenda post 2015.

La importancia de cuestiones como la apropiación, los resultados y la responsabilidad derivó directamente de los principios de París, mientras que las alianzas incluyentes y la transparencia representaron una nueva etapa en el debate sobre CD.

El foro aprobó también la adopción de un enfoque global y ágil, orientado a los países, de manera que la cooperación al desarrollo se vería dirigida por las necesidades y las prioridades de los países en desarrollo, con el respaldo de una estructura global sencilla como la Alianza Mundial, y un marco de seguimiento. Aunque el objetivo de este cambio fue reducir la complicada burocracia internacional, la nueva estructura también permitió a los donantes renegociar su propia rendición de cuentas, pese a que la mayoría de

los países en desarrollo prefirieron mantener el marco de París para seguir impulsando cambios de políticas a largo plazo.

En cuanto a compromisos concretos, la declaración final de Busan supuso un avance en temas de transparencia. Se impulsó la adopción de una normativa común y abierta para la publicación de datos relativos a la ayuda, basándose en la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), entre otros acuerdos. Afirmó que los donantes debían utilizar por defecto los sistemas financieros y administrativos nacionales de los países en desarrollo para aportar la ayuda. Además, obligaba a los países proveedores a utilizar hojas de ruta elaboradas por los respectivos países receptores, para así obtener resultados positivos.

Además, la declaración acogía con satisfacción el reciente acuerdo sobre objetivos en cuanto a construcción de paz y fortalecimiento del Estado en países frágiles y afectados por conflictos, y solicitaba la integración de la igualdad de género en las estrategias nacionales de desarrollo, así como la utilización de datos desagregados por sexo para la elaboración de políticas.

También apoyaba el papel de los parlamentos nacionales y de los gobiernos locales a la hora de garantizar la apropiación democrática mediante la aportación de los recursos necesarios y la elaboración de planes de acción adecuados.

Por último, la declaración confirmaba el compromiso de los gobiernos con la creación de un entorno que facilitara la labor de las OSC como actores independientes del desarrollo, y de conformidad con los acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

En cambio, apenas se avanzó en otros temas como la reducción de la carga que supone para los receptores de ayuda su falta de previsibilidad a medio plazo, o la proliferación de los canales de ayuda. No se adoptaron nuevas medidas en relación a la utilización de ayuda ‘no condicionada’, más allá del compromiso de hacerlo, aunque sin ningún plazo concreto.

Hay dos aspectos cruciales que no pudieron resolverse: la gobernanza de la nueva Alianza Mundial y la creación de un marco específico para realizar el seguimiento de los compromisos de Busan.

Se fijó la fecha de junio de 2012 como límite para debatir estas cuestiones; las negociaciones al respecto comenzaron poco después de Busan, bajo el liderazgo de la OCDE. Se identificaron cuatro funciones básicas de la Alianza Mundial:

1. Mantener y fortalecer el impulso político para lograr una cooperación al desarrollo más eficaz
2. Garantizar la rendición de cuentas y la responsabilidad de poner en práctica y cumplir los compromisos de Busan
3. Facilitar el intercambio de conocimientos y compartir los conocimientos y experiencias adquiridos
4. Apoyar a los países en la puesta en marcha de los compromisos de Busan en el ámbito nacional.

Con el fin de garantizar una gestión ágil de estas funciones, los negociadores acordaron que la Alianza Mundial contaría con el apoyo de un Comité permanente integrado por 18 representantes. Tres de ellos ocuparían la presidencia adjunta, en representación de los gobiernos de países proveedores de cooperación, de proveedores que son a la vez receptores (principalmente proveedores del Sur) y de países receptores. Con la idea de favorecer la diversidad, las OSC tendrían también un representante que formaría parte de este Comité, junto con donantes, países en desarrollo, parlamentarios y el sector privado. Esta decisión es un paso histórico que confirmó la inclusión de los actores no gubernamentales como miembros de la alianza en igualdad de condiciones, tal y como ya se había adelantado en Busan (Intermon Oxfam, 2015).

La elaboración de un marco global de seguimiento no fue tarea fácil, pero se logró acordar una relación de diez indicadores para medir los avances alcanzados a través de marcos orientados a resultados:

- La existencia de un entorno favorable para las OSC
- El papel del sector privado en el desarrollo
- La transparencia
- La previsibilidad de la ayuda
- El control parlamentario a los presupuestos de ayuda
- La responsabilidad mutua
- La igualdad de género
- La calidad
- La utilización de los sistemas nacionales
- La ayuda no condicionada.

Cada una de estas áreas tenía asociados objetivos concretos cuyo seguimiento debería ser continuo, a través de la elaboración de informes de manera periódica y de una evaluación más exhaustiva prevista para finales de 2015, de modo que coincidiera en el tiempo con las negociaciones internacionales sobre el futuro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El cuadro siguiente resume los principales compromisos adoptados en el Cuarto Foro de Alto Nivel, medidos por estos nuevos indicadores.

Tabla 8. Compromisos del IV Foro de Calidad de Busan. Fuente: Intermón Oxfam 2015

Compromiso	Indicador
La cooperación al desarrollo se orientará a <i>resultados</i> que respondan a las prioridades de los países en desarrollo	Grado en que los proveedores de cooperación utilizan los marcos de resultados de los países (criterios concretos aún por desarrollar)
La <i>sociedad civil</i> actuará en un entorno que potencie su participación y su aportación al desarrollo	Índice de entorno favorable
Participación y aportación del <i>sector privado</i> al desarrollo	La forma de medir este compromiso, está todavía por determinar
<i>Transparencia</i> : la información sobre la cooperación al desarrollo se pondrá	Medir el grado de cumplimiento de la norma por parte de los proveedores de

a disposición pública	cooperación
La cooperación al desarrollo se hará más <i>previsible</i>	Anual: proporción de ayuda desembolsada durante el ejercicio fiscal previsto por los donantes; A medio plazo: porcentaje de la ayuda cubierta por planes de gasto a futuro aportados a nivel de país
La ayuda se incluirá en presupuestos que serán sometidos a <i>control parlamentario</i>	Porcentaje de ayuda asignada que se incluye en los presupuestos anuales aprobados por los parlamentos de los países en desarrollo.
La <i>responsabilidad mutua</i> entre los actores de cooperación al desarrollo se potenciará mediante evaluaciones incluyentes	Porcentaje de países que realizan evaluaciones conjuntas incluyentes de los avances logrados en la implementación de los compromisos adoptados
La <i>igualdad de género</i> y el empoderamiento de la mujer se incorporarán en los planes de desarrollo	Porcentaje de países con sistemas que realizan asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y seguimiento de las mismas.
Instituciones eficaces: se potenciarán y utilizarán los <i>sistemas de los países en desarrollo</i>	(a) Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) de los países en desarrollo (b) Utilización de los sistemas de GFP y de adquisiciones de los países
La ayuda <i>no estará condicionada</i>	Porcentaje de ayuda totalmente libre de condiciones

En diciembre de 2012 se realizó en Nairobi (Kenia) La nueva Alianza de Organizaciones Sociales de Cooperación (OSC) para la Eficacia del Desarrollo. Esta plataforma estuvo formada y abierta a OSC de todo el mundo, comprometidas con la eficacia del desarrollo, en concreto en el marco del IV Foro de alto Nivel (FAN IV) y la Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (DAB)³. En este foro se abordó la Necesidad de un enfoque nuevo para el desarrollo, en el contexto actual. Las OSC presentes en Nairobi, coincidieron en que para avanzar en los procesos de Calidad del Desarrollo, resulta necesario reenfocar el marco de actuación en el contexto mundial.

³ Consultado en: http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Declaracion_de_Nairobi

1. Globalización sin control y crecimiento económico basado en la obtención de beneficios, en detrimento de los más pobres
2. Medición del Desarrollo, en función del crecimiento económico
3. Participación Activa de las OSC en los Foros y Plataformas Internacionales de Desarrollo
4. Mayor relevancia en las decisiones de actores sociales y destinatarios de la ayuda
5. Mayor espacio formal de participación de la sociedad civil
6. Aumento de la necesidad de Rendición de Cuentas, de los países del Sur en el proceso evolución en el proceso.

La globalización sin control y el crecimiento económico basado en la obtención de beneficios, resulta una tragedia para las personas más pobres y para el planeta; donde se han exacerbado las desigualdades a todos los niveles, dentro y entre las regiones, países y comunidades, entre hombres y mujeres, generando múltiples crisis alimentarias, de combustibles, financieras y climáticas que todavía hoy están por resolver.

En este momento, existe un consenso claro sobre el hecho de que el crecimiento económico no se traduce en un desarrollo humano; por lo que es necesario un liderazgo mundial y nacional, además del compromiso para adoptar enfoques justos y alternativos de desarrollo. Sin embargo, los presupuestos de ayuda están en declive. En muchos lugares se acallan las voces de la sociedad civil, las declaraciones políticas se quedan en meras promesas vacías sin compromisos concretos y sin que se asuman responsabilidades por los derechos y necesidades de la mayor parte de la población mundial.

Las OSC en tanto que actores independientes del desarrollo por derecho propio, llevan años promocionando estas alternativas sostenibles y un enfoque para el desarrollo basado en los derechos. Ya desde el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN III), las OSC reclaman que los derechos humanos, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, el

trabajo decente, el desarrollo sostenible y la apropiación democrática, constituyan el núcleo de las conclusiones de cualquier FAN que se celebre en el futuro.

Según el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon en el informe de los ODM 2015 de Naciones Unidas, las experiencias y las pruebas de los esfuerzos para alcanzar los ODM, han demostrado un acercamiento a la consecución de éstos, a pesar de la necesidad de plantear una nueva agenda para lograr mayores progresos a largo plazo hacia un mundo más sostenible y equitativo.

“Las experiencias y las pruebas de los esfuerzos para alcanzar los ODM han demostrado que sabemos qué hacer. Pero para lograr mayores progresos necesitaremos una voluntad política inquebrantable y un esfuerzo colectivo a largo plazo. Tenemos que enfrentar las raíces de las causas y hacer más por integrar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible [...] La emergente agenda para el desarrollo después de 2015, que incluirá un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible, pugna por reflejar estas lecciones, construir sobre la base de nuestros éxitos, y encaminar juntos y firmemente a todos los países hacia un mundo más próspero, sostenible y equitativo”
(Ban Ki-moon, ONU, 2015).

En 2015, resulta obvio que no se han alcanzado los principios de Calidad propuestos en la Declaración de París. Si nos acercásemos remotamente a los compromisos que a nivel nacional nos marcamos, la gestión de la AOD sería absolutamente distinta; sobre todo si recordamos que los recortes a partir de 2011 han ido *in crescendo* con un efecto directo en el incumplimiento de nuestros compromisos, y con déficits en la gestión de la AOD.

4.2 Agenda Post 2015

La sociedad civil percibe con cierta preocupación la presencia del sector privado y el crecimiento como motores de desarrollo. El FAN sólo se refirió a los derechos humanos como base del desarrollo y abordó someramente y de forma instrumental los derechos de las mujeres, la sostenibilidad ambiental y la agenda de trabajo decente.

Ante el incumplimiento de los ODM, y la necesidad de establecer una nueva agenda post 2015, el 23 de abril del mismo año, representantes de las OSC, se reunieron en Nueva York en la sede de las Naciones Unidas, para expresar su preocupación por las fuertes tendencias a externalizar las responsabilidades del gobierno al sector empresarial.

Paul Quintos, portavoz de la Alianza de OSC, mantuvo que la financiación privada, siempre es con fines de lucro y tiende a invertir con horizontes a corto plazo, por lo que resulta incompatible con la prestación equitativa de los bienes públicos y servicios sociales.

Las siguientes sesiones de consulta estaban previstas para Marzo de 2015, para la redacción de las propuestas de la Agenda Post 2015. Varela de Ugarte (2007:15) define calidad como

“La propiedad o conjunto de propiedades que permiten diferenciar una intervención de desarrollo respecto de otra en términos de satisfacción de la demanda [...] Los destinatarios serían las personas que demandan cambio social, y la satisfacción de la demanda sería la satisfacción de los deseos y aspiraciones de desarrollo de esta población meta”.

De esto se desprende que la mejora de la calidad en las intervenciones, dependa del grado en el que mejoran las propiedades básicas (pertinencia, impacto, sostenibilidad) de las intervenciones para que satisfagan de la forma más adecuada el desarrollo humano esperado por la población receptora. Lo establecido, supone grandes implicaciones en las intervenciones porque pone de manifiesto la relevancia de la participación de la población meta y de los

aspectos socioculturales. Mantiene una gran repercusión sobre el diseño de las acciones y la comprensión de la intervención como proceso que debe adaptarse a los cambios del entorno. En este sentido, la calidad de una intervención, se mide tanto en el diseño como en el grado de satisfacción de la demanda.

En el diseño, porque entre otras herramientas del campo del desarrollo, desde su creación en los años 60 utiliza el Enfoque del Marco Lógico (EML) como herramienta que pretende mejorar la calidad de los proyectos en su fase de diseño. Es una metodología utilizada en distintos ámbitos y organizaciones donantes, receptoras y multilaterales.

Respecto al grado de satisfacción de la demanda o como otros autores denominan, ‘valoración objetiva de la calidad’, existen una serie de propiedades aceptada por gran parte de la bibliografía sobre la evaluación de proyectos y programas ⁴ como son: la Pertinencia, Eficiencia, Eficacia, Impacto y Sostenibilidad.

Siguiendo la evolución y aplicación del concepto de calidad, cabría diferenciar entre lo que se denomina calidad objetiva o normativa y calidad subjetiva o percibida. La primera propone que la calidad se define por la norma como requisito para ser valorada como tal, mientras que la calidad percibida, es la calidad tal y como la percibe la persona destinataria o afectada. Ambas deben coincidir, si se ha producido un diseño adecuado, estableciendo previamente las consultas pertinentes con los usuarios. (Berzosa y otros, 2003). La intervención, resultará más eficaz si tiene en cuenta la satisfacción de las necesidades y expectativas de todos los destinatarios de la manera más equilibrada posible.

Las propiedades de la calidad son aquellas que se han detallado como las categorías más ampliamente aceptadas en las evaluaciones de proyectos y programas (como valoración objetiva de los resultados) y finalmente los valores de calidad los que se han recuperado para la participación y apropiación del destinatario, teniendo en cuenta las valoraciones sobre la

⁴ Propiedades llamadas en contextos evaluativos: Términos de Referencia (TdR)

calidad de los beneficios del desarrollo que guían las relaciones establecidas, esto último supone una valoración subjetiva del desarrollo.

4.3 El debate sobre la calidad en la cooperación internacional

La CALIDAD suscita preocupación en la programación de la ayuda tanto a nivel macro como en la planificación de proyectos micro. En este último aspecto, dentro de los instrumentos de cooperación, adquieren relevancia las técnicas de formulación y gestión de proyectos de desarrollo.

La planificación del desarrollo a través de programas y proyectos evidencia en parte el interés racional por la calidad de los procedimientos para el logro de los resultados. Para muchos de los actores del desarrollo, entre los que figuran las ONGD, las agencias y las organizaciones internacionales, la metodología por excelencia adoptada fue el Enfoque del Marco Lógico (EML), ya comentado entre las herramientas e instrumentos utilizados en CD.

Esta herramienta fue creada en 1969 por la consultora *Practical Concept Inc.*, concretamente por Leo Rossenberg y Lawrence Posner para la USAID (Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos) con el objetivo de mejorar la calidad de inversiones sociales, superando los tres problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo: planificación demasiado imprecisa de los proyectos (hasta entonces en los proyectos sociales había una ausencia de una imagen clara de los objetivos y metas), responsabilidad gerencial ambigua y evaluación excesivamente controversial en los proyectos (ausencia de metas claras y a menudo frecuentes desacuerdos acerca de lo que busca un proyecto) (Crespo, 2009).

EL EML permite un diseño que satisface tres requerimientos fundamentales de calidad en un proyecto de desarrollo: coherencia, viabilidad y evaluabilidad. Su creciente popularidad como herramienta entre grandes agencias, se debe al no menos importante hecho de constituir la principal técnica no cuantitativa de análisis científico en el campo de la política del

desarrollo. Sin necesidad de sofisticados métodos matemáticos introduce rigor científico en la formulación de proyectos sociales, uniendo el lenguaje técnico entre los actores de la ayuda, además ‘facilita el entendimiento común y una mejor comunicación ente los que toman las decisiones’ (UCM y otros, 2004).

También es cierto que presenta limitaciones como su alto grado de racionalidad, y el supuesto de que se puede programar en base a objetivos y previendo el resultado esperado siguiendo una controlada y racionalizada metodología que combina insumos, actividades y tareas. Reconociendo así sus limitaciones a la hora de comprender el alcance que puede tener dicha intervención en la red de relaciones sociales que implica el proyecto en la práctica, es decir en el análisis más cualitativo.

Hablar de calidad dentro de CD, implica hablar de la calidad en los procesos. Calidad en sentido normativo, se define por un conjunto de principios y normas adoptado por un grupo de agentes que se consideran válidos dentro de este ámbito. Este conjunto normativo, es el que se recoge en la agenda de París 2005. En un nivel de mayor abstracción, en la práctica del desarrollo las implicaciones de esta agenda mantienen la consideración del desarrollo como una visión centrada en las personas, con sus consiguientes implicaciones prácticas:

4.4 Cultura, elemento clave en la Calidad del Desarrollo

En el Seminario Internacional ‘Cultura y Desarrollo’ de Girona (4 y 5 de mayo 2010) se firmó la necesidad de potenciar el papel de las políticas culturales locales como vectores de desarrollo sostenible, en la línea de lo que representan la Agenda 21 de la cultura que responde a la visión cultural como ‘cuarto pilar’ del DESARROLLO. Igualmente se identificaron algunas necesidades que deberían ser abordadas para mejorar la eficacia de las políticas de diversidad cultural y de desarrollo.

Los sectores políticos a nivel nacional y descentralizado en los últimos años han comenzado a percibir y reconocer el papel que juega la cultura, de ahí

la importancia de su incorporación en los foros de Alto Nivel de Calidad en la gestión de la ayuda, incidiendo tanto en las decisiones políticas como en las iniciativas económicas. Sin duda las reformas sociales tienen muchas más posibilidades de avanzar con éxito si al mismo tiempo se tiene en cuenta la perspectiva cultural, sin embargo los fondos destinados a su impulso y en general las políticas de desarrollo no son consecuentes con las propuestas.

En la necesaria búsqueda de mayor cohesión social, la cultura es un factor determinante a la hora de encontrar los equilibrios necesarios entre tradición y modernidad, pasado y futuro, identidad y globalización. Por ello las políticas públicas en cultura se entrelazan con la cohesión social y las políticas sociales inclusivas, al poner su énfasis en la participación activa, crítica, democrática y pluralista.

La cultura de ninguna manera se debería percibir como algo único u homogéneo, ni tampoco en términos de tradición; sino como un proceso existente y a menudo negociado, en numerosas experiencias que no deberían confundirse en una sola.

Así los discursos de las personas tienen una naturaleza social, y cada grupo de población tiene su propia percepción del discurso; por tanto el concepto tradicional de 'cultura' tal vez debiera sustituirse por otro que diferencie los cosmopolitismos universales a los que estamos acostumbrados cuando manejamos el término cultura, especialmente en un contexto donde tratamos el DESARROLLO de los pueblos y sus gentes.

Todas las realidades de los países y regiones empobrecidas, deberían ser abordadas en su contexto específico y culturalmente definido, fuera del cual no es posible valorar o juzgar diplomáticamente, su realidad. Conviene insistir en que cada sociedad, mantiene su propia 'verdad' y su propio discurso.

La dimensión cultural debe ser un elemento absolutamente transversal en la práctica de la cooperación al desarrollo, evitando que se diluya en planteamientos conceptuales, es necesario dirigirse hacia una transversalidad que se base en el reconocimiento explícito del papel que juega la cultura,

afirmando su papel como una prioridad sectorial de las estrategias de desarrollo.

4.5 Implicaciones prácticas de los principios de calidad

Teniendo en cuenta los principios de la Declaración de París, se advierte que la calidad en una intervención de desarrollo dependerá de la capacidad de que dicha acción consiga ser sostenible en el tiempo y en los logros obtenidos. Por ello, el factor humano, relacional y la incorporación del factor cultural en los procesos de desarrollo, se plantean como una condición sine qua non para dotar de la calidad mínima necesaria en los procesos.

En aras de aportar elementos útiles para el proceso de revisión de los ODM, así como en general para todos los actores que trabajan en la cooperación al desarrollo, tanto en los países socios, como de los donantes, organizaciones internacionales y el conjunto de la sociedad civil, cabe tener en cuenta las siguientes reflexiones:

Los actores de la cooperación debieran dar a conocer y compartir las buenas prácticas para integrar mejor la cultura en las políticas de desarrollo; así como valorar y aprovechar las iniciativas de integración de la cultura en las estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza ya existentes.

Como ya se ha comentado en alguno de los puntos anteriores, en los últimos quince años el concepto de DESARROLLO ha sufrido variaciones en el marco del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, con el objetivo final de entender dicho concepto como derecho humano, que tiene como componente crucial la participación tanto en su consecución como en los beneficios que se logren en cada etapa o fase, dando lugar entre sus instrumentos, a la CD.

Esto implica y afecta de manera importante a los instrumentos de la cooperación para el desarrollo, en todos y para todos los actores, y a todo lo que potencia la dimensión humana y la sostenibilidad. Por lo tanto el concepto de DESARROLLO HUMANO se puede aplicar a todas las personas del mundo, pues

hace referencia a la multidimensionalidad de opciones de las personas para su desarrollo, y no sólo a sus necesidades básicas, como ocurría en etapas anteriores.

En este sentido, y coincidiendo con el no cumplimiento de los ODM, se configura una ‘nueva agenda del desarrollo’, una Agenda Post 2015 y el nuevo reto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – 2030 en el marco de la globalización. Dinámica de la que se deriva una serie de efectos, en algunos casos contradictorios, que tiene efectos psicológicos porque favorece la toma de conciencia individual y colectiva sobre la percepción del mundo y sus necesidades. Supone una expansión de valores, principios, usos y costumbres que refuerzan los protagonismos de nuevos actores a niveles transnacionales.

No se puede confirmar que el aumento del monto de la AOD en la primera década del año dos mil, se deba directamente a los ODM, pero sí decir que ha favorecido una dinámica de mayor compromiso entre los donantes con la cooperación internacional; si bien su disminución a partir del año 2008 también ha incidido, por lo menos en lo que a España respecta, en el distanciamiento del cumplimiento de dichos objetivos.

Resulta absolutamente necesario un aumento y mejora de la calidad de los procedimientos, políticas e instrumentos, así como de las relaciones internacionales que definen la práctica de la cooperación internacional. Siendo éste un tema tratado de manera sucesiva por los donantes en foros como Roma 2003(I FAN), París 2005 (II FAN), Accra 2008(III FAN) o Busan 2011 (IV FAN), en los que la armonización, alineamiento y coordinación de la ayuda ocuparon gran parte de la agenda.

4.6 La cooperación al desarrollo en España: calidad y coherencia

Hasta principios de los años 80, los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) aprobados en 1976, fueron el único instrumento de cooperación utilizado en España. No se pueden aceptar estos créditos como herramienta idónea en materia de cooperación, pues aunque pilar de arranque, estos créditos

preferenciales los otorgaban los países en desarrollo como ayuda ligada, es decir bajo el compromiso de utilizarse en la compra de bienes y servicios, en nuestro caso, españoles. Por tanto resultan una estrategia de la política exterior española para reforzar su presencia en los países destinatarios y fomentar la venta de productos nacionales (Martínez Osés, 2014).

Hacia 1987, el Gobierno aprueba lo que denominamos en cooperación las Líneas Directrices de la política española de cooperación al desarrollo, cuyos principios inspiran la cooperación española; éstas orientan la ayuda a la satisfacción de las prioridades humanas básicas de la población; al crecimiento auto-sostenido; potenciación de las relaciones exteriores de España y fomento y expansión de la cultura hispánica. Para ello utiliza preferentemente personal, bienes y equipos españoles, impulsando el equilibrio entre las acciones multilaterales y bilaterales y el diálogo Norte-Sur; con el objetivo de dotar del 0,7% del PIB (Producto Interior Bruto) a la ayuda al desarrollo y compromiso de aproximarse a la media de los recursos que destinan los países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) (Gómez Gil, 1996:18).

En 1985 se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), vinculada al Ministerio de Asuntos Exteriores y tres años más tarde la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Ambos organismos fueron creados explícitamente para la gestión de la infraestructura administrativa y canales de gestión en materia de Cooperación al Desarrollo. Siguiendo la línea estatal, la creación en 1998 de la Ley 23/1998 de Cooperación que es la que articula la política de cooperación y pretende adaptarla a los retos de cooperación del momento significó uno de los avances más importantes en esta materia.

La propia Ley mantiene que el alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado, donde es posible alcanzar la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes administraciones públicas y los diferentes actores de la

cooperación; capaz de asegurar y garantizar la mayor eficacia y coherencia del propio programa de ayuda.

Aunque la Coordinadora de ONGDs manifestó en su momento las aportaciones positivas de esta ley a la regularización del sector, tanto a nivel político como jurídico, no obvia que hace referencia a esta ley como una herramienta para la promoción de la economía española, donde el sector empresarial sobre todo en los últimos tiempos va adquiriendo una relevancia mayor en la Cooperación al Desarrollo, inclusive por encima de los agentes sociales. Lo que no asegura que las iniciativas recogidas en esta ley beneficien a las poblaciones con mayores necesidades (CONGDE, 2015).

4.6.1 La AOD en España,

Podemos repensar de nuevo en términos de Calidad en CD en nuestro país, cuando más allá de los recortes y desmantelamiento de la AOD, incorporamos los criterios que debieran estar siempre presente de manera transversal en todas las acciones: fortalecimiento de las instituciones, gestión orientada hacia resultados, transparencia, sistema de información eficaz y una estabilidad presupuestaria en la gestión que en definitiva contribuyen al mantenimiento de condiciones importantes en lo que a Calidad en el Desarrollo se refiere.

Uno de los compromisos sobre la calidad de la ayuda en España, pasa por el avance hacia el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París y no tanto respecto a la cantidad de AOD, que sin duda resulta muy relevante, pero no determinante como los indicadores en su análisis cualitativo.

A pesar de haber mostrado ciertos avances, el reto hasta 2010 según la tabla siguiente sigue siendo muy amplio y si lo extendiésemos hasta 2015, punto en el que nos encontramos, los resultados son bastante descorazonadores, pues con una amplia reducción de la AOD y un descenso en el gasto previsto estos indicadores en la actualidad mostrarían un déficit importante respecto a la gestión de la calidad en los procesos.

Un elemento más de calidad a tener en cuenta reside en el empleo eficiente de los recursos, donde éstos alineen los fines con los instrumentos que mejor los pueden lograr y la coordinación de los agentes implicados (Larrú, 2013:62).

Este autor, plantea diez indicadores de calidad de la AOD y su evolución hasta 2010, si bien habría que tener en cuenta el periodo siguiente hasta la actualidad, donde sin duda España se distancia significativamente de los objetivos propuestos en cada uno de los indicadores. En las tres últimas filas de la siguiente tabla se advierte un empeoramiento respecto al año 2005. Del 2008 hacia delante, todos los indicadores empeoran, por recortes de la AOD y gasto público para la gestión del Desarrollo, con una incidencia directa sobre los indicadores de calidad.

Tabla 9. Procesos en los Indicadores de Calidad de la AOD. Fuente: (Larrú, 2013:63)

Indicador	Línea de base (2005)	Proceso en (2007)	Meta 2010
Coordinación de la cooperación técnica	10%	46%	50%
Uso de los sistemas de gestión financiera de los socios-receptores	16%	51%	Reducción en 2/3 de la AOD que no usa el sistema local
Uso de los procedimientos de los socios-receptores	14%	55%	
Que la ayuda sea más predecible	25%	36%	63%
Minoración de la ayuda ligada	30%	3%	Máx. 30%
Aumentar las misiones conjuntas entre donantes	8%	23%	40%
Compartir el trabajo analítico entre los socios	12%	42%	66%

% AOD programática	39%	26%	66%
Alineamiento con las prioridades nacionales de los socios (Ayuda dentro del sistema presupuestario nacional)	41%	26%	85%
Evitar la implantación de estructuras paralelas (nº de procedimientos)	66 (11 países)	70 (24 países)	22

Es previsible que no aumenten la AOD, ni los presupuestos centralizados o descentralizados en nuestro país, así como tampoco parece que se vaya a retomar la importancia del Pacto de Estado contra la Pobreza. En cualquier caso, la Declaración de París y los retos no cumplidos de 2015, están encima de la mesa, esperando compromisos políticos reales y no propuestas demagógicas.

España, tras el IV Foro de Alto Nivel de Busan propuso varios aspectos a mejorar desde una perspectiva propia:

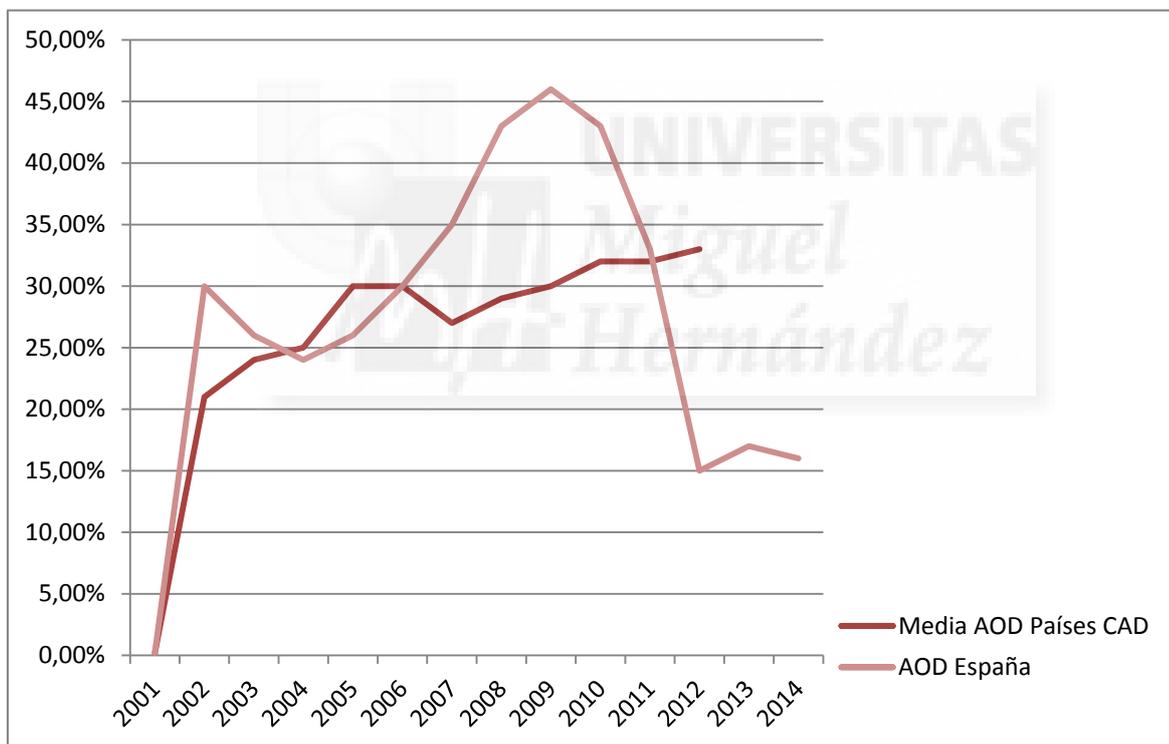
- La necesidad de avance en el sistema de gestión de resultados
- La mejora del seguimiento y evaluación de las principales herramientas como el Plan Director
- Retroalimentación entre los agentes involucrados en la gestión de la cooperación en el panorama nacional.
- La armonización de la cooperación descentralizada
- La mejora de la articulación de estrategias sectoriales y geográficas

Además de los citados cabe señalar la necesidad de reforma de la propia Agencia de Cooperación (AECID) y la implantación de un sistema de carrera profesional con intercambios entre sede y terreno, dotando tal y como apuntan algunos autores (Larrú, 2013), de personal cualificado a las oficinas técnicas de cooperación (OTC) y a la propia agencia.

Siguiendo las recomendaciones para la mejora de la calidad respecto a la gestión de la AOD cabe señalar la necesidad de incorporar un indicador de resultado del objetivo específico en todas las acciones financiadas y su seguimiento a medio plazo, así como su evaluación y publicación del plan de mejora anual de las principales intervenciones realizadas en cada país.

Se busca priorizar criterios técnicos, con una rendición de cuentas transparente y honesta en el panorama político, donde se definan de manera clara las responsabilidades y cometidos de cada agencia y oficina implicada en el proceso y gestión del desarrollo.

Gráfico 1. Evolución AOD en España 2001 - 2014. Fuente: Elaboración propia a partir de la SECIPI (2014).



Según se observa en el gráfico anterior, el Informe de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica (SECIPI) sobre la AOD, mantiene que en España la AOD en 2014 se acerca al 0,17% de la RNB, lo implica aproximadamente unos 234 millones menos que en 2013, colocando a España al mismo nivel que se encontraba en 1990, cuando todavía era un donante novel muy por detrás de sus homólogos europeos.

4.6.1.1 IV Plan Director: Unificación vs fragmentación de la Agencia Española

La Cooperación Española articula sus Planes Directores, desde los que se establecen objetivos y prioridades sectoriales y geográficas de la política de cooperación. En 2001, estos planes se constituyen con documentos básicos, y es en 2005 en el II Plan Director cuando por primera vez se aborda el concepto de CD. Hasta la elaboración del III Plan Director (2009-2012), se recoge la importancia de orientar las directrices hacia el Desarrollo Humano, sobre otros objetivos de la política exterior como la agenda económica, de seguridad, migratoria, etc.

En el último IV Plan Director (2013-2016), la línea doctrinal ha cambiado de rumbo, propone la CD como principio destinado a generar sinergias en las políticas públicas para mejorar la eficacia de la ayuda, lo que dista del principio vigente hasta el anterior plan, en el que la comprensión de la CD como la integración de la perspectiva de desarrollo humano en la acción pública, era la prioridad.

Esta nueva línea propuesta, supone una restricción sustancial en el trabajo por el desarrollo, pues parece centrarse en la búsqueda de sinergias políticas, obviando la necesidad de cuestionar las propias políticas a partir de los principios de desarrollo.

En este IV Plan, se menciona en diferentes ocasiones el término Intereses Españoles, y de nuevo encontramos que no aparecen como prioritarios los objetivos propuestos, centrados en el Desarrollo Humano de las personas. De hecho, este marco director se plantea sin incorporar las lecciones aprendidas en etapas anteriores. Proponen una serie de mecanismos aislados que no responden a un diseño enfocado a la promoción de la CD, entendida como el Desarrollo Humano. Otra de las carencias de este IV Plan, es su incapacidad para definir equipos o unidades especializadas en CD, ya que se delega la responsabilidad en técnicos que se ocupan de otros departamentos y mantienen otras funciones.

En el último Plan Director, todavía vigente, la Cooperación Española propone mejorar el impacto que tiene la Ayuda, siguiendo las recomendaciones de los foros de alto nivel e intentando reducir la fragmentación de los programas. La Cooperación Española, entiende que al limitar las líneas de actuación, se percibirán beneficios en general para el país receptor.

El documento se inspira en donantes como Francia para establecer alianzas con zonas que estratégicamente tienen intereses comunes, de manera que la cooperación se centra en intereses concretos, más allá de las necesidades del receptor. Un ejemplo claro se observa en la cooperación que mantiene Alemania con Brasil, entendiendo ésta última como una potencia en expansión, sobre todo económica.

Para unificar y concentrar la ayuda, este plan propone limitar el número de países de intervención, así se evita la dispersión que se observaba en los planes anteriores (AECID, 2014). Este tipo de restricciones tanto en los países de destino de la ayuda, como respecto a áreas sectoriales y otros criterios más específicos, ponen al descubierto otros intereses más allá de los que competen a la ayuda al Desarrollo.

En el documento se recoge entre las nuevas propuestas, el impulso de la inversión extranjera directa e incentivos significativos a las empresas, para potenciar la responsabilidad social (no sabemos si corporativa, empresaria o social). En realidad da más la sensación de que se pretende disfrazar la AOD, para centrarse en una manipulación del mercado, utilizando sus intereses geoestratégicos vestidos de 'Ayuda al Desarrollo'.

Teniendo en cuenta algunos cambios respecto a planes anteriores, se observa un importante protagonismo de estos nuevos actores, como el empresarial y las fundaciones privadas. Actores cuyo protagonismo no se mostraba relevante en el panorama de la cooperación hasta ahora; y a los que sin embargo se les otorga un papel importante como valor añadido en las relaciones entre actores y sectores del Desarrollo.

En este nuevo Plan, los cambios propuestos se realizan con un lenguaje un tanto empobrecido, cuyos vagos conceptos y compromisos tal vez demasiado genéricos, van perdiendo progresivamente su significado. Así conceptos como sostenible, inclusivo, participación o coordinación se borran y pierden fuerza para dejar paso a nuevos conceptos como intereses estratégico, que advierten más sobre las nuevas tendencias de la Agencia que de las necesidades de Desarrollo de las personas y los pueblos.

El papel que en planes anteriores asumía el receptor de la ayuda, se desdibuja para dar casi un absoluto protagonismo a las consideraciones de los donantes. Las necesidades de desarrollo, acciones de apropiación etc., las determinará el emisor de la Ayuda, dejando abierta la pregunta de si esto tiene algún efecto sobre el Desarrollo del destinatario. Lo que debería acercarse a las propuestas de los foros de alto nivel sobre la calidad de la Ayuda, en este caso, parece una práctica más bien contrapuesta.

