

La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España es una institución formada por 91 ONGD y 17 Coordinadoras Autonómicas que, en conjunto, suman más de 400 organizaciones dedicadas a la cooperación internacional. Todas las organizaciones comparten un proyecto común, la lucha contra la pobreza, y asumen como forma de autorregulación el Código de Conducta para garantizar los principios de transparencia y democracia interna de las ONGD. La Coordinadora es la única plataforma estatal de acción humanitaria y desarrollo en España. Es punto de encuentro para las ONGD, lugar de debate y reflexión donde compartir experiencias y plantear propuestas.

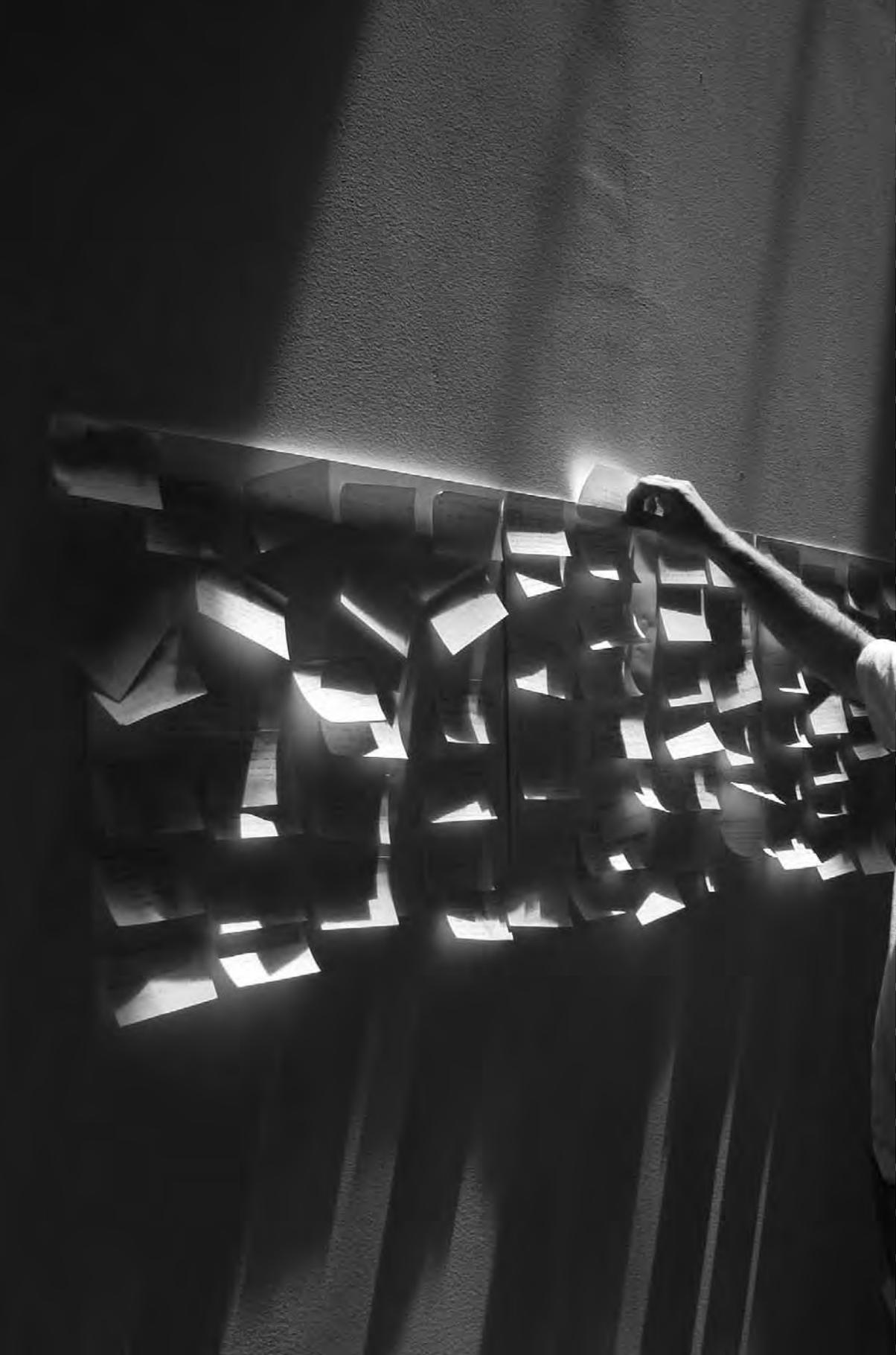
la gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo

# la gestión para resultados

en el nuevo marco de la cooperación  
internacional para el desarrollo



2º ENCUENTRO  
de las ONG de Desarrollo  
TRANSFORMACIÓN Y RETOS DEL SECTOR  
EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO



# la gestión para resultados

en el nuevo marco de la  
cooperación internacional  
para el desarrollo

*grupo de gestión  
para resultados de desarrollo  
de la coordinadora de ongd*



COORDINADORA  
ONG PARA EL DESARROLLO  
ESPAÑA

PUBLICACIONES  
COORDINADORA

# prólogo

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España  
C/ Reina 17, 3º. Madrid 28004  
Telf. 915 210 955  
www.coordinadoraongd.org  
información@coordinadoraongd.org

Coordinación de la publicación: Almudena Oficialdegui (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España)

Este informe ha sido elaborado por el Grupo de Reflexión de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Coordinadora, integrado por las siguientes ONGD:

ADRA  
AIETI  
Asociación Nuevos Caminos  
Cáritas española  
Consejo Interhospitalario de Cooperación  
Entreculturas  
Farmamundi  
FUNDESO  
Grupo Género Coordinadora  
Intermón Oxfam  
InteRed  
IPADE  
ISF ApD  
Manos Unidas  
Mujeres en Zona de Conflicto  
Prosalus  
Proyecto Solidario  
REMCODE  
Solidaridad Internacional

La coordinación de este grupo y la elaboración de este informe estuvieron a cargo del Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente (GOCMA) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM).

Diseño gráfico y maquetación: Miguel Álvarez ([www.miguelalvarez.net](http://www.miguelalvarez.net))  
Diseño imagen II Encuentro ONGD: Ana Linares Castro-PONTELLA  
Fotografías: © Coordinadora de ONGD  
Impresión: Digital Solutions Networks S.L.  
Fecha de edición: septiembre de 2009  
Depósito legal: M-38353-2009

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España es una asociación sin ánimo de lucro, integrada por más de 100 organizaciones no gubernamentales de desarrollo que buscan la acción conjunta y coordinada en la cooperación con los pueblos del Sur.



FSC - (Forest Stewardship Council): Certificación forestal que promueve una gestión responsable de los bosques, no sólo mediambiental, sino también social y económica. La etiqueta FSC permite identificar los productos que han sido elaborados con madera o derivados de madera provenientes de bosques gestionados de acuerdo a dicha normativa.

## Eduardo Sánchez Jacob

Presidente de la Coordinadora  
de ONG de Desarrollo-España

## II Encuentro de las ONG de Desarrollo Transformación y Retos del Sector en una Sociedad en Cambio

En el año 2007, para conmemorar nuestro 20 aniversario, la Coordinadora de ONG de Desarrollo organizó el I Encuentro de ONGD, bajo el título “*Retos de un sector en cambio*”, con un doble objetivo: por una parte, establecer un lugar donde fortalecer los vínculos entre las organizaciones implicadas en la cooperación para el desarrollo, y por otra parte, reflexionar sobre algunos de los temas que nos preocupan, construyendo un diagnóstico común y proponiendo acciones de mejora compartidas por la mayoría.