4.6.1.2 Gestión orientada a los resultados

Una de las acciones que pretende ser un avance es la evaluación orientada a los resultados. Esto sería ideal si se produjera una adecuada evaluación de los logros conseguidos y se aprende de los errores cometidos. Sería ideal en la medida que las políticas se tornaran más eficaces y eficientes. A este respecto, llama la atención la necesidad de mantener evaluaciones intermedias, reducciones de cuentas y marcos presupuestarios. ¿Cómo se puede plantear una gestión orientada a resultados cuando éstos no pueden ser o saberse eficaces sin una/s evaluación adecuada?

En el IV Plan Director, se advierte una contradicción respecto a que busca la autonomía de los receptores y la sostenibilidad de los programas, cuando por un lado el papel que tenía el receptor en la toma de decisiones pasa al donante, y por otro lado la sostenibilidad de los programas no parecen poder mantenerse, pues la mayoría se plantean en el corto o medio plazo, realizando ajustes que dejan en entredicho la sostenibilidad de esos programas.

La introducción de la ‘Gestión del Conocimiento’, ‘Cultura de Aprendizaje’, Rendición de Cuentas, Innovación y Transparencia, se proponen como innovadoras y modernizadoras dentro del marco del nuevo Plan. Los diferentes perfiles de las ONGDs y su diversidad se mantienen en consideración en el documento, obteniendo como resultado un valor inestimable para definir mecanismos de participación, instrumentos y el rol que éstas juegan en el panorama del Desarrollo, sin embargo, se plantea precisar también el papel que representa el sector privado y empresarial en este ámbito.

4.6.1.3 Variables de Actuación

Respecto a lo que se refiere al Desarrollo Sostenible que integra la variable ambiental de forma transversal en todas las actuaciones y ámbitos parece que mantiene poco peso específico. El enfoque de crecimiento económico que se recoge en el documento parece ser prioritario. Se contradice y resulta incompatible con la sostenibilidad ambiental. Mantener los compromisos internacionales en el ámbito del desarrollo sostenible no es viable, basta con advertir que éstos no se han cumplido. Por tanto, lo referente al Desarrollo Sostenible, tiene más forma de coletilla demagógica que otra cosa.

La variable de enfoque de género se mantiene presente, sin embargo la lucha de la discriminación de la mujer a través de la consolidación de procesos democráticos y Estado de Derecho pierden peso, cuando no se tienen en cuenta específicamente las características sociales, culturales y políticas de los países receptores y el papel limitado de éstos últimos en los procesos de gestión de la Ayuda.

En el actual Plan Director, se presta especial atención al aprovechamiento económico, por lo que los activos vinculados al patrimonio ecológico y cultural parecen tener un papel importante. Se ha de tener en cuenta la rentabilidad económica que de su explotación y desarrollo se pueda desprender (desarrollo de transporte, infraestructuras y accesibilidad), esperando parezca que atienden de manera prioritaria la vulnerabilidad social y

pobreza de los receptores. Sin embargo los motivos reales de esta propuesta de desarrollo se advierten disfrazados, siempre vinculados al desarrollo económico y empresarial de los programas y estrategias.

En el actual Plan Director, parecen primar los intereses del mercado internacional frente a las necesidades de la población destinataria. El documento, parece apostar más por la mercantilización globalizada de hasta el último rincón de entre los países denominados ‘empobrecidos’ y los intereses del mercado internacional español.

4.6.1.4 La (in)coherencia de la política para el desarrollo en España

Respecto a la coherencia de las políticas de desarrollo en España, es importante señalar las políticas de austeridad que actualmente se están llevando a cabo. Desde el comienzo de 2010 se acentúan progresivamente en cada ejercicio, hasta llegar incluso a niveles de hace 25 años. Actualmente mantienen un presupuesto de 0, 17% (2015), lo que afecta de manera directa a las políticas de Cooperación al Desarrollo (CD) de nuestro país.

Al adentrarnos en el análisis de la CD, cabe preguntarse si sus políticas se dirigen al aumento del bienestar de las personas o por el contrario hacia programas que restringen el desarrollo de los derechos y libertades. Sobre todo, en estos últimos tiempos en los que se produce un sistemático proceso de recortes de derechos de los ciudadanos, no sólo en materia de Desarrollo, sino en el ámbito de la Educación, la Sanidad, Pensiones, etc.

Lo que el anterior presidente Zapatero comenzó a llamar políticas de austeridad, a partir de 2010 y ‘justificó políticamente’ bajo el amparo de la reforma del artículo 135 de la Constitución, en donde se establece que se debe dar prioridad al pago de la deuda sobre cualquier otra consideración social, ha supuesto un ‘antes’ y un ‘después’ en la gestión de los presupuestos generales del Estado (PGE); con especial incidencia respecto a la AOD. La continuación de estas políticas, cuyo relevo asumió su legatario, Mariano Rajoy en 2012, ha llevado esta situación a extremos de precariedad en materia social, y grandes déficits en lo referente a la CD.

Ante las políticas de ajuste, los principales recortes que el país ha enfrentado incluyen la congelación y reducción de sueldo de funcionarios y empleados públicos, reducción en más de 100.000 millones de euros a los presupuestos de salud y educación, cobro de tasas para acceder a los servicios de justicia, facilitación y abaratamiento de los despidos, recorte del subsidio de desempleo, reducción de las prestaciones para familiares que cuidan de dependientes, no revalorización de pensiones, eliminación y endurecimiento del acceso a becas, aumento de tasas universitarias y guarderías, aumento de ratio de alumnos por clases y reducción de profesores, recorte del I+D+i en un 37%, prepago de medicamentos, cierres de bibliotecas y centros de día para mayores e inmigrantes, eliminación de subvenciones para energías renovables, y otros tantos entre los que cabe señalar de manera explícita la reducción del 70% de los presupuestos para la AOD, concretamente en materia de Educación para el desarrollo. Los recortes durante el periodo 2008 a 2013 superan un 82% (Entreculturas, 2015).

Todas estas políticas de austeridad impuestas desde 2010, suponen cambios significativos en el tejido social cuyas consecuencias sigue pagando la población española todavía en la actualidad; lo que obliga a preguntarnos dónde están los derechos de la ciudadanía, sobre todo la protección de los más vulnerables, y hasta dónde ha llegado el claro retroceso de estos recortes en el ámbito de la CD.

La nueva línea del vigente y último IV Plan Director, y estas políticas de recortes generalizados, deja expuesta la línea que mantiene el gobierno español respecto a la promoción de la CD, en el que se prioriza el crecimiento económico sobre otros aspectos del desarrollo en el que se asume que la reducción del déficit público y las políticas de austeridad permitirán a medio plazo impulsar su crecimiento. Lo anterior influye directamente en las políticas de desarrollo, en las relaciones con otros países y en los derechos económicos, sociales y culturales de la población civil.

Aun cuando son fundamentales los recursos económicos para llevar a cabo las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la escasez de recursos

no es el único motivo al que atribuir las devastadoras consecuencias que se pueden observar en la actualidad en materia de AOD.

No olvidemos que más allá de la crisis que se inició en 2008, hay motivos y razones que la superan, y que en lugar de fijar el objetivo en el cumplimiento del 0,7% del Producto Interior Bruto para la AOD, se debió dirigir la atención a cuestiones más relevantes como las necesarias reformas estructurales e institucionales, con sus consecuentes responsabilidades, en las decisiones y opciones políticas (Gómez Gil, 2013:71).

Si tenemos en cuenta los recortes que se han producido desde el inicio de la crisis en 2008 hasta 2012, es obvia la involución que ha sufrido la AOD en España. Las ingentes cantidades y millones de euros que estaban presupuestados a posteriori se han destinado a otros menesteres. Las anémicas cifras que realmente se han destinado a la ayuda al desarrollo dejan en evidencia la irrelevancia que supone la gestión del desarrollo para el gobierno.

En la siguiente tabla (Gómez Gil, 2013:72) queda expuesta la evolución de las previsiones y los Planes de Actuación de la Cooperación Española (PACI) en los últimos años.

Tabla 10. Evolución de previsiones y PACIs. Fuente: Gómez Gil (2013:72)

AÑO	Previsiones Gobierno	Objetivo PACI Previsiones	% AOD real ejecutada	Acuerdos internacionales
2008	0.50%	0.50%	0.45%	
2009	0.50%	0.50%	0.46 %	
2010	0.51%	0.51%	0.43 %	0.51% Acuerdos UE
2011	0.60%	0.40%	0.28%	
2012	0.70%	0.23%	0.14%	0.7% (ODM 2015)

De nuevo queda expuesto el papel de España en la deficiente gestión del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Así, los presupuestos no dejan de ser en muchas de las ocasiones una simulación que tiene como único fin mostrar indicadores que posteriormente no corresponden con la realidad, sino con una maniobra política que dista de mantener su compromiso con la debilidad de los más pobres.

La calidad en la gestión de la CD en España, se va desdibujando progresivamente. Los compromisos internacionales adquiridos y los avances de los últimos tiempos quedan a merced de los intereses económicos y absolutamente mercantilistas con los que se identifican cada vez más las políticas de desarrollo en nuestro país.

Asistimos a una falta de compromiso estructural, transversal y sostenido del Estado respecto al Desarrollo Humano, que se aleja del impulso que adquirió en el período 2004-2010. En esta etapa de manera clara y contundente, el gobierno priorizó la recuperación económica y mejoró la competitividad española como eje central de sus políticas públicas.

Así queda abierto el reto de impulsar de nuevo el desarrollo de las personas como un todo, que acabe incidiendo en el desarrollo propio, donde lo Global tiene un lugar si su perspectiva e intencionalidad se centran en la búsqueda de los mecanismos que nos acerquen a un mundo más justo y equitativo.

4.6.2 El Complejo de Penélope y la nueva Cooperación Española

Vivimos tiempos marcados por cambios apresurados que de una u otra forma determinarán el rumbo de las políticas nacionales de la cooperación internacional. Nos encontramos ante el agotamiento del plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2015 y el planteamiento de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, que produce una movilización sin precedentes de los actores del Desarrollo, con previas consultas, debates, y orientando la cimentación de esta nueva

agenda post 2015, que a su vez cuestiona y prevé una nueva arquitectura respecto a la gestión de la Ayuda. Sobre este nuevo marco normativo en gestación, se deben constituir los consensos políticos y sociales que en definitiva legitimen esas nuevas políticas públicas.

Este nuevo marco se inició en el seno de la Secretaría General de las Naciones Unidas (SG-UN) en el año 2012, desde donde comienzan a fluir los primeros informes resultados del inventario de contenidos, herramientas y mecanismos que hasta ahora no han funcionado, y pretenden proponer un nuevo marco más realista y adecuado a la realidad. (Martínez Osés, 2014).

Estas cuestiones dejan en entredicho la operatividad y realismo de la agenda del desarrollo e incluso de la operatividad y relevancia institucional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y del entramado de actores vinculados a los procesos de Desarrollo.

La cooperación Sur-Sur, donde países emergentes se han convertido en receptores y emisores de la ayuda al mismo tiempo, ha sido uno de los motivos por los que el sistema se ha visto desbordado, pues ha apostado por alternativas diferentes a las de los donantes tradicionales con objetivos y valores distintos que han supuesto una revisión de la AOD.

La incorporación del 'sector privado' concretamente el sector privado transnacional (FAN, 2015), se va situando cada vez más en el interior de las distintas instituciones globales influyendo de manera significativa en las nuevas agendas en pos de sus propios intereses de expansión y creación de nuevos mercados. Los procesos de desarrollo pasan a ocupar un lugar menos relevante mientras que los agentes empresariales, son los que adquieren progresivamente un protagonismo mayor en la gestión de la ayuda y beneficios generados por el DESARROLLO de las personas.

En el IV foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN) de Busan, el crecimiento económico parece adquirir un peso indiscutible en la Alianza Global para la Cooperación sobre el Desarrollo Eficaz, reduciendo el protagonismo de los Derechos Humanos y fomentando el rol del sector privado

en este nuevo 'Juego del Desarrollo'. En cualquier caso, todavía no hay nada cerrado a este respecto, pues tal vez esta situación sirva para re-contextualizar los escenarios del Desarrollo y los avances necesarios para diseñar nuevas perspectivas en la gestión de la AOD.

Ante la presentación de la nueva agenda Post 2015, continúan abiertas distintas posibilidades, si bien cabe señalar que no parecen propuestas demasiado halagüeñas. Actualmente ni las personas o las organizaciones sociales parecen ser las protagonistas de sus propios procesos, mientras que las políticas de la élite global ceden el papel protagonista a las empresas transnacionales y sus mercados.

Hasta el momento se plantean dos posturas claramente opuestas sobre lo que debiera entenderse por DESARROLLO. Por un lado, la visión que apuesta por dar prioridad a las políticas globales y que por tanto entiende el Desarrollo únicamente como el fortalecimiento de los procesos de crecimiento económico (medidos por Producto Interior Bruto PIB) y contrapuesta a ésta, la postura que defiende la re-conceptualización del modelo de Desarrollo cuya integralidad abarque el desarrollo Sostenible, como única vía para la humanidad.

España ante la nueva re-conceptualización DESARROLLO

La crisis global iniciada en 2007, cuyo origen fue especialmente financiero, ha tenido como respuesta política una reducción del gasto público, que ha afectado en menor o mayor medida a los distintos países en función de diferentes variables, entendiendo que las instituciones a las que nos referimos y que han optado por la disminuir el gasto, son la Comisión Europea, FMI y el Banco Central. En el caso español esta crisis se ha hecho evidente en los últimos 4 años, a partir de la última legislatura de Rodríguez Zapatero, pero especialmente con el cambio de gobierno en Noviembre de 2011; desde donde a partir de entonces, el nuevo Gobierno plantea como ruta y prioridad para la recuperación económica del país, el recorte del gasto público.

Las políticas de austeridad y recorte del gasto Público, son las dos líneas más significativas del actual gobierno en pos del crecimiento económico,

y con ello el ‘sacrificio’ progresivo de prestaciones sociales y gastos públicos (Martínez, 2012:13-16).

Esta línea política tiene efectos devastadores en el bienestar de la ciudadanía, y en el aumento de los niveles de pobreza, que repercuten en la progresiva pérdida de derechos y aumento de las desigualdades sociales (Oxfam Intermon, 2014).

Quedan claramente expuestas las dos líneas contrarias a la hora de afrontar los nuevos retos del DESARROLLO, tanto en lo que se refiere al discurso como respecto al compromiso formal mantenido hasta entonces.

La imagen de España en la comunidad internacional, se suponía como uno de los países comprometidos con el DESARROLLO de los pueblos y la universalidad de los Derechos Humanos, discurso mantenido por el propio presidente del Gobierno Mariano Rajoy ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre 2013. Sin embargo, sólo hace falta adelantarse en el tiempo para constatar los notables cambios respecto con el compromiso español en materia de desarrollo y las ideas que sirvieron de argumento en dicho discurso.

Se han sobredimensionado los recortes en las políticas públicas y también en la garantía de los derechos sociales, por otro lado, la tan mencionada austeridad basada en criterios de eficiencia, apelando un ciclo político claramente marcado por recortes de políticas públicas y retroceso en materia de derechos han aumentado los niveles de desigualdad (Intermon Oxfam, 2014) e incrementan la brecha social del país. Lo más grave es que estas políticas de austeridad no parecen haber contribuido a la recuperación económica.

Efectos del Pacto de Estado contra la Pobreza

La política de cooperación española, pese a su ‘juventud’ en nuestro panorama político, se ha caracterizado por propiciar un escenario de continuo diálogo socio político, que a pesar de los encuentros y desencuentros entre sus

actores, se ha dirigido hacia el mismo objetivo, en la misma dirección y con los mismos valores fundamentales: discurso del desarrollo, importancia de la participación de los actores, etc. para finalmente confluir en prácticas políticas que se apropiaran del propio discurso.

A principios de los años noventa, este consenso social y político, marcaron una hoja de ruta en el marco político nacional, y avances significativos como el establecimiento del Consejo de Cooperación (1995), la Ley Española de Cooperación (1998), la creación en 2004 de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), en 2005 la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de políticas de Desarrollo (DGPOLDE), reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Todos estos avances se sitúan en el establecimiento de dos hitos en el panorama español. Por un lado en 1995 el establecimiento del Pacto por la Solidaridad y en 2007 la firma del Pacto de Estado contra la Pobreza.

En estas iniciativas, las líneas y contenidos acordados, fueron por un lado el aumento progresivo de la AOD en relación a la RNB con el objetivo de llegar al 0,7%; en segundo lugar y muy relevante si prestamos atención a la evolución posterior de este marco hasta la actualidad, la adopción del marco normativo y de principios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se debe orientar a los países y sectores más empobrecidos, desvinculándose de intereses comerciales, y teniendo en cuenta las propuestas de la agenda de calidad y eficacia como punto donde deberían converger la mayoría de los países y sus políticas globales.

Finalmente una iniciativa relevante en lo acordado, fue la adopción del marco normativo desarrollado por el PNUD (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en el que adoptar el enfoque del desarrollo humano sostenible, derechos humanos y fortalecimiento del marco social y civil, se orienta a las estrategias nacionales y sectoriales del panorama político español en materia de desarrollo, durante ese período, para confluir finalmente una visión global, cosmopolita, donde la gobernanza y ciudadanía global, son el

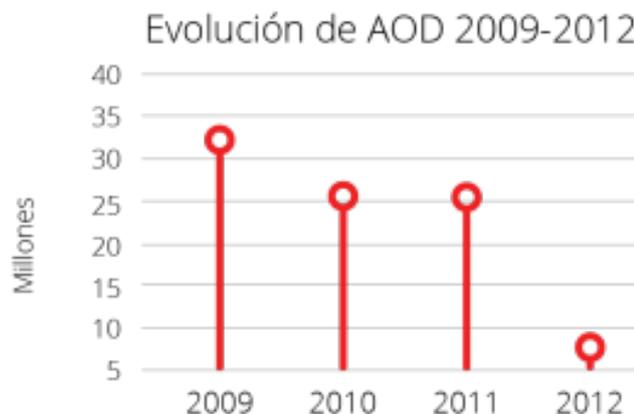
objetivo de la ayuda multilateral eficaz que repercuta en el desarrollo de las personas.

Todas las líneas consensuadas, quedarán en entredicho a partir del siguiente ciclo político, donde se observará una profunda transformación de la política de cooperación, cuyos efectos harán evidente el debilitamiento de la política española de cooperación y el proceso de desmantelamiento de ésta. (Martínez y Martínez, 2012)

El fortísimo descenso de la AOD, el giro discursivo y los cambios en la conceptualización del Desarrollo, la desestructuración del sistema de cooperación y el debilitamiento de los procesos de diálogo y participación social de los actores en los procesos; contribuyen de manera clara al desmantelamiento del marco de la política de cooperación de todos los años anteriores. Son varios los motivos que contribuyen a ello: variables cuantitativas, discursivas y estructurales las que en suma permiten hablar claramente de esta nueva situación e incluso cuestionar si resultará finalmente irreversible.

Respecto a la evolución de la AOD en España 2002 -2013 (CAD, 2015) es evidente su desplome de 2011 a 2015 como hemos podido ir observando a lo largo del estudio. Se identifica la tendencia decadente en la gestión de la AOD a nivel nacional en la siguiente gráfica.

Tabla 11. Evolución AOD en España. Fuente: AECID 2013



El desplome de la AOD en los últimos años sitúa a España en los mismos niveles, en los que todavía no se consideraba un país donante y apenas si presentaba una política de cooperación articulada.

Teniendo en cuenta que parte de la AOD corresponde a contribuciones obligatorias a entidades financieras internacionales, veríamos que el 43% de la AOD española de 2013 tiene carácter obligatorio y si a ello le sumamos el gasto de personal, gastos corrientes, gastos y suministros de la AECID, en 2015 se prevé que la AOD obligatoria se acerque al 50% (Martínez y Martínez, 2014:73).

El nuevo giro discursivo se apoya principalmente en nuevos ‘intereses’ de recuperación económica para las políticas de cooperación. En un contexto nacional de crisis, incluso apunta en el escenario internacional a la revisión del concepto de la propia AOD. La idea de gobernanza global, los derechos consensuados de otros tiempos y la propia idea de Desarrollo parecen haber salido del escenario nacional.

Cambios en las Agencias y Plataformas Políticas:

Se producen cambios significativos en el organigrama de la cooperación institucional española, entre éstos cabe señalar la supresión de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Se vuelve a incorporar en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI); retornando a la situación del año 2004, en el que la cooperación empezó a tener consideración de política pública diferenciada (Martínez y Martínez, 2014:74).

En este nuevo organigrama desaparece la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Política de Desarrollo (DGPOLDE), creada en 2005 con el objetivo de aumentar la capacidad institucional en materia de planificación y evaluación, y diferenciar los ámbitos de planificación, evaluación y gestión

La Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo (AECID) también presenta un debilitamiento significativo, pues en menos de cinco años. pasó de gestionar una AOD de casi novecientos millones de euros en 2011 a gestionar en 2014 un presupuesto de doscientos veinte nueve millones de euros, lo que corresponde no sólo a una crisis económica en la que se amparan todos los argumentos políticos actuales, sino a la disminución de capacidad de gestión otorgada a la Agencia.

Otro elemento que apunta la pérdida de peso de la cooperación y la gestión institucional del Desarrollo, ha sido la desaparición de comisiones y plataformas de trabajo específico, demandadas por los propios actores sociales e institucionales de desarrollo. Es el caso de la Conferencia Sectorial, creada en 2010 bajo la demanda de los actores de la cooperación descentralizada, sin darle tiempo ni para comenzar a cumplir el objeto de su constitución.

La supresión de estas plataformas, se ha realizado sin la consulta previa de ninguno de los actores con los que se trabajó en otro tiempo el consenso y la línea conjunta de crear y creer en la viabilidad de un DESARROLLO posible. Como consecuencia de esto, el Pacto de Estado contra la Pobreza acordado por las partes en 2007, se ‘cae’ ante las nuevas directrices de los responsables de la política de cooperación actual. Este Pacto firmado por los grupos políticos mayoritarios y la coordinadora de ONGDs (CONGDE) fue el resultado del mayor consenso entre la partes, primando los intereses de los pueblos y personas más empobrecidos por encima de los propios.

Alguna de las medidas novedosas en la firma del Pacto, respecto a la AOD pasaban por comprometer progresivamente el 0,7% de la RNB antes de 2012, dedicar al menos un 20% de la AOD a servicios sociales básicos y al menos el 25% a los países menos adelantados o la desvinculación de la AOD, la deuda o el comercio (Martínez y Martínez, 2014:75-76); así como también fijar iniciativas legislativas sobre responsabilidad social corporativa (RSC) o empresarial (RSE) para las empresas que actuaran en cooperación.

El objetivo de este Pacto, pretendía girar alrededor de la mejor de la política de cooperación más allá de los ciclos electorales y políticos, con el fin de dar una respuesta continuada en el tiempo, a la brecha entre los países empobrecidos y los países ‘desarrollados’.

Sin embargo, la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), impulsora y parte firmante del acuerdo, realizó una evaluación del grado del cumplimiento del Pacto, en el que afirma que durante los tres primeros años, es decir hasta 2010, se convirtió en una herramienta útil, posibilitando avances desde la perspectiva estratégica de la ‘ayuda’(CONGDE, 2013).

No obstante, a partir de 2011 se produce un claro deterioro en esta idea de consenso al pasar el espacio parlamentario a segundo plano, agravándose claramente con el cambio de gobierno. Así, de los 32 compromisos planteados en el documento, tan sólo dos de ellos han sido logrados.

Datos objetivos sobre esta ruptura y cambios, pasan por las dudas que los Diputados y Diputadas de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo expresan. Se preguntan por qué razón el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) del año 2012, no sigue el procedimiento habitual pasando por la cámara sin buscar el consenso con el que se trabajaba y planificaba su aprobación en ediciones anteriores.

Al inicio de la nueva etapa política, ya se vislumbra un desplazamiento de la dirección y la gestión de la política de cooperación hacia una economía exportadora en donde predominan los intereses empresariales sobre los de la política de cooperación, tal y como recoge el Plan Director de 2013-2016.

Las distancias a partir de esta etapa se han acentuado, pues en un contexto marcado por el excesivo derrumbe presupuestario, y la irrelevancia de los criterios de DESARROLLO dentro del escenario político, hacen que el consenso, que en otros tiempos se acercaba a lo que muchos actores consideraban ‘consensos utópicos’, se borre del escenario político y social dejando el análisis de la situación colmado de discrepancias y desencuentros.

El Gobierno, sin ir más lejos, ya mostraba la línea seguida en su legislatura, con detalles como la reforma del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), sin presentarla en forma de anteproyecto, sino como disposición adicional a una ley tramitada por la comisión de Economía; evitando así el debate y la información al Consejo de Cooperación previa a su trámite legislativo. Gestión y contenido de la reforma son absolutamente desconocidos por los actores del ámbito de la cooperación.

La forma en la que se evidenció la ruptura del consenso en materia de cooperación al desarrollo, deja clara la orientación que ha adquirido la cooperación española en el último ciclo político, totalmente dirigido hacia intereses económicos internacionales.

En los presupuestos generales del Estado (PGE), en 2013, desaparece la parte no reembolsable del FONPRODE, cuya inversión iba dirigida a la promoción del desarrollo en países empobrecidos cuyos tejidos económicos son débiles y no reportan grandes rentabilidades financieras, e inclusive en ocasiones las inversiones no cubren los préstamos, intereses y beneficios esperados. Muchos de los expedientes que coinciden con proyectos y países de similares características no se han terminado de ejecutar, confirmando una vez más, que en esta nueva etapa legislativa lo que prima son los intereses exportadores, comerciales y financieros.

Los argumentos que en ocasiones se utilizan para justificar las nuevas acciones, son los ajustes que en el ámbito del CAD y otros países se están produciendo respecto a la gestión de la AOD a causa del gran derrumbe presupuestario, y el contexto discursivo de los procesos de desarrollo. Sin embargo, estos cambios se circunscriben en la búsqueda de redefinir nuevas fórmulas y actuaciones desvinculadas de los intereses de países donantes. Contrariamente a lo que se ha ido produciendo en el nuevo marco político de cooperación en nuestro país.

Parece que la ‘crisis’ sea la causa natural de la línea seguida desde el gobierno, teniendo en cuenta que como en otros países también se recortaron

las partidas para la AOD en el contexto de crisis, esto justifique las acciones del gobierno. Sin embargo ninguno de ellos ha reducido las partidas como lo ha hecho el gobierno español en estos últimos años.

Los recortes sociales en materia de servicios sociales, sanidad y educación parecen ser la justificación del debilitamiento de la política de cooperación, pues contribuye a que la respuesta social, débil ya de por sí, quede desoída e invisible en el tejido de la sociedad.

Los cambios en la política de cooperación, comenzaron con el debilitamiento de la idea de consenso de los actores, ante las primeras acciones gubernamentales que dejaron en evidencia la vulnerabilidad de los acuerdos y consensos adoptados en la legislatura anterior; ya sea en el marco procedimental, en los marcos de financiación o participación en los debates políticos o institucionales, por último y no menos importante en las acciones más cuantitativas como los excesivos recortes respecto a la AOD.

En este contexto, se profundiza la pregunta respecto a cuál es la situación actual, y qué podemos hacer desde dónde nos situamos cada uno de los actores sociales vinculados.

Existen organizaciones que han optado por adaptarse al contexto de crisis reinventando su papel ante los cambios evidentes para asegurar su supervivencia organizativa. Desoyendo en muchos de los casos, la necesidad de revisar sus objetivos e identidad corporativa.

Otras organizaciones por el contrario, sitúan sus respuestas en el marco del cambio institucional y estatal; éstas apuestan por la observación de un cambio cualitativo en la política de cooperación y en el propio modelo de desarrollo sobre el que trabajar. Su intención es dejar en evidencia el debilitamiento de la política de cooperación, como respuesta a un enfoque de desarrollo mal planteado desde la perspectiva política actual.

Finalmente queda expuesto que no sólo son las diferencias en el modelo de cooperación y concepto de DESARROLLO, lo que genera el debate entre los actores.

Las ONGs y su papel en el panorama nacional son las que estratégicamente pueden plantear cuestiones relevantes al respecto. Por un lado, pueden asumir el papel de actores en el marco de una cadena en la que aportar su experiencia y asesoramiento, ofreciendo su ‘saber hacer’ en la configuración de la política de cooperación. Y por otro lado, las organizaciones que entienden que la política de cooperación se ha visto sobrepasada, pueden contribuir a la construcción de una nueva agenda global y comunitaria de Desarrollo.

Este 2015 se ha convertido en un momento de inflexión y reflexión donde los nuevos debates re-configuran la nueva Agenda del Desarrollo. Este periodo resulta determinante para proponer, debatir, impulsar y analizar la línea a seguir tanto en materia de sostenibilidad ambiental, crecimiento económico como igualdad en el desarrollo social. Así se discriminará mejor si la línea circundará más el Desarrollo como impulso en el Desarrollo Humano y Sostenible, o por el contrario primarán más las líneas que entienden el Desarrollo como crecimiento económico y fortalecimiento del papel de los mercados.

En este proceso, en el caso español siguen primando los intereses vinculados al crecimiento económico a pesar de que ello suponga sacrificar la importancia de los procesos de diálogo y consenso entre los actores, a pesar de la necesidad de construir una estrategia global de Desarrollo. En cambio, la sociedad civil española reclama un cambio en la política social respecto al 80% de los países circunscritos en el mapa de la pobreza.

Actualmente ni las personas ni las organizaciones sociales parecen ser las protagonistas de sus propios procesos, mientras que las políticas de la élite global ceden el papel protagonista a las empresas transnacionales y sus mercados.

4.7 Regreso al 2030: fuga hacia adelante.

En los años setenta del siglo XX, entraron a formar parte del pasado los gloriosos treinta años de reconstrucción de la posguerra, pacto social y optimismo por el desarrollo que dismantelaron el sistema colonial y la proliferación de ‘nuevas naciones’.

Se abría un mundo feliz de fronteras borradas, avalancha informativa y globalización galopante; un banquete consumista en el Norte opulento y un creciente crecimiento de desesperación y de exclusión en una gran parte del resto del mundo [...] Hoy, con la sabiduría que nos da la experiencia, podemos considerarlo un momento decisivo de la historia contemporánea (Bauman, 2007).

En 2015, en el día de hoy, no entendemos bien qué está pasando en el área de desarrollo social y podríamos hacerlo extensivo a todas las áreas de la convivencia humana, sea cual fuese su lectura: Económica, política o social. Parecería un absurdo escribir que la posmodernidad está formada de contrasentidos y no se sabe si nuestro sistema global va en una fuga hacia el 2030 o se fuga hacia el pasado. O suceden ambas cosas a un mismo tiempo.

En la primera quincena del mes de noviembre de 2015 se llevan a cabo las últimas reuniones para exponer los resultados de las propuestas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, después de varios intentos y emplazamientos a lo largo del año.

Los Estados miembros de la ONU dan a conocer al mundo los compromisos para el 2030: Esta canasta básica de buenos deseos parece integrar en el combate a todos los males acumulados desde las dos guerras mundiales hasta nuestros días.

Los líderes del mundo y los dirigentes de las organizaciones internacionales proclaman avances importantes durante los últimos años y en la cumbre las organizaciones sociales parecen adquirir un renovado protagonismo que se expresa a través de sus propuestas. Sin embargo, en la opinión de los

agentes más independientes este final de montaje deja un gran signo de interrogación.

La agenda para el Desarrollo Sostenible incluye un conjunto de 17 objetivos:

1. Fin de la Pobreza.
2. Hambre Cero.
3. Salud y Bienestar.
4. Educación de Calidad.
5. Igualdad de Género.
6. Agua Limpia y Saneamiento.
7. Energía Asequible y no Contaminante.
8. Trabajo decente y Crecimiento Económico.
9. Industria, Innovación y Crecimiento.
10. Reducción de Desigualdades.
11. Ciudades y Comunidades Sostenibles.
12. Producción y Consumo responsables.
13. Acción por el Clima.
14. Vida Submarina.
15. Vida de Ecosistemas Terrestres.
16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.
17. Alianza para Lograr los Objetivos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): ocho objetivos contra la pobreza que el mundo se comprometió a cumplir en el 2015. Como hemos comprobado en el análisis capítulo tras capítulo, llevado a cabo desde diferentes perspectivas, los avances confirmados por los líderes mundiales son tema de discusión en los países empobrecidos, en su mayoría los más empobrecidos, desde el final del siglo XX y los primeros quince años del siglo XXI.

Quizás en el 2030 ya no será necesario un nuevo emplazamiento ante la falta de respuestas a los compromisos previos, quizás para entonces ya no sean

necesarias tampoco ningún tipo de propuestas por parte de las organizaciones sociales para engordar la agenda, quizás para ese momento habrán cambiado todas las preguntas.

Queda abierto el reto de impulsar de nuevo el desarrollo de las personas como un todo, que acabe incidiendo en el desarrollo propio, donde lo Global tiene un lugar si su perspectiva e intencionalidad se centran en la búsqueda de los mecanismos que nos acerquen a un mundo más justo y equitativo.

Síntesis del capítulo 4

Este capítulo sistematiza la relevancia y trascendencia de incorporar variables de calidad y eficacia en la CD. Como se puede apreciar desde el primer capítulo hasta esta fase del análisis, se advierte el sucesivo emplazamiento de la solución final sobre las cuestiones del Desarrollo. Cuando menos en sus infinitas concepciones actuales, re-conceptualización, metodologías de trabajo y con ellas las acciones que enfrentan una realidad terca y opuesta a planteamientos con los que no se vinculan ni armonizan los diversos actores del desarrollo social.

Las soluciones definitivas no se encontraron en la Declaración de París, ni los Foros de Alto Nivel de la Calidad de la Ayuda (FAN). Tampoco en el 2015 en la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y mucho menos en la agenda post 2015 que se desplaza al 2030 para dejar de una vez más, expuesta su simulación. La confirmación de un proceso que se distorsionó en el camino y elude la solución final. Admitir la imperiosa necesidad de la transformación del sistema político- económico global.

En la nueva Agenda post 2015, el 23 de abril de 2015 los representantes de las Organizaciones Sociales Civiles (OSC), se reunieron en Nueva York en la sede de las Naciones Unidas, para expresar su preocupación por las fuertes tendencias a externalizar las responsabilidades de los gobiernos al sector empresarial. La sociedad civil percibe con preocupación la presencia del sector privado y el crecimiento per se como motor de desarrollo.

La revisión de los compromisos incumplidos y los nuevos añadidos por las organizaciones sociales, desplazan la agenda a 2030 con la esperanza de poder cumplir en esta ocasión los nuevos Objetivos Desarrollo Sostenible (ODS). ¿Qué podría añadirse a los resultados de este continuo emplazamiento de compromisos?

Por último concluir que queda abierto el reto de impulsar de nuevo el desarrollo de las personas como un ‘Todo’, que acabe incidiendo en el desarrollo propio de los pueblos. Donde lo Global sí tenga lugar, si entendemos el DESARROLLO como el paradigma de bienestar común de la humanidad, por encima de todo.



5 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA

*La pobreza no la crea la gente pobre.
Esta es producto del sistema que hemos creado,
por ende hay que cambiar los modelos
y conceptos rígidos de la sociedad.
Muhammad Yunus (1949-)*

5.1 Instrumentalización y gestión de la AOD

Cooperación Descentralizada

La expresión ‘Cooperación Descentralizada’ en ocasiones se define como la ayuda que gestionan las administraciones locales, si bien el concepto está cargado de matices. En los últimos años se ha consolidado como un espacio destacado dentro de la AOD española, y su peso no lo debe tanto al peso relativo respecto al volumen total de la ayuda, sino sobre todo a que constituye un modelo propio y diferencial de gestión de la cooperación.

Se define explícitamente por sus propias características y potencialidades que la diferencian claramente de la cooperación centralizada; es decir porque propone una mayor proximidad con la ciudadanía, por el papel destacado que se le otorga a los agentes sociales y las ONGs y por los instrumentos propios y específicos de gestión que se utilizan a la hora de asignar la ‘ayuda’.

Un claro ejemplo de lo señalado en el párrafo anterior se constata si observamos algunos indicadores que relejan las apuestas de la cooperación descentralizada frente a la cooperación central. Por un lado, su canalización descentralizada en un ámbito privilegiado para fomentar la participación social en cuestiones de desarrollo (Gómez Gil, 2007); y porque ha mostrado una tendencia claramente mayor en la financiación de intervenciones dirigidas a sectores sociales básicos.

Podemos observar el peso específico de la cooperación descentralizada en algunos países receptores, donde se puede comprobar cómo ésta constituye una parte substancial de la AOD española tal y como se muestra en la tabla siguiente, extraída del PACI 2010 (Iborra y Santander, 2014:9-10).