Este primer encuentro tuvo un impacto importante en nuestro sector, tanto por la participación de ONG, como por la proyección pública que tuvimos y el nivel de reflexión conseguido, que se plasmó en la publicación de cuatro monografías, correspondientes a los cuatro principales temas tratados: La transparencia y la rendición de cuentas en las ONGD, los medios de comunicación y las ONGD, los recursos humanos en las ONGD, y la calidad en las ONGD.

Para que el impulso conseguido en este primer encuentro no se perdiera, se acordó organizar cada dos años un evento similar, y así los días 4 y 5 de junio de 2009 celebramos en Madrid el II Encuentro de las ONG de Desarrollo, bajo el lema “*Transformación y retos del sector en una sociedad en cambio*”.

Si en el año 2007, los temas que más nos preocupaban estaban muy relacionados con la gestión de nuestras propias organizaciones, en el 2009, la mirada se ha desplazado a la base social que nos sustenta, y a la agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda.

Por una parte, las ONGD somos conscientes de que una de las principales características que nos diferencian de otros actores de desarrollo es que surgimos y estamos apoyados por la sociedad. Este vínculo entre las ONG y la base social que las mantiene tiene que irse fortaleciendo año tras año, y para conseguirlo es necesario un mayor conocimiento mutuo, la ampliación de nuestros canales de comunicación y participación, y el acercamiento a nuevos colectivos sociales.

Por otra parte, desde que en el año 2005 los ministros responsables de fomentar el desarrollo y los directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales aprobaran la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, el debate sobre cómo conseguir el mayor impacto con las acciones de cooperación no ha dejado de crecer.

Aunque en principio la agenda de la eficacia de la ayuda fue establecida por los gobiernos y las instituciones públicas, la sociedad civil y las ONG hemos estado muy atentos a su desarrollo, principalmente por tres motivos: entendemos que la eficacia de la ayuda no se puede conseguir mejorando sólo la gestión de la ayuda al desarrollo, sino que se tienen que abordar problemas políticos que impiden el desarrollo de los países; creemos que no puede haber ayuda eficaz, sin participación de la sociedad civil, y en este sentido, las ONG tenemos que repensar nuestro papel; y consideramos que aunque la agenda de la eficacia de la ayuda se ha promovido desde las instancias gubernamentales, las ONG también debemos reflexionar sobre cómo cumplir mejor nuestra misión.

Desde esta aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la ayuda, las ONG hemos reflexionado, siguiendo los cinco principios básicos de la Declaración de París: apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad. Por una parte, proponemos un enfoque alternativo a los principios establecidos por los gobiernos, para que la apropiación sea democrática, la armonización incluya a todos los actores, la alineación sea crítica con las políticas que no estén bien orientadas a la lucha contra la pobreza, la gestión por resultados establezca claramente que los resultados de desarrollo tienen que ser para los más desfavorecidos, y que la mutua responsabilidad no se puede quedar en un compromiso entre los gobierno donantes y los receptores, sino que es imprescindible que se rindan cuentas a las sociedades que estos gobiernos representan.

Por otra parte, estos cinco principios de la Declaración de París nos sirven para, una vez más, repensar nuestra relación con nuestros socios en el Sur y nuestra base social: para construir unas agendas de desarrollo desde el Sur, trabajar de forma coordinada todas las ONG, apoyar a nuestros socios y contrapartes, gestionar nuestras organizaciones para obtener resultados más allá de la gestión de actividades y presupuestos (resultados), y corresponsabilizarnos en la toma de decisiones, para que tanto los éxitos como los fracasos sean compartidos.

En la publicación que presentamos, las personas e instituciones interesadas en el desarrollo, la cooperación o las ONG, podrán encontrar un análisis riguroso sobre estos temas, con el valor añadido de estar consensuado por un grupo importante de ONGD de la Coordinadora. Ésta es nuestra modesta contribución, desde el ámbito de las ideas, al objetivo último de todas las ONGD: la erradicación de la pobreza.

# la gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo



# Índice

Introducción .....	13
<b>I Parte</b>	
<b>La Gestión para Resultados de Desarrollo. Marco Conceptual .....</b>	<b>17</b>
1. Antecedentes .....	19
2. La evolución de los modelos de gestión para el desarrollo .....	23
3. La GpRD en el nuevo marco de la cooperación para el desarrollo .....	27
3.1. Qué es la Gestión para Resultados de Desarrollo .....	27
3.2. Principios de la GpRD .....	29
3.3. Aplicación y alcance de la Gestión para Resultados de Desarrollo .....	34
<b>II Parte</b>	
<b>La Gestión para Resultados de Desarrollo y su implicación en las ONGD .....</b>	<b>39</b>
4. Planteamiento del taller .....	41
5. Resultados .....	45
<b>III Parte</b>	
<b>Experiencias de implantación de GpRD. La GpRD en el Sistema de la Cooperación Española .....</b>	<b>53</b>
6. Consultores expertos en GpRD. Situación actual y experiencias de implantación de GpRD .....	55
6.1. Situación actual y avances en la aplicación de GpRD .....	55
6.2. Experiencias de implementación de GpRD .....	58
7. La GpRD en el Sistema de la Cooperación Española .....	65
7.1. La GpRD en el contexto de la ayuda para el desarrollo .....	65
7.2. Contexto nacional de la GpRD .....	68
Conclusiones .....	71
Bibliografía .....	75
Glosario .....	77

# presentación

La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España es una institución formada por 91 ONGD y 17 Coordinadoras Autonómicas que, en conjunto, suman más de 400 organizaciones dedicadas a la cooperación internacional. Todas las organizaciones comparten un proyecto común, la lucha contra la pobreza, y asumen como forma de autorregulación el Código de Conducta para garantizar los principios de transparencia y democracia interna de las ONGD. La Coordinadora es la única plataforma estatal de acción humanitaria y desarrollo en España. Es punto de encuentro para las ONGD, lugar de debate y reflexión donde compartir experiencias y plantear propuestas.

**Este informe ha sido elaborado por el Grupo de Reflexión de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Coordinadora, integrado por las siguientes ONGD:**

- » ADRA
- » AIETI
- » Asociación Nuevos Caminos
- » Cáritas española
- » Consejo Interhospitalario de Cooperación
- » Entreculturas
- » Farmamundi
- » FUNDESO
- » Grupo Género Coordinadora
- » Intermón Oxfam
- » InteRed
- » IPADE
- » ISF ApD
- » Manos Unidas
- » Mujeres en Zona de Conflicto
- » Prosalus
- » Proyecto Solidario
- » REMCODE
- » Solidaridad Internacional

**La coordinación de este grupo y la elaboración de este informe estuvieron a cargo del Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente (GOCMA) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM).**

En este documento se presenta el trabajo desarrollado por el Grupo. El equipo se constituyó en enero de 2009 y el trabajo se ha desarrollado en tres partes claramente diferenciadas, que son las que justifican la estructura de este documento final de síntesis. En primer lugar se realizó un estudio conceptual sobre qué es la Gestión para Resultados de Desarrollo, cuáles son sus principios, aplicación y alcance. En segundo lugar, se muestran los resultados cualitativos y cuantitativos de la percepción en la GpRD para su implantación en las ONGD. Finalmente, y con el propósito de contrastar todo el trabajo desarrollado anteriormente, se preparó una jornada de reflexión con expertos consultores en esta área y con representantes de la Cooperación Española para conocer el posicionamiento actual y los pasos a dar en GpRD.