Tabla 12. Peso de la AOD descentralizada española en países seleccionados. Fuente: Iborra y Santander, 2014:10)

PAÍS	Coop. CC.AA	Coop. EE.LL	Coop. Univers.	Total Coop. Descentr.	Coop. AGE	Total AOD
Bolivia	33.20%	10.30%	0.20%	43.70%	56.30%	100%
Ecuador	29.80%	14.90%	0.40%	45.10%	54.90%	100%
El Salvador	31.00%	11.80%	0.10%	42.90%	57.10%	100%
Guatemala	31.10%	10.10%	0.40%	41.60%	58.40%	100%
Nicaragua	21.50%	9.70%	0.40%	31.60%	68.40%	100%
Perú	24.00%	11.30%	0.40%	35.70%	64.30%	100%
Colombia	28.10%	9.10%	0.40%	37.60%	62.40%	100%
RD Congo	22.70%	7.20%	0.00%	29.90%	70.10%	100%
Territorios Palestinos	46.20%	4.30%	0.00%	50.50%	49.50%	100%
Población Saharaui	48.60%	40.90%	1.00%	90.50%	9.50%	100%

Se observan algunos casos como la financiación a la población Saharaui, donde el porcentaje de financiación es superior al 90% desde la cooperación descentralizada, asumiendo las comunidades autónomas (CC.AA) y entidades locales (EE.LL) casi la totalidad de compromiso de financiación con esta región. En la Unión Europea se refiere a la ayuda que procede de ONGs y otros actores de la sociedad civil; sin embargo en algunos países, entre ellos España el término se circunscribe a la ayuda gestionada por distintos departamentos del gobierno, diferentes a las agencias específicas de cooperación, como es el caso de la AECID.

En el caso español la cooperación descentralizada, se refiere específicamente a la ayuda que gestionan entes públicos, como las comunidades autónomas, diputaciones provinciales, ayuntamientos, consejos insulares, cabildos y las federaciones de municipios (FEMP).

A partir de la mitad de los años noventa, se observa un importante crecimiento en la cooperación descentralizada, coincidiendo con los movimientos sociales a favor de la destinación del 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB) a la Cooperación al Desarrollo, donde muchas administraciones locales se comprometieron con la causa, situando a España como un referente en la proporción de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Gráfico 2. Distribución fondos AOD en las CCAA (2008)



Entidades canalizadoras de la AOD de las CCAA (2005-2008)⁵

Si bien cabe señalar, que desde el año 2010 coincidiendo con la crisis económica, la cooperación descentralizada se ha visto reducida significativamente hasta la actualidad en todo el territorio nacional, e incluso

⁵ Ayuda Oficial al desarrollo de las Comunidades Autónomas (2005-2008). Fundación CIDEAL. <http://www.cideal.org/docs/informe%20AOD%20de%20las%20CCAA.pdf>

desaparecida en muchas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos como es el caso de la Diputación de Alicante o ayuntamientos como Elche y Alicante.

Sin embargo, otras instituciones y entidades locales, independientemente de la crisis, todavía mantienen sus compromisos y muestran mejoras en la gestión. Incluso sus propias agencias y legislaciones específicas de cooperación, como es el caso de Cataluña con de la Ley de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya del 31 diciembre de 2001 cuyo fin es el impulso y coordinación de la cooperación catalana a favor de los países y pueblos en vías de Desarrollo.

Estas nuevas agencias, plasmaron las estrategias sobre las que trabajar, en sus propios Planes Directores y Planes Anuales para definir los objetivos y criterios a seguir en la gestión eficaz de la Ayuda. Especialmente en los momentos de auge y mayor compromiso. Un ejemplo de ello, es la Agencia Valenciana de Cooperación, que organiza sus acciones y planes estratégicos intentando armonizarlos y coordinarlos en función de las directrices marcadas por la AECID.

Todo ello se extrapola al ámbito local donde se encuentran Ayuntamientos y Cabildos que igualmente definen y gestionan sus estrategias y plataformas concretas de gestión del desarrollo municipal, como es el caso del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de Elche (CLCDE), perteneciente a la Concejala de Cooperación del Ayuntamiento ilicitano, que más tarde se analizará de forma más explícita.

En Cooperación Descentralizada, encontramos otra línea de intervención y financiación denominada: Fondos de Cooperación, que son organismos sin ánimo de lucro en los que se coordinan las acciones de Diputaciones, ayuntamientos y otras instituciones ya sean públicas o privadas, creando un fondo económico para la gestión de programas de cooperación al desarrollo y sensibilización. Su ámbito de acción suele ser el de la comunidad autónoma, como el caso del Fondo del País Vasco *Euskal Fondoa*, o el fondo Valenciano.

Los Fondos de Cooperación se centran en la coordinación de las competencias y actividades en materia de cooperación descentralizada; pues a pesar de no representar un alto porcentaje en la gestión de la AOD, sí pretenden ser un punto de encuentro, apoyo y reflexión para aquellas entidades locales con menor capacidad de gestión y financiación, que sí quieren de alguna manera mantener un compromiso activo en materia de desarrollo.

La Cooperación Descentralizada, también tiene sus limitaciones, pues hay un sector crítico en el ámbito de la cooperación que considera que esta línea de gestión de la AOD no siempre se guía por los principios de la cooperación, ni prioriza la satisfacción de las necesidades básicas de las personas como la educación, salud y la alimentación.

A menudo la elección de los países a los que se destina la ayuda se basa en criterios estratégicos e intereses comerciales de las administraciones emisoras; esto se puede ver reflejado en el funcionamiento de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) vinculados de manera gráfica a estas administraciones descentralizadas, donde prima la ayuda a gobiernos locales de los países receptores, en lugar de destinarse a organizaciones de base u ONGs locales, así estas ayudas en forma de crédito aumentan el endeudamiento de los pueblos, y distan de invertir en la cobertura de las necesidades básicas de los receptores. Por el contrario, la mayoría de los recursos se suelen destinar a la realización de grandes infraestructuras; acciones que ni siquiera están alineadas con los intereses o propuestas de la AECID.

Otra de las limitaciones significativas de la Cooperación Descentralizada, es que las acciones al dispersarse según los intereses de cada emisor, ha supuesto la proliferación de muchos pequeños proyectos repartidos por distintos puntos de la geografía 'empobrecida', que además en muchas de las ocasiones no han tenido continuidad en el tiempo; por lo que la cohesión de las acciones y el proceso de cooperación en sí mismo, se ha ido perdiendo en el camino; además de crear en muchas ocasiones relaciones de dependencia con la población destinataria.

A esto finalmente cabe sumar, la falta de cualificación técnica del personal y los responsables de los programas en las administraciones, sobre todo en un principio, así como la poca capacidad y compromiso en los procesos de seguimiento y evaluación en la ejecución de las acciones; lo que en la mayoría de los casos se ha ceñido a la justificación económica de los proyectos en los departamentos de Intervención de las administraciones, obviando todo el entramado y resultados que hay detrás de los programas de desarrollo.

Las administraciones descentralizadas en numerosas ocasiones han utilizado sus acciones en el exterior como una afirmación de sus espacios de autonomía, gestionando la cooperación internacional como si de su propia política exterior se tratara, promocionando su propia imagen e identidad más allá de su territorio.

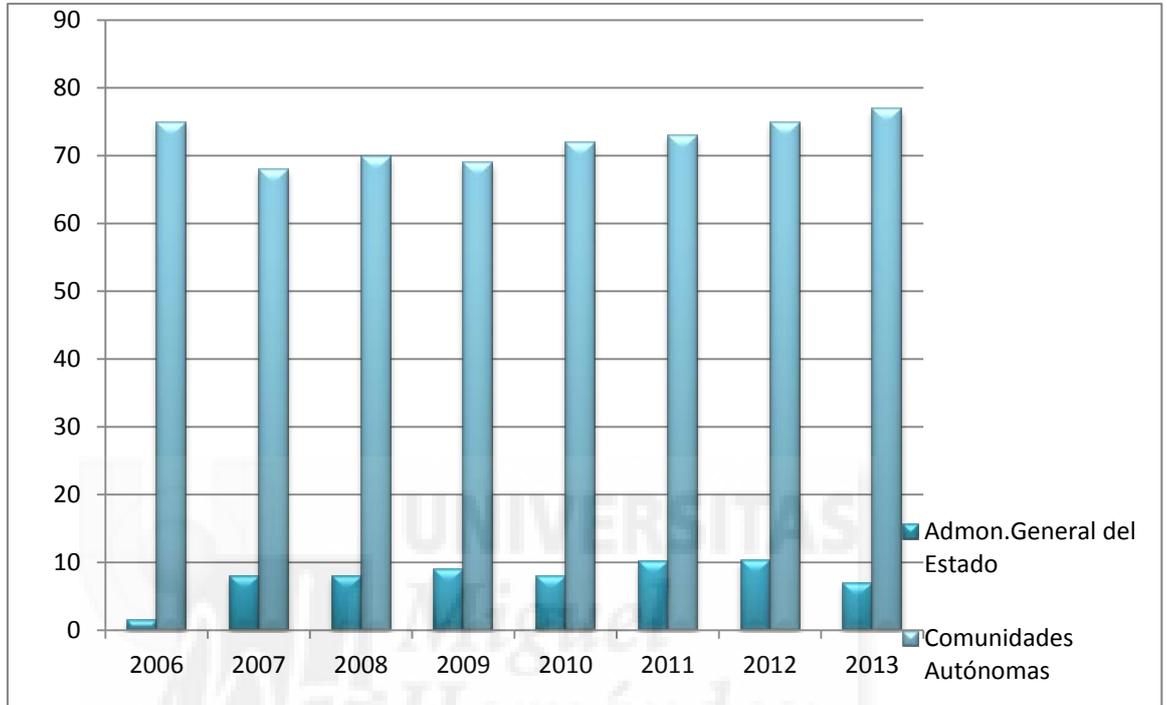
Sin embargo también la Cooperación Descentralizada, presenta ventajas por lo menos en su origen, surgió desde el convencimiento de que las acciones de desarrollo no son responsabilidad única del gobierno central sino que debe hacerse extensiva a la población y tanto las administraciones autonómicas y locales como la sociedad civil, no sólo pueden sino que deben ser agentes de desarrollo y definir sus propios criterios para ello.

Nacen con la intención de quedar al margen de los intereses políticos tanto del Estado como de las grandes agencias u organizaciones internacionales. Su objetivo se centra en los intereses más próximos al ciudadano. Esto resulta gráfico cuando se comprueba que cerca del 80% de la AOD de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales se ha gestionado a través de las ONGDs. También es cierto que muchas Comunidades Autónomas (CC AA) se han lanzado a realizar sus propios proyectos y abrir sus propias oficinas en el terreno o cofinanciar de manera conjunta con AECID y otras instituciones, lejos de los principios por los que se impulsó esta iniciativa de gestión descentralizada.

En la siguiente gráfica se observan los datos de gestión de fondos desde la Agencia Central (AECID) y desde las CCAA, observándose incluso en

tiempos de recortes, que las CCAA todavía presentan un mayor compromiso, respecto a la implicación del sector social (ONGDs) en la gestión de la Ayuda que desde la propia AECID

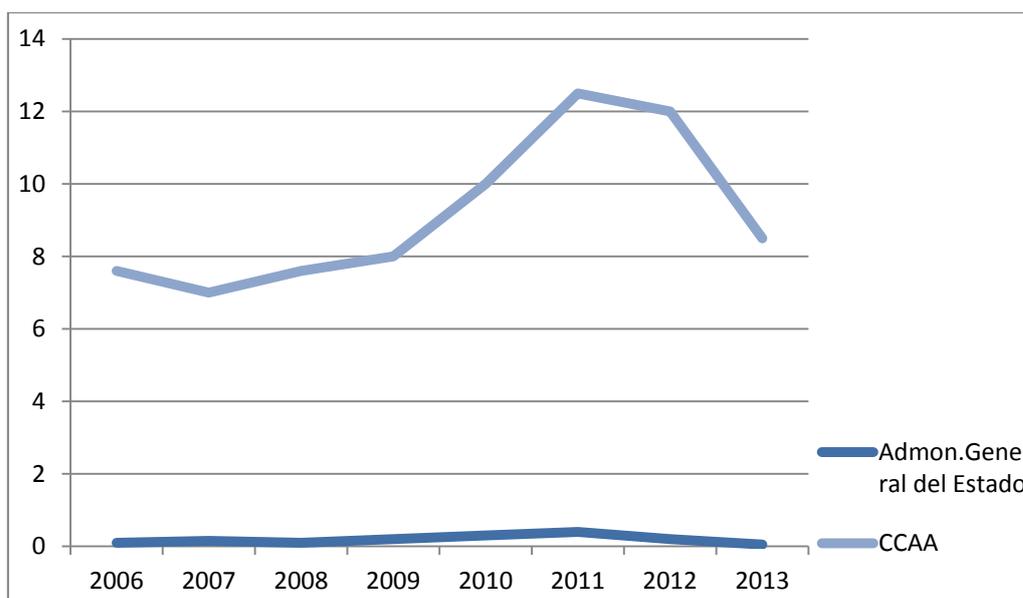
Gráfico 3. Gestión de la AOD desde las ONGDs. Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir del informe de (Moreno, 2015)



También encontramos pequeños ayuntamientos, algunas Diputaciones e incluso CCAA, que al no disponer de suficientes fondos económicos o personal técnico han optado por adscribirse a los Fondos de Cooperación, desde donde se canalizan y gestionan las aportaciones de estas instituciones. Estos Fondos suelen dar respuesta a éstas limitaciones y coordinan, gestionan y unifican las acciones aumentando la eficacia de las mismas, garantizando la no dependencia y reduciendo los costes de transacción de las administraciones.

Tanto los Fondos de Cooperación como las CCAA, han invertido en Educación para el Desarrollo (EpD) un porcentaje exponencialmente mayor que el de la AECID en esta área. Este es un dato relevante si señalamos que las nuevas propuestas en la Agenda Post 2015 apuntan que el eje desde donde se articularán los nuevos retos de Desarrollo en el panorama mundial se centran en la EpD (UNESCO, 2015).

Gráfico 4. % de AOD Dedicada a la Educación para el Desarrollo en España. Fuente: Moreno, 2015:10.



Así respecto a la Cooperación Descentralizada queda el reto de acercar a la ciudadanía la eficacia de las acciones, y cuestionarnos si el esfuerzo que han realizado las ONGD, la sociedad civil, los gobiernos autonómicos y entidades locales, no se desvió en algún punto, dando prioridad más a las formas que a los objetivos de fondo.

Trabajar en pos de una cooperación eficaz resulta importante, pero no debemos olvidar que el reto consiste en llevar a la ciudadanía la importancia y necesidad del DESARROLLO como fin último y así conseguir y garantizar el bienestar de todas las personas. Más allá de objetivos económicos y de la solidaridad como foco, pensando en global pero actuando desde lo local como corresponsables en la arquitectura de un mundo más justo.

Como se analizará a continuación, también encontramos propuestas AD HOC como *Municipia*, en el que AECID pretendía articular y salvar algunos puntos débiles en la gestión de la AOD descentralizada, siguiendo las directrices propuestas en los foros de calidad en la gestión del Desarrollo, si bien evaluar su eficacia y eficiencia, son cuestiones más complejas.

5.1.1 *MUNICIPIA*: Otra forma de gestión descentralizada

En su origen el programa *Municipia* se propuso como plataforma de articulación de AECID hacia la cooperación descentralizada, desde donde ‘bajar’ los discursos y acciones hasta niveles micro, con el fin de impulsar y desarrollar el peso institucional local y el municipalismo en todos los países donde trabaja la cooperación, prestando especial atención al criterio de coordinación que establecen los Planes Anuales de Cooperación Internacional, alineados con las directrices Internacionales como acuerdos de los foros y retos en materia de cooperación en la comunidad internacional. Así como articular los niveles nacionales en materia de desarrollo, no sólo desde el marco normativo sino también relacional, donde los actores implicados en las intervenciones y escenarios fueran una parte activa en la configuración y obtención de los objetivos propuestos.

El primer encuentro de *Municipia* tuvo lugar en Elche (Alicante) en 2006, siguiendo encuentros en Parla (Valencia), así como en países del ‘Sur’ como la ciudad de Montevideo (Uruguay) en 2009. El programa *Municipia* en la actualidad mantiene sus objetivos iniciales, como la coordinación de los esfuerzos de distintos actores dentro de la cooperación española para impulsar y fortalecer la institucionalidad local en todos los países donde tiene actuaciones. Está dirigido a reducir los niveles de pobreza fortaleciendo a los municipios y a las instituciones locales como motor de la lucha contra el hambre y la pobreza.

La experiencia acumulada y la posición estratégica de los municipios permiten abordar la cooperación en el ámbito local como un motor de desarrollo y de construcción democrática de los países receptores de ayuda.

Por ello, la AECID impulsó *Municipia* como un instrumento para integrar y articular las diversas intervenciones de la cooperación central y descentralizada en una estrategia de desarrollo municipal común, coordinando los diversos actores y su aportación a los Planes Anuales de Cooperación

Internacional, así como a las estrategias país favoreciendo la complementariedad de las actuaciones.

Este programa, actúa en los países prioritarios, preferentes y de atención especial de la cooperación española, de acuerdo con el Plan director de la Cooperación Española y el 'Marco de Asociación País', tanto en relación a los gobiernos locales, como al gobierno municipal y entidades supramunicipales.

El Programa tiene por lo tanto dos focos de eficacia hacia los cuales se propone una especial atención:

- La coordinación de los donantes locales dentro del sistema de cooperación española para evitar no duplicar, concentrar e incrementar recursos.
- La complementariedad en los países o regiones socios de la cooperación española sumando los esfuerzos y las ventajas comparativas de cada actor para un mayor impacto de la ayuda.

Desde el programa se propone trabajar para el fortalecimiento de política pública a nivel local y la mejora de las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del mundo municipal mediante las siguientes líneas:

- *Gobernabilidad democrática, descentralización y ordenamiento territorial*: apoyo a los procesos de descentralización del Estado y particularmente a la transferencia de poderes y capacidad de actuación desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, con especial énfasis en la capacidad tributaria y en la ordenación territorial.
- *Mejora de los servicios públicos*: fortalecimiento de las administraciones públicas locales, mediante la estabilización de sus recursos, el establecimiento de un servicio civil municipal y la mejora de los servicios públicos y de las condiciones de habitabilidad.

- *Aumento de las capacidades de gestión municipal*: mejora de la calidad de la gestión democrática de los gobiernos locales. Se prestará especial atención al aumento de la participación política de las mujeres, grupos indígenas y otros grupos tradicionalmente excluidos (minorías étnicas).
- *Desarrollo económico*: generación de condiciones apropiadas para llevar a cabo las iniciativas de desarrollo social, económico y cultural.
- *Construcción y fortalecimiento de institucionalidad*: impulsar modelos de desarrollo local sostenibles a partir de la puesta en valor de los recursos endógenos, la concertación entre los actores que actúan sobre un territorio y el refuerzo de capacidad para liderar el desarrollo local.
- *Participación ciudadana*: impulso a los procesos asociativos municipales (mancomunidades municipales, sociedades, agrupamientos, etc.)

En los últimos tiempos, este programa parece focalizarse en municipios de los países del Sur, en los que coinciden los intereses de la AECID, dejando la gestión municipal de CCAA y EELL como objetivo secundario, puesto que la cooperación descentralizada apenas, si mantiene presupuesto en la gestión de la AOD.

5.1.2 Cooperación Descentralizada ante la Crisis

En 2010 el entonces presidente José Luís Rodríguez Zapatero, ante la situación de crisis, anunció una reducción de 800 millones de euros de la AOD que se aplicaría entre 2010 y 2011. Esto supuso un descenso del 12% (53 millones de euros) de la AOD del 2010 respecto a 2011.

A lo largo de 2011 17 coordinadoras autonómicas de ONGDs, la coordinadora Estatal y casi 500 ONGDs se manifestaron en Valencia en defensa de la cooperación al desarrollo bajo el lema ‘Elige las personas primero, la crisis no es excusa’ con la intención de exigir a los partidos

políticos el compromiso de destinar el 0,7% de sus presupuestos a las políticas de cooperación y educación al desarrollo.⁶ Este acto fue la respuesta al cuestionamiento que sufrían entonces y todavía hoy sobre los recortes presupuestarios estatales, autonómicos y municipales que impide que las ONGD desarrollen su trabajo.

A partir del 22 de mayo de 2011 con las nuevas elecciones municipales y autonómicas cambió el ciclo político lo que empeoró significativamente la gestión de la AOD descentralizada. Muchos de los gobiernos de las CCAA amparados en la situación de recesión sostuvieron la necesidad de contención del gasto aplicando recortes importantes e incluso la extinción de partidas presupuestarias destinadas a la cooperación y educación para el desarrollo (EpD). Esto dejó proyectos iniciados a medias y muchos compromisos incumplidos.

A lo largo del año 2012 con un nuevo gobierno central y una política de recortes en materia social, y por tanto de la AOD, se produjo un recorte de aproximadamente de 70 millones de euros para la AOD de las CCAA.

⁶ Comunicado el Foro de Coordinadoras autonómicas. Valencia 4/04/2011 obtenido en: <http://antigua.congde.org/uploads/documentos/eb5e7a000e4411cf4211373de678ed82.pdf>

Gráfico 5. España respecto al resto de donantes de la OCDE. Fuente: Intermón Oxfam, 2013



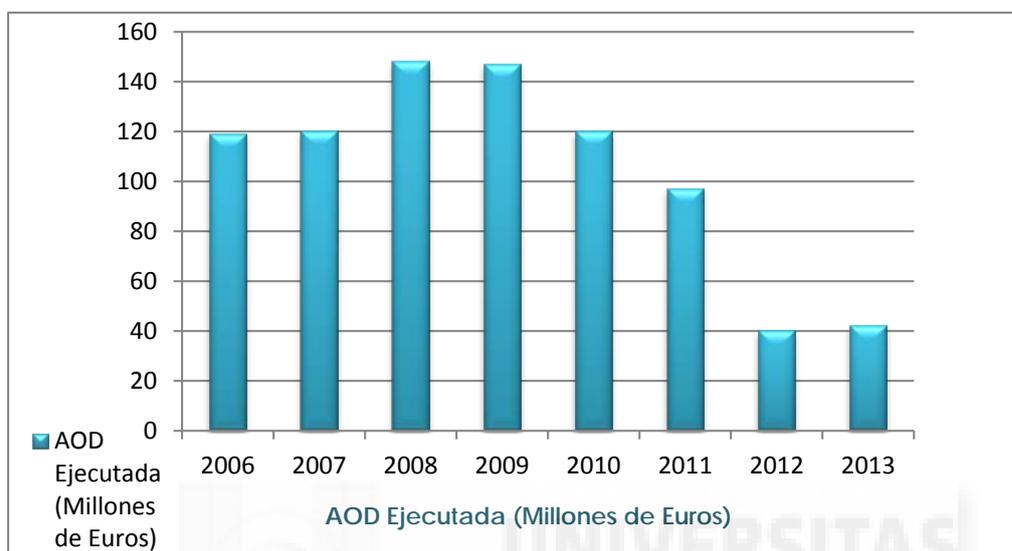
Gráfico 6. Recortes en AOD por CCAA. Fuente: Intermón Oxfam, 2013⁷



⁷ Consultado en Intermón Oxfam: http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/informe_AOD_v05_doble.pdf

Como se observa en el caso anterior, la cooperación descentralizada cayó un 70% entre 2008 y 2013 en el territorio español; aunque si fijamos la atención en la comunidad Valenciana y Murcia, el descenso llega casi al 100%.

Gráfico 7. Inversión Global de las Entidades Locales en AOD (2006-2013). Fuente: Moreno, 2015:15.



Algunos datos publicados (AECID, 2015) apuntan que durante el año 2014 disminuyó o se mantuvieron esos niveles respecto a la inversión de AOD, si bien en 2015 los datos apuntan a una disminución todavía mayor, aunque éstos no se han publicado de manera oficial. Parece que tras las elecciones municipales de mayo 2015, se espera que el giro político producido en muchas comunidades autónomas y ayuntamientos, pueda generar un cambio positivo en los presupuestos y gestión de la AOD descentralizada.

5.1.3 La Cultura en la gestión descentralizada del Desarrollo

La crisis española y las políticas de centralización y descentralización van a detonar un fenómeno cultural: Por una parte, la descentralización se ha arraigado en las mentalidades de las organizaciones sociales e instituciones de las comunidades; hasta el punto de que en las comunidades se ha adquirido un sentido solidario de identidad que se expresa en sus acciones de cooperación internacional.

Por otra parte, es innegable que el discurso político de los partidos de centro izquierda e izquierda durante más de dos décadas influyó y continúan influyendo hasta hoy en las posiciones solidarias y de justicia social de los ayuntamientos. Los movimientos políticos de la transición democrática y la oferta electoral de cambio político posterior, se ha enraizado en las mentalidades de los colectivos sociales y la población. El Ayuntamiento de Elche, es un claro ejemplo de ello como se verá en el siguiente capítulo.

Toda realidad se construye en el tejido social, creando distintas realidades y modos de percibir las; aquello que es real para un agricultor en la India no tiene por qué serlo para una maestra en Noruega. De igual manera es posible comprender las diferencias culturales en la respuesta de la diversidad regional de España antes sus evidentes desafíos provocados por la crisis económica en materia de Desarrollo. Prueba de ello, es que a menudo se advierten intereses culturalmente opuestos entre el centro político nacional y las posiciones de los gobiernos y actores locales.

5.2 Cooperación Descentralizada en la Comunidad Valenciana

La articulación administrativa de la Comunidad Valenciana y sus características socioeconómicas determinan de manera específica el peso que ha tenido la comunidad en cooperación al desarrollo respecto al resto del estado español desde sus inicios en 1989. Durante un tiempo la valenciana, ha sido una de las comunidades con mayores dotaciones presupuestarias destinadas a la AOD.

Internamente dentro de la Comunidad se observó una distancia significativa entre los presupuestos de la Generalitat Valenciana y el resto de las administraciones locales y Diputaciones, donde la primera llegó a gestionar el 85% de la AOD valenciana respecto al resto, observando una desigual evolución de los marcos normativos y reguladores en materia de desarrollo en toda la comunidad (Iborra y Santander, 2014:20); donde parece que tan sólo la Generalitat, y algunos casos aislados como el del Ayuntamiento de Elche,

desarrollaron más allá de las bases anuales de las convocatorias, instrumentos adecuados para avanzar en materia de calidad y desarrollo.

En el caso del Ayuntamiento de Elche como se analizará más adelante, los instrumentos desarrollados se encuentran en la línea de la elaboración de políticas de cooperación basada en la planificación y la ejecución directa de programas, contemplando la priorización sectorial y geográfica en la gestión de su propia AOD.

La evolución de la AOD en la Comunidad Valencia, parte en 1989 con la creación del programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Generalitat adscrito a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, dos meses más tarde se crea el ‘Consejo Asesor del Programa de Cooperación’ de la Generalitat y la primera convocatoria en materia de Desarrollo. Como se observa a continuación, este momento fue el punto de partida de muchas y diferentes acciones que han ido configurando el panorama de la cooperación valenciana, hasta nuestros días.

Tabla 13. Cronología de la AOD en la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia a partir de Iborra y Santander (2014).

AOD EN LA COMUNITAT VALENCIANA	
Abril 1989	Creación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Generalitat, adscrito a la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social.
Junio 1989	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Consejo Asesor del Programa de Cooperación de la Generalitat Valenciana (GVA). • Primera convocatoria en materia de cooperación para el desarrollo de la Generalitat.
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Se constituye la Coordinadora Valenciana de ONGD. • Se crea el <i>Fons Valencià per la Solidaritat</i>.
Octubre 1994	Acampadas en numerosas ciudades exigiendo el 0,7% a gobiernos locales y autonómicos.
1995	Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Castellón.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Primera convocatoria de proyectos de cooperación del

	<p>Ayuntamiento de Elche.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación del Consejo de Cooperación del Ayuntamiento de Elche. • Creación del Consejo de Cooperación de la Diputación de Valencia. • Primera convocatoria de proyectos de cooperación del Ayuntamiento de Valencia. • Programa de cooperación de la GVA se adscribe a la Conselleria de Presidencia.
1997	Primera convocatoria de proyectos de cooperación de la Diputación de Castellón.
1999	Inicio del Programa de cooperación directa del Ayuntamiento de Elche con Guinea Bissau.
Junio 2000	Constitución del Comité Permanente de Acción Humanitaria y Emergencia de la CV.
Marzo 2003	Creación por la FVA de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo.
Junio 2003	Última reunión del Consejo Asesor del Programa de Cooperación de la GVA.
Diciembre 2003	Supresión de la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo.
Mayo 2004	Aprobación del primer Plan Director de Cooperación de la GVA (PD04/07).
Febrero 2007	Aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunitat Valenciana.
Junio 2007	El programa de cooperación se adscribe a la Consellería de Inmigración y ciudadanía.
Noviembre 2007	Creación de la comisión Interdepartamental de Cooperación de la GVA.
Diciembre 2007	Aprobación del Plan Director de cooperación 2008/2011 de la GVA.
Abril 2008	Creación del consejo valenciano de cooperación de la GVA
Enero 2009	Creación de la Comisión Interterritorial de Cooperación de la Generalitat.
Junio 2011	El Programa de Cooperación se adscribe a la Conselleria de

	Justicia y Bienestar Social.
2012	Desaparece la convocatoria de Acción Humanitaria (IECAH) de la GVA, sólo se mantiene una línea nominativa para catástrofes sobrevenidas.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Se publica el III Plan Director 2014-2017 de la Cooperación Valenciana. • El área de Cooperación está adscrito a la Conselleria de Bienestar Social: Departamento de Integración, Inclusión Social y Cooperación.
Junio 2015	El Supremo condena al ex-Conseller valenciano Rafael Blasco a 6 años de cárcel por el desvío de fondos de la cooperación al desarrollo valenciana.
2015	Se produce la mayor reducción en el presupuesto anual en la historia de la cooperación valenciana. El recorte acumulado supera el 95% respecto al 2008.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la Generalitat está dotada de un marco normativo y planificación bastante completo, pero con cierta falta de cohesión interna e indeterminación en aspectos como la planificación y la gestión de la ayuda. Esto podría deberse a la itinerante de las competencias en materia de cooperación por diferentes Consellerias y rangos institucionales del órgano gestor, así como la falta de estabilidad del personal directivo y técnico responsable de la gestión del área de Cooperación en la Generalitat.

Si nos fijamos en sus inicios, el departamento de cooperación estuvo adscrito a la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, para a partir de 1996 convertirse en la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo, dependiente de la Consejería de Presidencia. Desde esta nueva dirección, la GVA atomizará las acciones de Desarrollo hasta el año 2007. En este periodo (2003-2007), señalar que se creó y suprimió la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo (AVCD) como modelo de gestión propia.

En 2007 se creó la Consejería de Inmigración y Ciudadanía, después llamada Consejería de Solidaridad y Ciudadanía, que asumió las competencias en materia de cooperación. En 2011, cuatro años después, se convirtió en un

área dentro de la Dirección General de Inmigración y Ciudadanía dentro de la Consejería de Justicia y Bienestar Social.

Con todos estos cambios se ha producido una movilidad considerable del personal directivo y técnico adscrito al Programa de Cooperación. Se observa que desde el año 1999, con la creación de la Dirección General de Cooperación se han sucedido hasta cinco directores/as generales de cooperación y cambiado hasta cuatro veces a los jefes de área y servicio (Iborra y Santander, 2014:19).

En la Generalitat en 2003 se puso en marcha un doble programa de becas de formación de personal técnico a través de AECID y del PNUD. Sin embargo, no se ha aprovechado a este personal formado y cualificado para incorporarlo en su organigrama dentro del área de cooperación. Por el contrario, se ha producido un cambio constante de personal técnico especializado en cooperación y responsables de los programas produciéndose una continua inestabilidad en los departamentos, además de las excesivas contrataciones externas a través de terceras empresas que generan una dependencia de Generalitat respecto a éstas.

Uno de los primeros fondos de cooperación municipal del Estado español, fue el *Fons Valencià per la Solidaritat* (FVS) creado en 1992, aglutina a 118 ayuntamientos y 8 mancomunidades de municipios que representan el 21% de las entidades locales valencianas. Además cuenta con la colaboración de entidades asociadas como las tres diputaciones provinciales, las cuatro universidades públicas, los consejos de juventud de los cuatro municipios y otras instituciones como la Fundación Bancaixa, Fundar, y otros.

El FVS cuenta con su propio marco normativo básico, formado por sus estatutos y bases para la concesión de subvenciones a proyectos de cooperación, sin embargo a pesar de manejar presupuestos relativamente altos, carece de documentos de planificación estratégica, y gestiona con sus propios mecanismos la AOD de sus colaboradores valencianos.

Las entidades locales y provinciales de la Comunidad Valenciana que tienen presupuestos dentro del cómputo de la AOD, asciende a 60 actores de cooperación repartidos entre las tres diputaciones provinciales, 56 ayuntamientos y una mancomunidad de municipios, de estos 21 forman parte del FVS, y realizan la cooperación de manera individual y voluntaria al FVS. Por tanto un total de 97 administraciones públicas han realizado contribuciones computables a la AOD valenciana (FEMP, 2014).

Dentro de la comunidad valenciana, el Ayuntamiento de Valencia es la entidad que más personal interno tiene asignado al programa de cooperación; si bien la Diputación de Valencia y el Ayuntamiento de Elche, han sido las únicas administraciones que han reforzado su estructura técnica mediante personal externo especializado en cooperación. La Diputación, a través de la contratación externa de una empresa que realiza la evaluación de los programas que financia, y el Ayuntamiento de Elche, que en este momento no cuenta con personal externo contratado, aunque sí tuvo dos técnicos de contratación externa dedicados en exclusiva al programa de cooperación al desarrollo durante el periodo 1996-2011.

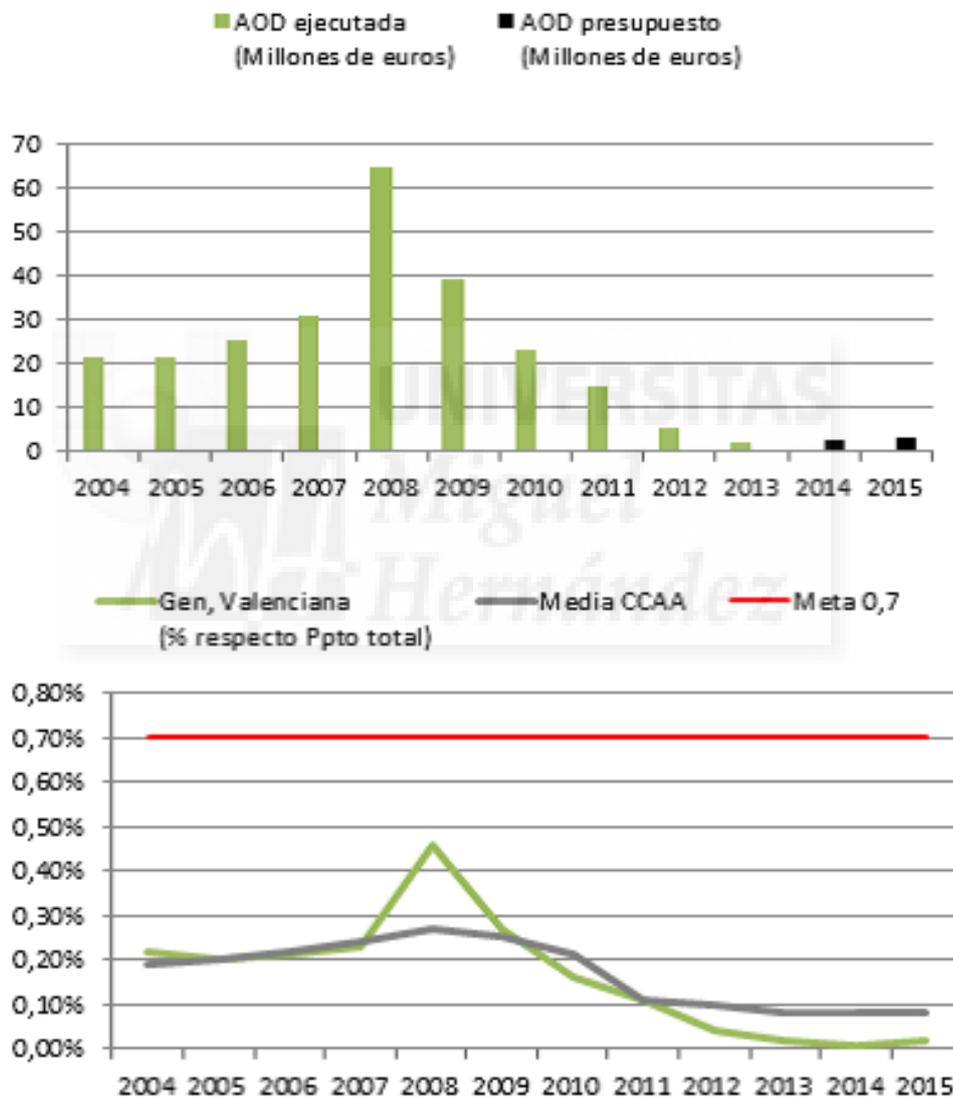
En la Cooperación Valenciana, más allá de la crisis económica y los recortes frecuentes en todo el territorio nacional, se ha producido una convulsión significativa por la imputación de la cúpula política de los responsables de la cooperación. Esto ha culminado con la detención del ex-Conseller de Cooperación (Rafael Blasco), el Director General de Cooperación y el Jefe de área de Cooperación, por el desvío de fondos de cooperación para su lucro personal.

Esto ha supuesto un duro golpe a la administración valenciana que años anteriores representó un modelo a seguir en el impulso del Desarrollo. Especialmente se ha visto afectada a partir del año 2012 con el cambio de equipo de gestión y gobierno autonómico⁸.

⁸ Consultado en: http://politica.elpais.com/politica/2015/06/10/actualidad/1433939328_106228.html

En las dos tablas siguientes se puede observar, cómo se ha producido la evolución de la gestión de la AOD desde 2004, alcanzando su máxima durante el año 2008, en las que la cooperación valenciana fue una de las referencias en materia de desarrollo descentralizado, y cómo finalmente se ha visto modificada durante los últimos años hasta la actualidad.

Tabla 14. La Cooperación Valenciana: Evolución de la AOD. Fuente: Entreculturas⁹



Como se puede observar en la primera de las dos tablas anteriores, durante 2015 el presupuesto total de la Comunidad Valenciana destinado a

⁹ Consultado en Informe Entreculturas:10 propuestas para una cooperación autonómica y local transformadora. <https://www.entreculturas.org/es/publicaciones/>

cooperación era de 2,98 millones de euros --que no significa que finalmente se vaya a invertir en ello, teniendo en cuenta experiencias de otros años-- esto supone tan sólo el 0,02% del presupuesto total de la comunidad.

Estos datos sitúan a la CCAA Valenciana en el puesto 13 de las 17 analizadas respecto a su nivel de compromiso con la gestión de la AOD. Cifras claramente desesperanzadoras y distantes de lo que fue y representó durante el año 2008. La evolución de la AOD en la comunidad, produce la paralización del Plan Director de la Cooperación Valenciana en 2008-2011, obviando su evaluación y la elaboración del Plan siguiente, dejando dos años de vacío, sin impulso ni líneas directrices hasta la reciente aprobación del plan actual 2014-2017.

Este Plan a pesar de haber sido participativo y aceptar las enmiendas propuestas por la Coordinadora Valenciana de ONGD, no integró ninguno de sus aportes o comentarios. Esto ha supuesto que los procesos participativos de la población civil y plataforma de ONGDs ya no se han vuelto a repetir dejando una debilitada cooperación valenciana (CONGDE, 2013).

Con todo lo expuesto la política de cooperación ha sufrido un gran perjuicio ante la opinión pública, provocando la ausencia de debate y reducción de presupuestos en el seno del *Consell Valencià de Cooperació*. Lo que deja entre la sociedad un ánimo pesimista respecto al futuro de la cooperación valenciana.

A pesar de lo poco halagüeña de la situación, hasta la fecha no ha desaparecido la línea de cooperación, manteniéndose las estructuras y el calendario de convocatorias de subvenciones, pues aunque recoge presupuestos bajos, siguen presente. De momento se mantiene abierta la puerta a los canales de comunicación con las ONGD y quién sabe si en próximas etapas, se produzca una reactivación de la que fue una de las comunidades punteras en materia de Cooperación al Desarrollo.

Podríamos llegar a la conclusión de encontrarnos ante un fin de ciclo en la Cooperación Descentralizada, aunque resulta desconcertante adjudicarle esta

etiqueta, pues no hemos de olvidar que este modelo de cooperación fue un ejemplo en el contexto de la AOD internacional tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. Puede que a partir de los nuevos giros políticos tras las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2015, tal se produzca una redirección hacia las líneas iniciales donde lo descentralizado tuvo un peso importante.

Entre los años 2005 y 2008 el aumento de la AOD destinada a los países en desarrollo, aumentó llegando a suponer más del 10% de la AOD neta española (Social Watch, 2015). Como se ha señalado, el modelo descentralizado llevó a las CCAA y EELL a diseñar sus propias políticas de cooperación, lo que impulsó significativamente las partidas presupuestarias.

Esto llevó a Europa a tomar a España y su propuesta de descentralización de la AOD como modelo a imitar, proponiendo las iniciativas municipales como espacios de convivencia y de encuentro de la población civil. Sin embargo el esfuerzo por impulsar ‘la descentralizada’ desde principios de los años 90 parece baladío a pesar del esfuerzo de las CCAA y EELL durante estos treinta años. Pues como apunta Alonso A. (2015).

“[E]l problema es que nos hemos centrado más en el cómo y hemos dejado de lado el por qué. Cómo ser más eficaces, cómo armonizar las diferentes políticas autonómicas y locales, cómo evolucionar de un modelo de cooperación vertical a uno horizontal. Sin embargo en el por qué hacemos lo que hacemos hemos profundizado menos y hoy estamos pagando las consecuencias.

Hemos construido conjuntamente el modelo de cooperación descentralizada actual pero lo hemos hecho sin consensuar su pilar básico y a día de hoy la pregunta por qué tiene diversas respuestas: caridad, solidaridad, justicia social, asistencialismo” (Asamblea Cooperación por la Paz, 2015).

Parece que las políticas públicas se han realizado bajo el amparo del principio de solidaridad, lo que no garantiza en absoluto el fin último de la cooperación al desarrollo, descentralizada o no. Este principio no es otro que

una garantía de y para los ciudadanos, pues al amparo de la solidaridad como valor central, hay que articular varios ‘por qué’ que doten de solidez a las acciones en la corresponsabilidad en el desarrollo.

No se ha de olvidar que el fin último de la cooperación descentralizada debe lograr un mayor acercamiento de la CD y la realidad de los pueblos receptores de la ayuda, a la ciudadanía. Esto debería situarse por encima de los intereses económicos o geoestratégicos de los Estados e impulsar el municipalismo, la educación de la ciudadanía y el apoyo a las redes asociativas y grupos de solidaridad locales como pilares para entender desde la base, qué es la CD.

Desde ahí, que el impulso de la Educación para el Desarrollo (EpD) resulte una apuesta importante en el sector. Por encima de las dificultades administrativas y económicas respecto a otros ámbitos de la cooperación, dada la relevancia y necesidad estratégica en el ámbito del Desarrollo.

“La EpD es un proceso que pretende generar conciencias críticas, hacer de cada persona responsable y activa (comprometida), a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad, entendida ésta como corresponsabilidad _ en el desarrollo estamos todos embarcados, ya no hay fronteras ni distancias geográficas_ , y participativa, cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas, económicas y sociales” (CONGDE, 2005).

A pesar de ello, el contexto de crisis actual, ha afectado a este sector con especial dureza, pues es donde más han afectado las políticas de recorte de las CCAA y las EELL. Esta nueva arquitectura de la ayuda dejó los fondos para la EpD extintos en la mayoría de casos y el trabajo de las organizaciones civiles debilitadas y sin amparo administrativo.

En la actualidad nos encontramos en un contexto en el que la educación para la ciudadanía, la defensa de la escuela pública y la universalidad del derecho a la educación han sido argumentos puramente electoralistas, donde

parece estar todo supeditado en última instancia al mercado y al capital. A pesar de que la EpD se propone como eje articulador de los nuevos objetivos en la agenda Post 2015.

Se esperan cambios ante la entrada de nuevos grupos políticos en muchas de las administraciones locales y autonómicas tras las elecciones del 24 de mayo de 2015. Sin embargo en Febrero de 2015, se continúan esperando nuevas propuestas de CD en la agenda política de.

Nos enfrentamos al reto de continuar en la coordinación de las plataformas civiles desde donde reivindicar a los gobiernos los compromisos adquiridos en materia de cooperación y lucha contra la pobreza por un lado. Por otro lado y puede que más importante, sensibilizar a la ciudadanía sobre la necesidad de seguir en la brecha, a pesar de los recortes en los fondos. El reto, pasa por fortalecer el concepto de bienestar social donde todos somos parte implicada y responsable en la garantía de los procesos democráticos, la justicia social y el Desarrollo de las personas, pues ello a fin de cuentas es el Bienestar de todos.

La Diputación de Alicante ha mostrado una evolución de la AOD muy volátil, por un lado respecto a los euros desembolsados, ha pasado de 602 626 euros en 2005 a 569 962 euros en 2010, alternando años de crecimiento con años de reducción de la AOD, y alcanzando su cifra máxima en 2009 cuando superó el millón de euros desembolsados. Esta ayuda se ha canalizado a través de las ONGDs que en el periodo 2006-2010 gestionaron el 93,8% de la ayuda frente al 5,48% de la gestión directa. En 2013 extinguió la convocatoria de subvenciones para proyectos de desarrollo y hasta la actualidad se mantiene esa constante.

5.2.1 Planificación de la AOD en la Comunidad Valenciana

La planificación de la ayuda es una herramienta, que se consolida en gran parte por los actores de la cooperación, lo que facilita la ejecución de las acciones de desarrollo mediante las cuales se pretende aplicar unas políticas de

cooperación previamente diseñadas. La planificación permite establecer objetivos y prioridades en la actuación que sean coherentes con las políticas en las que se enmarcan.

La planificación no sólo aporta recursos para gestionar de manera eficaz la ayuda, sino que permite establecer las pautas y protocolos a seguir tanto en el seguimiento como en la evaluación de las acciones en la gestión de la ayuda.

Los documentos de planificación son documentos que permiten la operatividad y programación de la ayuda, concretando y evaluando la operatividad de los mismos. Así la planificación estratégica debería fundamentarse en procesos de participación y consenso entre los agentes de cooperación, para así favorecer sinergias que aumenten y permitan un impacto positivo en la gestión de la ayuda.

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, algunos documentos empleados en la planificación de la cooperación son los planes directores o planes generales de cooperación, planes anuales y planes estratégicos que pueden estar en función del sector de actuación o del ámbito geográfico. Los planes directores constituyen el elemento básico de planificación de la ayuda al establecer los objetivos y las estrategias de intervención, junto con los instrumentos para su ejecución, durante períodos plurianuales, normalmente de cuatro o cinco años.

Los planes anuales suelen ser más concretos, pues permiten ser más operativos respecto a la ejecución e incorporación de previsiones y apuestas estratégicas del plan director durante su periodo de vigencia. Los planes sectoriales y estrategias geográficas permiten establecer las directrices en sectores clave o áreas de especial interés en la política que se desarrollan en ese momento.

En la Comunidad Valenciana los instrumentos de planificación se introducen de manera desigual e irregular, tan sólo la Generalitat y los Ayuntamientos de Valencia y Elche se mantienen a pesar del periodo de

restricciones y recortes, las únicas que cuentan con documentos de planificación de la ayuda.

La planificación de la cooperación para el desarrollo de la Generalitat Valenciana se inicia en el año 2004 con la aprobación del Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004/2007 (PDCV/07). A partir de esa fecha la Generalitat da inicio a un periodo continuado de planificación de la ayuda que se ha completado con la aprobación de los planes anuales, 2005, 2006 y 2007 que desarrollan el PDCV04/07, el segundo plan director para el periodo 2008-2011 con sus respectivos planes anuales de 2009, 2010 y 2011 y el nuevo PDCV13/16 incluyendo los planes que se desarrollan en ese periodo.

Los dos primeros periodos de planificación con marcadas diferencias respecto a los contenidos y alcance de los documentos aprobados, confirman una tendencia positiva de su capacidad operativa, más allá de los acontecimientos de estos últimos años.

La Generalitat Valenciana también cuenta con el Plan de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana (CAHE), al que el Ayuntamiento de Elche ha estado adscrito desde su creación. El objetivo de este Plan fue:

“El CAHE se creó con el fin de procurar la coordinación de esfuerzos y concentración de los recursos tanto económicos como materiales que con motivo de las situaciones de emergencia se destinen para llevar a cabo las actuaciones encaminadas a la ayuda humanitaria y de emergencia desde la comunidad autónoma” (GVA, 2012).

Este Plan se creó en el año 2000 donde diferentes actores y agentes de cooperación apuntaron la necesidad de formalizar su funcionamiento mediante un Plan de Acción Humanitaria (PAH) y la creación de estructuras de gestión que respondieran de manera coordinada e inmediata ante situaciones de emergencia.

En los años siguientes se fueron formalizando planes de emergencia e impulsando el PAH de la comunidad valenciana, generando distintos grupos de

trabajo técnico que abordaran tanto la gestión administrativa como el marco teórico de intervención. Este comité está formado por personal técnico de las administraciones de la comunidad, pertenecientes tanto a las tres diputaciones valencianas como a los ayuntamientos de Alicante, Valencia, Castellón y Elche. También cuenta con el apoyo de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FEMP) y el *Fons Valencià per la Solidaritat*.

De manera transversal y consultiva también participaron en el funcionamiento de este Plan la Coordinadora Valenciana de ONGDs, ACNUR, UNICEF, Cruz Roja, Psicólogos sin Fronteras y otras ONGDs relacionadas con las situaciones de emergencia y ayuda humanitaria. En septiembre de 2006 finalizó la elaboración del PAH para incorporarlo en los siguientes Planes Directores y Anuales.

En la actualidad el futuro de la CD en la Comunidad Valenciana, se abre incierto ante una nueva corporación y grupo político. Se espera se fomenten los espacios para repensar la CD que queremos y vamos a impulsar los valencianos, manteniendo como premisa, tener la conciencia de que el cambio es necesario. En el caso valenciano, contamos con los análisis y diagnósticos necesarios que permitan crear una nueva agenda que dé un giro a esta última etapa.

La nueva agenda post 2015, y con ésta la agenda Valenciana, debe construirse sobre la centralidad de los derechos humanos y estar estrechamente vinculada al cumplimiento de todos los derechos humanos y de medio ambiente. Respondiendo en términos de satisfacción de necesidades y oportunidades, más cerca del trabajo para fomentar la calidad de vida y dignidad de las personas que del crecimiento económico, como se ha mantenido en los últimos años.

El reto en la Comunidad reside en que los actores del Desarrollo den pasos hacia delante. Que las ONGDs y organizaciones sociales hagan una revisión introspectiva y las personas que las dirigen y las que en ellas trabajan, construyan nuevas estrategias y herramientas que les permitan participar más

allá de las citas electorales. Esto les permitirá afianzar su rol en la construcción de una agenda alternativa y emancipadora de cooperación.

Por otro lado la nueva administración debe favorecer la creación de espacios entre los actores que permitan reforzar las alianzas políticas con redes, plataformas, y otros actores de la cooperación al desarrollo.

En la Comunidad encontramos administraciones con distintos tintes políticos, que la propia Generalitat debe articular para crear un alineamiento lo más operativo posible entre ellas y sus políticas de desarrollo. También debe crear espacios en el que se permita afrontar de manera colectiva los nuevos retos que se derivan de la globalización para promover el desarrollo a escala global.

5.2.2 La Cooperación Descentralizada

La descripción del proceso centralizador-descentralizador obliga a través de un análisis detallado a repensar el papel de las comunidades como impulsores de la Cooperación Internacional y la ayuda en el ámbito propiamente local del desarrollo. En primer lugar en la acción política y administrativa de los ayuntamientos y en el conjunto de comunidades en los que cada uno muestra conductas diferenciadas y en segundo lugar, en sus inclinaciones hacia la solidaridad y la justicia social. En el fondo de esto subyace la permeabilidad de una cultura democrática en su parte positiva, pero que en los últimos años se ha distorsionado con un alto grado de competencia, en donde la política al desarrollo se ha convertido un producto a vender al electorado.

En los últimos años la cooperación descentralizada se ha consolidado como un espacio destacado dentro de la AOD española. Su importancia no depende de la cantidad de los recursos recibidos por parte del gobierno central, sino sobre todo a que se constituye con un modelo propio y diferencial de gestión de la cooperación. Se define explícitamente por sus propias características y potencialidades que la diferencian claramente de la

cooperación centralizada. Propone una mayor proximidad con la ciudadanía, otorga un papel mayor a los agentes sociales y las ONGs y por último, cuenta con instrumentos propios y específicos de gestión que se utilizan a la hora de asignar la ‘ayuda’.

Tanto las administraciones autonómicas y locales como la sociedad civil deberían tener presente que no sólo pueden sino que deben ser agentes de desarrollo, definir sus propios criterios para ello y actuar en consecuencia.

Aun cuando las políticas públicas se han realizado bajo el amparo del principio de solidaridad, lo que no garantiza en absoluto el fin último de la cooperación al desarrollo, la solidaridad como valor central no es suficiente. Se deben articular varios factores organizacionales e institucionales que doten de solidez a las acciones en la corresponsabilidad en el desarrollo.

El reto en la Comunidad reside en que los actores del Desarrollo hagan una revisión introspectiva, así como las personas que las dirigen y las que en ellas trabajan, construyendo nuevas estrategias y herramientas que les permitan participar más allá de las citas electorales, afianzando su rol en la construcción de una agenda alterativa y emancipadora de cooperación.

Síntesis del capítulo 5

En este capítulo se aborda Cooperación Descentralizada, es decir la ayuda que gestionan las administraciones locales y que constituye un modelo propio y diferencial en la gestión de la cooperación. Si bien el concepto, cargado de matices y de amplio espectro se analiza a lo largo del capítulo.

En los últimos años parece que el impacto de la opinión pública en la Dirección General de Cooperación de la Generalitat Valenciana tras el ‘escándalo’ del ex-Conseller Blasco, ha nublado las buenas prácticas y avances en materia de descentralización que señalaron a Valencia y algunos de sus municipios como un ejemplo a seguir tiempo atrás.

En la actualidad la situación dista mucho de ser idílica, pues el periodo de crisis y recortes iniciado en 2010 hasta hoy, de momento no parece tener

camino de vuelta, a pesar de los avances en la instrumentalización de la CD de los municipios y provincias y la proximidad que éste sistema otorgaba a la ciudadanía.

Este capítulo define los límites y efectos de la cooperación municipal así como el impacto que el periodo de crisis ha supuesto a los destinatarios de la AOD. Efectos que han dejado a muchos pueblos, a los del otro lado, ‘colgados’ en sus expectativas. No solo han perdido las personas ‘del Sur’, también se ha perdido capital social, tejido asociativo y cohesión en el Tercer Sector local.

Otro de los límites significativos de la CD descentralizada fue su clara tendencia a dispersarse según los intereses de cada emisor. En la mayoría de los casos no se produjeron lineamientos con la administración central lo que produjo una mayor dispersión de recursos y acciones repartidas de manera caprichosa por la geografía ‘empobrecida’ sin continuidad en el tiempo.

En un intento de unificar criterios y acciones municipales desde la propia AECID, se creó en 2006 el programa *Municipia*. Si bien este intento de unificar y fortalecer la institucionalidad local no prosperó dejando evidencia de que el objetivo de cada administración respecto a la gestión de su AOD, por pequeña que fuera, pasaba por establecer su propia política exterior.

Probablemente las raíces de la demostrada ineficacia de la cooperación descentralizada en los últimos años deberíamos buscarla no en la falta de medios o escasez de recursos como se pretende hacer creer, sino en la propia esencia de la ayuda. Respecto a este punto se realiza en la última parte de este capítulo un análisis del caso valenciano con especial incidencia del municipio ilicitano.

Como se puede observar al final del capítulo y en las conclusiones de los Estudios de Caso del capítulo 6, en el caso del Ayuntamiento de Elche la apuesta trascendió los aspectos presupuestarios. Se optó por la cohesión del tejido social a través de su CLCDE donde todas las partes tenían voz y voto, donde las personas y sus intereses primaron por encima de intereses políticos.

A pesar de sus claros y sombras, la experiencia ilicitana ha mostrado el lado 'luminoso' de la cooperación descentralizada y sus efectos en el DESARROLLO de las personas y pueblos destinatarios.



6 ESTUDIO DE CASO: LA GESTIÓN DEL DESARROLLO EN ELCHE (2004- 2015)

*Mucha gente pequeña, en lugares pequeños
haciendo cosas pequeñas, que pueden cambiar el Mundo.*
Eduardo Galeano (1940-2015)

En este capítulo se describe el entramado institucional y gestión del DESARROLLO desde la perspectiva descentralizada del Ayuntamiento de Elche. También la de los actores que desde este municipio de-construyen y re-construyen la gestión de su AOD a lo largo del tiempo.

Junto a la descripción de las instituciones y las nuevas estrategias de gestión de la participación social ilicitana, se incluye el análisis de seis estudios de casos, cinco de ellos repartidos en diferentes puntos de la geografía peruana y una desde el programa de gestión directa municipal en São Domingos, Guinea Bissau.

6.1 El contexto de la cooperación ilicitana

La Concejalía de Cooperación del Ayuntamiento Elche se formó en 1996 desde del departamento de Participación Ciudadana y del movimiento

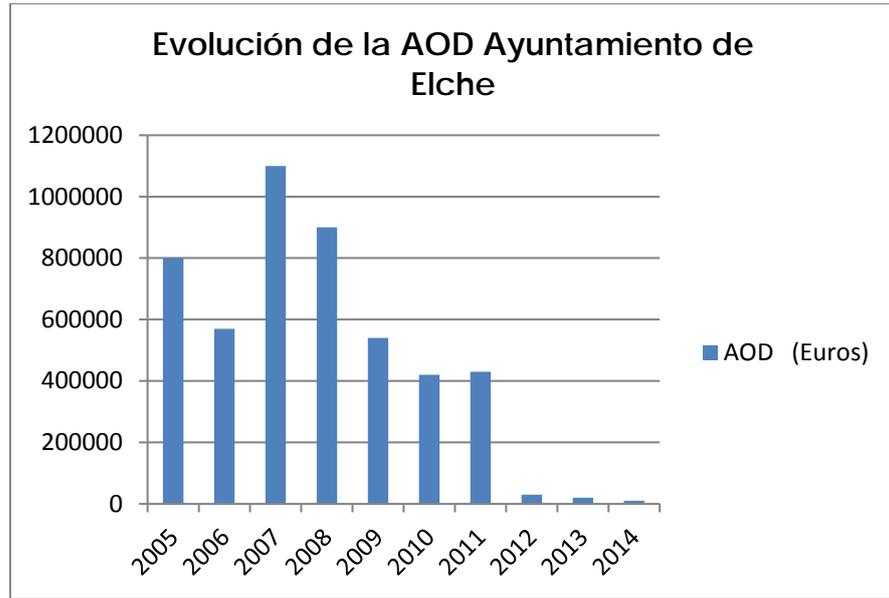
0,7¹⁰. A partir de ese momento la entidad constituyó el Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de Elche (CLCDE), plataforma desde donde se articula la cooperación municipal en coordinación con las ONGDs locales.

El Ayuntamiento de Elche ha experimentado un fuerte descenso de los fondos destinados a la AOD en los últimos años, pasando de los 1.1 millones de euros de 2007 a la desaparición de fondos en 2012 y con éstos últimos, la desaparición de la convocatoria de subvenciones para proyectos de desarrollo. En esta tendencia reductiva, también se ha extinguido el programa de cooperación directa con Guinea Bissau iniciado en el año 2000 y señalado como referente entre las acciones directas de las administraciones descentralizadas durante algunos años.

En los últimos años de crisis y reducciones (2011-2015), la ayuda del ayuntamiento ilicitano mostró un primer descenso en 2011 con un presupuesto de 471.032 euros, cuya línea descendente se ha acentuado casi hasta la extinción de sus fondos en la actualidad. Aunque esta tendencia a la baja se pueda revertir durante el próximo año con el nuevo equipo municipal, los fondos destinados en otros tiempos a la AOD (más del 80%) y la propia articulación del tejido social y municipal en materia de desarrollo, tardarán en volver a situar a este municipio como referente en la gestión de la AOD descentralizada.

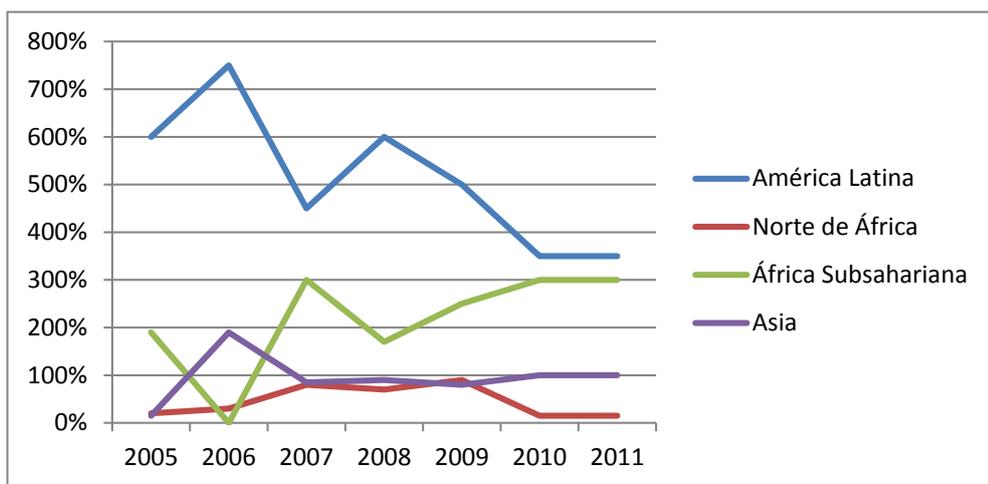
¹⁰ Plataforma Internacional, que promovía el destino del 0,7% de los presupuestos municipales para la AOD

Gráfico 8. Evolución de la AOD ilícitana. Fuente: Ayuntamiento de Elche y DGPOLDE



Los años 2007 y 2008 son los años de mayor capacidad económica de AOD. Tanto en las convocatorias de subvenciones de proyectos de cooperación al desarrollo, sensibilización y educación para el desarrollo (EpD) como la de cooperación directa con Guinea Bissau han experimentado una reducción de su partida presupuestaria cada vez mayor. Ésta se analizará más adelante en el marco de la cooperación ilícitana.

Gráfico 9. Distribución Regional de la AOD del Ayuntamiento de Elche. Fuente: Ayuntamiento de Elche y DGPOLDE.



Desde creación de la Concejalía de Cooperación hasta la extinción de las convocatorias de cooperación la mayoría de los proyectos financiados se han ejecutado en América Latina, especialmente en Perú. Los países menos demandados, fueron los del continente asiático --únicamente se solicitaron proyectos para India, desde la Fundación Vicente Ferrer.

La gestión de la AOD en el Ayuntamiento de Elche, se encuentra alineada en el marco de la 'Planificación del Desarrollo de la Generalitat Valenciana', a diferencia de la mayoría de administraciones de la comunidad. Tan sólo el ayuntamiento de Valencia y el de Elche han mantenido un marco de planificación de desarrollo coordinado con la cooperación autonómica, incluso en tiempos de recesión y recortes presupuestarios.

El Ayuntamiento de Elche es la administración local valenciana que cuenta con el marco de planificación de la AOD más completo. Esta administración, aplicó en 1999 los primeros avances respecto a la planificación de su presupuesto en materia de desarrollo, con la creación del Plan Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau (PICDGB). Más tarde, pondría en marcha el Programa de Sensibilización y Educación para el Desarrollo (EpD), y paralelamente el Plan de Trabajo Anual del Programa de Cooperación.

Estos tres documentos de planificación, aunque se elaboran y proponen desde la misma Concejalía de Cooperación, se aprueban desde el Consejo Local de Cooperación al Desarrollo (CLCDE). Como se subraya a lo largo del capítulo, esta es la plataforma de participación social para la articulación y planificación del DESARROLLO desde el municipio.

6.2 El Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de Elche (CLCDE)

El CLCDE desde su constitución es el instrumento de articulación del desarrollo y consenso entre las organizaciones no gubernamentales (ONGs) locales, Universitat Miguel Hernández (UMH), centros de secundaria (IES) y los grupos políticos de Elche. La última decisión en el CLCDE siempre la

ejerce el presidente que es el alcalde, o en su ausencia, el concejal de cooperación.

Desde el año 1997, un año después de la constitución del CLCDE, la concejalía de cooperación estableció una convocatoria de subvenciones para proyectos de desarrollo, donde las ONGDs pertenecientes al Consejo podrían obtener financiación para sus proyectos. También se estableció poco después la convocatoria de subvenciones para proyectos de sensibilización y Educación para el Desarrollo (EpD), siempre dirigidos a la población ilicitana. En ambas convocatorias se establecen las bases y formularios que cada año se sometían al consenso de las organizaciones miembros del Consejo.

Durante los casi 20 años desde su constitución la concejalía de cooperación y su CLCDE, se han ido adaptando a las circunstancias de cada momento, intentando analizar y adecuar a las exigencias de las plataformas internacionales sobre la gestión de la Ayuda. La iniciativa de formar una concejalía de cooperación, partió de un gobierno local mixto, formado por el Partido Socialista (PSOE) e Izquierda Unida (IU). IU desde la concejalía de juventud promovió la constitución del departamento de cooperación. Desde entonces cooperación al desarrollo, ha estado unida en la mayoría de legislaturas a la concejalía de juventud, exceptuando un periodo concreto en el que cooperación se vinculó de exclusivamente al departamento de inmigración (2002-2003).

En este período, la concejalía superó las expectativas marcadas por algunos foros internacionales sobre calidad en el desarrollo, como el Foro de Alto Nivel sobre la Calidad de la Ayuda (I FAN) en París, o el IV FAN Accra en Ghana (2011). También superó las expectativas de la propia AECID, donando el 0,7% de los presupuestos locales a la cooperación al desarrollo, llegando inclusive al 1%.

En la nueva corporación municipal tras las elecciones de 2015, la concejala de cooperación y también teniente-alcalde D^a M^a Teresa Maciá

Milla, mantiene que sus objetivos principales en el área de cooperación al desarrollo son

- Intentar recuperar el 1% para la AOD ilícita
- Desarrollar un nuevo plan de actuación
- Reflexionar en el CLCDE la posibilidad de retomar la cooperación directa (con Guinea Bissau u otro país)
- Impulsar de nuevo la relevancia de la Educación para el Desarrollo (EpD) y la transferencia de conocimiento
- Y finalmente apoyar como en otras etapas el papel de las ONGDs locales y actores de desarrollo municipales.

Ahora, solo queda esperar a que estos objetivos en la línea de otros tiempos se traduzcan en realidad.

6.3 El Plan Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau (PICDGB). Primer estudio de caso.

La puesta en marcha del PICDGB responde a la petición de la Comisión 0,7% (Plataforma integrante del CLCDE en 1998) de ir más allá de la convocatoria y superar la individualidad y atomización de los proyectos financiados mediante la convocatoria pública anual.

Teniendo en cuenta la petición de la Comisión 0,7% sobre la ampliación del presupuesto de AOD hasta el 1%. Se propuso asumir de manera directa una acción integral a medio plazo, donde contrastar los efectos de una intervención transparente, integral y sostenida por la propia administración en una localidad empobrecida.

La selección del país de intervención se realizó fundamentalmente de acuerdo a criterios técnicos, en los que primó la selección de una localidad pequeña, con un contexto socio político favorable y expectativas viables a medio plazo para interactuar con el municipio local.

Otro de los criterios fue, que perteneciera a una localidad de un país con uno de los Índices de Desarrollo Humano (IDH) más bajos. Buscando cierta facilidad con el idioma y la colaboración del CLCDE.

La gestión del programa se propuso desde el CLCDE, pero con la formación de un consejo 'ad hoc': el Comité Guinea Bissau de cooperación directa (CGB), en el que se contó con una representación plural. En este consejo estaban representados técnicos municipales de distintas áreas, buscando la mayor transversalidad del programa, así como representación de la ciudadanía ilicitana, con el fin de que este proyecto no resultara ajeno y distante a la población.



Ilustración 1. Mujeres en São Domingos (G.Bissau) día de mercado, frontera con Zinguichor (Senegal) 2001. Fotografía autora.

6.3.1 Gestión del Programa:

El Comité Guinea Bissau (CGB) estuvo formado por:

- El/la concejal de cooperación

- Miembros de los partidos políticos de la oposición
- Universitat Miguel Hernández (UMH)
- Federación de asociaciones de vecinos de Elche
- ONGDs del CLCDE
- Fons Valencià de Cooperación
- Empresas ilicitanas
- Técnicos de diferentes departamentos del Ayuntamiento de Elche
- Representantes de institutos de secundaria
- Jefa de negociado de cooperación (D^a Nieves Lillo Herranz)
- Técnico de cooperación responsable del programa (Carmen Gómez).



El programa integral se incorporó al área de sensibilización y EpD municipal. Incluyó también algunos centros de educación primaria, secundaria y universidad. Esta iniciativa municipal mostró a la ciudadanía la realidad guineana y los resultados obtenidos durante la ejecución del programa. En la foto aparecen los miembros del Comité Guinea Bissau (2008): de izquierda a derecha: ONGD Enfermeros sin fronteras, ONGD Antibloqueo de Cuba (José María Arrebola), Técnico de cooperación (Carmen Gómez, detrás), Concejala de Cooperación (M^a Carmen Bueno Araúzo), Servicio Médico y Prevención de Riesgos Laborales Municipal (Jaime Miralles Albentosa), ONGD Anawim (M^a Luisa Martínez), Jefa de Gestión Municipal (D^a Nieves Lillo Herranz) y Presidenta de la Federación de Vecinos de Elche (Lola González Alfosea).



Ilustración 2. Miembros del Consejo de Guinea Bissau

6.3.2 Inicio del Programa Integral de Cooperación Directa G.B.

En 1998 comenzó la iniciativa de cooperación directa municipal impulsada desde el CLCDE. Los requisitos establecidos por el CGB más relevantes en la selección del país fueron:

- Que el país se situara entre los más pobres en ese momento
- Se tuviera algún tipo de referencia sobre entidades y acciones de cooperación en el terreno
- Que el país no tuviera dificultades importantes respecto a la comunicación.

Guinea Bissau cumplía con los tres requisitos: se situaba según el IDH entre los 5 países más pobres del mundo, se habla portugués (criollo-portugués) por lo que la comunicación era relativamente accesible y además miembros del CGB tenían contacto con un grupo de profesores de la Universidad de Alicante que desarrollaba estudios en el país y mantenía contacto con una ONGD local. Se pueden observar los datos sociodemográficos del país en el momento de su identificación.

Tabla 15. Datos Demográficos Guinea Bissau. Fuente: Elaboración propia a partir de IDH de 1999.

Guinea Bissau 5º país con más bajo valor de Desarrollo Humano y más alto índice de Pobreza Humana.	
Habitantes	1.345.479
Población urbana	25-30%
Crecimiento Anual	2.23%
0-14 años	41.9%
15-65 años	55.2%
Mayores de 65 años	2.9%
Esperanza de vida	49 años
Hijos por mujer	6.7
Mortalidad Infantil	109/1.000 hab.
1 médico por cada	7.800 hab.

Viven con menos de 1 \$ diario	88%
Analfabetismo	68%
Analfabetismo femenino	87%

Se realizó un primer viaje de identificación durante el año 1999. En este viaje participaron integrantes del CLCDE como la Comisión 0,7%, técnicos municipales y personal técnico externo. En la identificación de las potencialidades y demandas locales para la elaboración de un programa directo, se estimó centrar la intervención en la ciudad de São Domingos, situada en la frontera norte a tan sólo 7 Km de Senegal. Esta zona era y es un punto de obligado paso entre ambos países. Estratégica por su proximidad al país vecino y con grandes potencialidades a medio y largo plazo, tanto por sus recursos naturales como por posibles inversiones extranjeras.

Identificadas las innumerables necesidades, pobreza estructural y potencialidades, se establecieron prioridades sectoriales de intervención para los siguientes años en coordinación con la ONGD local (*Acção o Desenvolvimento – AD*). Ambas partes decidieron que el programa debía estar compuesto por un área de salud e higiene y una de educación, además de algunos elementos transversales como el fortalecimiento institucional propuesto por el ayuntamiento ilicitano o acciones puntuales como la electrificación de la ciudad o mejora de comunicación local a través de la dotación de equipos de radio.

AD, en ese momento estaba vinculada a un grupo de investigación de la Universidad de Alicante, por lo que ya se mantenían contactos directos y referencias fiables dirigidas al trabajo conjunto. Esta organización estaba compuesta por personal guineano en su totalidad, formado y cualificado que dotaba de confianza al nuevo proyecto municipal. La identificación de los proyectos para el programa directo, se realizó entre personal del ayuntamiento y miembros de AD en la ciudad de São Domingos. Cabe señalar que el tipo de

identificación realizada, no fue de acción participativa, es decir, no se contó con la presencia de los destinatarios durante el proceso.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, si no se impulsa la APROPIACIÓN y PARTICIPACIÓN de los destinatarios en sus procesos, no se favorece la sostenibilidad de los proyectos. Durante los primeros años de cooperación se observaron estos déficits en algunas de las propuestas (como dotaciones puntuales de equipos de radio, o envíos masivos de contenedores con material municipal en desuso).

Un ejemplo más claro de estos déficits, fue la solicitud por parte del socio local de financiación para la realización de una obra de canalización de agua en la ciudad, sin contar con la opinión e implicación de la población. En el apartado presupuestario de la fase de diseño, no se contó con la mano de obra local (como en otras acciones), por lo que no se pudo asumir la realización del proyecto. Sólo años después fue posible al contar previamente con la participación e implicación de la población y organizaciones locales.

Las áreas en las que se centraron los recursos desde el año 2000 hasta 2006 fueron las comunicaciones, electrificación, salud, educación y formación de profesorado. Durante los distintos viajes realizados al terreno cada año se procuraron optimizar recursos y conocimiento técnico del personal desplazado. Se evaluaron las acciones emprendidas, desarrollaron campañas específicas (como las oftalmológicas de intervención y formación de personal técnico local) y gestionaron los recursos exportados en contenedores (material municipal en desuso y donaciones de empresas ilicitanas).



Ilustración 3. Miembro de Comité Guinea Bissau del Ayuntamiento de Elche, reunida con responsables comunitarios de São Domingos, identificando necesidades y viabilidad de proyectos (Estos son los representantes directos de la población local. Fotografía ONGD Kasumai



Ilustración 4. Niños en una escuela local, tras la dotación de mobiliario, tras identificar falta de medios, en las “escuelas” existentes. Fotografía ONGD Kasumai

En el año 2007 se reduce en más de un 80% la colaboración con AD y se establece contacto y acciones directas con la Municipalidad de São Domingos, cuyo responsable fue el administrador local (equivalente a un alcalde), Sr. Rui Gonçalves Cardoso. Desde este año hasta la finalización del proyecto directo en 2012 la gestión se realizó desde una óptica intermunicipal, contando con cofinanciadores como la AECID y Cruz Roja.