Para terminar con este proceso de reflexión, la Coordinadora ha celebrado el II Encuentro de las ONG de Desarrollo: *“Transformación y Retos del Sector en una Sociedad en Cambio”*, los días 4 y 5 de junio de 2009. Ha sido un punto de encuentro interesante para los profesionales del sector, posibilitando el diálogo y la reflexión conjunta sobre los temas que allí se presentaron.

El debate y las propuestas que se han generado en el Encuentro han completado las conclusiones obtenidas en el proceso de reflexión.

# la gestión para resultados de desarrollo en el nuevo marco de la cooperación internacional

## introducción

La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, acordada en marzo de 2005, establece compromisos globales que corresponden tanto a países donantes como receptores, con el fin de avanzar hacia una ayuda al desarrollo más eficaz, en el contexto de un incremento significativo de la misma. Las reformas tratan de *“incrementar el impacto de la ayuda al desarrollo [...] reduciendo la pobreza y la desigualdad, aumentando el crecimiento, el fortalecimiento y generación de capacidades, así como la aceleración de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*. La Declaración de París adopta cinco principios (Banco Mundial, 2005) que deben conformar la orientación y canalización de la ayuda al desarrollo:

- 1. Apropriación:** los países en desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo.
- 2. Alineamiento:** los países donantes basarán su apoyo en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos de los países receptores.
- 3. Armonización:** los países donantes trabajarán de forma que sus acciones sean más armónicas, transparentes y eficaces colectivamente.
- 4. Gestión para Resultados:** todos los países gestionarán sus recursos y mejorarán el proceso de toma de decisiones para conseguir la obtención de resultados.
- 5. Rendición de cuentas mutua:** los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a la mutua rendición de cuentas en torno a los resultados del desarrollo.

Una de las críticas más importantes a la Declaración de París, tanto en su contenido como en la elaboración, es un aparente desconocimiento del papel que corresponde a las ONGD. A pesar de ello, las ONGD no pueden ser ajenas al debate general sobre la eficacia del desarrollo.

En este sentido, los distintos procesos de consulta realizados por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han planteado un primer conjunto de principios-guía sobre la efectividad de las organizaciones sociales, como actores de desarrollo (CONCORD, 2008):

1. Las actuaciones de las OSC están enfocadas hacia la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos: se trata de solidaridad social con la gente que reivindica sus derechos.
2. Las acciones de las OSC están centradas en las personas: se esfuerzan por conseguir el empoderamiento de cada individuo y de las comunidades en las que se organizan, fortaleciendo al mismo tiempo la apropiación democrática y la participación.
3. Las acciones de las OSC hunden sus raíces en la práctica de los derechos humanos (enfoque de derechos humanos) y en la promoción de la justicia social.
4. Las actuaciones de las OSC se basan en verdaderos partenariados realizados a largo plazo, basados en el respeto y en el diálogo, contando asimismo con la importancia que se deriva del reconocimiento de la diversidad de las organizaciones, en la práctica democrática.
5. Las acciones de las OSC procuran el impacto sostenible y la obtención de resultados, basados en los procesos sociales de empoderamiento y aprendizaje compartidos.
6. La eficacia de las OSC se basa en el mejoramiento continuo de su:
  - » Transparencia.
  - » Rendición de cuentas en distintos niveles: hacia las personas titulares de derechos, los gobiernos, donantes, organizaciones socias, sus propias bases sociales y el público en general.
  - » Autonomía frente a los Estados.
  - » Coordinación.

Así pues, y de cara a la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) se han identificado una serie de preguntas motivadoras: *¿Se han hecho evaluaciones de impacto de alguna acción de desarrollo? ¿Qué mecanismos de seguimiento y evaluación se llevan a cabo en el área de proyectos? ¿Qué tipo de indicadores se utilizan? ¿En qué medida participan los socios locales/contrapartes y población beneficiaria en el seguimiento y evaluación de las intervenciones? ¿Tenemos en cuenta otros procesos de evaluación en los que puedan verse implicados para la coordinación de las acciones? ¿Tienen los socios y contrapartes locales mecanismos para poder atender las demandas de control, evaluación y seguimiento exigidas? ¿Realizamos fortalecimiento de capacidades en socios y contrapartes locales?*

En este nuevo marco de cooperación internacional, las organizaciones de desarrollo se enfrentan al reto de un cambio en sus modelos de gestión para planificar programas y proyectos basados en el modelo de resultados expuesto (Gudiño, 2007).

La GpRD resume los esfuerzos por alcanzar los resultados planteados por las iniciativas de desarrollo y su impacto en las vidas de las personas. Como concepto, la GpRD centra su atención en responsabilizar a las agencias internacionales, a los gobiernos y a los individuos de la entrega de resultados a la ciudadanía que pretenden ayudar. En última instancia, la GpRD debe conducir hacia un mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países mediante la implementación de sistemas nacionales (OCDE, 2008).

El objetivo general de este proceso de reflexión es favorecer la adaptación a la GpRD en las organizaciones de desarrollo e identificar retos, con el fin de consensuar una serie de orientaciones y un plan de trabajo común para el Sector. El documento se divide en tres partes. En primer lugar, se hace una revisión de qué es la GpRD, cuáles son sus principios, aplicación y alcance. En segundo lugar, se muestran los resultados cualitativos y cuantitativos de la percepción en la GpRD para su implantación en las ONGD. Finalmente, se resumen las opiniones de expertos consultores en esta área y la posición de la Cooperación Española en GpRD.

# I Parte la gestión para resultados de desarrollo marco conceptual



MADRID, 4 Y 5 DE JUNIO DE 2009

## 2º ENCUENTRO de las ONG de Desarrollo

TRANSFORMACIÓN Y RETOS DEL SECTOR EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO

aacid

COORDINADORA  
ONG PARA EL DESARROLLO  
ESPAÑA

4 y 5 de junio MADRID 2009

TRANSFORMACIÓN Y RETOS DEL SECTOR  
EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO

## 2º ENCUENTRO de las ONG de Desarrollo

TRANSFORMACIÓN Y RETOS DEL SECTOR  
EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO

# 1. Antecedentes

La Gestión para Resultados de Desarrollo ha evolucionado como parte del esfuerzo mundial para reducir la pobreza, apoyar el crecimiento económico sostenible y equitativo y mejorar la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de los gobiernos nacionales y de las agencias de desarrollo. La efectividad en el desarrollo (definida de manera amplia) significa que los países y las agencias son más capaces de lograr sus resultados colectivos de desarrollo, que tienen las herramientas adecuadas a su disposición para medir el progreso hacia esos resultados e informar sobre ellos y usar las enseñanzas extraídas para mejorar continuamente el desempeño (OCDE, 2006).