Ilustración 5. Acto solemne en la ciudad de São Domingos tras establecer colaboración entre la municipalidad y el Ayuntamiento de Elche. Acuden gobernadores de la región y consejo de mayores. Fotografía autora.



Ilustración 6. Encuentro entre responsables de Ayuntamiento de Elche y Gobernador de la Región de São Domingos D. Rui Gonçalves Cardoso en 2009. Fotografía Ayto Elche

En los últimos años, la mayoría de los proyectos solicitados fueron identificados por la población local de Sao Domingos con el apoyo del administrador como socio local del Ayuntamiento, obteniendo una mayor implicación social y observando un aumento en la sostenibilidad de los proyectos realizados. La colaboración intermunicipal se alineó así con las directrices marcadas por el programa *Municipia* de AECID y los Foros de Alto Nivel sobre la Calidad de la Ayuda.

Se impulsó el desarrollo de la ciudad de São Domingos a través de la construcción de escuelas, rehabilitación de las infraestructuras, cooperación técnica en centros de salud local, canalización de agua y electrificación de la ciudad. También se realizaron otras acciones transversales como campañas de oftalmología mantenidas hasta la 2013 por parte de la ONGD Anawim, a pesar de la inexistencia de fondos desde la crisis en 2011.

Durante la evaluación del programa en los 10 años de intervención directa se puede constatar, un cambio en la configuración de la ciudad, en los servicios que ofrece y recursos disponibles. A pesar de los inconvenientes, todas las acciones han tenido un efecto positivo en el desarrollo de la población. Ambas poblaciones, se conocieron e interactuaron a través del programa GB y sus efectos durante sus 10 años de gestión. En muchos colegios ilicitanos, asociaciones, medios de comunicación y vida asociativa así como en la ciudad de São Domingos, los proyectos realizados eran conocidos e incluso interiorizados como un elemento más del tejido municipal.

Tabla 16. Resultados de diez años del programa GB.

Programa de Salud/Higiene	Formación de Personal Sanitario	Programa de Educación	Construcción de Escuelas
	Campañas de oftalmología (Intervenciones y formación de personal médico)		Capacitación docente
	Habilitación y Rehabilitación Centro de Salud y atención médica		Dotación material Educativo y Lúdico
	Área Centro de Salud Maternal.		Alfabetización de Adultos
	Dotación de material médico para distintas áreas		Talleres de Formación Profesional de Mujeres
	Habilitación laboratorio para análisis		
Programa de Desarrollo Económico e Infraestructuras	Canalización de Agua y Alumbrado	Programa Transversal	Proyecto deportivo. Futbol Club Elche
	Asfaltado de calle		Peñas deportivas de Elche (INTANGCO)
	Desarrollo de microcréditos para el fomento de la economía familiar		Programa de Radio Comunitaria
	Proyecto reducción de desempleo juvenil		Puesta en marcha programa de apadrinamientos, colaboración con ONGD Kasumai
	Realización de las compras a partir de 2007 siempre en la zona, fomento de la economía local.		
	Construcción de 3 – viviendas para familias en estado de precariedad		
	Construcción de varias escuelas locales.		Proyecto de Conservación de Alimentos.

Actualmente el programa se encuentra paralizado o tal vez finalizado. Los técnicos responsables no saben qué ocurrirá en los próximos meses con la nueva corporación municipal, aunque algunas ONGD ilicitanas continúan desarrollando sus proyectos en São Domingos. Tal es el caso de Anawim, que mantiene un proyecto de salud oftalmológica, casi desde el principio del programa GB, o la ONGD Kasumai centrada en el ámbito educativo.

El Comité Guinea Bissau (CGB) dejó de reunirse en 2011 al restringir los fondos municipales. Si bien en la actualidad los miembros del Comité se mantienen vinculados al CLCDE, a la espera de que el nuevo equipo municipal impulse de nuevo el programa directo o plantee nuevas iniciativas.

6.3.3 PICDGB (1999 – 2010) 10 años de trabajo y Desarrollo¹¹:

En el desarrollo de los más de 20 proyectos, el Ayuntamiento ha invertido de 2005 a 2010 más de 620 000 € de forma directa, sin contar con subvenciones obtenidas a través de AECID y Cruz Roja para acciones específicas.

¹¹ Datos obtenidos a partir de experiencia propia como técnico del Comité Guinea Bissau y publicaciones de la Concejalía de Cooperación Ayuntamiento de Elche



Ilustración 7. Miembros de la ONGD ilicitana Anawim durante una de las muchas formaciones a personal médico guineano e intervenciones oftalmológicas realizadas en el país. Fotografía ONGD Anawim.



Ilustración 8. Escuela Palmeral Elx- São Domingos. Proyecto Educativo de reconstrucción y dotación de escuelas primarias. Fotografía ONGD Kasumai.



Ilustración 9. Vehículo de recogida de niños en zonas alejadas para asistencia a las escuelas. Fotografía Ayto. de Elche

Desde que comenzó el programa GB la ciudad de São Domingos ha experimentado un avance importante en su diseño urbano, infraestructuras y servicios públicos. El programa intermunicipal ha favorecido la articulación social de la población y sobre todo la responsabilidad y apropiación de las mejoras y servicios obtenidos. Esto le ha permitido diferenciarse claramente de la mayoría de poblaciones del país.

6.4 Calidad en la gestión de la AOD municipal de Ilicitana (2004-2015)

6.4.1 Antecedentes y motivación de la investigación:

En 2004 el CLCDE, estaba formado por treinta organizaciones y contaba con gran reconocimiento y aceptación como órgano ‘municipal’ de cooperación entre los grupos políticos y el conjunto de ONGDs. Manteniendo el espíritu democrático del consejo, las ONGD en numerosas ocasiones manifestaron al equipo municipal la importancia y pertinencia de realizar

evaluaciones y visitas técnicas al terreno para valorar directamente el impacto y eficacia de los proyectos financiados. En ningún momento se había realizado evaluaciones *ex post*. Esta fue una de las demandas más consensuadas entre los miembros del CLCDE hasta ese momento, y probablemente hasta la actualidad.

El equipo técnico de la concejalía también mostró en algunas ocasiones su interés en realizar visitas *ex post* a los proyectos financiados por la administración, tanto como elemento de seguimiento como de calidad e impacto en la gestión de su AOD. Pese a la frecuente resistencia de los políticos responsables en distintas etapas, finalmente se aceptó la propuesta.

En una reunión del plenario del CLCDE en abril de 2004, las entidades acordaron renunciar a una pequeña cantidad de la partida presupuestaria de la subvención de cooperación al desarrollo de ese año. Los técnicos escogidos por la administración, deberían realizar una evaluación al terreno para analizar el impacto de la AOD invertida hasta el momento.

A la buena acogida de esta iniciativa, también se sumaron los responsables políticos de la oposición. La concejala responsable, M^a Carmen Bueno Araúzo, favoreció finalmente la evaluación técnica en el terreno con el fin de mostrar el impacto del trabajo municipal en esta área.

A partir de este punto se contextualizan el análisis de casos del presente trabajo. Como se comprobará a lo largo del capítulo y en el apartado de conclusiones, se extraerán importantes reflexiones.

Desde la constitución del CLCDE hasta el momento en el que se propone la evaluación *ex post* (2004), la mayor parte de los proyectos financiados por el Ayuntamiento de Elche se llevaron a cabo en Perú¹². Se ha mantenido esta preferencia geográfica incluso hasta 2011 cuando comenzó a descender la partida presupuestaria municipal de AOD.

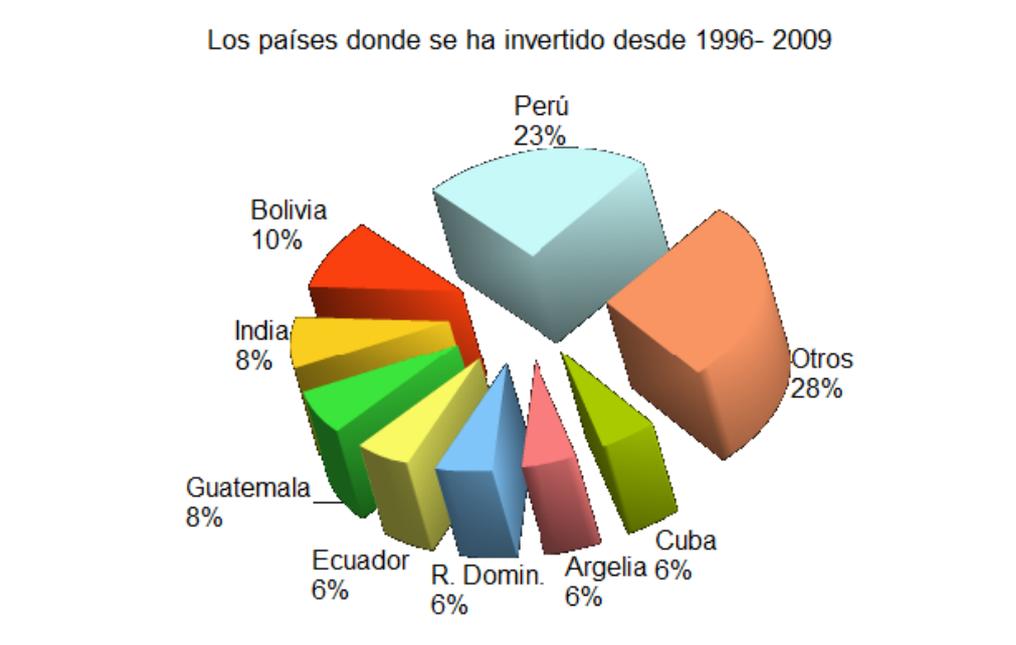
¹² Distribución de la inversión de AOD por países 1996-2010. Ayuntamiento de Elche

Teniendo en cuenta este criterio, el equipo técnico y político de la concejalía de cooperación decidió que la evaluación de 2004 se realizara en Perú, por las dos técnicas municipales Cristina Soler y Carmen Gómez.

Así se ha realizado un análisis diacrónico respecto a la gestión de la AOD ilicitana en Perú desde 2004 hasta 2015, teniendo en cuenta el papel de las ONGDs solicitantes del CLCDE, las organizaciones locales en Perú, la población destinataria y el papel de la administración (Ayuntamiento de Elche) durante un periodo de 10 años. Con ello se expone el impacto y relevancia de las directrices de calidad en la gestión de la AOD municipal.

En este punto, cabe puntualizar que al hablar de población destinataria, me refiero a la población que recibe la ayuda. Por criterios personales evito la denominación de ‘beneficiario’, que habitualmente se utiliza en términos de Desarrollo. Considero que al hablar de ‘cooperación’, el proceso debe ser bidireccional, todas las partes contribuyen al bien común y colectivo de las personas, todas cooperan entre sí bajo el principio de reciprocidad. Siguiendo esa línea argumentativa, al hablar de ‘beneficiarios’ nos referimos también a todas las partes implicadas, y no sólo a las que van destinados los fondos en última instancia, a los que prefiero llamar ‘destinatarios’.

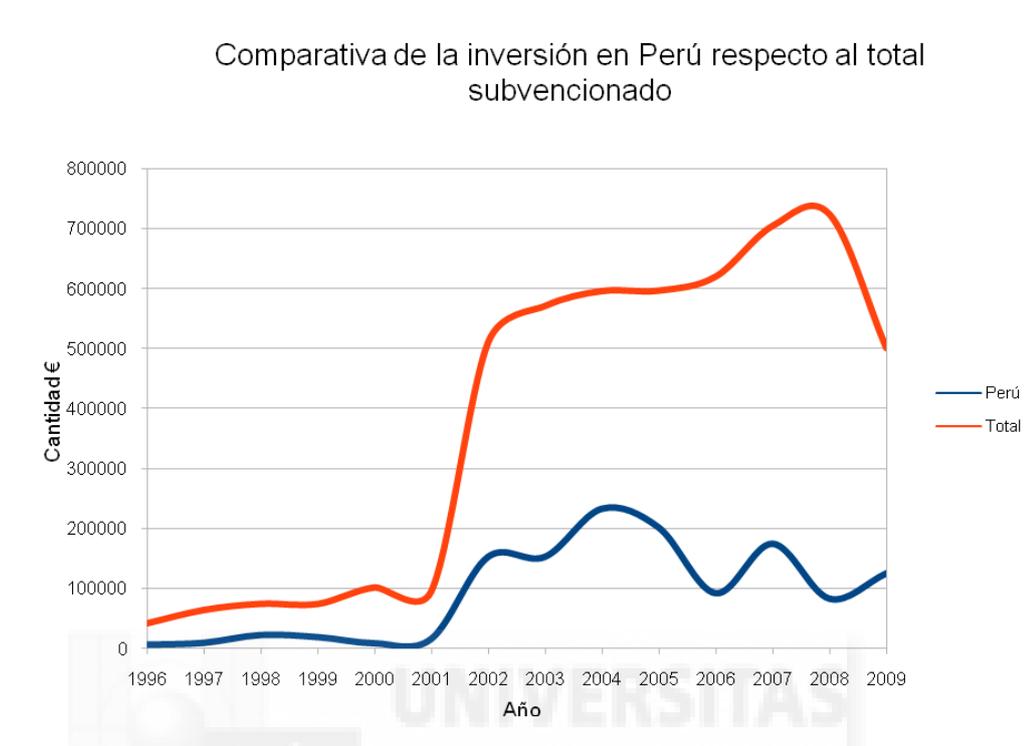
Gráfico 10. Ayuntamiento de Elche. Inversión AOD por países 1996-2010. Fuente: elaboración propia.



En esta gráfica se muestra la proporción financiada por países desde 1996 hasta 2009 por el Ayuntamiento de Elche, en la que Perú destaca de manera clara respecto a otros países financiados. En 2010 siguiendo la línea del año anterior se concedió la cantidad de 854 000 euros repartidos en un total de 29 proyectos, el 21% se llevaron a cabo en Perú. Sin embargo a partir de 2011 la partida presupuestaria descendió registrando subvenciones por un importe total de 71 053 euros que se repartieron entre 15 proyectos, el 30% se ejecutaron en Perú.

Para finalizar, la línea descendente de 2012 registra la última convocatoria de subvenciones con un presupuesto total de 13 000 euros destinados a dos países fuera de España y 3 proyectos dentro del municipio ilicitano. Se llega a si a un nivel nunca antes registrado en la partida de AOD. No obstante, Perú ha seguido siendo el país para el que más fondos se solicitan en las convocatorias de desarrollo municipales.

Gráfico 11. Inversión de AOD en Perú, respecto a la inversión total 1996-2009. Fuente: elaboración propia.



6.4.2 Identificación de los estudios de casos:

Como punto de partida en 2004 se revisaron todos los proyectos financiados en Perú desde la primera convocatoria del ayuntamiento (1997). Con ello se pretendía diseñar la evaluación, optimizar el tiempo previsto (18 días), los recursos disponibles y analizar lo mejor posible los proyectos seleccionados y así atender la petición de los miembros del CLCDE.

Se procuró que los proyectos seleccionados estuvieran en activo, financiados recientemente, o mantenidos en el tiempo de manera que el análisis de su impacto y evaluación fuera posible. De esta manera el análisis permite obtener datos objetivos respecto de los actores implicados, la gestión municipal de la ayuda, los efectos de la interacción entre todas las partes y la repercusión de todo ello en los procesos de DESARROLLO.

Al retomar los proyectos financiados con la AOD municipal invertida en Perú desde que inició la ayuda descentralizada, se determinó evaluar cinco

proyectos, gestionados por cuatro ONGDs ilicitanas con diferente perfil, cuyos proyectos se repartían entre distintos puntos de la geografía del país andino.

Zonas montañosas a más de 4.000 metros de altura sobre el nivel del mar, costa pacífica al norte y al sur, población rural, urbana, perfil de la población diversa. Jóvenes, adultos, pueblos indígenas, mestizos, mujeres, etc. realizando una selección de los proyectos lo más plural, diversa y representativa posible. Algunos de los proyectos evaluados como se verá en el análisis, planteaba dudas a la administración, por lo que este trabajo inicial suponía la oportunidad de esclarecer algunas incógnitas que tan sólo viajando al terreno podrían solventarse.

Respecto al perfil tanto de las ONGDs ilicitanas responsables de la gestión de la ayuda municipal, como de las organizaciones de acogida, se encuentran diferentes perfiles. Algunas entidades eran internacionales, religiosas o laicas. Esto resultó un punto positivo para mantener la objetividad en los criterios de evaluación así como satisfacer a prácticamente la totalidad de las entidades que demandaron su estudio desde el CLCDE.

En lo referente a los sectores de desarrollo, las tipologías de proyectos abarcan desde educación, sectores productivos, vivienda y salud; teniendo como elementos transversales en muchos de ellos pueblos indígenas o enfoque de género. Esta pluralidad resulta interesante en el estudio de caso a la hora de extraer las conclusiones.

6.4.3 Unidades de análisis. Actores de la Cooperación

Donante: Concejalía de Cooperación del Excmo. Ayto. de Elche

La Concejalía de Cooperación del Ayuntamiento de Elche se formó en 1996, a partir de la motivación de un grupo de personas que formaban parte del movimiento 0,7 y la voluntad del concejal de juventud de ese momento, D. Óscar Morales.

Poco después de la formación de la concejalía de cooperación, se formó el CLCDE. Desde esta plataforma de articulación del desarrollo municipal se demandó la evaluación de los proyectos y con ello el Objeto de Análisis de esta investigación.

ONGDs ilicitanas del CLCDE

Las cuatro ONGDs que llevaron a cabo los proyectos seleccionados forman parte del CLCDE desde su constitución hasta la actualidad. Algunas de ellas como Mapayn Mundi trabajan solo en Perú. No se eligieron ONGDs, sino proyectos financiados en la geografía andina. Las cuatro organizaciones ilicitanas, cuyos proyectos son el objeto de estudio de esta investigación son:

1. ONGD ANAWIM (España)
2. ONGD Solidaridad Internacional
3. ONGD Manos Unidas
4. ONGD Mapayn Mundi (España)

ONGD ANAWIM

Ámbito de Actuación: Internacional	Sede Central: Elche	Carácter: Aconfesional y Apolítico
Constitución:1996	Ámbito Geográfico: América Latina (Perú, Colombia, Nicaragua, Cuba), África (G.Bissau, Sáhara, Etiopía, Mauritania)	Ámbito Sectorial: Medicina, Educación, Sectores Productivos, infraestructuras y Acción Humanitaria
Fines: Acceso a la salud y educación al alcance de todas las personas, justicia social e igualdad de oportunidades para todos los pueblos.	Presencia en el CLCDE: Desde su constitución en 1996	

Se seleccionaron dos proyectos gestionados por esta ONGD y su socio local en Perú. Uno situado en la zona norte departamento de Ancash, financiado tres años por el Ayuntamiento de Elche, para el que se continuaban solicitando fondos con el fin de dar continuidad a zonas cercanas. El otro

proyecto, situado en la zona sur del país, en la ciudad de Arequipa. Su área de sectorial se centró en la reconstrucción de viviendas tras el terremoto de 2001.

Esta ONGD, también pertenece al Comité Guinea Bissau (CGB) desde su constitución. Mantiene proyectos oftalmológicos en la zona, aún después de haber finalizado el programa.

A pesar de no disponer de los recursos de otras entidades más grandes y profesionalizadas, esta organización ha sabido adaptarse a las necesidades y exigencias de los foros donde ha participado.

ONGD SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

Ámbito de Actuación: Internacional	Sede Central: Madrid	Carácter: Aconfesional y Formada por un grupo de afiliados al PSOE
Constitución: 1986	Ámbito Geográfico: Cuenca mediterránea, área andina, Centroamérica, Caribe y África Subsahariana	Ámbito Sectorial: Educación, Salud, Sectores Productivos, Infancia, Mujer, Pueblos Indígenas, Comercio Justo, y Educación para el Desarrollo.
Fines: Es una ONG que trabaja por la justicia, la equidad y los Derechos Humanos.	Presencia en el CLCDE: Desde su constitución en 2002	

Solidaridad Internacional es una Organización no Gubernamental para el Desarrollo (ONGD) no confesional, progresista e independiente, formada por la Fundación Solidaridad Internacional y cuatro asociaciones autonómicas. Desde 1986 trabajan en la identificación y ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria, realizando actividades de educación para el desarrollo (EpD) y de sensibilización, así como de promoción y difusión del Comercio Justo.

Desde su creación realizan centenares de acciones de cooperación al desarrollo en cerca de treinta países, apostando por un tipo de cooperación que permita que los proyectos sean sostenibles por la población receptora una vez que finalizan.

Esta ONGD ha jugado un papel muy importante en el CLCDE, sobre todo por la **cualificación de su personal técnico** en Alicante y por su **participación activa en las actividades de sensibilización y EpD de Elche**.

ONGD MAPAYN MUNDI

Ámbito de Actuación:	Sede Central:	Carácter:
Internacional	Torrellano - Elche	Aconfesional y Apolítica
Constitución: 1999	Ámbito Geográfico: Zona Andina de Ancash – Perú	Ámbito Sectorial: Educación y Salud
Fines:	Presencia en el CLCDE:	
Su fin es llevar la Educación al alcance de todos los seres humanos.	Desde su constitución , 2000	

Esta organización se creó en 1999, desde una iniciativa de diálogo y movimiento de un grupo de artistas e intelectuales alicantinos. A partir de una experiencia de su presidente en Perú. Un grupo de pintores realizaron varias donaciones artísticas, que terminaron convirtiéndose en un foco de recursos para el desarrollo de las primeras iniciativas de Mapayn Mundi en Chimbote, ciudad de Ancash donde se centran la mayoría de sus proyectos.

Es una ONGD local que ha ido formándose desde la experiencia cuya misión, es la mejora de las condiciones de vida de la población del departamento de Ancash al noroeste de Perú. Su trabajo está focalizado en esta zona y entorno a la construcción de la Casa Hogar. Dada la procedencia de sus miembros del ámbito educativo, la mayor parte de las acciones que desarrollan se realizan en el área de la ENSEÑANZA, si bien es cierto que también han realizado algunos proyectos de salud e infraestructuras en la Cuenca Altoandina.

Con el paso del tiempo se han adaptado a la idiosincrasia que corresponde a las ONGDs, si bien como se observará en el análisis de sus proyectos y relaciones, se observarán déficits que han afectado y afectan directamente a la calidad de sus acciones.

ONGD MANOS UNIDAS

Ámbito de Actuación:	Sede Central:	Carácter:
Internacional	Madrid	Religiosa – Católica y Apolítica
Constitución:	Ámbito Geográfico:	Ámbito Sectorial:
1960	Todo el Mundo	Lucha contra el hambre, Educación, Salud, Sectores Productivos, Mujer, Ayuda Humanitaria, Emergencia, Pueblos indígenas. Educación para el Desarrollo.
Fines:	Presencia en el CLCDE:	
Su fin es llevar la Educación al alcance de todos los seres humanos., justicia social.	Desde 2000 con el establecimiento de la sede en la Provincia de Alicante, con apoyo diocesano.	

Manos Unidas es una Organización No Gubernamental para el Desarrollo (ONGD) católica, de voluntarios, que desde 1960 lucha contra la pobreza, el hambre, la malnutrición, la enfermedad, la falta de instrucción, el subdesarrollo y contra sus causas.

Para cumplir su objetivo financia proyectos de desarrollo en los países del Sur y realiza campañas de sensibilización en nuestro país. Tiene como misión luchar contra el hambre, la deficiente nutrición, la miseria, la enfermedad, el ‘subdesarrollo’ y la falta de instrucción. Trabaja para erradicar las causas estructurales que las producen como la injusticia, el desigual reparto de los bienes y las oportunidades entre las personas y los pueblos, la

ignorancia, los prejuicios, la insolidaridad, la indiferencia y la crisis de valores humanos y cristianos.

En el CLCD tiene presencia desde que se constituyó su delegación en Alicante, **se articulan con las distintas parroquias de la ciudad de Elche para tener presencia en el Consejo**. El personal que hay en Elche, no está cualificado técnicamente, sin embargo cuenta con todo el soporte de la organización resultando un grupo humano muy involucrado, **sobre todo en las actividades de educación para el desarrollo**.

ORGANIZACIONES LOCALES – (Contrapartes o Socios Locales)

Las ONGDs locales (peruanas) responsables de los proyectos analizados son:

- Anawim Perú
- MapaynMundi Perú
- CESIP
- Ceproder
- Tarpurisun

ONGD ANAWIM PERÚ

Ámbito de Actuación: Perú	Sede Central: Una sede en Chimbote y otra en Arequipa. Siendo delegaciones independientes	Carácter: Aconfesional y Apolítico
		Responsable: Juana Paucar
Constitución:1996	Ámbito Geográfico: Perú	Ámbito Sectorial: Sectores Productivos y construcción
Fines:	Relación con ONGD ilicitana: Desde su constitución en 1997. Se constituyó paralelamente a Anawim en Elche, con el fin de trabajar conjuntamente bajo los mismos principios	
Justicia social, educación y desarrollo para las poblaciones		

más pobres del Perú		
---------------------	--	--

Esta organización local, es socia de Anawim (España) desde su constitución en 1997. La organización forma parte de los movimientos sociales locales del departamento de Ancash, cuyo ámbito de acción se centra sobre todo en el área social y desarrollo rural de las comunidades; generalmente trabajando desde el área de Salud y Educación.

Manifiestan una gran empatía con las comunidades rurales de la Cordillera Negra, cuya población vive a una considerable altura sobre el nivel del mar (unos 4000 metros), y casi la totalidad de la población es de etnia quechua.

Existe una relación horizontal coordinada con la población, pues parte de los miembros de Anawim Perú, son originarios de algunas de las poblaciones destinatarias. El grueso de la gestión y coordinación recae sobre su presidenta D^a Juana Paucar, persona formada y nexos directos con la organización ilicitana Anawim Elche.

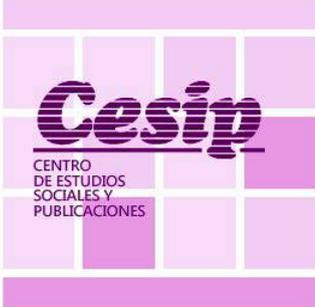
ONGD TARPURISUN

Ámbito de Actuación: Región de Arequipa - Perú	Sede Central: Una sede en Arequipa.	Carácter: Aconfesional y Apolítico
	Dirección: Cl Los Guindos n° 112. Enfrente de las oficinas de América TV. Arequipa 4018	Responsable: Misionera M ^a Carmen Rivas Conde
Constitución: 2002	Ámbito Geográfico: Perú	Ámbito Sectorial: Reconstrucción y Fortalecimiento social
Fines:	Relación con ONGD ilicitana:	
Reconstrucción Social tras el terremoto de 2001 en los Arenales, barrio marginal de Arequipa (Perú)	Sólo fue una acción puntual para la rehabilitación de un barrio de Arequipa tras el terremoto de 2001	

Tasrpurisun - Amigos de Arequipa, es una organización creada por grupo de personas unidas por el único y común interés de la rehabilitación del barrio del Arenal, tras el seísmo que afectó a las viviendas del barrio en 2001.

Este grupo de vecinos y personas sensibilizadas con la reconstrucción del barrio, se asociaron formando Tarpurisun, apoyándose en una misionera española (M^a Carmen Rivas Conde), que consiguió fondos de distintos financiadores y organizaciones españolas, entre ellas Anawim Elche, colaborando en distintas fases la reconstrucción de las viviendas y articulación social del barrio del Arenal tras el seísmo.

ONGD CESIP

Ámbito de Actuación Perú	Sede Central: Sede en Lima	Carácter: Aconfesional y Apolítico
	Dirección: C/.Coronel Zegarra 722, Jesus María, Lima - Perú Teléfonos: (511) 471 3410 / (511) 470 2489	Responsable: Directora General: Ana Victoria Vásquez Gardini
		Director de Programas: Isaac T. Ruíz Sánchez
Constitución:1976	Ámbito Geográfico:	Ámbito Sectorial: Trabajo con infancia, juventud y enfoque de género, especialmente violencia de género.
	En Lima y alrededores especialmente, y algunas otras zonas del país.	
Fines:	Relación con ONGD ilicitana:	
ONG comprometida con la superación de las barreras personales, institucionales y sociales que limitan el ejercicio pleno de derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas.	Esta organización ha trabajado en diversas ocasiones con la ONGD española SOLIDARIDAD INTERNACIONAL, como es el caso que se analizará más adelante.	

CESIP es una organización no gubernamental sin fines de lucro que orienta su trabajo hacia el logro y vigencia de la equidad de género y

generacional, componentes fundamentales de la construcción de la ciudadanía y de la democracia. Desde su fundación en 1976, el CESIP aporta al desarrollo y la democracia en el país; apostando por el fortalecimiento de la sociedad civil, promoviendo capacidades de desarrollo personal, de gestión y liderazgo social, y el ejercicio de los derechos ciudadanos de mujeres, niños, niñas y adolescentes. CESIP tiene como misión la construcción de ciudadanos que vivan con equidad; por una gestión horizontal, transparente, con repercusión social e impacto positivo y efectivo.

ONGD MAPAYN MUNDI PERÚ

Ámbito de Actuación Perú	Sede Central: Sede en Casma y Chimbote	Carácter: Aconfesional y Apolítico
	Dirección: Casa Hogar Elvira Velasco. Chimbote	Responsable: Directora Neli Díaz Gamarra
Constitución: 1999	Ámbito Geográfico: Ancash, Chimbote y Casma	Ámbito Sectorial: Educación, infancia, juventud y sectores productivos.
Fines: Educación, Formación Profesional para jóvenes y adultos sin recursos.		

Mapayn Mundi Perú, se creó de manera simultánea a su homóloga española. Surgió ante la necesidad de llevar a cabo las acciones conjuntas, aunque a partir de 2013 ya no comparten los mismos fines, ni tienen proyectos en común.

La población destinataria, tiene una relación directa y fluida con la organización peruana. Así la identificación, gestión y evaluación de los proyectos se realiza desde la acción participativa comunitaria.

La organización ha madurado a través de la experiencia y el tiempo. Ejemplo de ello, es la “no dependencia” de su homóloga española durante los

últimos años, y el desarrollo de los proyectos contando con la participación e implicación de la población local como eje sus acciones.

ONGD CEPRODER (Centro de promoción y desarrollo rural)

Ámbito de Actuación Perú - Apurímac	Sede Central: Apurímac	Carácter: Aconfesional y Apolítico
	Dirección: Jr. Cusco N° 529/ 531, Abancay, Apurímac - Perú(51 083) 321875	Responsable: Francisco Díaz Chaua
Constitución:1994	Ámbito GeográficoRegión de Apurímac	Ámbito Sectorial: Sectores productivos
Fines: Fomentar y desarrollar los sectores productivos, respetando y fomentando la cultura autóctona. Respeto especial a los pueblos indígenas y locales.	Relación con ONGD ilícita:	
Han desarrollado algunos proyectos al amparo y acompañamiento de Manos Unidas. Son una ONGD local, formada en gran parte por los propios destinatarios de las acciones.		

CEPRODER es un equipo de técnicos y promotores que cuenta con experiencia en trabajos en promoción y desarrollo rural, todos bilingües (Quechua-Castellano), conocedores del ámbito geopolítico del departamento de APURIMAC a través del trabajo realizado en la provincia de Grau durante 10 años (1993-2003).

Canalizan sus labores a generar y orientar conocimientos para el desarrollo a partir de saberes locales, reforzados con el aporte de profesionales especializados en permanente interacción, evaluación y recreación con la población local.

CEPRODER está distribuido en cuatro equipos humanos, con responsabilidades en función de su naturaleza operativa.

Características generales de la población destinataria

En términos generales, la población de los cinco proyectos analizados, comparte la desigualdad respecto a los países desarrollados: falta de recursos económicos y humanos, discriminación, pobreza y casi todas las características que definen a los países pobres o en desarrollo.

Se ha de tener en cuenta que estos proyectos, se sitúan en distintos puntos de la geografía peruana, por lo que no podemos generalizar sobre las características de la población en cada uno de ellos, pues en ocasiones distan mucho unas respecto a otras. La población de la cuenca Altoandina peruana, vive en grandes altitudes, a diferencia de la población de Lima o de Arequipa. En cada caso, se analizará con detalle el perfil de la población receptora de la ‘ayuda’.

6.5 Seis estudios de caso

El primer Estudio de Caso es el PLAN INTEGRAL DE COOPERACIÓN DIRECTA GUINEA BISSAU (PICDGB) expuesto y analizado en el apartado 6.3.3 (pág. 215). En el se han definido sus parámetros de actuación, la gestión de la AOD en este programa de acción directa y sus efectos en la ciudadanía durante un período de diez años.

Desde este primer análisis de caso, se comienza a dar respuestas a algunas de las preguntas planteadas al inicio de esta investigación. Respuestas que confirmarán con los siguientes cinco casos analizados en el marco de la evaluación de los proyectos en Perú.

6.5.1.1 *La gestión de la AOD a partir de 5 proyectos en Perú (2004-2015)*

El objeto de estudio de esta investigación, se centra en el análisis de la calidad y eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD ilícita, a partir del estudio diacrónico de seis proyectos financiados desde el Ayuntamiento de Elche durante el período 1997-2015 y los actores vinculados a estos proyectos.

Contexto y ubicación de los proyectos

Los proyectos seleccionados para realizar la evaluación e impacto de Desarrollo generado en la AOD municipal ilicitana en Perú son cinco:

1. Proyecto *Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra. Departamento de Ancash*. ONGD Anawim en Andes Negros (Ancash)
2. Proyecto *Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula (Arequipa)* ONGD Anawim en Arequipa
3. Proyecto *Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan*. ONGD Solidaridad Internacional en Lima
4. Proyecto *Albergue juvenil – internado “Casa Hogar Elvira Velasco”*. ONGD Mapayn Mundi en Chimbote (Ancash)
5. Proyecto *Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa*. ONGD Manos Unidas en Santa Rosa (Cuzco)



1992 MAGELLAN Geographix, Santa Barbara, CA (800) 929-4627

Ilustración 10. Localización de los proyectos.

Elementos de evaluación y análisis utilizados en los proyectos

A lo largo de la investigación he utilizado algunos términos de referencia (TdR) relevantes:

- Pertinencia
- Eficacia
- Eficiencia
- Impacto
- Viabilidad
- Equidad de género

- Impacto cultural

También utilizaré los parámetros, de los foros de calidad como Roma, París. Desde mi experiencia considero que estos son los más relevantes y aportan información objetiva sobre la calidad durante el proceso de desarrollo y del impacto entre la población destinataria. Acra o Busan, recomiendan para la gestión optimizada de los recursos e impacto de calidad entre los proyectos y programas seleccionados en el objeto de estudio.

Términos de referencia (TdR) utilizados en la evaluación 1997–2015

Para la evaluación de los proyectos los TdR utilizados son:

- *Pertinencia*: Es un término básicamente de utilidad, que sucesivamente conduce a decisiones de más alto nivel acerca de si se debe finalizar el proyecto o permitir que éste continúe. Sobre todo, se debe tener en cuenta la pertinencia en relación a las prioridades del país receptor y en relación a las prioridades de la organización donante.
- *Eficacia*: La eficacia se ocupa de la medida en que se han alcanzado o esperan alcanzar los objetivos específicos.
- *Eficiencia*: La eficiencia es una medida de la “productividad” del proceso de ejecución: es decir, hasta qué punto los resultados alcanzados derivan de una utilización eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales. En principio, esto significa comparar los insumos con los resultados.
- *Impacto*: A diferencia de la eficacia que es un criterio de evaluación restringido que indica únicamente los efectos positivos de las partes implicadas en los objetivos específicos, el impacto es un concepto más amplio, pues incluye tanto las consecuencias positivas como negativas, hayan sido o no previstas.
- *Viabilidad*: El análisis de la viabilidad de un proyecto de desarrollo, implica algo más que simplemente preguntar si él

mismo ha logrado contribuir a los objetivos marcados; es también importante indicar si es probable que los impactos positivos continúen después de que la ayuda externa haya finalizado. Esta perspectiva a diferencia de las cuatro anteriores, se plantea a más largo plazo.

Aspectos de calidad transversales en la evaluación

- *Aspectos Socio-culturales:* Tener en cuenta si el proyecto ha contemplado las normas y actitudes socioculturales locales, y de la población autóctona. Si el proyecto favorece una distribución más equitativa del acceso y los beneficios. Sin olvidar, prestar atención a la cultura autóctona de las poblaciones objeto de estudio.
- *Equidad de género:* Si el proyecto contribuye a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres a medio largo plazo y si permite el acceso sostenible y equitativo de género a los servicios e infraestructuras que plantea el proyecto.
- *Medioambiente:* Si el proyecto es respetuoso, con el entorno y contempla el respeto y/o mejora de las condiciones medioambientales en el contexto del desarrollo del proyecto.

Referencias para el análisis de la calidad utilizado en la evaluación

- *Apropiación:* La calidad depende del liderazgo que tienen los destinatarios para hacer efectiva la definición e implementación de las acciones y estrategias de desarrollo que se llevan a cabo en las intervenciones. Se debe tener en cuenta que el grado de apropiación define el grado de participación y vinculación de los actores destinatarios en los diseños y acciones.
- *Alineación:* Propone comenzar los procesos a partir de lo que tienen y proponen los colectivos que forma la población meta, así se valoran sus activos, el conocimiento local y en definitiva se respeta su identidad cultural.