Durante muchos años la asistencia para el desarrollo se entregaba de manera segmentada, lo que no siempre respondía a las prioridades de los países. Las agencias internacionales controlaban la mayoría de los flujos y las transacciones de ayuda y, en muchos casos, dictaban los tipos de asistencia que los países podían recibir. Los esfuerzos de desarrollo con frecuencia eran fragmentados y no sostenibles e imponían una carga pesada de contratación e información sobre los países. Lo que es más importante, se centraban en financiar insumos y actividades mediante transferencias de recursos, en lugar de apoyar el logro de resultados de desarrollo más amplios.

En los años noventa, el campo del desarrollo internacional emprendió una era de reforma y reformulación en vista de las crecientes disparidades entre los países ricos y los pobres. Los líderes mundiales, en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, reconocieron la necesidad de tomar medidas drásticas para garantizar que los países en desarrollo se beneficien de la globalización, y que los fondos de asistencia para el desarrollo se usen de forma equitativa y eficaz para lograr los objetivos mundiales de desarrollo y otras metas nacionales de desarrollo.

Los socios para el desarrollo reconocieron la necesidad de identificar mecanismos de programación y estrategias específicas para hacer las metas de desarrollo mundiales una realidad. A partir de 2002, una serie de eventos y reuniones internacionales han ayudado a identificar cómo avanzar en el logro de resultados de desarrollo.

En el año 2002 la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo (Monterrey, México) analizó los requisitos financieros y operativos para alcanzar los resultados mundiales de desarrollo.

En 2003, los representantes de la comunidad internacional (28 países beneficiarios de ayuda y más de 40 agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo) se reunieron en Roma en el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización para aprovechar su apoyo al Consenso de Monterrey y tratar los principios clave, las lecciones y las ideas prácticas relacionadas con la armonización y la alineación de la asistencia para el desarrollo.

Las Mesas Redondas de Resultados de Washington y Marrakech, celebradas en 2002 y 2004 respectivamente, se centraron específicamente en la gestión para resultados como un aspecto clave y requisito previo para mejorar la eficacia de la ayuda. En ambas mesas redondas, los participantes de los países socios y las agencias de desarrollo trataron los retos de la GpRD en el desarrollo al nivel de país, así como dentro de programas y proyectos específicos, y compararon las herramientas y las estrategias utilizadas para abordar los temas sobre el terreno. Un resultado significativo de estas conferencias fue la formulación de los principios de la GpRD.

La Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo aprobada en 2005 refleja el consenso general respecto de cuál es la mejor manera de reformar la ayuda para contribuir a estos compromisos. La característica más sobresaliente de la Declaración es el carácter compartido de los compromisos, incluido el énfasis que se da a la estrecha vinculación entre las mejoras introducidas en las prácticas de los donantes y el fortalecimiento de los sistemas y las instituciones internacionales.

El Tercer Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda en 2008 (Accra, Ghana) tuvo como propósito analizar en detalle los avances registrados a la fecha en cuanto a la implementación de los compromisos adquiridos en la Declaración de París, identificar los cuellos de botella y desafíos pendientes y determinar aquellas acciones que los donantes y los países socios deben emprender para acelerar la eficacia de la ayuda. Tras tres días de intensas negociaciones se aprobó la Agenda de Acción de Accra, resultado de una alianza sin precedentes de los socios en el desarrollo, países en desarrollo y donantes, economías emergentes, instituciones de las Naciones Unidas y multilaterales, fondos globales y organizaciones de la sociedad civil.

**Tabla 1. Eventos y reuniones internacionales para avanzar en el logro de resultados de desarrollo**

<b>Consenso de Monterrey (2002)</b>	<p>El Consenso de Monterrey recalzó la necesidad de: Armonizar los enfoques de desarrollo entre los donantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Reducir los costos de transacción para los países beneficiarios mediante la alineación de los recursos de los donantes.</li> <li>» Aumentar la capacidad de absorción a nivel de país y mejorar los sistemas de gestión financiera mediante el fortalecimiento de la capacidad.</li> <li>» Aumentar el sentido de pertenencia local en el diseño y la ejecución de marcos de pobreza a nivel de país.</li> </ul>
<b>Declaración de Roma (2003)</b>	<p>Los participantes se comprometieron a realizar actividades específicas para mejorar la armonización de la ayuda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Proveer asistencia en conformidad con las prioridades del país socio.</li> <li>» Enmendar las políticas, los procedimientos y las prácticas para facilitar la armonización.</li> <li>» Implementar normas de buenas prácticas o principios en la entrega de asistencia y gestión del desarrollo.</li> <li>» Redoblar los esfuerzos de los donantes para cooperar a nivel de país.</li> <li>» Promover los beneficios de la armonización entre el personal.</li> <li>» Prestar apoyo para fortalecer el liderazgo y el sentido de pertenencia de los resultados de desarrollo de los gobiernos de países socios.</li> <li>» Simplificar los procedimientos y las prácticas de los donantes.</li> <li>» Promover enfoques armonizados en los programas mundiales y regionales.</li> </ul>
<b>Washington: Primera Mesa Redonda sobre Resultados de Desarrollo (2002)</b>	<p>La Mesa Redonda analizó los esfuerzos continuos de los países y las agencias para una gestión para resultados, enfatizando las acciones que se requieren para fortalecer la demanda e incrementar las capacidades para adoptar modelos basados en resultados en los países en desarrollo. Destacó la necesidad de que las agencias de desarrollo proporcionen apoyo coordinado para el fortalecimiento de las capacidades y para armonizar los diversos enfoques relacionados con la medición de resultados, el monitoreo y la difusión de la información. Asimismo, analizó formas en las que las agencias de desarrollo, incluidos los bancos de desarrollo multilaterales, pueden desarrollar culturas e incentivos institucionales orientados hacia resultados.</p>

**Marrakech:  
Segunda Mesa  
Redonda sobre  
Resultados  
de Desarrollo  
(2004)**

Los participantes evaluaron los avances registrados desde la Primera Mesa Redonda, y comentaron la manera en que podrían seguir fortaleciendo los compromisos de los países y las agencias a fin de armonizar el proceso de monitoreo y evaluación en torno a estrategias y sistemas nacionales. También reflexionaron acerca de cómo los donantes podrían coordinar mejor el apoyo para fortalecer la planificación, los sistemas estadísticos y la capacidad de monitoreo y evaluación que los países necesitan para gestionar su proceso de desarrollo. Como resultado final de la Mesa Redonda, los directores de los bancos de desarrollo y el Director del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE entregaron su respaldo a una serie de principios comunes sobre resultados de desarrollo, incluido un compromiso de emprender acciones específicas para el año 2004.

**Declaración  
de París  
(2005)**

La Declaración de París consistió en un acuerdo internacional respaldado por más de 100 ministros, jefes de organismos y otros altos funcionarios. Este compromiso de alto nivel de redoblar los esfuerzos relativos a la armonización, la alineación y la gestión para resultados tiene como objetivo ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y comprende un conjunto de acciones e indicadores susceptibles de ser monitoreados.