- *Armonización:* En los proyectos e intervenciones resulta determinante tener en cuenta el entorno, haciéndolo compatible con otros procesos de desarrollo, creando sinergias y favoreciendo la coordinación entre los actores.

6.6 Estudios de caso. Los proyectos de Perú

6.6.1 PROYECTO 1 - Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra. Departamento de Ancash.

A.- Donante: Ayuntamiento de Elche

Motivos por los que se determinó evaluar este proyecto en 2004:

- El Planteamiento del proyecto
- No mostraba exactamente en qué consistía la formulación técnica en las convocatorias de subvenciones anteriores resultaba débil
- Se mantenía esa misma constante en las solicitudes siguientes.

El mismo proyecto se financió durante 7 años, aunque el tipo del proyecto era el mismo, se ejecutó en distintas comunidades de la cuenca andina de Ancash. (Desde 1997 hasta 2004 cada año)

B.- Tipología de proyecto

Es un proyecto integral compuesto por tres áreas: Salud, Nutrición y Saneamiento, incluyendo de manera transversal el trabajo con comunidades indígenas y enfoque de género.

C.- ONGD Española Responsable: Anawim España

D.- ONGD Local: Anawim Perú

E.- Población Receptora

Comunidades de la Cuenca Altoandina. Andes Negros, departamento de Ancash. Población Indígena de etnia quechua, que vive en distintas comunidades dispersas en la cordillera a gran altitud (entre 1500 y 4000 metros

de altura). Debido a la orografía del terreno y la falta de comunicaciones con la costa, presentaban un importante déficit en infraestructuras básicas, a la mayoría de las comunidades no se puede acceder en vehículo, carecen de luz, agua potable, teléfono y alcantarillado. Su medio de vida es la agricultura y ganadería de supervivencia. Las poblaciones implicadas en el proyecto son: Carhuamarca, Taullispampa, Shonca, Jimbe

F.- Breve descripción del proyecto:

El proyecto es integral y consta de tres fases centradas en necesidades concretas de la población: Primera fase: Actúa en la mejora del sistema de saneamiento básico, segunda fase: prevención de la desnutrición infantil contando con la participación familiar y comunal y la tercera fase: prevención de la leishmaniasis¹³ a través de la mejora de la calidad de vida y autoestima de la población, la utilización de medidas preventivas para disminuir los casos de leishmaniasis y a través de formación y capacitación en educación para la salud.

¹³ La leishmaniasis es una enfermedad zoonótica causada por diferentes especies de protozoos del género *Leishmania*, también conocida como 'lepra americana', con graves consecuencias en la salud de las personas y los animales.



Ilustración 11. Comunidad de mujeres de Taullispampa. Cuenca Altoandina del río Sechín 2004.(Ancash – Perú). Fotografía autora.



Ilustración 12. Mujer con niño en Shonca. Cuenca Altoandina del río Sechín 2004. (Ancash – Perú). Fotografía autora.

G.- Evaluación del proyecto (hasta) 2004

El proyecto se consideró pertinente, debido a las condiciones de insalubridad, desnutrición infantil y afecciones por la leishmaniasis, entre la población.

Respecto a la eficacia es importante tener en cuenta, que este proyecto en un principio se planteó como único y anual. Sin embargo las comunidades vecinas de la primera población observaron los beneficiosos efectos del proyecto, solicitando a la entidad peruana responsable del proyecto (Anawim Perú) ser la siguiente población donde se aplicara este proyecto. Otras comunidades los solicitaron en los años siguientes extendiéndose el proyecto 7 años más, con efectos muy positivos incluso no previstos en su diseño. Así la eficacia, resultó ser mayor de la esperada.

El impacto no previsto en los proyectos presentados al donante, fue el aumento considerable de la autoestima de los habitantes de las comunidades, puesto que las poblaciones “beneficiarias” durante el proceso, asumían gran responsabilidad en la ejecución y evaluación de las acciones y resultados del proyecto.

Tal fue el nivel de apropiación del proyecto en su primera fase, que el desarrollo de las siguientes etapas se extendió a más 150 comunidades (en su última parte de desarrollo en 2005). Esto fue el resultado de su amplia difusión hacia núcleos poblacionales cercanos y la elevada implicación de la población receptora. Durante el proyecto, se produjo una armonización considerable con las autoridades locales, cuyos esfuerzos contribuyeron a la mejor accesibilidad hasta algunas comunidades de difícil acceso.

Se observó un buen alineamiento entre las partes; puesto que la organización local (Anawim Perú) estaba formada por algunos miembros de las comunidades. El diseño del proyecto parte desde las necesidades y realidad de la población receptora que incluye entre sus efectos, el cumplimiento de alguno de los ODM como la reducción de la mortalidad infantil y mejora de la salud materna.

El respeto de la cultura local, en la que se mantuvieron los hábitos y costumbres de la población, su lengua y relaciones, garantizó el éxito y ampliación de este proyecto. La diversidad cultural fue un valor presente durante el ciclo de proyecto, garantizando acciones de calidad y sostenibilidad.

H.- Recomendaciones sobre la evaluación realizada 2004:

Mantener el buen alineamiento entre las partes, puesto que ahí radica el éxito y calidad de este proyecto, así como su extensión hasta otras zonas de la región.

Mejorar la calidad técnica del proyecto. Exponer de manera clara las acciones llevadas a cabo y su impacto, no sólo en la población inicial, sino en otras comunidades de la cuenca Altoandina. Sólo la mejora en la calidad técnica del diseño del proyecto permitirá sostener la financiación en futuras subvenciones.

Resulta relevante la relación horizontal de Anawim Perú en la gestión del proyecto, tanto a nivel interno como con la población receptora. Durante la visita al proyecto, se advirtió que la presidenta de la organización (Juana Paucar) asumía la responsabilidad última de todas las acciones y el peso de la entidad.; lo que dejó entrever menos fortaleza institucional de la aparente. Los miembros de la junta, amigos personales de la presidenta, tenían su trabajo al margen de la asociación, actuaban como voluntarios, siguiendo las directrices de su presidenta sin cuestionamientos.

Mantener la Intervención de Acción Participativa. Se comprueba que en los proyectos ésta se utiliza como herramienta activa, resultando una metodología eficaz y positiva en el DESARROLLO de las comunidades receptoras.

Tras la visita a los proyectos, el equipo mantuvo la convicción de que el proyecto era asumido por la comunidad receptora con la colaboración de la organización local peruana, como captadora de fondos. La organización

española (Anawim), no refleja la dimensión e impacto de los fondos destinados a estos proyectos.

Se observó que la presidenta de Anawim Perú, resultaba ser una pieza clave para el éxito del proyecto, pues ella era una de las promotoras de salud en las comunidades rurales y persona que contaba con el respeto de todas las partes implicadas, tanto los miembros de su asociación como los representantes de las comunidades receptoras. Esto resultaba positivo, pero también un riesgo para futuras acciones, por lo que se recomendó que el contacto y acciones entre las partes, no fuera exclusivo de una persona, sino se generara un equipo de trabajo, por parte del socio local.

I.- Consideraciones sobre el proyecto y los 'actores' implicados en 2010

Donante (Ayuntamiento de Elche): El donante, decide no continuar financiado este proyecto a pesar de las consideraciones positivas de la evaluación realizada en 2004. La calidad en el diseño de este proyecto continuó siendo deficiente durante los años siguientes a la evaluación, a pesar de las recomendaciones propuestas. En la convocatoria 2008 se dejó de financiar.

ONGD Anawim España: La entidad dejó de considerar este proyecto entre sus prioridades en 2008. Decidió no presentar de nuevo esta propuesta hasta no mejorar la calidad del diseño técnico del proyecto y obtener una implicación mayor del socio local (Anawim Perú). La organización española, progresivamente se fue profesionalizando en el diseño y evaluación de los proyectos y en la gestión de sus relaciones con los socios locales.

El proyecto de Perú dejó de estar entre las prioridades de la entidad; por las dificultades en su diseño técnico, como se ha expuesto en los párrafos anteriores, pero especialmente por las dificultades con el socio local que se exponen a continuación, lo cual, decidió su futuro.

Organización local Anawim Perú: Esta organización se comenzó a desintegrar en el año 2008; cuando su presidenta Juana Paucar emigró de su país, en ella se centraba toda la gestión y responsabilidad de los proyectos de la

entidad peruana. La Junta de Anawim Perú, apoyada exclusivamente en la figura de su presidenta, no presentó la suficiente madurez para continuar con la gestión de los proyectos. En los últimos años la organización se centró exclusivamente en el proyecto expuesto; ningún miembro de la junta (la mayoría profesores de centros educativos locales), asumió la figura de su presidenta y sus responsabilidades y la entidad se desintegró.

Población Receptora: La población de los distintos puntos de la Cuenca Altoandina de los Andes Negros en los que se desarrolló el proyecto durante más de 7 años, mantiene la sostenibilidad prevista. Es un proyecto en el que la población se apropió de los resultados obtenidos; mejorando su calidad de vida (salud, alimentación, higiene, autoestima, etc.).

A pesar de haber finalizado la financiación, nuevas comunidades que demandaron incorporarse a este proyecto, no pudieron por falta de recursos económicos. Esto supuso que nuevos pueblos y comunidades tendrán que buscar otras fuentes de financiación para continuar con los efectos positivos que sus “vecinos” fueron desarrollando casi durante una década.

J.- Apuntes sobre el período 2010-2015

Durante este periodo, Anawim España no ha retomado su trabajo en la cuenca altoandina de Ancash, ni ha identificado ninguna organización dispuesta a retomar el proyecto, a pesar de haber realizado algún intento y de sus muchos efectos positivos.

Los antiguos integrantes de Anawim Perú, mantienen su trabajo como docentes al margen del proyecto en las poblaciones de la Cordillera Negra. Las poblaciones sin embargo, han mantenido durante este tiempo los aprendizajes y beneficios del proyecto, a pesar de no disponer de financiación.

El modelo exitoso del proyecto en estos pueblos, sin duda se debe al acentuado carácter de apropiación de la población local, que garantiza la sostenibilidad de las acciones.

A pesar de los déficits técnicos, este es un ejemplo del buen empleo de la AOD y los efectos de esta ayuda en el DESARROLLO local de las personas de la Cuenca.

K.-Consideraciones Finales y Análisis de los resultados (2004 – 2015)

La calidad del diseño de un proyecto es requisito previo para considerar la pertinencia de su gestión y desarrollo. A partir de este punto, tiene sentido avanzar o replantear qué se pretende obtener con la intervención.

La apropiación y alineamiento son elementos que demuestran que la perspectiva cultural y la acción participativa de la población receptora son la clave para obtener calidad en el ciclo del proyecto y éxito en los efectos que genera.

Para analizar la pertinencia o no de los proyectos, la madurez de los actores y la responsabilidad que asumen es fundamental. Las relaciones verticales que delegan en una persona de la organización todo el peso, suelen generar el fracaso del proyecto a corto - medio plazo. Es el caso de la organización local peruana, cuya responsabilidad asumió en exclusiva su presidenta. También influye la falta de criterio técnico, como en el caso del responsable del diseño del proyecto en la organización española.

La experiencia de campo muestra que se debe tender hacia procesos horizontales, participativos, e incluyentes donde se incorporen elementos de eficiencia y calidad como los descritos a lo largo del estudio.

El *donante* financió en los primeros años el proyecto con dudas técnicas, no obstante depositó su confianza en la ONGD ilicitana hasta su evaluación en 2004. Anawim Elche trabaja bajo los principios de coherencia y responsabilidad, si bien cabe considerar que el donante no incidió en puntos de lineamiento con otros actores, ni realizó algún tipo de evaluación o análisis para disipar las dudas.

Tras la evaluación de 2004, el financiador incidió en la mejora de la calidad técnica del proyecto, especialmente tras comprobar el impacto positivo

entre las poblaciones. Esto no tuvo efecto en las nuevas solicitudes de la ONGD ilicitana, por lo que apelando al principio de mutua responsabilidad consideró dejar de financiar el proyecto. Anawim consideró hacer lo mismo el año siguiente y abandonó definitivamente este proyecto en la Cuenca Altoandina, por lo que desde entonces ya no se gestiona y financia este proyecto, si bien la población destinataria se ha apropiado del mismo y lo mantiene.

6.6.2 PROYECTO 2 – Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula – Arequipa

A.- Donante: Ayuntamiento de Elche

Motivos por los que se determinó evaluar este proyecto en 2004:

- Los proyectos de reconstrucción de viviendas y barrios como este, no se encuentra entre los más demandados por las ONGD del CLCDE en la convocatoria de subvenciones.
- A diferencia de la mayoría de proyectos financiados en Perú, el perfil de la población no era rural, ni de perspectiva indígena; sino población urbana sin recursos.

La población de acogida se apropió del proyecto en casi todas sus fases, especialmente en la ejecución, pues al ser trabajos especializados llamó la atención su participación como mano de obra en los trabajos de reconstrucción del barrio.

B.- Tipología de Proyecto:

Es un proyecto integral formado por tres fases en el proceso de desarrollo comunitario: salud, nutrición y saneamiento incluyendo de manera transversal el trabajo con comunidades indígenas y enfoques de género.

C.- ONGD Española Responsable: Anawim España

D.- ONGD Local: Tarpurisum

E.- Población Receptora

El asentamiento humano San Francisco de Paula del barrio marginal del ARENAL quedó derruido tras un seísmo en 2001. La población acabó sin viviendas, chacras (zonas de cultivo) y edificios comunales tras el seísmo; quinientas personas quedaron en la indigencia.

F.- Breve descripción del proyecto

San Francisco de Paula es un asentamiento urbano marginal del pueblo del Arenal en el Departamento de Arequipa. Está ubicado en un terreno desértico y húmedo, originariamente construido con materiales vulnerables y precarios. Como tantos otros pueblos “jóvenes” del Perú fue levantado de forma espontánea, sin obedecer a ningún trazado o planificación. La situación sanitaria, educativa y sociocultural de estos tipos de barrios es muy deficitaria, ya que carecen de infraestructuras básicas (agua potable, alcantarillado, etc.) y presentan graves problemas socioeconómicos.

En 2001 sufrió las consecuencias de un terremoto y quedó arrasado. En este proyecto la organización local: Tarpurisun – Amigos de Arequipa y Anawim España colaboraron en la reconstrucción del barrio mediante el aporte de materiales y ayuda técnica. La población receptora asumió el compromiso de aportar la mano de obra en los trabajos de reconstrucción.

Se realizó la construcción de 60 viviendas, un local comunal, una farmacia, una biblioteca y un dispensario médico. Estos cuatro últimos edificios no fueron previstos inicialmente.



Ilustración 13. Construcción de casas en San Francisco de Paula 2004. (Arequipa-Perú). Fotografía autora.

G.- Evaluación del proyecto 2004

El mayor valor detectado durante la evaluación fue la idea de ‘comunidad’ mantenida por la población, así como la apropiación que la población tenía del proyecto en cada una de sus fases. Esto permitió que el proyecto se ejecutara según lo previsto, adoptando criterios de calidad obteniendo una mayor cohesión entre la comunidad de San Francisco y las expectativas que como barrio se plantearon a partir de la reconstrucción de sus viviendas (reivindicación de los servicios públicos, implicación de los políticos, mayor organización de los vecinos, etc.)

Sobre la apropiación cabe decir que la población del Barrio de San Francisco, estuvo implicada desde la fase de identificación de necesidades, diseño de reconstrucción, ejecución del proyecto, evaluación posterior de las acciones llevadas a cabo, cumpliendo así con los objetivos previstos. En todo momento las familias coordinadas por la representante de Tarpurisun y los

representantes del barrio, asumieron el proyecto como su máxima responsabilidad en la que contaron con la asesoría técnica de un maestro de obras, un arquitecto y el acompañamiento de la responsable de Tarpurisun¹⁴.

La *Eficacia, Eficiencia e Impacto* se mostraron de manera clara durante la evaluación; no sólo se cumplieron los objetivos y resultados propuestos, sino que una vez inaugurado el barrio éstos se superaron identificando una gran calidad en las acciones llevadas a cabo y las actitudes positivas en la población receptora, producidas como resultado de la ejecución del proyecto. La pertinencia no plantea dudas entendiendo que es un contexto muy vulnerable, precario, amenazado y arrasado por circunstancias climatológicas y sísmicas imprevisibles; en las que a partir de la ejecución se plantearon nuevas expectativas incluso más allá de los objetivos del proyecto.

Los impactos previstos se alcanzaron sin dificultad mejorando el nivel de vida de la población tanto en términos sanitarios como sociales, en donde se contó con mejores espacios no sólo familiares sino también comunitarios. Se produjo un impacto ecológico positivo (se previeron por primera vez letrinas, y pozos ciegos) y se aprendieron nuevas técnicas de construcción que permitieron a los vecinos cambiar incluso de actividad laboral a partir de la reconstrucción del Arenal.

H.- Recomendaciones sobre la evaluación realizada:

Se recomienda continuar utilizando como metodología en la ejecución y diseño de los proyectos intervenciones de acción participativa, pues presentan un impacto importante en los proyectos donde la población receptora se apropia del mismo y, a pesar de que se produzcan pequeños imprevistos, resultan ser elementos de calidad que se visualizan en el análisis de la eficacia, eficiencia e impacto y, en general, en los términos de referencia con los que se realiza la evaluación final.

¹⁴ La Responsable de Tarpurisun, es una misionera que alentó a la población a asumir el control y futuro de la propia comunidad, a partir de una asociación creada *ad hoc* para tal fin.

No se identifican futuros trabajos entre la ONGD española y Tarpurisun puesto que ésta última organización se constituyó exclusivamente para la búsqueda de fondos centrados en la reconstrucción del barrio del Arenal; así esta acción resulta puntual, centrada en trabajos de reconstrucción tras una catástrofe, pero no se prevé ningún tipo de compromiso político en la municipalidad o el diseño de nuevas acciones.

I.- Consideraciones sobre el proyecto y los 'actores' implicados en 2010:

Donante (Ayuntamiento de Elche): Esta entidad no mantiene ninguna relación con este proyecto una vez finalizado y justificado técnica y económicamente. El proyecto no presenta cofinanciación por lo que el donante no se plantea la búsqueda de alineamientos con otros financiadores con el fin de mantener así procesos de financiación de calidad.

ONGD Anawim España: Una vez concluida la ejecución de este proyecto, la entidad no ha vuelto a realizar ningún proyecto con su homóloga local ni con la población receptora, pues ésta no ha demandado ninguna acción conjunta de nuevo y porque Anawim durante estos años no ha previsto trabajar en esta zona geográfica del país.

Anawim no previó ningún tipo de cofinanciación para este proyecto por lo que en principio se presume, fue un proyecto no demasiado costoso y cuyo objetivo fue una acción puntual sin vistas a dotarla de continuidad.

Organización local Tarpurisun: Esta entidad mantiene relación con la población del departamento de Arequipa en general pero su relación con la población receptora del proyecto se circunscribió exclusivamente a este proyecto. Posteriormente a la fase financiada por el Ayuntamiento de Elche, la entidad continúa sus acciones en el departamento de Arequipa donde mantiene su sede, con acciones que se dirigen a la reconstrucción total del barrio. En 2010 tras la reconstrucción total del Arenal, se advierte la desaparición de la entidad peruana, según los testimonios recogidos se mantiene que una vez finalizada la reconstrucción del barrio la organización cumplió su cometido y compromiso con los vecinos del Arenal (hemos de tener en cuenta que la mano

de obra y motor de las acciones de Tarpurisun fueron los propios vecinos y beneficiarios del barrio, por lo que una vez cumplido su objetivo, no tenía sentido mantenerla entidad).

Población receptora: La población mantiene aún hoy una buena cohesión vecinal a raíz de la reconstrucción del barrio (desarrollo del proyecto) si bien no se plantean nuevas acciones.

J.- Apuntes sobre el periodo 2010 – 2015

Durante este periodo se ha comprobado que el barrio mantiene en buen estado todos los edificios y viviendas reconstruidas, así como existe una asociación vecinal desde la que se articulan los asuntos del barrio y la comunidad del Arenal.

No se ha advertido ningún nuevo movimiento sísmico relevante desde 2001, pero se presume que las viviendas tienen mejor calidad, además de mantenerse en buen estado.

El comedor vecinal – centro social, tiene múltiples servicios que aportan al vecindario un espacio de encuentro y diálogo positivos para la convivencia y la creación de la buena interacción de las personas y sus familias, según la necesidad de cada momento. Sin duda este es un ejemplo claro de cohesión y optimización de los recursos cuya mayor responsabilidad, calidad, optimización de los recursos y en definitiva éxito de los fondos municipales y de la gestión de la AOD recayó una vez más en la población destinataria, a partir de la APROPIACION del proceso de desarrollo.

K.- Consideraciones finales y análisis de los resultados:

El proyecto realizado mantiene las características propias de un proyecto de calidad: La población receptora se apropió durante todo el proyecto de éste y se realizó con armonización teniendo en cuenta su entorno y haciéndolo compatible con lo previsto por Tarpurisun y los vecinos del barrio del Arenal.

El proyecto tuvo en cuenta los alineamientos oportunos, el contexto y las inercias necesarias para la ejecución local prevista, incluso superando los objetivos inicialmente propuestos. Aunque a pesar de la buena calidad y eficacia en su ejecución no ha sido un proyecto en el que el donante haya podido alinear con otros proyectos financiados en la región y/o con otros cofinanciadores internacionales.

6.6.3 PROYECTO 3 - Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan

A.- Donante: Ayuntamiento de Elche

Motivos por los que se determinó evaluar este proyecto:

- Durante la evaluación a Perú en 2004 este proyecto estaba en sus primeras fases de desarrollo. Así que evaluar las primeras acciones de la organización receptora, las asociaciones de base y sus gentes y en definitiva ser testigo de su actividad inicial, fue uno de los motivos principales en la visita a este proyecto.
- La población receptora era urbana y joven; el tipo de proyecto se centraba en la prevención de la explotación laboral infantil y el fortalecimiento de las asociaciones vecinales. Este tipo de proyecto no era de los más usuales en las convocatorias financiadas por el donante. Así que por el perfil de la población y por el tipo de proyecto, resultó interesante incluir en la evaluación.
- A pesar de ser un proyecto en su primera fase de desarrollo, el socio local (CESIP) presentaba una estructura horizontal muy definida y cohesionada lo que resultó poco usual e interesante para el donante. La organización presentaba un conocimiento absoluto del tipo de proyecto que quería llegar a desarrollar. En un principio resultaba algo ambicioso en su diseño, al intentar sacar de la marginalidad a los jóvenes sin que dejaran de realizar

las actividades laborales que sus familias les “empujaban” a desarrollar a diario.

- Por último otro de los motivos interesantes para determinar la evaluación de este proyecto fue la implicación que se pretendía de las autoridades locales y distritales respecto a los derechos de los niños/as y jóvenes que trabajan en los mercados mayoristas y la necesidad de re-diseñar sus derechos en este tipo de actividades. A priori parecía una propuesta demasiado utópica e innovadora respecto a la implicación e impacto en las políticas locales.

B.- Tipología de Proyecto

Como ya se ha señalado este es un proyecto de infancia, juventud y de manera transversal también tiene en cuenta la perspectiva de género pues incide en el papel de las niñas y las jóvenes en los procesos de prevención y erradicación del trabajo infantil.

También cabe señalar que el proyecto es integral pues fomenta el fortalecimiento de los procesos participativos y democráticos entre niños, jóvenes y adultos; así como interacciona de manera directa con la municipalidad y el gobierno regional e incluso en ocasiones también con el gobierno central.

C.- ONGD Española: Solidaridad Internacional

D.- ONGD Local: CESIP (Centro de Estudios Sociales y Publicaciones).

E.- Población Receptora

La población destinataria se centra en la infancia y adolescencia (entre 8 y 16 años) que trabaja en los Mercados Mayoristas de Lima: La Victoria, Comas y Collique. El trabajo que realizan los menores resulta peligroso y nocivo (tanto por su naturaleza como por las condiciones en las que se realizan los trabajos desempeñados: cantidad de horas de trabajo, cargas pesadas, horarios nocturnos, etc.) lo que supone un riesgo determinante en el desarrollo integral de estos jóvenes por su trabajo y exposición en ambientes marginales

de drogas, alcohol, delincuencia, prostitución, etc. La mayoría de estos menores pertenecen a familias que viven en el umbral de la supervivencia y marginalidad.

F.- Breve descripción del proyecto

El proyecto se centra en la realización de una experiencia de intervención multisectorial dirigida a la promoción de derechos y protección de los/as niños, niñas y adolescentes que trabajan en mercados y actividades afines, consideradas nocivas y peligrosas de dos distritos de Lima: La Victoria, Comas y Collique, teniendo como eje la implementación de un espacio para el desarrollo socio afectivo, con y para ellos y ellas, donde son los propios adolescentes el eje de las acciones y actividades llevadas a cabo.

Se llevan a la práctica acciones y estrategias preventivas y de atención para hacer frente a la situación de los/as niños, niñas y adolescentes que trabajan y las situaciones que vulneran sus derechos. Para esto, el proyecto promueve una estrategia de actuación en red en cada localidad, que involucre a las organizaciones de adolescentes que trabajan (NUGAT y CIPAT), a los gobiernos locales a través de las DEMUNAS, a las instituciones públicas y privadas, a las escuelas y centros de salud, a las organizaciones de base, a los padres y madres de familia, a las organizaciones de comerciantes, a los centros de formación técnica, comisarías, parroquias y otras.

Un elemento relevante a destacar es la solidez de la organización local (CESIP) y el largo bagaje en materia social que presenta; lo que ha aportado un valor relevante en el fortalecimiento de los grupos humanos que participan en el proyecto, así como el inestimable aporte que ha supuesto incorporar a los grupos políticos del país, a la lucha contra el trabajo infantil y juvenil del país.



Ilustración 14. Reunión comunitaria realizada en julio 2014 donde en Convenio con la municipalidad CESIP trabajaba en la formación y concienciación de padres y madres. Fotografía CESIP.



Ilustración 15. Folleto publicitario de CESIP de prevención trabajo infantil. Reunión municipal sobre prevención y erradicación del trabajo infantil. Fotografía CESIP.

G.- Evaluación del proyecto 2004

La organización local, CESIP realizó el diseño del proyecto de manera conjunta y participativa con la población receptora, de manera que ésta ha sido una parte importante en todo el proceso de desarrollo de las acciones, en la que

progresivamente las asociaciones de padres y madres, las de jóvenes, así como la plataforma DEMUNAS, ha ido percibiendo y apropiándose progresivamente del proyecto.

Los jóvenes a través de NUGAT y CIPAT, se hacen actores activos y directos de la situación que “juegan”, y los derechos sobre los que deben incidir para no perder su infancia – juventud y sobre todo para no entrar en los límites de la marginalidad.

Eficacia, Eficiencia, e Impacto son términos de referencia, que no se pudieron valorar de manera significativa, por la fase de desarrollo en la que se encontraba el proyecto durante la evaluación. Aunque sí se preveía que fueran términos significativos en su consecución, por la gestión de la entidad, y la organización que se producía ya entre los grupos de jóvenes, padres y la plataforma de consulta política – social DEMUNAS

El proyecto, resultó ser pertinente, porque el contexto del trabajo de niños/as y jóvenes, mostró de manera significativa su precaria situación laboral, y la corta edad para desarrollar trabajos físicos como los que realizaban, en horarios muy dispares, y cuyo contexto invitaba a “perderse” en vicios y marginalidad que ni siquiera para un adulto resulta admisible.

Un elemento importante dentro de los parámetros de calidad en cooperación al desarrollo, es la forma en la que la organización local CESIP, intenta incorporar de manera transversal a todas sus acciones y proyectos, la participación y presencia de las autoridades locales y también las regionales; pues uno de los fines de esta entidad es que el impacto de los proyectos resulte relevante no sólo entre población seleccionada sino, se haga extensivo a todas las zonas del país en las que se producen situaciones similares.

H.- Recomendaciones sobre la evaluación realizada en 2004:

Solidaridad Internacional y CESIP establecen recientemente sus relaciones, siendo éste uno de los primeros proyectos que hacen de manera conjunta. Sin embargo se prevé una relación duradera, puesto que comparten

muchos de los objetivos y visión de las acciones de desarrollo. Tal y como ocurre en la gestión horizontal y transparente de los proyectos que ambas entidades suelen llevar a cabo. De ahí que se vislumbre una relación alineada y armónica, en la que la gestión de los resultados y la rendición cuentas mutua parece tener cabida en una futura relación.

Durante la evaluación llamó especialmente la atención la buena predisposición de los políticos locales y regionales, en continua interacción con CESIP, así como la representatividad de las organizaciones sociales, y padres y madres de los niños/as y jóvenes a través del grupo DEMUNAS. Por lo que se intuye que esto podría tener un impacto positivo no sólo en el proyecto, sino en futuras acciones de la entidad tanto con Solidaridad Internacional como socio financiador, como con las autoridades en otras regiones del país.

Se advierte una apropiación importante del proyecto de los jóvenes y sus familias, que según mantienen en sus reuniones, se sienten acompañados y tutelados en todo momento por CESIP siendo esto un buen síntoma de calidad al terminar el proyecto.

Las recomendaciones sobre este proyecto, es que se le dé seguimiento, pues se prevé un impacto muy positivo de la mano de la organización local, que ya dispone de gran respeto y reconocimiento en el ámbito social de la ciudad, dada su antigüedad (1976), se espera que el trabajo de esta entidad todavía supere las expectativas depositadas en el proyecto que nos ocupa.

I.- Consideraciones sobre el proyecto y los 'Actores' implicados en 2010:

Donante: El Ayuntamiento ha financiado una fase posterior a esta, dando continuidad a las acciones que se plantean, y manifiesta que los resultados recogidos tras las acciones posteriores incluso se acercan al cumplimiento del Objetivo General: Reducción y supresión de la explotación infantil y juvenil y prevención de la marginalidad entre menores.

ONGD Solidaridad Internacional: La entidad desde esta primera fase, ha mantenido contacto con CESIP, y ha continuado desarrollando otras fases

de este proyecto, e incluso otros proyectos no presentados en la convocatoria de subvenciones ilicitana, ampliándolas e implicando a las autoridades peruanas en las acciones llevadas a cabo. Se han estrechado los vínculos, cohesión y trabajo conjunto hasta la actualidad con esta entidad; pues tal y como se previó en la evaluación de 2004, ambas organizaciones comparten la visión y misión que define sus prioridades.

Al Ayuntamiento de Elche, ha presentado otras fases de este proyecto en la penúltima convocatoria del municipio ilicitano (2011) un nuevo proyecto sobre género entre ambas entidades (S.I. y CESIP), en el marco de acción que CESIP desarrolla en los barrios marginales de Lima, en el que se generó el proyecto objeto de este estudio.

Organización local CESIP: En la actualidad es una organización local, sólida y madura que confirma las características identificadas en la evaluación de 2004. Cuenta con un equipo de trabajo horizontal, bien organizado y profesional, que mantiene una relación directa y proactiva con la población receptora y las autoridades de su país, procurando implicar a las partes en cada fase de su intervención.

A lo largo de este tiempo, y al hilo del proyecto evaluado, han conseguido compromisos políticos respecto a los derechos de los niños y jóvenes que trabajan en los mercados del país. El éxito de este proyecto años después se debe en gran parte al trabajo realizado por CESIP con las partes implicadas, incidiendo en la necesidad de liderazgo de los destinatarios de las acciones, y en su propio liderazgo, que **ha** propiciado un alto nivel de apropiación no sólo de la población receptora (niños/as, jóvenes y sus familias), sino también de las autoridades del país, acercándose muy de cerca a las recomendaciones de CALIDAD de los foros internacionales como Busan 2011.

Población receptora: En estos años, acompañados y tutelados por CESIP las familias de los niños/as y jóvenes, han aumentado su capacidad de liderazgo, apropiándose progresivamente en todas las fases del proyecto inicial,

que aún en la actualidad se mantiene activo, con objetivos más ambiciosos y alcanzables cada vez. Tanto es así, que se han abierto nuevos programas y proyectos en los mismos barrios y población, planteando nuevas acciones con los adultos, mujeres y sus derechos; en general incorporando de manera específica trabajos y proyectos de género que incidirán, como en el proyecto referido en este informe; a la mejora general de las zonas de los mercados, de La Victoria, Collique y Pueblo Nuevo (Mercados en zonas marginales, algunos próximos a los muchos asentamientos humanos de la ciudad de Lima)

J.- Apuntes sobre el período 2010 – 2015

El proyecto, tal y como se apuntó en su análisis anterior (2004-2010) se ha convertido en uno de los primeros de muchos otros de características similares. CESIP durante estos años ha mantenido la misma línea de trabajo, y ha implicado a las autoridades locales, regionales e incluso en 2013 consiguió que prosperara una ley sobre la prohibición explícita del trabajo infantil; pasando a formar parte de muchos trabajos contratados y consultados desde el gobierno central peruano.

En los últimos años, aunque mantiene entre sus prioridades infancia y juventud, apuesta por la prevención de la violencia de género, área ya trabajada años atrás y que en los últimos años han focalizado en numerosos nuevos proyectos, que comparten con municipalidades y gobiernos regionales.

Sin duda el trabajo de esta entidad se circunscribe a las recomendaciones de Calidad que desde los foros Internacionales se demandan, foros que en su día se cuestionaron desde el Club de Roma y la Declaración de París la forma de gestionar el desarrollo entre todos los actores implicados y la dirección de la AOD desde las administraciones, y que hoy siguen cuestionándose en la propuesta de la nueva Agenda Post 2015.

K.- Consideraciones finales y análisis de los resultados (2004 – 2015)

La capacidad de liderazgo de los destinatarios y de la organización local para hacer efectiva la definición de los proyectos y programas en general y el

proyecto al que hacemos mención en particular, ha sido decisiva para que éste proyecto sea eficiente y de alta calidad, en el que la apropiación de los destinatarios está presente en todas sus fases.

En términos generales este proyecto ha demostrado a lo largo del periodo de ejecución, una eficacia relevante, en la que tanto el donante, la ONG, la organización local CESIP como la población receptora asumen sus compromisos, y se produce una apertura a las formas de participación de todos los actores en el proceso de rendición de cuentas y en el acceso a la información veraz y completa sobre el proceso y los resultados esperados en la intervención.

A pesar de mantener una buena relación de partenariado entre ambas ONGDs y de realizar de diferentes proyectos optimizando sinergias y alineando la misión entre ambas, la crisis de 2010, comenzó a disminuir los recursos en las administraciones, por lo que las partidas de AOD y las convocatorias de subvenciones para la realización de proyectos de desarrollo, a partir de 2011 desaparecieron en el Ayuntamiento de Elche, dejando futuras perspectivas sin financiación.

Esta situación, llevó a la ONGD Solidaridad Internacional Elche a reducir la totalidad de su personal técnico y personal contratado; dedicándose a acciones centradas en Educación para el Desarrollo Local, y a CESIP a focalizarse en otras fuentes de las que ya disponía y acentuar los convenios con los grupos políticos y universidades (como consultora y centro de investigación), para garantizar la continuidad del trabajo que lleva realizando en el país hace casi 40 años.

En la actualidad se constata que CESIP mantiene abiertas las mismas líneas de trabajo, muchas de ellas fortalecidas, autogestionadas, sostenibles y con fondos disponibles para su continuidad.

6.6.4 PROYECTO 4- Albergue juvenil – internado ‘Casa Hogar Elvira Velasco’.

A.- Donante: Ayuntamiento de Elche

Motivos por los que determinó evaluar este proyecto:

- La razón principal por la que el Ayuntamiento de Elche decidió la evaluación de este proyecto, fue por las dudas que suponía el concepto de “Líderes Éticos” entre los jóvenes, recogido en el diseño del proyecto. No se explicitó de manera correcta y no se aceptaba financiar un proyecto donde se fomentara la creación de líderes (éticos o no éticos), desde la concepción de la concejalía de cooperación. Cuanto menos suscitaba dudas.
- Otro motivo por el que se determinó la evaluación de este proyecto fue porque se había financiado desde la fase de construcción del Centro de Internado Casa Hogar Elvira Velasco durante 4 años, por lo que resultaba interesante ver la evolución y gestión de cada una de las fases del proyecto, y las previstas en el futuro (pues la ONGD en más de una ocasión, comentó su intención de trabajar en torno a este centro en lo sucesivo).
- La localización geográfica fue uno de los motivos de elección de este proyecto, pues compartía región con otro de los proyectos a evaluar (Anawim), lo que resultó interesante a la hora de optimizar el tiempo de evaluación.

B.- Tipología de Proyecto

Este proyecto partió de la motivación de un grupo de maestros jubilados durante una visita al país; a partir de la identificación de las necesidades y posibilidades de acción este grupo de personas formó la asociación en un principio y poco después la reconvirtieron en la ONGD Mapayn Mundi (España), y al tiempo junto con un grupo de personas peruana vinculadas con el primer grupo, se registró la ONGD Mapayn Mundi (Perú).

A partir de esta relación, se coincidió en la construcción de este proyecto por fases y con la previsión final de convertirlo todo en un “macro proyecto” plurianual (sin fecha tope) que supusiera también la construcción de escuelas infantiles, una primaria y secundaria e incluso dar pasos respecto a la formación universitaria.

El proyecto a evaluar en esta periodo fue la construcción de la Casa Hogar Elvira Velasco, y la gestión de becas en régimen de internado y semi-internado de jóvenes (indígenas la mayoría) procedentes de zonas de la cordillera sin recursos ni posibilidades de formación, con el fin de que cumplieran no sólo su formación secundaria sino profesional o universitaria. Por tanto nos encontramos ante un proyecto sobre todo Educativo, si bien de manera transversal incorpora la perspectiva de género y la atención a Pueblos Indígenas, como parte del mismo.