**Hanoi: Tercera  
Mesa Redonda  
sobre Gestión  
para Resultados  
de Desarrollo  
(2007)**

La Mesa Redonda de Hanoi reafirmó la importancia de la ambiciosa agenda planteada durante la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Entre las ideas centrales de dicha agenda se cuenta la noción de que tanto los países como los donantes deben realizar una gestión más eficaz de sus recursos con el fin de obtener mejores resultados comprobables guiados por un compromiso mutuo de rendir cuentas. Esta renovada urgencia por mejorar los resultados de desarrollo, constituyó la base para seguir avanzando en la preparación del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

**Accra:  
Tercer Foro  
de Alto Nivel  
sobre la Eficacia  
de la Ayuda  
(2008)**

Entre los puntos de consenso claves de la Agenda de Acción de Accra se encuentran los siguientes:

- » Previsibilidad: los donantes entregarán a los países socios información anticipada sobre sus planes de ayuda para los próximos 3 a 5 años.
- » Sistemas de países: se utilizarán sistemas de países socios para entregar ayuda como primera opción, y no sistemas de donantes.
- » Condicionalidad: los donantes ya no se guiarán por condiciones prescriptivas acerca de la forma y el momento de enviar la ayuda, sino por condiciones inspiradas en los objetivos de desarrollo propios del país en desarrollo.
- » Distensión: los donantes relajarán las restricciones que impiden que los países en desarrollo adquieran los bienes y servicios que necesitan comprar a quien sea y donde sea que encuentren la mejor calidad a los mejores precios.

Fuente: adaptado de OCDE, 2007.

## 2. la evolución de los modelos de gestión para el desarrollo

Una breve revisión sobre los avances en gestión en los últimos cuarenta años ya avanzaba la perspectiva de la gestión basada en resultados<sup>1</sup>. La gestión del sector público ha utilizado modelos de planificación, programación y control de costes en los años 60, haciendo énfasis en la planificación financiera y en la contabilidad de costes.

La gestión de “inputs” (recursos humanos, costes de operación...) aumentó su importancia demostrando control sobre la gestión, distribución y uso de los recursos financieros (Osborne y Gaebler, 1993). La gestión de programas por actividades (PMBA) alcanzó su auge entre los setenta y los ochenta cuando las organizaciones donantes se involucraron en proyectos de infraestructura y desarrollo industrial. Esto combinado con diversas herramientas y técnicas de planificación de actividades (estructura de descomposición del proyecto EDP, diagramas de Gantt, el Método del Camino Crítico CPM, Evaluación de Programas y Revisión Técnica PERT) impulsaron la implementación de actividades de acuerdo con una estructura de programación que se hicieron extensivas a los sistemas de gestión en la construcción y la ingeniería (Hailey y Songenfrei, 2003).

El concepto de gestión basada en resultados no es una novedad. La idea se hizo popular hace ya más de cincuenta años, cuando Peter Drucker publicó su libro “Management in Practice”. Una década después, en 1964, el concepto adquirió entidad y nombre con la edición de una nueva obra de este autor, “Managing by results”.

Muchas empresas comenzaron entonces a aplicar métodos de planificación y gestión centrados en objetivos compartidos y específicos dentro de la organización, incluyendo indicadores precisos de desempeño para el personal y los departamentos o unidades operativas, así como medidas de premio o castigo en función de los resultados conseguidos (Aucoin, 1996).

<sup>1</sup> Ver definición de Gestión Basada en Resultados (Glosario de términos) y contrastar diferencias con la GpRD.

Fue más tarde, entre finales de los setenta y comienzos de los ochenta, cuando la administración pública comenzó a pensar en términos similares. En el campo de la cooperación internacional, a estas épocas se remonta la introducción de métodos de gestión por objetivos como el Enfoque del Marco Lógico (EML) en la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) o el método de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP, en su acrónimo alemán) en la agencia de cooperación técnica de este país (GTZ).

No es sorprendente que la aplicación de estas técnicas se concretase, sobre todo, en los proyectos de cooperación, principal mecanismo de ejecución de las políticas de ayuda hasta hace muy poco tiempo. El EML, entre críticas y apoyos, fue extendiéndose como metodología dominante para la gestión de proyectos entre donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos de los países receptores.

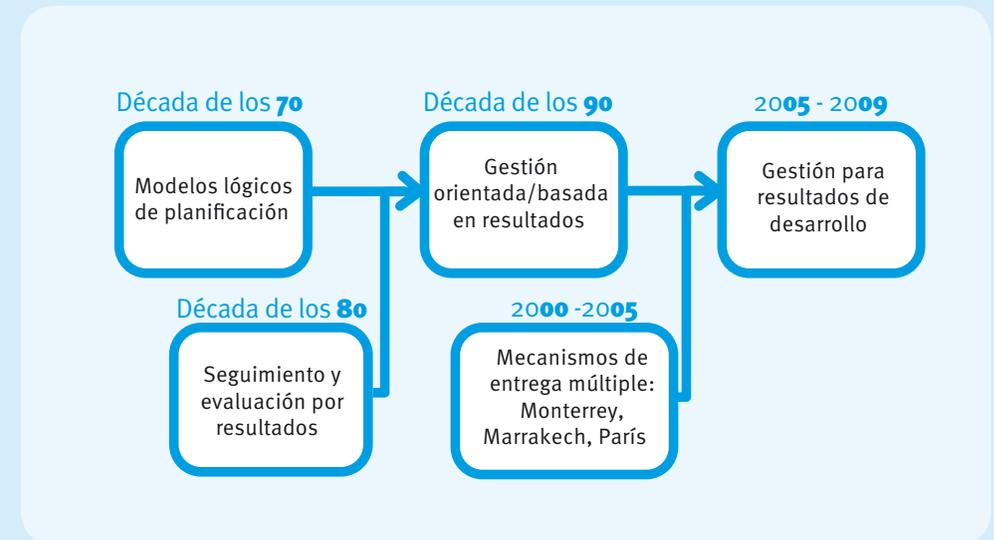
La primera ruptura con este modelo se produjo a mediados de la década de los noventa, cuando la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, 2003) impulsó la gestión basada en resultados como una estrategia aplicable a todos los niveles y ámbitos de trabajo de la organización. La CIDA prepara regularmente documentos marco sobre resultados corporativos, que se apoyan en una planificación por país y se completa con un sistema relativamente sencillo de seguimiento y evaluación.

La introducción gradual de técnicas de gestión basada en resultados ha ayudado a muchos gerentes de agencias del sector público y de desarrollo a adoptar un enfoque más sistemático sobre todos los aspectos de la gestión de proyectos y programas. Muchas instituciones y agencias en los países tanto desarrollados como en desarrollo ahora usan una variedad de técnicas prácticas para la gestión basada en resultados, lo que incluye la planificación estratégica basada en resultados, el uso de modelos lógicos o marcos de resultados de proyectos, la presupuestación basada en resultados, la gestión de riesgos y el seguimiento y evaluación basados en resultados (Binnedijk, 2001; Fontaine, 2004).

Ya en esta década, un nuevo elemento se ha añadido al contexto internacional de la gestión basada en resultados: la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Este nuevo consenso, al que se han adherido más de un centenar de países y organizaciones, establece criterios e indicadores para medir cuestiones más vinculadas con el proceso de ejecución de las políticas de cooperación y desarrollo que con sus resultados (en otras palabras, con los medios, más que con los fines). Es en este momento cuando nace el concepto de Gestión para Resultados de Desarrollo.

La GpRD incorpora ideas acerca de la colaboración, la asociación, la apropiación por parte del país, la armonización y la alineación y brinda una norma de gestión más alta porque les pide a todos los interesados directos poner el énfasis continuamente en el desempeño de resultados del país, en lugar de en los resultados a corto plazo (UNPD, 1997).

**Figura 1. Evolución de los modelos de gestión en las últimas décadas hasta la GpRD**



Fuente: adaptado de Juan Toledano, IUDC, 2009.

Como se ha visto, desde mediados de los años ochenta, nuevos planteamientos sobre la gestión en las organizaciones apuntan la necesidad de orientar los principales procesos de las organizaciones (planificación, gestión, seguimiento, evaluación) al logro de resultados. El enfoque de GpRD se dirige a mejorar el rendimiento de una organización para alcanzar, de modo más seguro, los resultados que se propone tanto en sus propios procesos de gestión como, fundamentalmente, en el entorno en el que opera.

La GpRD se centra en una fuerte noción de causalidad. Se presupone que ciertos insumos y actividades conducen, de manera lógica, a determinados resultados. La relevancia de estos resultados sigue un orden creciente: los resultados más básicos (los “productos” o outputs) contribuyen al logro de resultados más complejos (“efectos” o outcomes) y, finalmente, a la obtención de “impacto”, que es el resultado de mayor alcance. La atención al logro de resultados debe estar, por tanto, en todas las fases del proceso de gestión, desde la planificación al seguimiento y a la evaluación, pues afecta a todos los niveles en los que cada proceso se desarrolla (OCDE, 2007).

Figura 2. Cadena de resultados de la GpRD

Cadena de Resultados					
¿Cómo debería llevarse a cabo?		¿Cuál debería ser el producto?	¿Qué resultados esperamos de esta inversión?		¿Por qué deberíamos hacer lo que hacemos?
Inputs	Actividades	Outputs	Outcomes a CP	Outcomes a MP	Impactos a LP

Fuente: OCDE, 2007.

## 3. la GpRD en el nuevo marco de la cooperación para el desarrollo

### 3.1. Qué es la Gestión para Resultados de Desarrollo

La GpRD es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño.

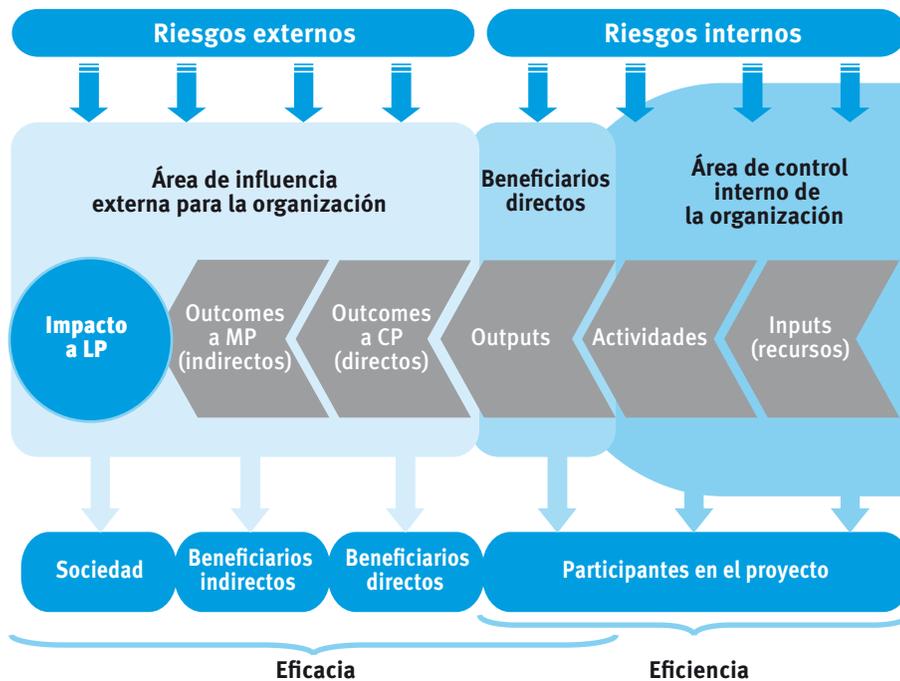
El modelo de GpRD surge como un elemento central de los esfuerzos mundiales por mejorar la eficacia de la gestión pública, siendo ampliamente reconocido como el que representa las mejores prácticas en este campo.

La GpRD centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar) sino en los resultados mensurables (qué se puede lograr con los fondos) en todas las fases del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, la GpRD se centra en la entrega de información razonable que permita mejorar la toma de decisiones (CoP-MfDR, 2009). Ello implica realizar un seguimiento de los avances y de la gestión basándose en información certera de un modo que ayude a maximizar la obtención de resultados.

La GpRD conlleva la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al tiempo (Mayne, 2005). De igual modo, estas metas deben expresarse en términos humanos, es decir,

en términos de efectos directos del desarrollo. Por ello, la GpRD representa más que un simple método. Es una forma de pensar y actuar que se articula sobre un conjunto de herramientas prácticas tendientes a mejorar la gestión de las organizaciones.

Figura 3. Modelo lógico de la Gestión para Resultados del Desarrollo



Fuente: adaptado de CIDA, 2003.

## 3.2. Principios de la GpRD

Los principios de la GpRD forman la base para la gestión del desempeño sólida. Se pueden aplicar a cualquier nivel y dentro de una variedad de intervenciones (nacional, sectorial, de programa, de proyecto e institucional), e influyen en el uso de estrategias y herramientas específicas en diversas fases de la programación nacional y de desarrollo.

Existe suficiente sinergia entre los principios. Todos se deben considerar en cada fase de cualquier iniciativa de desarrollo como la base para decidir que herramienta específica de gestión de desempeño se debe aplicar.

Figura 4. Principios de la Gestión para Resultados de Desarrollo.



Fuente: OCDE, 2006.

A continuación, se presenta una tabla que explica las características más importantes de cada uno de los principios de la GpRD.

Tabla 2. Principios y características de la GpRD

Principios de la GpRD	Características
<b>1. Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases. Centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.</b>	<p>El diálogo con los múltiples interesados tiene lugar a lo largo de cualquier iniciativa de desarrollo (por ejemplo, planificación, implementación y evaluación del marco de pobreza de un país, la estrategia de asistencia al país, marco del sector/programa, o proyecto) para asegurar que la concentración se mantenga siempre en la gerencia con miras a los resultados.</p> <p>Todos los socios e interesados directos clave se apropian conjuntamente del proceso de definir y ejercer una gerencia para resultados en todas las fases (sin importar cuando entran en el proceso) y acuerdan asumir la responsabilidad colectiva de la orientación de los resultados de cualquier iniciativa.</p> <p>Los gerentes usan estrategias de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos para asegurarse de que todos los interesados directos comprendan los riesgos que probablemente afecten el logro de los resultados y para ayudarles a que trabajen juntos para encarar estos riesgos.</p>
<b>2. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados previstos que se han acordado.</b>	<p>Las estrategias y actividades de implementación están diseñadas para apoyar directamente a los resultados (tal como se han definido en los propios planes nacionales o sectoriales de desarrollo del país socio) y se adaptan continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados.</p> <p>Los indicadores y las estrategias de seguimiento y evaluación se vinculan lógicamente a los efectos e impactos deseados, y demuestran claramente si los resultados identificados se están logrando.</p> <p>El mismo conjunto de indicadores se usa sistemáticamente a lo largo de cualquier intervención de programa o proyecto para aportar pruebas del desempeño de los resultados en curso. Las actividades de seguimiento y evaluación continuas analizan el grado en que los resultados planificados realmente se logran con el fin de ir ajustando la implementación según sea necesario.</p>