Por otro lado el fortalecimiento institucional y democrático entre los jóvenes internos, y los convenios con la municipalidad, también apuntaban (durante el tiempo de la evaluación) a fomentar las relaciones y las responsabilidades políticas respecto a los derechos de la infancia y juventud. Aspectos, que como se apuntará más adelante, años después no se han ceñido a lo dispuesto inicialmente.

C.- ONGD Española: Mapayn Mundi España

D.- Organización Local: Mapayn Mundi Perú

E.- Población Receptora

El perfil de la población destinataria, se refiere a población rural, la mayor parte indígena de etnia quechua, sin recursos, cuya calidad de vida se enmarca en la marginalidad y pobreza extrema. La población se sitúa en puntos rurales de difícil accesibilidad y esta misma población se desplaza a Chimbote, núcleo urbano donde se centra el proyecto.

Los destinatarios en la casa Hogar E.V. son chicos/as jóvenes de entre 17 y 24 años de edad, que en las zonas rurales de donde proceden no existen centros de formación secundaria y superior.

F.- Breve Descripción del Proyecto

Desde 2001, el donante ha financiado la construcción del Centro Albergue Elvira Velasco (E.V.), en régimen de internado para dar cabida a unos 25 jóvenes procedentes de zonas rurales. Desde el centro se posibilita su acceso a educación secundaria, profesional y superior a través de un sistema de becas. Todo ello se articula en torno al Centro Casa Hogar Elvira Velasco.

Los jóvenes acceden al programa en sus últimos años de secundaria, donde al finalizarlo, continúan su formación superior (ya sea profesional o universitaria), permaneciendo en el centro por un periodo de 3 a 5 años, con el coste total de su formación y necesidades básicas cubierto. Todos los jóvenes (de ambos sexos) proceden de familias sin recursos económicos, en situación de marginalidad o familias desestructuradas. Como requisito imprescindible para mantenerse dentro del programa de formación, deben mantener altas calificaciones académicas y cumplir la normativa interna de funcionamiento del centro (En este caso, los jóvenes viven dentro del centro como si fueran sus propias viviendas, implicándose en los quehaceres domésticos cotidianos y colaborando con lo que los responsables de la Casa Hogar consideren).



*Ilustración 16. Casa Hogar Internado Elvira Velasco. Chimbote 2004 (Departamento de Ancash, Perú)
Foto Inferior: Familia, cuyo hijo mayor, formó parte de los estudiantes universitarios de la Casa Hogar.
Fotografía autora.*



Ilustración 17. Jóvenes universitarios de la Sierra andina. Fotografía autora.

G.- Evaluación del Proyecto 2004

En la evaluación se contrastó respecto al proyecto que éste era pertinente pues se ajustaba a las prioridades del donante; eficaz al alcanzar más del 80% de los objetivos previstos, y eficiente pues se habían alcanzado los resultados con los recursos previstos.

El impacto resultó importante, porque el hecho de que jóvenes, sobre todo mujeres procedentes del ámbito rural estudiaran, resultó innovador en sus comunidades, incorporando y fomentando la inquietud de muchas mujeres rurales quechuas en este programa. El hecho de que hubiera mujeres quechuas de la zona rural de la cordillera Negra, formadas profesionalmente y/o Universitarias, produjo un impacto significativo en sus comunidades o barrios de origen.

El concepto que suscitó inicialmente dudas ‘líderes éticos’ se comprobó que tan sólo se refería a una nomenclatura local y no mantenía el enfoque percibido al analizar el proyecto en su origen. El líder ético, se refiere al estudiante sobresaliente con cualidades sociales e inteligencia emocional, expresivo y asertivo, en el grupo (líder al fin y al cabo).

Este proyecto, a priori parece tener una dependencia económica externa importante, puesto que necesitaba de fondos externos para su mantenimiento. En principio, no es un proyecto sostenible, por lo que tras este periodo, se recomendó a la entidad algunas acciones para darle sostenibilidad a lo que se pretendía fuera un programa global a largo plazo.

H.- Recomendaciones sobre la evaluación realizada 2004

Se advierte cierta dependencia del socio local respecto a la entidad solicitante. Dependencia tanto en la gestión, como en la intervención durante la ejecución del proyecto (Mapayn Mundi España, mantiene a su presidente durante largos periodos al año (Unos 9 o 10 meses al año) en el terreno de ejecución del proyecto, conviviendo con la organización local Mapayn Mundi Perú, y co-dirigiendo la entidad peruana). Por ello se recomienda, una mayor

profesionalización en los procesos de gestión de los proyectos (aumento de equipo técnico, y aumento en la madurez asociativa de ambas entidades y diferenciar el ámbito de actuación y gestión de ambas).

El proyecto resulta muy interesante y pertinente, sobre todo por lo que respecta a la incorporación de chicas jóvenes procedentes de las zonas rurales, en las que las mujeres apenas si se alfabetizan. Sin embargo, suscita la pregunta de en qué medida impacta en la cultura de las familias y comunidades cuyas hijas estudian ¿Son ellas realmente las que han decidido incorporarse a este proyecto? ¿Cuentan realmente con el beneplácito de sus padres (varones)? Por la manera en la que se desarrolla el proyecto, parece que son preguntas ya contestadas y sin repercusiones negativas; pero las interrogantes continúan: ¿Hasta dónde y cómo incide en la cultura local y los individuos y cuál será su posterior impacto? ¿Qué pasará cuando estas jóvenes terminen sus estudios? ¿Cómo afectará esto a sus comunidades? ¿Si alguna vez mermaran sustancialmente los fondos de la organización española hacia su homóloga, qué ocurriría? ¿Se mantendría en funcionamiento? Estas son cuestiones que sólo con el paso del tiempo se podrán responder.

Se recomienda la implantación de mecanismos que hagan sostenible este proyecto. Entendiendo la pertinencia del proyecto, y los buenos efectos que a priori tiene su gestión, no está clara la manera en la que se hará sostenible, una vez finalice la intervención del donante. No se establece cuándo se producirá esta escisión, y esto es un valor a tener en cuenta, que no se muestra de manera clara en el diseño del proyecto.

Resulta sorprendente, la capacidad de gestión del número de proyectos y crecimiento en el corto tiempo de “vida”, tanto de la organización española como de su homóloga. Han realizado multitud de proyectos en un corto espacio de tiempo. Teniendo en cuenta que es una ONGD local (ilicitana) surgida de la motivación de un grupo de amigos y profesionales jubilados, sin equipo técnico que los asesora hasta la fecha de evaluación realizada en el año 2004.

I.- Consideraciones sobre el Proyecto y los 'Actores' implicados en 2010

Donante: El Ayuntamiento de Elche, durante estos años ha mantenido la financiación en distintas convocatorias a esta ONGD para este proyecto y otros vinculados a la misma población meta. En este caso, como probablemente ocurre en los anteriores, no se observa un alineamiento significativo con las estrategias institucionales y políticas del país de destino, si bien es cierto, que todos los proyectos financiados por esta administración, responden a las prioridades sectoriales y/o geográficas recogidas en las bases de cada convocatoria.

ONGD: Mapayn Mundi España: recientemente ha cumplido su décimo aniversario, en el que se ha podido comprobar la creciente evolución e incremento en su partida destinada a la ejecución de proyectos, y el impacto que éstos han tenido a lo largo de los diez años. Respecto a este proyecto, cabe señalar, que es un proyecto que la entidad mantiene en activo, y sigue financiando a través de las subvenciones a las que se presenta, éste no es un proyecto sostenible por sí sólo, si bien es una parte presente y necesaria en la ejecución y éxito de otros proyectos que la ONGD desarrolla.

Organización Local Mapayn Mundi Perú: mantiene una relación directa y prácticamente exclusiva con su homóloga española, rozando la dependencia extrema en todos los sentidos (económico, en la gestión etc.). Esta entidad, se ha centrado en los últimos diez años en la ejecución de los múltiples proyectos financiados por Mapayn Mundi España con la AOD de administraciones locales de la provincia de Alicante. Se advierte cierta dependencia de la ONGD española, quedando siempre condicionados en última instancia por las decisiones que la entidad hispana adopta.

Si bien, las acciones y proyectos ejecutados desde esta organización se realizan con pleno conocimiento de la realidad del terreno, pues miembros de las comunidades donde se realizan los proyectos, son parte de la organización peruana. Así los niveles de apropiación y corresponsabilidad están presentes en las acciones desempeñadas.

Población receptora: La población, mantiene el perfil similar al de los proyectos anteriores. Se comprueba que la primera promoción de estudiantes becados en el internado Casa Hogar, hoy forma el primer grupo de jóvenes profesionales procedentes de zonas rurales y urbanas marginales con estudios superiores y/o profesionales; inclusive se comprueba la primera mujer profesional universitaria procedente de una zona rural, lo que supone un gran impacto entre la población, en primer lugar por el hecho de ser mujer, y por la finalización de estudios superiores, sin cuyo proyecto esto no hubiera sido posible.

En la actualidad la población rural y urbana de los núcleos marginales, demanda plazas en el internado Elvira Velasco, para que sus hijos obtengan becas de estudios, y contribuyan a medio plazo al cambio de situación familiar y comunitaria.

J.- Apuntes sobre el periodo 2010 – 2015

Durante estos últimos cinco años de análisis del proyecto y sus actores, se han podido comprobar efectos ya identificados en la evaluación de 2004 y la incidencia sobre las recomendaciones realizadas tiempo atrás.

Durante el periodo posterior a 2004 como se apuntó anteriormente, Mapayn Mundi Perú, bajo la tutela de su homóloga española, amplió su programa educativo entorno a la Casa Hogar Elvira Velasco con Centros de Formación Profesional y capacitación de adultos; muchos de ellos en un principio padres sin cualificación de los jóvenes becados. Estos centros técnicos de producción (CETPRO) como así les llamaron, se repartieron por la ciudad de Casma y en la misma Casa Hogar E.V. y espacios aledaños.



Ilustración 18. CETPRO de corte y confección de mujeres Chimbote (Casa Hogar E.V.)

En ese mismo periodo, también se impulsó la atención a la primera infancia, asumiendo un centro infantil de (2 a 6 años) a propuesta de la diócesis de la ciudad.

Así aprovechando las buenas relaciones del Presidente de Mapayn Mundi España D. José Toro, con las administraciones de la Provincia de Alicante (especialmente los Ayuntamientos de Elche, Alicante y la Diputación de Alicante), durante este periodo (2004 – 2011) se impulsó incluso la puesta en marcha de un colegio ‘de gestión privada’ desde edad infantil hasta los primeros años de secundaria.

Este último proyecto, pretendió convertirse en una centro de calidad, dirigido a niños y jóvenes sin recursos; ‘privado’ con una línea pedagógica propuesta por el presidente de Mapayn Mundi España (antiguo maestro jubilado) ‘diferente’ a las líneas educativas locales, y a pesar de ello legalizado por la administración peruana.

La idea inicial pretendía becar al 50% de los alumnos y cobrar al otro 50% (hijos de familias con más recursos que buscaran la calidad educativa para

sus hijos) y con los fondos recaudados pagar gastos del centro y cubrir las necesidades de los becados haciendo sostenible la Casa Hogar E.V.

Esta idea inicial, fue aceptada por Mapayn Mundi Perú, pero en este ciclo, con la disminución de fondos por parte de las administraciones alicantinas (que cubrían más del 90% de los fondos con los que la entidad desarrollaba sus proyectos en Perú), las relaciones entre ambas entidades fueron complicándose, pues las prioridades respecto a los proyectos a financiar, eran diferentes, el colegio todavía por terminar no becaba ni al 10% de los alumnos y consumía los fondos que de otros proyectos se “cedían” al proyecto de esta escuela ... ‘un tanto elitista’... y las imposiciones que durante casi 15 años se importaban de la ONGD española, ya no eran aceptadas por su ‘hermana’ peruana.

Mapayn Mundi España, en este ciclo expandió de manera importante sus proyectos en Chimbote, coincidiendo con la recesión y la merma de fondos públicos, por lo que atendiendo a recomendaciones realizadas en las primeras fases de sus proyectos, buscaron nuevos financiadores privados, en empresas como Picolinos, Mustang e hicieron intentos para establecer lazos y convenios con la Universidad Miguel Hernández (UMH). Sin embargo, estas relaciones y fondos obtenidos de la financiación privada, no cubren ni el 10% de los proyectos dependientes de los fondos españoles.

Los primeros proyectos que ambas entidades comenzaron dejaron de tener fondos, sólo el proyecto de la nueva escuela recibía fondos, y la organización peruana estimó, que ese no era un proyecto de desarrollo, además de que en el nuevo centro educativo, la titularidad era unipersonal y nada tenía que ver con la ONGD de Chimbote (Mapayn Mundi Perú).

Así, a partir de este tipo de desencuentros, la organización se reestructuró, y decidió dejar de mantener vínculos con la que había sido su “alter” durante más de quince años.

Se apropió de todas las infraestructuras y proyectos que estaban a nombre de la entidad o sus beneficiarios, y a partir de entonces (2011-2012)

comenzó su andadura en solitario, financiándose a partir de convenios y acciones locales, manteniendo hasta la fecha los centros de producción y formación profesional CETPRO y la Casa Hogar Elvira Velasco.

Mapayn Mundi Perú, ha ido fortaleciéndose como entidad local, aprendiendo y desaprendiendo formas de gestión que antes no conocía, o prefería no conocer, mientras las bonanzas españolas cubrían los fondos para llevar a cabo sus proyectos. Si bien cabe señalar, que la honestidad de las personas de esta entidad en la gestión de los recursos, durante todo el periodo de vida de su organización, es la que les ha permitido mantenerse en el tiempo, y reaprender nuevas formas de gestión del desarrollo.

Respecto a Mapayn Mundi España, articuló una nueva ‘asociación’ en Chimbote, que acatara y se coordinara como tiempo atrás ocurrió con Mapayn Mundi Perú, las directrices establecidas desde la junta de la organización española. Sus acciones en la actualidad se centran en el centro educativo y la financiación que recibe; parte provienen de las empresas locales que colaboran con la organización y las cuotas de los socios¹⁵

K.- Consideraciones finales y análisis de los resultados

Se considera la buena repercusión que tienen los proyectos de Mapayn Mundi entre la población destinataria, y cómo los proyectos ya ejecutados presentan un impacto positivo entre las familias que solicitan incorporarse a los programas formativos, de becas y capacitación de adultos. Esto supone un paso importante, en el objetivo general de la entidad sobre “reducir la pobreza en la cuenca altoandina del departamento de Ancash”.

En ningún momento en los programas desarrollados entre las entidades, se advierte alineamiento entre el donante (Ayuntamiento de Elche) y las prioridades del país destino (Perú), si bien sí parecía producirse un proceso de “armonización” entre la ONGD española y su socio local (las dos Mapayn Mundi), se ha podido comprobar, que esta relación era más de dependencia y

¹⁵ Hasta 2012 la organización española disponía de unos 280 socios, que teniendo que cuenta la crisis supone una entrada fija importante para cualquier entidad.

‘sometimiento consentido’ que otra cosa. A pesar de ello, los recursos y desarrollo de los proyectos sí parecen haberse gestionado oportunamente.

El Ayuntamiento de Elche como donante, no ha interferido ni actuado a lo largo de los últimos años, sobre el nivel de dependencia y sostenibilidad de los proyectos financiados, o el cumplimiento de las recomendaciones que tras la evaluación de 2004 propuso a la entidad.

Por lo que una vez más, se comprueba la relevancia de realizar evaluaciones *ex post* a los proyectos, en lugar de ceñirse como hacen la mayoría de las administraciones, a la justificación económica y rendición de cuentas en los departamentos de intervención; dejando de lado perspectivas cualitativas que muchas de las veces dan información valiosa sobre los proyectos, los actores involucrados y sus efectos.

Así la armonización en los procesos de desarrollo, debería ser una variable constante y presente, atendiendo a los criterios de calidad y eficacia, en la gestión de la AOD Descentralizada.

6.6.5 PROYECTO 5- Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa.

A.- Donante: Ayuntamiento de Elche

Motivos por los que determinó evaluar este proyecto en 2004:

- Uno de los motivos principales por el que se determinó visitar este proyecto, fue su ubicación geográfica y porque tiempo atrás fue una zona muy afectada por la ocupación de Sendero Luminoso, por lo que se produjo un importante deterioro de la zona con una importante emigración de la población hacia otras regiones del país.
- A través de organizaciones como ésta, cuya tipología es muy local y de elevado grado de apropiación, por parte de todos los actores locales, se trabajaba en la recuperación de la fortaleza

social y comunitaria de la población, cuyo perfil de la población se acerca al de Pueblos Indígenas.

- -Otra razón por la que se seleccionó fue la búsqueda de pluralidad en la tipología de entidades solicitantes y proyectos evaluados, en este caso Manos Unidas, suponía un perfil muy diferente al de las anteriores ONGDs solicitantes.

B.- Tipología de Proyecto

Este proyecto se enmarca en el desarrollo de sectores productivos, procurando el fortalecimiento de la población desde la recuperación y desarrollo de técnicas agrícolas ancestrales y modernas, “en comunión” con la tierra y la propia comunidad y su cultura local.

A partir de la recuperación y adecuación de la tierra, la gestión de sus recursos productivos supone un cambio en las perspectivas socioeconómicas de la zona y la población. Así este proyecto resulta integral pues abarca el colectivo humano en su conjunto.

C.- ONGD Española Responsable: Manos Unidas (España)

D.- ONGD Local: CEPRODER (Centro de promoción y Desarrollo Rural)

E.- Población Receptora

El perfil de la población es sobre todo rural (algunos de ellos indígenas, sin ser propiamente un proyecto específico de pueblos indígenas), sin recursos, muy cohesionada y con plena conciencia de sus propias necesidades. De ahí que el proceso de apropiación haya sido una constante en todas las acciones realizadas con este núcleo de población.

La comunidad organizó con el apoyo y fomento del Plan Estratégico de la región de Apurímac y del plan de acciones prioritarias a nivel local, consistente en la instrumentalización de la política del gobierno de promover y ejecutar programas a través de proyectos orientados a la lucha contra la pobreza.

F.- Breve descripción del proyecto:

El proyecto se localiza en siete comunidades del distrito de Santa Rosa (Provincia de Grau), contempla la mejora del nivel de vida de la población de la microcuenca de Santa Rosa, priorizando la gestión productiva y social, enfrentando los problemas del ámbito de trabajo en tres ejes:

1. Detener el proceso de deterioro ambiental y la desertización.
2. Mejorar la seguridad alimentaria
3. Promocionar la familia y las iniciativas de las organizaciones de base.

Entre 1986 y 1990 esta región vivió situaciones de mucha violencia, por la presencia de Sendero Luminoso, contando también con la presencia del ejército que ejecutó acciones represivas. Todo ello creó un ambiente de inseguridad y temor en la población, obligando a las familias a migrar (cerca de un 40%), descapitalizando así la actividad agropecuaria y debilitando las organizaciones.

En 1990 el 30% de estas familias retornó, con la voluntad de apoyo entre la comunidad para retomar las actividades abandonadas años atrás y contando con la mentalidad más abierta de los jóvenes retornados. Y no sólo con la voluntad de revitalizar las comunidades, sino también, de interaccionar activamente con los responsables políticos.

Durante el proceso de este proyecto, (como otros ejecutados por Ceproder) los receptores de la ayuda colaboraron en la identificación de sus propias necesidades a través de talleres de planificación participativa comunal, y posteriormente en la ejecución y evaluación de todas las acciones relacionadas con el proyecto. Se produce un proceso de **apropiación** absoluto por parte de la población y socio local.



Ilustración 19. Mujeres de la Microcuenca de Santa Rosa 2004. Día de mercado.(Provincia Grau- Cuzco – Perú). Fotografía autora.



Ilustración 20. Población local, parte ejecutora del proyecto. Fomento sectores productivos. Santa Rosa 2009. Fotografía autora.

G.- Evaluación del proyecto 2004

Respecto a la Eficiencia, cabe señalar que aunque se logró alcanzar algunos resultados según lo previsto en el diseño, la población de la microcuenca de Santa Rosa, presenta algunas limitaciones que condicionan el ritmo de su desarrollo. Se presenta buena voluntad en la comunicación y trabajo conjunto en las fases del proyecto, si bien su todavía escasa experiencia y falta de formación técnica y desarrollo de capacidades suponen que la eficacia del proyecto se vea mermada o ralentizada. Los sistemas de producción agropecuaria todavía no manifiestan una alta diversificación de cultivos y falta cohesión comunitaria.

Resulta necesaria la inversión en tecnología para llegar a un mayor número de familias, identificada en el proyecto, así como también madurar el proceso de participación comunitaria a nivel técnico. Si bien como se ha establecido anteriormente, se detecta una buena implicación entre la población receptora y la organización local.

El Impacto se comienza a observar en la mejora de la salud y nutrición de la comunidad, en el aumento de la productividad, en la motivación de los agentes de desarrollo social del área, y la implicación de la población en los procesos, y sobre todo en la preservación y refuerzo de la identidad cultural y étnica de las comunidades por la metodología de trabajo empleada centrada en la organización campesina.

Respecto a la viabilidad, cabe señalar, que es un proceso social joven y se prevé que éste proyecto sea sostenible, dada la gran implicación de la población en todas sus fases, si bien habrá que esperar un tiempo, para ver la evolución real de la organización. Resulta interesante, cómo la población receptora se va organizando y cohesionando entorno a Ceproder, y algunas asociaciones de base que a su vez se van adscribiendo de alguna manera a ésta.

H.- Recomendaciones sobre la evaluación realizada

Mantener los procesos de acción participativa entre los destinatarios, es un elemento constante en todas las fases del proyecto: en su diseño, ejecución,

seguimiento y evaluación, permite preservar su propia identidad cultural, y realizar todas las acciones en armonía con respeto absoluto de su Cultura.

El alto índice de liderazgo dentro de Ceproder y su vinculación con la población receptora, muestran un buen nivel de apropiación del proyecto por parte de los actores implicados. Igualmente, se observa que el proyecto parte de los procesos que están activos entre la población, y de las sinergias y conocimiento que mantienen las partes sobre la identidad cultural y necesidades de la población meta. Necesidades analizadas a partir de un proceso de acción participativa, entre la organización local y la población destinataria.

El compromiso de los ‘beneficiarios’ en su propio proceso, el espíritu emprendedor, el afianzamiento de la organización tanto a nivel institucional como comunal, etc. permiten entrever, que harán del proyecto, el inicio de un proceso de cohesión y desarrollo comunitarios a medio y largo plazo. La apropiación y alineamiento con las políticas locales y nacionales del país, así como con las prioridades y necesidades comunitarias, apuntan a que el deterioro tras la ocupación de Sendero Luminoso en esa zona, forma parte de la experiencia para hacer de las comunidades locales, una región cohesionada caracterizada por el cuidado de su propia identidad cultural.

I.- Consideraciones sobre el proyecto y los ‘actores’ implicados en 2010

Donante: El Ayuntamiento de Elche, no ha previsto ninguna acción de alineamiento y/u armonización con otras administraciones con las que se ha cofinanciado el proyecto presentado, teniendo en cuenta que éste no ha suscitado dudas o conflictos significativos durante su ejecución. De nuevo, se retoma la necesidad de unificar esfuerzos con otras entidades co-financiadoras de proyectos comunes con el fin de poner de manifiesto la mutua responsabilidad y armonización de acciones de los donantes.

ONGD Manos Unidas: Ésta es una organización grande y con amplio bagaje y antigüedad, que presenta la mayor parte de sus proyectos a distintos donantes repartidos por casi todo el mundo, teniendo una amplia capacidad de

acción en la mayoría de los casos. Suelen ser proyectos de gran impacto, y altos presupuestos en los que los mecanismos de calidad suelen ser tenidos en cuenta desde la fase de diseño hasta la evaluación y justificación final, puesto que es una entidad con un equipo técnico muy ágil y formado que presenta un “staff” asociativo relevante. Respecto a este proyecto, se mantiene la afinidad entre la organización local y esta entidad; habiendo colaborado ya en otras ocasiones, donde ya se conocen y están establecidas las líneas de eficacia y procesos que garantizan el éxito de los programas que se plantean entre ambas partes.

Organización local Ceproder: Al comienzo del proyecto, era una asociación formada en su mayor parte por miembros procedentes de las comunidades destinatarias, motivados e implicados en los procesos de desarrollo que se apropiaron de manera determinante del éxito de éstos. Con el paso de los años, hasta hoy día, se ha convertido en una entidad profesionalizada, formada por miembros de las comunidades, donde la acción participativa con las comunidades receptoras, continua siendo una premisa en sus trabajos como garantía de los procesos de apropiación, armonización y alineación con ONGDs donantes, y autoridades, dotando de calidad y eficacia a las acciones desarrolladas.

Población receptora: La población local, a pesar haber finalizado el proyecto que nos ocupa, ha mantenido una relación activa y directa con CEPRODER, haciendo extensivos los resultados de del proyecto, e incorporándolo a nuevas comunidades y acciones, donde siempre mantienen como denominador común el beneficio global de su comunidad y los procesos participativos de la población destinataria.

J.- Apuntes sobre el periodo 2010 – 2015

Durante este periodo, se ha constatado que a pesar de la reducción de los fondos procedentes de donantes externos, como casi la totalidad de las ONGDs, la entidad sigue presente y activa en la región de Santa Rosa. Buscan formas de financiación nacional, impulsando los convenios con las

municipalidades y las administraciones regionales y sobre todo implicando más a la población receptora en las necesidades comunitarias.

El impacto de las acciones de la entidad se ve reducida, si bien se espera hayan pasado los peores años de recesión y a partir de este periodo, las relaciones interinstitucionales, especialmente las mantenidas con los grupos políticos, sean el foco principal para la financiación y desarrollo de la comunidad.

Así es como se ha observado en uno de los casos anteriores, en donde el receptor asume casi todo el protagonismo y responsabilidad en la gestión de su propio desarrollo, siguiendo las recomendaciones de los foros de alto nivel sobre calidad y eficacia de la ayuda.

K.- Consideraciones Finales y análisis de los resultados

Durante el tiempo de financiación, no se ha producido armonización de la AOD por parte del donante, pues no se han coordinado y realizado seguimiento de los proyectos cofinanciados con otros donantes, como es el caso de este proyecto¹⁶.

Si bien por cuestiones internas del CLCDE, en 2009 el ayuntamiento realizó una evaluación sobre la pertinencia de evaluaciones *ex post*, con el fin de aclarar dudas respecto a los proyectos financiados. Esto supone, que tras el análisis de los efectos que tienen las evaluaciones en el terreno, el donante en lo sucesivo no debería mostrar tantas reticencias sobre ello.

La financiación de proyectos puntuales sin continuidad, tampoco son una garantía de calidad en la gestión de la AOD, por ese motivo el donante prioriza la financiación de aquellos proyectos que son cofinanciados, o en coordinación de varios solicitantes.

¹⁶ Este proyecto recibió cofinanciación de otras entidades y ayuntamientos, y no se advirtió en ningún momento que el donante se coordinara con otros financiadores, para armonizar y coordinar recursos y/o acciones.

Como se ha descrito en capítulos anteriores, las ONGDs se constituyen precisamente por la imposibilidad o abandono del Estado y sus administraciones para asumir la responsabilidad de atender las necesidades sociales. Posteriormente, el siguiente paso lo constituye la descentralización política en donde el gobierno central transfiere a los ayuntamientos muchas de las responsabilidades sociales ejercidas en el pasado.

La Concejalía de Cooperación del Ayuntamiento de Elche, con un creciente compromiso económico y político durante muchos años desde su constitución ha demostrado con su política de desarrollo; que los espacios de diálogo e interacción entre los actores, resultan vitales para que la ciudadanía sea una parte importante en el proceso de desarrollo. Que a pesar de recortes y recesiones, sigue presente el compromiso de pensar en la construcción de un mundo más justo.

Algunas ONGDs del CLCDE han vivido desde 2012 a 2015 años de verdadera desesperanza, viéndose incluso cercanas a la extinción, por falta de recursos económicos, pues del 90 al 99% de sus fondos procedían de subvenciones estatales.

Las organizaciones que se han mantenido en el tiempo, responden a aquellas, cuyos fondos no son dependientes de la AOD del Estado; así como los proyectos que han superado la extinción de fondos estatales, son aquellos cuyas organizaciones locales mantienen un compromiso absoluto con las personas y sus necesidades.

Muchas incógnitas se mantendrán abiertas, si bien uno de los datos más concluyentes del Estudio, apunta a que la implicación de la población receptora y las organizaciones locales, son un elemento determinante en la calidad y éxito de las acciones y proyectos desarrollados, y por tanto en la gestión eficaz de la AOD Descentralizada.

Síntesis del capítulo 6

El presente capítulo analiza la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde la perspectiva descentralizada del Ayuntamiento de Elche durante el periodo 2004-2015. Para ello parte del estudio diacrónico de seis Estudios de Caso. El primero se refiere al Programa de Cooperación Directa en São Domingos (Guinea Bissau) gestionado por el ayuntamiento. Los otros cinco a proyectos de desarrollo ejecutados en distintos puntos de la geografía peruana.

Dar respuesta a cómo se produce la gestión de la AOD ilicitana bajo parámetros de calidad y eficacia es una de las preguntas a las que se pretendía dar respuesta en este capítulo. Como se desprende del análisis del contexto y los actores de la cooperación, podemos afirmar que la Cooperación al Desarrollo (CD) en este municipio incorpora una serie de conocimientos y prácticas legitimadas por la ‘supuesta’ capacidad de transformación social que lleva implícita la experiencia descentralizada.

El Consejo Local de Cooperación al Desarrollo de Elche (CLCDE), se muestra como articulador del desarrollo municipal bajo el consenso de los actores implicados (financiador, partidos políticos, ONGDs ilicitanas y sociedad civil). Plataforma desde la que se ha gestionado la AOD del municipal desde su origen (1997) hasta la actualidad.

Esta gestión de la Ayuda, como se puede apreciar en el diseño de los Estudios de Caso (EC) y su posterior análisis, ha mantenido efectos positivos en lo referente a calidad, eficiencia, cohesión de la CD y las prácticas locales en cada uno de los proyectos estudiados. Tal es el caso, que la gestión del desarrollo municipal en Elche, fue un referente entre otras administraciones descentralizadas durante varios años. Tanto por su articulación interna, como por los efectos que generó a partir de sus acciones en la ciudadanía ilicitana y la de los pueblos destinatarios.

Si algo hemos extraído de estos EC, es que la CD lleva implícita un proceso bi-direccional, donde cada parte ‘coopera’ y aporta. Cuando en esta

relación 'falla', una de las partes, el proceso o el resultado de la propia CD, queda expuesto.

Siguiendo los resultados extraídos en el capítulo, el análisis de los seis EC han dejado constancia que la gestión de calidad de la AOD y la construcción del DESARROLLO, no siempre dependen de cuestiones presupuestarias. La capacidad de decisión de los destinatarios y de las personas que requieren la ayuda, son los que deberían ser en última instancia los que decidan, se apropien, se responsabilicen de sus propios procesos y en definitiva se autogestionen.

Aunque el balance global en términos de desarrollo no fue demasiado esperanzador, sí lo fue en el municipio ilicitano. A pesar de los últimos años de recesión y recortes, la existencia del CLCDE dentro del departamento municipal de cooperación y la experiencia de los miembros que lo forman, deja abierta la esperanza de recuperar los recursos, el protagonismo y trabajo de tiempos pasados.

Pues desde el análisis de los EC y la experiencia de gestión del DESARROLLO de Elche a través de su CLCDE se extrae como diría E. Galeano (2003), que 'Sólo en la profunda comprensión del 'otro' obtendremos la clave para el logro de un mejor destino como individuos'.

CONCLUSIONES

*El hombre promedio de nuestras grandes ciudades deambula
entre financieras y el tedio rutinario de las oficinas.
Siempre sueña con vacaciones, libertad, concluir sus cuentas...
Hasta que un día el corazón se para y adiós...
Las personas lo primero.*
José Mujica (Presidente de Uruguay 2010-2015)

El presente estudio es un análisis diacrónico (2004-2014) de la articulación del desarrollo en un ayuntamiento local como Elche, pretende mostrar la manera en la que los distintos agentes diseñan y gestionan su realidad hacia la construcción de un mundo más justo. Aún cuando el estudio se realizó a partir de la trayectoria de una trabajadora del ámbito social con un perfil de etnógrafa, también se plantea desde la óptica personal de una ‘buscadora’ de respuestas, de alguien a quien emocionan los pequeños detalles de confraternidad y unidad de personas que comparten un mundo común.

En estos últimos años los recortes presupuestarios en materia social y de Ayuda Oficial al Desarrollo unidos al impacto mediático que han tenido la corrupción política como el caso del ex-Conseller Blasco y el descrédito de algunas ONGs como ANESVAD en 2007 o Intervida en 2003, los asuntos de los ‘más pobres’ parecen ir perdiendo interés.

Como se puede apreciar la realidad dista mucho de ser idílica. La Cooperación al Desarrollo (CD) no ha podido cumplir con los Objetivos del

Milenio de 2015 y el futuro de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030 deja abierta la incertidumbre que la CD y la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) suscitan.

Tal como se apunta en los capítulos 4 y 5 queda evidencia que probablemente la raíz de la demostrada ineficacia del desarrollo, deba buscarse no en la falta de medios o escasez de recursos, sino en la propia esencia de la ayuda. Esto como se expone en el capítulo 2 nos lleva a cuestionar el propio concepto DESARROLLO, ampliando sus explicaciones e importancia en su evolución diacrónica. En el contexto en el que se origina, se establece y connota un modo de entender el mundo, la sociedad y las relaciones con la naturaleza.

En estos capítulos nos hemos aproximado a la idea de CD examinando el tipo de enfoques, prácticas y parámetros de calidad que imponen a menudo los proyectos poco acordes a las necesidades y posibilidades de las personas y comunidades que supuestamente se benefician de ellos.

Dar respuesta a **cómo se produce la gestión la AOD descentralizada** es una de las preguntas planteadas al principio de este trabajo que nos lleva a la conclusión de que la CD en el ámbito municipal incorpora una serie de conocimientos y prácticas legitimados por su ‘supuesta’ capacidad de transformación social. Si bien, esto no sólo tiende a subestimar todo aquello que no es constitutivo de su propia naturaleza, sino que sobreestima el impacto real de su aplicación.

Esto implica, que las administraciones, especialmente las locales y el valor otorgado a la gestión de la AOD y acciones de CD, sobreestiman los efectos en las personas y pueblos destinatarios.

Como se puede apreciar en el capítulo 6, el caso de Elche a través de su **Consejo Local de Cooperación (CLCDE) trasciende estas limitaciones**, más allá de las luces y las sombras de los diez años de gestión de su AOD. Este modelo de articulación del desarrollo municipal, resultó ser una plataforma efectiva de gestión, difusión y consenso del Tercer Sector y la sociedad

ilicitana. El CLCDE apostó por una gestión municipal horizontal, eficaz y de calidad, trascendiendo los intereses específicos de cada organización y ‘en teoría’ grupo político.

En realidad, no resulta aventurado afirmar que los intereses de los grupos políticos, aunque pretendían trabajar en consenso, primaron por encima de los del propio Consejo, especialmente del grupo político en el gobierno.

Disociando los resultados de los proyectos financiados por el ayuntamiento y los vaivenes de la evolución del CLCDE en su conjunto, **se puede considerar positiva** su creación y mantenimiento a lo largo del tiempo, incluso en tiempos de recesión y recortes.

Este Consejo ha generado iniciativas fructíferas en la ciudadanía (programas de Educación para el Desarrollo, publicaciones, difusión de acciones y resultados de los proyectos y actividades vinculadas al desarrollo en ámbitos educativo, sanitario, social, empresarial etc.) así como efectos destacables en el capital social ilicitano.

La dinámica del CLCDE nos lleva a mostrar la experiencia del **Programa Integral de Cooperación Directa Guinea Bissau (PICDGB)** del ayuntamiento Ilicitano como una de las propuestas más vanguardistas a seguir en cooperación descentralizada (2001-2011).

Como hemos expuesto en el capítulo 6 de la investigación, el PICDGB y la experiencia propia en primera línea durante más de diez años, suscitaron dudas y preguntas contrapuestas que en este trabajo he pretendido sistematizar. Diferenciar las necesidades del financiador de las del socio local, y en último término de las de la población destinataria fueron los primeros escollos que salvar. Así como analizar el papel de cada uno de los actores en el entramado de esa ‘cooperación’ con pretensiones a la bi-direccionalidad, han sido algunos de los objetivos a los que aportar respuestas en este trabajo.

La configuración social y diseño urbano de la ciudad de São Domingos se ha modificado positivamente durante estos años de mutua cooperación.

Tanto la población guineana como la ilicitana han sido conecedoras de la evolución del programa, de sus efectos, actores y la importancia de ‘saberse’ parte del otro, en un generoso intento de nutrir la conciencia social de la ciudadanía de ambos pueblos. Esto como se puede ver en el capítulo 4, un supuesto proceso bidireccional de intercambio de recursos y conocimientos entre ambos pueblos, produciéndose así una verdadera cooperación.

Como hemos expuesto en los capítulos 5 y 6 la CD de Elche desde el PICDGB, su Consejo articulador, la realidad del país y sobre todo las gentes a ambos lados, resultaron un laboratorio ideal para comprender una experiencia poco común de Cooperación. La apropiación por parte de la población receptora y la implicación de la municipalidad local, fueron el mayor garante del éxito de un programa que hoy pasa por reconsiderarse desde el nuevo grupo municipal y miembros del CLCDE, tras un largo periodo de recesión y recortes en el que se paralizó el programa (2011 - 2015).