<b>3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.</b>	<p>La medición y la información sobre los resultados se mantienen lo más exacto posible para crear eficiencias y apoyar la comunicación eficaz entre los interesados directos.</p> <p>Los resultados del país se miden a través de indicadores definidos por el país que son selectivos, económicos y realistas.</p> <p>Se usan los indicadores de riesgo y de desempeño institucional para seguir los cambios clave de contexto que puedan afectar el logro de los resultados.</p> <p>Los países y las agencias de desarrollo están comprometidos a reducir al mínimo los costos y evitar la duplicación mediante el uso de indicadores definidos por el país, que sirven de base para la evaluación e información de desempeño, y que se empleen para la toma de decisiones acerca de ajustes o medidas de mitigación.</p>
<b>4. Gestionar para, no por, Resultados al organizar los recursos para lograr los resultados.</b>	<p>Los resultados planificados se definen de forma clara al comienzo de cualquier intervención, y luego se identifican los recursos y los insumos requeridos para lograr estos resultados (no viceversa, como era el caso en el pasado).</p> <p>Los gerentes de desarrollo tienen la latitud, flexibilidad y autoridad para organizar los recursos según sea necesario para lograr los resultados deseados según la intervención de desarrollo vaya avanzando. Los resultados planificados forman el punto focal para cualquier decisión de gestión en curso.</p> <p>Si las metas clave no se alcanzan, los interesados directos y los gerentes analizan conjuntamente cómo y por qué los planes o las estrategias se han salido de curso, cómo podrían retomar el curso y luego tomar las medidas correctivas de forma constructiva y de apoyo mutuo para alcanzar los resultados.</p>
<b>5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.</b>	<p>La información generada mediante la medición continua del desempeño es fácilmente accesible a todos los interesados directos en cualquier intervención de desarrollo.</p> <p>Ya sea positiva o negativa, la información de desempeño se usa para apoyar la toma de decisiones constructiva y proactiva en la gestión y para fomentar el aprendizaje.</p> <p>La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas para el logro de resultados tienen en cuenta tanto los factores contextuales como los riesgos y hace los ajustes correspondientes.</p> <p>Aún ante los retos y riesgos que se presentan, los gerentes de programas y proyectos continúan preguntando “¿por qué estamos haciendo esto?” y siguen centrados en las oportunidades de aprendizaje inherentes en el proceso de gestión del desempeño.</p>

Fuente: adaptado de OCDE, 2006.

## El EML y la GpRD

Con el fin de percibir las diferencias entre el Enfoque del Marco Lógico y la Gestión para Resultados de Desarrollo, a continuación se presentan algunas aclaraciones que pueden servir de ayuda.

**Tabla 3.** Equivalencias con el EML y matices introducidos en la GpRD

Elemento de la matriz de planificación del proyecto en el EML	Concepto equivalente en GpRD	Observaciones
<b>Objetivo general</b>	<b>Impacto</b>	<b>El impacto es el resultado último al que el proyecto contribuye</b>
Indicadores de verificación	Indicadores de impacto	Cualitativos y cuantitativos, incluyendo datos de línea de base. Observables y medibles a medio y largo plazo.
Medios de verificación	Metodología de medición del impacto	Especificación de la metodología de verificación de los resultados, no sólo la fuente de verificación.
Hipótesis	Gestión del riesgo para el impacto y factores de éxito	Especificación de posibles riesgos y factores que pueden condicionar conseguir el impacto.
<b>Objetivo específico</b>	<b>Principal efecto directo a medio y largo plazo (outcomes)</b>	-
Indicadores de verificación	Indicadores de efecto directo	Cualitativos y cuantitativos, incluyendo datos de línea de base. Observables y medibles a medio y largo plazo.
Medios de verificación	Metodología de medición del efecto	-
Hipótesis	Gestión del riesgo para el efecto directo y factores de éxito	Información que proviene del contexto inmediato del proyecto y del contexto nacional e internacional.

En general, la estructura de la cadena de resultados es muy similar al modelo lógico del EML, con algunas diferencias referentes a la denominación de los elementos de la cadena. En la siguiente tabla se puede observar la correspondencia entre los elementos de la matriz de planificación del EML y de la GpRD.

Elemento de la matriz de planificación del proyecto en el EML	Concepto equivalente en GpRD	Observaciones
<b>Resultados</b>	<b>Productos</b>	<b>Bienes, servicios y otros elementos entregables</b>
Indicadores de verificación	Indicadores de productos	Cualitativos y cuantitativos. Son la base para verificar el logro de los productos. Observables y medibles a medio y largo plazo.
Medios de verificación	Metodología de medición de productos	-
Hipótesis	Gestión del riesgo para productos y factores de éxito	Surgen del propio proyecto y de su entorno: actividades operativas, condicionantes, restricciones...
<b>Insumos</b>	<b>Especificación de insumos</b>	-
Indicadores de verificación	Indicadores de insumos	Indicadores cuantitativos y cualitativos para la comprobación de la disponibilidad de insumos.
Medios de verificación	Metodología de medición de insumos	-
Hipótesis	Gestión del riesgo para insumos y factores de éxito	Factores que surgen del entorno interno o externo del proyecto: calidad del diagnóstico, participación prevista...

Fuente: Dunlop y Swagadogo, 1997.

### 3.3. Aplicación y alcance de la Gestión para Resultados de Desarrollo

La GpRD como un enfoque para la gestión del desarrollo está evolucionando rápidamente en la medida que quienes la practican aprenden haciendo. Esta actividad incluye tanto lo que los países están haciendo para ejercer una gerencia para resultados y lo que las agencias de desarrollo están haciendo para medir y vigilar si los recursos que contribuyen a la reducción de la pobreza y los esfuerzos para el crecimiento económico están logrando un cambio. Además, tanto las instituciones del sector público como las agencias de desarrollo están usando las estrategias de la GpRD para planificar y medir el cambio dentro de sus organizaciones. Las teorías del cambio del desarrollo y del cambio de la gestión se refuerzan entre sí en este proceso.

Los profesionales de desarrollo están aplicando la GpRD en muchos niveles y en muchos contextos: por ejemplo, las autoridades y el personal en los ministerios nacionales del sector público, las instituciones de desarrollo y los donantes bilaterales internacionales están experimentando con diversos enfoques a la vez que contribuyen al conocimiento tanto conceptual como práctico acerca de la GpRD. Los gerentes de las agencias de desarrollo y del sector público son los generadores de conocimiento en cuanto a las implicaciones y la aplicación práctica de la GpRD dentro de sus áreas de trabajo.

El concepto de “resultados de desarrollo”, como refleja el Manual de buenas prácticas sobre la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) del CAD, es el siguiente: *“cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible, que pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo”*.

El uso de modelos lógicos y teorías del cambio como bases predictivas de las cadenas de resultados tienen limitaciones, por lo que es necesario enfatizar el rol que juegan los procesos de aprendizaje mutuo y adaptación de las intervenciones y programas como las condiciones necesarias para conseguir resultados de desarrollo; en esta línea, es importante potenciar el rol de la participación social y los enfoques de proceso de aprendizaje.