Revisando la cuestión de **cómo una ciudad mediana como Elche, sirvió de referente en materia de cooperación en el panorama nacional** encontramos las respuestas en las dos iniciativas relevantes de la CD ilicitana: Por un lado el **PICDGB** anteriormente citado y por otro, la articulación de la CD municipal a través del **CLCDE**, plataforma singular de gestión de la AOD y representación del Tercer Sector ilicitano. Ambas experiencias de desarrollo han marcado diferencias con otras formas de hacer CD en las administraciones locales.

Como demuestra el análisis comparativo de los proyectos gestionados con la AOD ilicitana expuestos en el capítulo 6, cuesta creer que los resultados de la CD nos hayan proporcionado mayores beneficios al tejido social y la ciudadanía que muchos proyectos desde la cooperación oficial. Esto nos hace dudar de que estos últimos presenten realmente ventajas comparativas respecto a la financiación y gestión de la AOD del gobierno central o acciones transnacionales.

Como demuestran las ventajas de la cooperación descentralizada en el capítulo 5, no podemos responder, aunque sí plantear si **¿La CD descentralizada resulta más eficiente y cohesionada que la propuesta desde la AECID?** o **¿Si las prácticas locales son más representativas, legitimadas o transparentes en sus actuaciones?** o para concluir si **son mayores sus efectos.**

Como demuestra el hecho paradigmático de las últimas noticias sobre malversación de fondos o desvío de capital destinado a cooperación en algunas administraciones como la Generalitat Valenciana, las respuestas a estas preguntas dejan abierta la incógnita, si bien parece que como en el caso de Elche, la gestión de su AOD ha tenido efectos positivos en la calidad, eficiencia y cohesión de su CD y prácticas locales.

A partir del análisis del EC expuesto en el capítulo 6, podemos dar respuesta a alguna de las preguntas iniciales. Durante el análisis etnográfico de los proyectos desarrollados en Perú (2004 - 2014) con fondos municipales, se llegó a la conclusión que algunas ONGDs ilicitanas consideraron que la CD pasaba por constituir una extensión de su organización en otro país como socio local.

Este tipo prácticas les permitía modelar, desde su entender, el desarrollo de los ‘pobres’, de los del ‘otro lado’, así podrían mantener el control de la financiación pública *ad aeternam* y su propia estructura. Como podemos ver con los ejemplos de Mapayn Mundi Perú y Anawim Perú expuestos en el capítulo 6, este es un modelo fallido, pues la dependencia, no lleva más que a las proximidades de la extinción, y desde luego a la desestructuración organizativa.

Siguiendo con los resultados extraídos del capítulo 6, podemos preguntarnos **¿Qué entidades a un lado y otro del financiador han preservado su supervivencia?** Parece claro que sólo aquellas que han repensado o mantenido lo que les movió a constituirse en un principio como el caso de Manos Unidas o su homóloga peruana Ceproder, las que tuvieron en

cuenta a las personas y sus culturas como un igual y no dependieron exclusivamente de la financiación de ‘otros’ a uno y otro lado como el caso de la organización peruana CESIP, han sobrevivido a pesar de las crisis.

Sólo las que entendieron la cooperación como proceso bidireccional y a los pueblos destinatarios como protagonistas últimos de sus propios procesos, son las que permanecen.

También **hemos analizado el papel de las comunidades receptoras en este juego del desarrollo**. Durante los años de investigación, a menudo me he preguntado si el destinatario aun sabiendo que lo ofrecido por el financiador no es lo demandado, debe o no aceptarlo. Los datos muestran que aceptar este tipo de prácticas, con las crisis y recortes deja los programas ‘colgados’. Las personas, quedan más pobres todavía. Tal es el caso de los grupos de población adulta de Chimbote en sus centros de capacitación de (Ceproder), financiados por Mapayn Mundi Perú y abandonados en tiempos de recesión al no disponer de más financiación.

Sin embargo, resultó interesante ver durante la investigación cómo aquellas comunidades que preservan su identidad, su dignidad como pueblo, aquellas que se APROPIAN de todo detalle a su alcance a pesar de los recortes y precariedades, siguen en el intento de querer avanzar, de sostenerse y aliarse con las organizaciones locales. Aquellas que se alinean y presionan a sus responsables comunitarios y políticos en un intento de continuar su ‘camino’, son las que preservan su propia autogestión. Tal es el caso de los proyectos ejecutados durante más de siete años al norte del Perú, ‘Desarrollo integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra en el departamento de Ancash’, expuesto en el capítulo 6. Estas comunidades han mantenido e incorporado los recursos de desarrollo anteriores, a pesar de no disponer financiación en la actualidad, han preservado su identidad y su propio desarrollo.

Para concluir nuestro análisis sobre el papel que juegan los actores del desarrollo, vemos que **el financiador** advirtió la relevancia de tener en cuenta

los análisis y resultados cualitativos de las acciones financiadas, que pasan por dejar en ocasiones la burocracia a un lado, y ‘respirar’ la realidad de los ‘otros’ como elemento imprescindible de calidad en la gestión de su AOD. En igual medida, advirtió que la confianza en la calidad humana no debe ir separada de la calidad técnica de los proyectos que financia y presentan ‘las buenas personas’. La profesionalización e incorporación de calidad en la gestión de los proyectos al final es crecer, pero si además se entiende que el trabajo en este sector debiera ser absolutamente horizontal, los actores implicados, todos, denotarían mayor madurez y humanidad.

Pese a que en el curso de nuestro trabajo de campo, acaso no hayamos visitado *in situ* un mayor número de proyectos en fase de realización para disponer de más datos si cabe, las conclusiones definitivas, las impresiones obtenidas y los numerosos estudios documentales citados a lo largo del trabajo, nos llevan a pensar que las poblaciones destinatarias de la ‘ayuda’ mantienen una progresiva disminución de su capacidad de decidir y resolver sus problemas, de autogestionarse. Esto a veces se debe a cuestiones presupuestarias, pero en otras ocasiones, a la falta dirección desde la que se pretende construir el DESARROLLO, pues la CD implica bi-direccionalidad y correspondencia, parámetros que no siempre son tenidos en cuenta.

A lo largo de estas páginas he intentado sistematizar críticas y errores. Entre los aspectos negativos destaco los intereses político-económicos que suscita la gestión de la AOD, ya sea nacional o descentralizada, donde en ocasiones las personas y sus pueblos tan sólo son una moneda de cambio.

Sin embargo, es preciso reconocer que el modelo ilicitano de gestión de la AOD a lo largo del tiempo, a pesar de los muchos errores e intereses políticos que han primado a veces sobre las personas, es un modelo de articulación del desarrollo destacable y positivo, por lo menos hasta el año 2012.

No obstante en la Cooperación al Desarrollo en general, y en la mayor parte del ámbito descentralizado en particular, el balance final no es en

absoluto positivo y las expectativas futuras no son demasiado esperanzadoras, si bien en el municipio ilicitano se vuelve como en otros tiempos a dar protagonismo al CLCDE como articulador del desarrollo. Un articulador que sirve más a los intereses de los destinatarios últimos que a los de los promotores y financiadores.

Si algo he aprendido de esta investigación, aun reconociendo lo difícil que resulta delimitar donde empieza o acaba la responsabilidad de los actores implicados, muchas veces cargada de buenas intenciones, es que nos encontramos ante un sistema de gestión al que debemos dar seguimiento. Por un lado jugamos con la buena voluntad de los contribuyentes a los que se les hace creer que sus impuestos servirán para calmar sus conciencias generando DESARROLLO, Justicia Social y Solidaridad entre los pueblos, que muchas veces no es real, ni se construye de manera legítima. Y por otro lado utilizamos al ‘otro’, al ‘pobre’, al del ‘otro lado’ como instrumento para vender bien su producto.

Tal vez el Estado deba volver a retomar su responsabilidad absoluta como gestor de los servicios que delegó hace ya mucho en las organizaciones sociales. Tal vez estas deban ceñirse sólo a su papel de organizaciones sociales y salir de esa utopía desde las que se construyeron y el tiempo desmonta desde el gigante del mercado. Tal vez el Estado debiera ser más cuidadoso a la hora de delegar su responsabilidad, o puede que más respetuoso.

Sea como fuere, lo que sí tengo claro es que el CLCDE creyó en una Utopía Solidaria y trabajó para que ésta fuera realizable. Hoy aun siendo incierto el rumbo que tomará la política nacional, y de manera específica la ilicitana, lo que sí parece claro es que sólo en la profunda comprensión del otro obtendremos la clave para el logro de un mejor destino como individuos y habitantes del mismo planeta.

*La utopía está en el horizonte
camino dos pasos, ella se aleja dos pasos
y el horizonte se corre diez pasos más allá.
¿Entonces para qué sirve la utopía?*

Para eso, sirve para caminar.

Eduardo Galeano (1940-2015)

La experiencia de gestión del DESARROLLO del Ayuntamiento de Elche y su CLCDE construye la sobrevivencia de la utopía, de esa que se configura en el entendimiento del 'otro', nos beneficia con las experiencias de vida y nos permite caminar.



BIBLIOGRAFÍA

Referencias digitales

- Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo [AECID] (2004-2015) www.aecid.es
- Banco Mundial (1999a) Informe sobre el desarrollo Mundial. Consultado en Febrero de 2010 de <http://www.bancomundial.org/publicaciones/>
- _____. (1999b) Evaluación de la ayuda al desarrollo: análisis de los éxitos y fracasos. Consultado en febrero de 2010 de <http://www.bancomundial.org/publicaciones/>
- _____. (2002) Informe sobre el desarrollo Mundial. Consultado en febrero de 2010 de <http://www.bancomundial.org/publicaciones/>
- _____. (2005) Informe sobre el desarrollo Mundial. Consultado en Febrero de 2010 de <http://www.bancomundial.org/publicaciones/>
- _____. (2009) Informe sobre el desarrollo Mundial. Consultado en Febrero de 2010 de <http://www.bancomundial.org/publicaciones/>
- _____. (2014) Informe sobre el desarrollo Mundial. Consultado en Octubre de 2015 de <http://www.bancomundial.org/publicaciones/>
- Coordinadora de ONGD España [CONGDE] (1994). Directorio de ONGD 1994. Madrid. Consultado en 2009 de www.congde.org/directorio
- _____. (1995) CONGDE (1995) Espacios de Participación. Madrid. Consultado en 25 de abril de 2009 de www.congde.org
- _____. (1999) Ayuda a Centroamérica: valoración y propuestas de la Coordinadora de ONGD. Consultado en 25 de abril de 2009 de www.congde.org/mitch.htm

____ (2013) Informe de la coordinadora de ONGD-España. Balance del Pacto de Estado contra la Pobreza. Consultado en 23 de mayo 2014 de <http://www.congde.org/contenidos/pacto-de-estado-contra-la-pobreza.html>

Coordinadora Valenciana de ONGD [CVONGD] (2013). Información general y directorio electrónico de ONGD valencianas. Consultado el 3 23 de mayo de 2014 de <http://cvongd.org/va/info/4631->

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). Informe de desarrollo. Obtenida el 15 de enero 2015, de <http://www.aecid.org.co/?idcategoria=514>

European Community Humanitarian Office [ECHO] (2000) 'ECHO', <http://www.europa.eu.int/comm/echo>

FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias. 'Informe sobre la cooperación en los municipios y provincias 2014'. www.cooperacion.femp.es

MAEC/SGCID (2013) Seguimiento PACI 2012, Consultado en 22 de Marzo de 2014 de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2012/Seguimiento%20Anual%202012%20web.pdf>

____, (2014): Plan Director de la Cooperación Española 2013-2014. Comunicación 2014, Consultado en 22 de Marzo de 2014 de http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/comunicacion_2014_cooperacion_espanola_4.pdf

ONGD Anawim. www.onganawim.org

ONGD Ceproder Apurímac. www.ceproder.com

ONGD CESIP. <http://www.cesip.org.pe/nosotros>

ONGD Intermon Oxfam. <http://www.oxfamintermon.org/>

ONGD Manos Unidas. www.manosunidas.org

ONGD Mapayn Mundi. www.mapaynmundi.org

ONGD Solidaridad Internacional. www.solidaridad.org

Plataforma 2015 y más. (2015) Expectativas ante la agenda post 2015. Consultado el 2 de Enero de 2014 de

<http://www.2015ymas.org/comunicacion/destacamos/opinamos/2014/457/despues-de-2015-cooperacion-o-barbarie/#.Vmgs7jhDIU>

PNUD (1995) Informe de desarrollo humano 1995, Nueva York: PNUD. Consultado 2 de marzo de 2010 de <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1995>

----- (1996) Informe sobre el desarrollo humano 1996. Nueva York: PNUD. Consultado 2 de marzo de 2010 de <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1996>

----- (1997) Informe sobre el desarrollo humano 1997. Nueva York: PNUD. Consultado 2 de marzo de 2010 <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1997>

----- (1998) Informe sobre el desarrollo humano 1998. Nueva York: PNUD. Consultado 2 de marzo de 2010 de <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1998>

_____ (2010) Informe sobre el desarrollo humano 1999. Nueva York: PNUD. Consultado 13 de abril de 2011 de

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_summary.pdf

_____ (2014) Informe sobre el desarrollo humano 2014. Nueva York: PNUD. Consultado en Mayo de 2015 de

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html>

Bibliografía

Abrisketa, J. (1999) El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites, en AA.VV. *Los desafíos de la acción humanitaria*. Barcelona: Icaria. pp. 71-100.

Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (1996) Memoria de actividades. Madrid: AECID.

- (2014) Guía de modalidades e instrumentos de la cooperación de la AECID. Madrid: AECID. pp. 22-54.

Akbar Zaidi, S. (1998) 'El fracaso de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y la necesidad de regresar al Estado' Zona abierta, pp 75-85.

Almansa, F. (1999) Reflexiones sobre Ética y Cooperación para el Desarrollo. Barcelona: Intermón.

Alonso A. (2013) Análisis de la Cooperación Descentralizada. Consultado en 25 de abril de 2013, de http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Cooperacion_AAAlonso_2012_spain.pdf

Alonso, E. y A. Jerez (1997) 'Hacia una politización del Tercer Sector', en A. Jerez (coord.) ¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector. Madrid: Tecnos.

Arendt, H. (1958) La condición humana. Barcelona: Paidós, 1993.

- Arnanz, L. (2011) Metodología participativa y cooperación para el desarrollo. Chile: CIMAS. Obtenida en 15 de mayo 2014, de <http://www.cesaveslp.org.mx/administracion%20del%20conocimiento/metodologia%20participativa%20y%20cooperacion.pdf>
- Arteta, A. (1999) La conciencia humanitaria, en Médicos Sin Fronteras (ed.) El laberinto humanitario. Madrid: Acento. pp. 32-67.
- Azúa, P. (1996) 'Las ONG, ¿un tercer sector? Mito o realidad', Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, 103:281-90.
- Baiges, S. et al. (1996) Las ONG de desarrollo en España: dilemas de la cooperación. Barcelona: Flor del Viento.
- Baran, P. (1962) La economía política del crecimiento. México: FCE, 1969.
- Bartra, A. (1974) 'El problema indígena y la ideología indigenista', Revista Mexicana de Sociología, XXXIII, 3.
- Baudrillard, J. (1978) Cultura y simulacro. Barcelona: Kairós, 1998.
- Bauman, Z. (2007). Tiempos Líquidos. Barcelona: Tusquets Editores.
- Beaudoux, É. et al. (1993) Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo: 'De la identificación a la evaluación'. La Paz: CRAN.
- Beck, U. (1997) ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós, 1998.
- Benito Ruiz, L. (1992) 'Informe sobre las Fundaciones en España', en D. Casado (comp.) Organizaciones voluntarias en España. Barcelona: Hacer, 1995. pp. 171-270.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1966) La construcción social de la realidad. Barcelona: Herder, 1988.
- Bertzosa, C. (2002) Los desafíos de la economía mundial en el s. XXI. Madrid: Ed. Nivola
- ____ (2003) 'Desarrollo y subdesarrollo'. VVAA Estudios de historia y de pensamiento económico (homenaje al profesor Francisco Bustelo). Madrid: Ed. Complutense.
- Bilbeny, N. (1997) La revolución en la ética: hábitos y creencias en la sociedad digital. Barcelona: Anagrama.
- Bonfil Batalla, G. (1978) 'Las nuevas organizaciones indígenas', en E. Valencia et al. Campesinado e indigenismo en América Latina. Lima: Celats.

- Bonino, E. (1997a) 'Prólogo', en J. M. Mendiluce Con rabia y esperanzas: Retos y límites de la acción humanitaria. Barcelona: Planeta. pp. 15-7.
- Bourdieu, P. (1994) Razones prácticas: sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama, 1997.
- Brauman, R. (1996) 'Prólogo', en Médicos Sin Fronteras (ed.) El Mundo en Crisis: La Política de Supervivencia a Finales del Siglo XX. Madrid: Acento. pp. 9-19.
- Bruner, J. (2013) La Educación puerta de la cultura. Madrid: Ed. Antonio Machado.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969) Dependencia y desarrollo en América Latina. México: Siglo XXI, 1994.
- Carreras, I. (1995) 'La cooperación no gubernamental: situación y retos', Sistema, 127-128, pp.141-7.
- Carreras, I. (2000) 'Las ONG y la política'. El País, 11-3-2000.
- Casado, D. (1992) 'Estructuras generales de las organizaciones voluntarias en España', en D. Casado (comp.) Organizaciones voluntarias en España. Barcelona: Hacer, 1995. pp. 13-110.
- Castellanos, E. (1998) 'Caritat versus solidaritat', Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia, 12:77-104.
- Castiñeira, A. y J. M. Lozano (1997) 'Marketing' y solidaridad', El País, 29-5-1997.
- Cela, J. (1997) 'Les Organitzacions No Governamentals a l'hemisferi Sud, una visió llatinoamericana', en Intermón Conferència Sud-Nord. Junts per a l'eradicació de la pobresa. Barcelona: Intermón. pp. 51-62.
- Cernea, M. M. (1985) 'El conocimiento de las ciencias sociales y las políticas y los proyectos de desarrollo', en M. M. Cernea (coord.) Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural. México: FCE, 1995. pp. 25-66.
- CGAP. Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (2006). Guía de buenas prácticas para microfinanzas. Consultado en 15 de Abril de 2014, en <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Consensus-Guidelines-Good-Practice-Guidelines-for-Funders-of-Microfinance-Oct-2006-Spanish.pdf>.
- Chiva, R. (2001) El estudio de casos explicativo: una reflexión. Revista de economía y empresa, 15 (41), 119.132.
- Clifford, J. (1986) 'Introducción: Verdades parciales', en J. Clifford y G. E. Marcus (eds.) Retóricas de la antropología. Madrid: Júcar, 1991. pp. 25-61.

- Colectivo Etcétera (1997) 'ONGs: solidaridad subvencionada', Archipiélago, 29:66-70.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1987) Nuestro futuro común [Informe Brundtland]. Madrid: Alianza ed., 1992.
- Cortina, A. (1985) Razón comunicativa y responsabilidad solidaria. Salamanca: Sígueme, 1988.
- Crespo, M. (2009) Guía de diseños sociales comunitarios bajo el Enfoque del Marco Lógico. Caracas: Lumen
- Creswell, J. (1998) Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions. USA: SAGE
- Crush, J. (ed.) (1995) Power of Development. Londres: Routledge.
- De Felipe Bohente, M. I. (1981) 'El papel del ser humano en la ayuda al desarrollo: las Organizaciones No Gubernamentales de ayuda al Tercer Mundo'. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (1994) Introduction: entering the field of qualitative research. En: Rodríguez, G.; Gil, J. y García, E. (Comps.), Metodología de la investigación cualitativa. Málaga: Aljibe.
- Díaz-Salazar, R. (1996) Redes de solidaridad internacional: para derribar el muro Norte-Sur. Madrid: HOAC.
- Douglas, M. (1996) Cómo piensan las instituciones, Madrid, Alianza Universidad.
- Dubois, A. (2006). Un concepto de desarrollo para el siglo XXI. Consultado el 28 de febrero de 2014, de <http://www.umanizales.edu.co/programs/economia/publicaciones/publicaciones/conceptdesar.pdf>
- Dufumier, M. (1988) 'La investigación para el desarrollo: el papel de los diagnósticos en los proyectos de desarrollo rural', Ruralter, 3:50-6.
- Durbin, P. T. (1992) 'Cultura y responsabilidad técnica', en J. Sanmartín et al. (eds.) Estudios sobre sociedad y tecnología. Barcelona: Anthropos. pp. 89-105.
- Escobar, A. (1999) Antropología y Desarrollo. Consultado el 3 de marzo de 2014, de <http://www.unesco.org/issj/rics154>
- _____. (2000), 'El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o postdesarrollo', en A. Viola (comp.) Antropología del desarrollo: teoría y estudios etnográficos en América Latina. Barcelona: Paidós. pp. 169-216.

- _____. (2005), “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, en D. Mato (coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp.17-31.
- _____. (2007), La invención del Tercer Mundo: Construcción y Deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación el perro y la rana.
- Estefanía, J. (1998) ‘Geopolítica del hambre’, El País, 18-10-1998.
- Esteva, G. (1980) Economía y Enajenación. México: Universidad Veracruzana.
- Etxeberría, X. (1999) ‘Marco ético de la acción humanitaria’, en AA.VV. Los desafíos de la acción humanitaria. Barcelona: Icaria. pp.101-28.
- FAN. Foro Alto Nivel Eficacia de la Ayuda. BUSAN 2011. ‘Informe sobre la Agenda Post 2015’ Consultado el 3 de diciembre de 2015, de <http://www.post2015hip.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hip-report/>
- Ferrand-Bechmann, D. (s. f.) Voluntariat i solidaritat. Barcelona: Pleniluni, 1995.
- Ferré, J. L. (1995) Acción humanitaria. Madrid: Paradigma:1997.
- Fisas, V. (1995) La compasión no basta. Barcelona: Icaria.
- (1998) Sobre la honestidad de las ONG, El País, 21-12-1998.
- Fraile, A. (2004) El profesor como investigador de su práctica. Tándem, 15, 29-49. Barcelona
- Frank, A. G. (1969) Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología: el desarrollo del subdesarrollo. Barcelona: Anagrama, 1971.
- Fuentes, P. (1996) ‘Las organizaciones socio-voluntarias en el Tercer Sector’, Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, 103:253-62.
- Galeano, E. (2001) Las venas abiertas de América Latina. México: Siglo XXI.
- _____, (2005) Patas arriba. México: Siglo XXI
- _____, (2006) Ser como ellos. México: Siglo XXI
- Gallego Málaga, M. (2000) ‘La ayuda al desarrollo y la Administración española’, El País, 25-5-2000.
- García Izquierdo, B. (2001) ‘Análisis de las implicaciones del marketing con causa para las ONGD (desde una perspectiva ética, estética y estratégica)’ Consultado en 20 de Abril de 2010 de www.iigov.org/iigov/cpd/textes/as/analisi.htm
- George, S. (1984) Enferma anda la tierra. Madrid: IEPALA, 1987.

- Giddens, A. (1991) Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea. Barcelona: Península, 1997.
- Girardet, H. (2001) Creando ciudades sostenibles. Valencia: Tilde.
- Gómez Gil, C. (2013) 'La voladura de la cooperación española, Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD', El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación, nº23-24, Madrid:12/ 2013. pp. 70-79.
- González y Gonzáles, L. (1989) Todo es historia <http://www.fiuxy.com/ebooks-gratis/3808750-todo-es-historia-luis-gonzalez-epub-doc.html>
- Guba, E. G. (1983) Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. En Gimeno, J. y Pérez-Gómez A. (Comps.), La enseñanza: su teoría y su práctica. Madrid: Akal.
- Guideri, R. (1984) La abundancia de los pobres. México: FCE, 1989.
- Gutiérrez Resa, A. (1992) 'Estudio-informe sobre Cáritas Española' en D. Casado (comp.) Organizaciones voluntarias en España. Barcelona: Hacer, 1995. pp. 289-320.
- Habermas, J. (1982) La lógica de las ciencias sociales. Madrid: Tecnos, 1996.
- Hammersley, M. y P. Atkinson (1983) Etnografía: Métodos de investigación. Barcelona: Paidós, 1994.
- Hirschman, A. O. (1989) Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado. México: FCE
- Hombrado, A. (2008): Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española. Madrid: Fundación Alternativas. <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajos>.
- Iborra, J. y Santander, G. (2014) La Cooperación para el Desarrollo en la Comunitat Valenciana. Madrid:2015 y más (AECID).
- Imbernón, F. (2002) La investigación educativa como herramienta de formación del profesorado. Barcelona: Graó.
- Ishikawa, K. (1997) Qué es el control total de calidad. Colombia: Norma pp.111 - 128.
- Jerez, A. (1997) 'Introducción', en A. Jerez (coord.) ¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector. Madrid: Tecnos. pp. 15-25.

- Jerez A. y M. Revilla (1997) 'El Tercer Sector: una revisión introductoria a un concepto polisémico', en A. Jerez (coord.) ¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector. Madrid: Tecnos. pp. 26-45.
- Kabeer, N. (1996) 'Género, desarrollo y capacitación: aumentar la capacitación en el proceso de planificación', en D. Eade (ed.) Desarrollo y Diversidad Social: Lecturas de Desarrollo en la Práctica. Barcelona: Icaria, 1998. pp. 18-27.
- Kabunda, M. (1999) 'Acciones humanitarias y ayuda al desarrollo: una visión crítica desde el Sur', en Médicos Sin Fronteras (ed.) El laberinto humanitario. Madrid: Acento. pp. 68-92
- Kottak, C. P. (1985) 'Cuando no se da prioridad a la gente: algunas lecciones sociológicas de proyectos terminados', en M. M. Cernea (coord.) Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural. México: FCE, 1995. pp. 493- 530.
- Kuhn, T. S. (1994) La estructura de las revoluciones científicas. Madrid: FCE.
- Lancy, D. F. (1993) Qualitative Research: An introduction to the Mayor Traditions. White Planes, N. Y: Longman
- Larrú, J.M.,(2013): 'La Ayuda Oficial al Desarrollo en la actualidad', El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación, nº23-24, Madrid:12, pp.60-69.
- Lucas, J. de (1998) 'Paradojas de la dimensión política de la solidaridad', en J. Vázquez y S. Sánchez Torrado (coord.) La Cultura de la Solidaridad. Madrid: ACSUR-Las Segovias. pp. 133-44.
- Luckmann, T. (1996). Teoría de la acción social. Barcelona, Paidós.
- Luhmann, N. (1984) Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general. Barcelona: Anthropos, 1998.
- Malinowski, (1973)[1922] 'Introducción: objeto, método y finalidad de esta investigación', Los Argonautas del Pacifico occidental. Barcelona, Península, pp. 19- 42.
- Martínez Alier, J. (1992) De la economía ecológica al ecologismo popular. Barcelona: Icaria.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P.(2014) 'Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española', en Hacia 2015, Visiones del Desarrollo en Disputa. Anuario 2013, Plataforma 2015 y más- IEPALA. Pp 67-85.
- _____. (2012a) 'La cooperación española: ¿Fin de ciclo o simplemente fin?', IX Informe de la Plataforma 2015 y más. Políticas coherentes para una

- ciudadanía global, Madrid: Plataforma 2015 y más – IEPALA, pp.45-66.
- _____. (2012b) ‘Cooperación española: de los límites estructurales a la irrelevancia política’, en Papeles 2015 y más nº 9. Madrid:2015 y más.
- Martínez, I. (2013) ‘Visiones del Desarrollo en la Agenda post-2015’, Martínez P.J., (coord.): La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición? Dossieres EsF, núm.11, septiembre 2013. pp 12-17, www.2015ymas.org/documentos_ver.asp?id=129
- Martínez, I. y Sanahúja, J.A. (2009) ‘La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España’, Documento de trabajo nº 38, Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez Osés, P.,(2014) ‘Reflexiones, límites y propuestas sobre la construcción de la nueva Agenda post-2015’, Papeles 2015 y más (en prensa), Editorial 2015 y más.
- Martínez Sánchez, J. L. (1998) La Imagen de las ONG de desarrollo: para ir dimensionando el Tercer Sector. Madrid: IEPALA.
- McKernan, J. (1999) Investigación-acción y currículum. Madrid: Morata.
- Merriam, S. (1998) Qualitative research and case study applications. San Francisco: Jossey-Bass
- Mendras, H. (1968) Elementos de Sociología. Barcelona: Laia
- Mies, M. (1993) ‘El mito de la recuperación del retraso en el desarrollo’, en M. Mies y V. Shiva Ecofeminismo. Barcelona: Icaria:1997. pp. 87-106.
- Miles, M. B. y Huberman, A.M. (1994) Datos del análisis cualitativo. Newbury Park, CA: Sage
- Millán, N. (2014) ‘Reflexiones para el estudio de la coherencia de las políticas para el desarrollo’, Papeles 2015 y más nº 17, Editorial 2015 y más.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1995) La solidaridad de la Juventud. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Moreno, J.M., (2015) Comprometidos con el mundo desde nuestro territorio: El valor de nuestros municipios y comunidades autónomas. Madrid: Entreculturas
- Naciones Unidas (1948) La Declaración universal de los derechos humanos: comentario artículo por artículo. Barcelona: Icaria, 1998.
- Nadel, J. (1974). Fundamentos de antropología social. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Naredo, J. M. (1998) ‘Sobre pobres y necesitados,’ en J. Riechmann (coord.)

- OCDE. (2010), La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. Bogotá. Consultado en marzo de 2012 de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf>
- North, D. (1998) Teoría Económica neoinstitucionalista y desarrollo latinoamericano. Disponible en: www.undp.org.ar/bolsa.htm
Acceso:2010
- ONU. Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Río +20. Ban Ki-moon Secretario de Naciones Unidas. www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml
- Ortega Carpio, M. L. (1994) Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica. Madrid: IEPALA.
- Oxfam Intermón (2014) 'Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España', Informe de Intermón Oxfam nº 32, 13 diciembre de 2013, http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe_IOCrisis_desigualdad_y_pobreza_300113.pdf
- Patton, M. Q. (1990) Qualitative Evaluation and Research Methods. Newbury Park, Calif. : Sage
- Paramio, L. (1992) El materialismo histórico como programa de investigación. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Petit, F. (1984) Psicología de las organizaciones. Barcelona: Herder
- Peredo Pombo, J. M. (1999) Opinión pública y desarrollo: la respuesta social a las ayudas internacionales. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Pérez de Armiño, C. (2000) Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Barcelona: Icaria/Hegoa.
- Pérez-Soba Díez del Corral, I. (1997) La juventud española y la cooperación para el desarrollo. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Picas, J. (2006) 'El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo'. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona.
- Radcliffe-Brown, A.(1993). 'La estructura social', en Radcliffe-Brown A.R. (Ed.), El método de la antropología social. Barcelona, Anagrama. Pp.181-191
- Randle, J. y T. German (1998) 'Visión general de la AOD de los países miembros del CAD de la OCDE', en Intermón La Realidad de la Ayuda 1998/99. Barcelona: Octaedro. pp. 113-23.
- Rey, F. (1999) 'La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación', en AA.VV. Los desafíos de la acción humanitaria. Barcelona: Icaria. pp.129-52.

- Riechmann, J. (1994) 'Hacia un marco teórico para el estudio de los nuevos movimientos sociales', en J. Riechmann y F. Fernández Buey (1994) *Redes quedan libertad: introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós. pp. 15-45.
- Rist, G. (2002) *El etnodesarrollo: Historia de una creencia occidental*. Madrid: La catarata.
- Roberts, A. (1999) 'El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa', en AA.VV. *Los desafíos de la acción humanitaria*. Barcelona: Icaria. pp. 31-70.
- Rodríguez, G; Gil, J. y García, E. (1996) *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Rodríguez – Mazda, R. M. (2004) *Transmodernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Roitter, M. (2004) 'El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil'. En Mato, D. (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. Pp. 17-32.
- Romero, M., (2009): 'Partenariados tóxicos: la función de la RSC en la subordinación de las ONG al sector privado', en Hernández, J. y Ramiro, P. (eds.), *El negocio de la responsabilidad*. Barcelona: Icaria-Paz con Dignidad.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2003) *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Salinas Ramos, F. (1997) 'El Estado de bienestar y las organizaciones voluntarias', en A. Jerez (coord.) *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos. pp. 109-34.
- Sanmartín, R. (2003) *Observar, escuchar, comparar, escribir: La práctica de la investigación cualitativa*. Madrid: Ariel
- Sanpedro, J. L. (1996) *Conciencia del subdesarrollo 25 años después*. Barcelona: Taurus.
- Serres, M. (1969) *La comunicación*. Hermes I, Barcelona: Anthropos, 1996.
- Stake, R. (1998) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata
- Tesch, R. (1990) *Qualitative Research: Analysis Types and Software Tools*. Londo: Falmer Press.
- Tortosa, J. M. (comp.)(2011): *Maldesarrollo y malvivir*, Abya Yala, Quito.
- Touraine, A. (1995) Lima: PUCP

- Tsebelis, G. (2007) Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- UNIÓN EUROPEA (1997). Comisión de Desarrollo, Gestión de Proyectos: El ciclo de Proyectos. Consultado el 25 abril de 2010 de http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Manual_de_Gesti%F3n_del_Ciclo_del_Proyecto.pdf?revision_id=69497&package_id=69454
- Unceta, K. (2007), Las ONGs de desarrollo: Intermediarios financieros a intermediarios sociales. Bilbao: HeGoa - Instituto de estudios sobre el desarrollo y la cooperación internacional.
- UNESCO (2015), 'El desarrollo sostenible comienza por la educación: Cómo puede contribuir la educación en los objetivos post 2015' en Informe UNESCO. Paris: UNESCO. Obtenida el 18 de Diciembre de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230508s.pdf>
- Vera Villacián, J. M. (2000) 'Retos para el Gobierno en la ayuda al desarrollo', El País, 31-8-2000.
- Vidal-Beneyto, J. (1999) 'Cultura y derechos humanos', El País, 6-3-1999.
- Viola, A. (2004) Antropología del Desarrollo. Barcelona, Paidós.
- Weber, M. (1999). Economía y sociedad, México, FCE.
- Yin, R. (1994). Case Study Research. Design and Methods. London: SAGE.
- Yunus, M. (1997) Hacia un mundo sin pobreza. Barcelona: Andrés Bello, 1998.
- Zavala Matulic, L. O. (1994) 'Las ONGD en España: origen y evolución', en CONGDE Directorio ONGD 1994. Madrid. pp.215-24.
- Zino J. (2000) Estructura Social. Murcia: Universidad Católica San Antonio (UCAM)

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Mujeres en São Domingos (G.Bissau). Fotografía autora.	205
Ilustración 2. Miembros del Consejo de Guinea Bissau	207
Ilustración 3. Miembro de Comité Guinea Bissau. Fotografía ONGD Kasumai	211
Ilustración 4. Niños en una escuela local. Fotografía ONGD Kasumai	211
Ilustración 5. Acto solemne en la ciudad de São Domingos. Fotografía autora.	213
Ilustración 6. Encuentro entre Ayuntamiento de Elche y Gobernador São Domingos.	213
Ilustración 7. Miembros de la ONGD ilícitana Anawim. Fotografía ONGD Anawim.	216
Ilustración 8. Escuela Palmeral Elx- São Domingos. Fotografía ONGD Kasumai.	216
Ilustración 9. Vehículo de recogida de niños. Fotografía Ayto. de Elche	217
Ilustración 10. Localización de los proyectos.	234
Ilustración 11. Comunidad de mujeres de Taullispampa. Fotografía autora.	239
Ilustración 12. Mujer con niño en Shonca. 2004. Fotografía autora.	239
Ilustración 13. Construcción de casas en S. Francisco de Paula 2004. Fotografía autora.	247
Ilustración 14. Reunión comunitaria realizada en julio 2014. Fotografía CESIP.	254
Ilustración 15. Folleto publicitario de CESIP	254
Ilustración 16. Casa Hogar Internado Elvira Velasco. Fotografía autora.	263
Ilustración 17. Jóvenes universitarios de la Sierra andina. Fotografía autora.	263
Ilustración 18. CETPRO de corte y confección de mujeres Chimbote	268
Ilustración 19. Mujeres de la Microcuenca de Santa Rosa 2004. Fotografía autora.	274
Ilustración 20. Población local. Fomento sectores productivos.. Fotografía autora.	274

Índice de tablas

Tabla 1. Concepciones de Desarrollo Contrapuestas	59
Tabla 2. Esquema del Plan Proyecto.	63
Tabla 3. Ciclo del Proyecto.	67
Tabla 4. Uso de recursos y costes de un proyecto.	70
Tabla 5. Ventajas y oportunidades utilización de proyectos y programas	71
Tabla 6. Identidad de una organización	107
Tabla 7. Principios acordados en la Declaración de París (2005)	119
Tabla 8. Compromisos del IV Foro de Calidad de Busan.	127
Tabla 9. Procesos en los Indicadores de Calidad de la AOD	140
Tabla 10. Evolución de previsiones y PACIs	149
Tabla 11. Evolución AOD en España	155
Tabla 12. Peso de la AOD descentralizada española en países seleccionados.	168
Tabla 13. Cronología de la AOD en la Comunitat Valenciana	182
Tabla 14. La Cooperación Valenciana: Evolución de la AOD	187
Tabla 15. Datos Demográficos Guinea Bissau. 1999.	208
Tabla 16. Resultados de diez años del programa GB.	215