Figura 5. Diseño y aprendizaje de soluciones para la organización

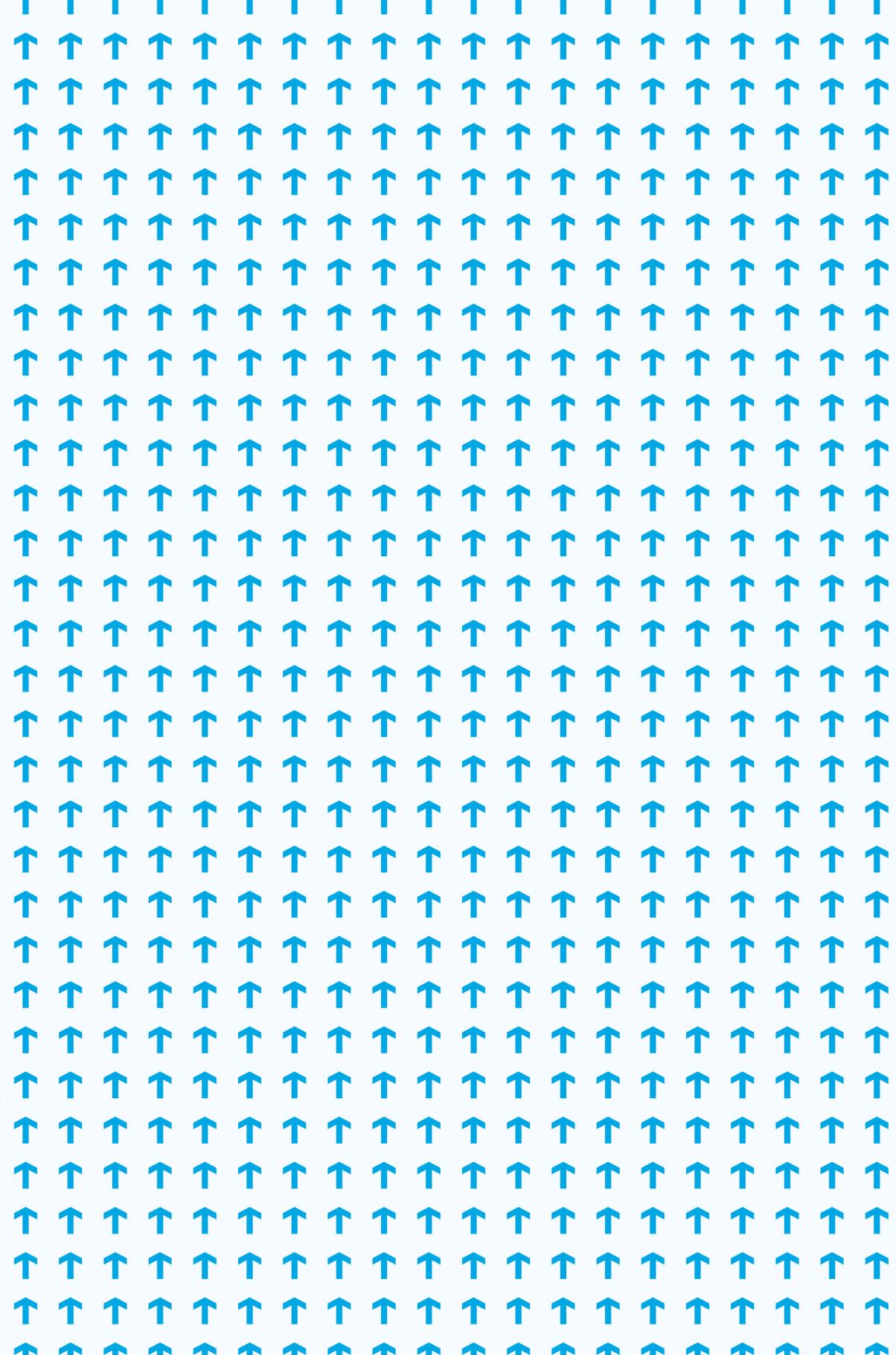


Fuente: adaptado de CIDA, 2003.

En términos generales, la GpRD es importante actualmente porque la comunidad internacional de desarrollo requiere de:

1. Un enfoque común de la gestión del desempeño para facilitar la colaboración.
2. Un lenguaje común y un conjunto de conceptos y términos para usar cuando se discute el desarrollo y el avance hacia los resultados
3. Un enfoque práctico para lograr los resultados de desarrollo que se basa en las enseñanzas concretas extraídas
4. Mejores enfoques para generar eficiencias de gestión en el proceso de desarrollo internacional.

La GpRD provee principios y estrategias generales que los países, las agencias de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil pueden usar para mejorar lo que ya están haciendo.



“La Gestión para Resultados en el Nuevo Marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”

Ramón Almansa, Junta de Gobierno de la COORDINADORA

José Ramón Cobo, GOCMA-UPM

Eva Sarto, Junta de Gobierno de la COORDINADORA

Christian Freres, AECID

Sara Varela, PROYECTO SOLIDARIO



II parte  
la gestión para  
resultados de desarrollo  
y su implicación  
en las ongd



## 4. Planteamiento del taller

Conocido qué es y las características más importantes de la Gestión para Resultados de Desarrollo, a continuación se muestran los resultados del segundo taller realizado en el Grupo de Reflexión de la Coordinadora cuyo objetivo consistía en identificar los nuevos retos en la aplicación de GpRD en las ONGD y las medidas a tener en cuenta para su adaptación.

Las organizaciones participantes identificaron experiencias en el modo de trabajar a nivel organización y a niveles programas/proyectos con el fin de conocer su nivel actual de adaptación a la GpRD y su percepción sobre las ventajas, inconvenientes, dificultades y necesidades para implementar este nuevo enfoque. Para ello se pidió a los participantes no aportar documentación exhaustiva, sino fundamentalmente una reflexión sostenida por la experiencia y en la medida de lo posible, contrastada en la propia organización. La guía sobre la que se apoyaron para este trabajo se resume a continuación:



**Tabla 4. Guía para la identificación de parámetros adaptados a las GpRD**

Ítems a tener en cuenta	
<b>Planificación estratégica y programación para resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Planificación de objetivos estratégicos a corto, medio y largo plazo.</li> <li>» Definición de objetivos e instrucciones a seguir.</li> <li>» Análisis de los agentes involucrados.</li> <li>» Definición de funciones y responsabilidades de los agentes en cada fase del proyecto.</li> <li>» Modelo utilizado para el diseño de las intervenciones.</li> <li>» Definición de los resultados esperados del proyecto.</li> <li>» Distribución de recursos en cada fase del proyecto.</li> </ul>
<b>Seguimiento y medición del desempeño</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Planes de seguimiento y medición del desempeño.</li> <li>» Selección de indicadores de resultados.</li> <li>» Medición de resultados.</li> <li>» Comparación con la Línea de Base del proyecto.</li> <li>» Plan de auditorías.</li> <li>» Estimación de costes de la revisión de resultados.</li> <li>» Identificación de riesgos en el modelo utilizado.</li> <li>» Análisis de riesgos identificados. Efectos y probabilidad de ocurrencia.</li> <li>» Estrategias de mitigación de riesgos.</li> </ul>
<b>Gestión de la información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Sistema o método de gestión de la información empleado.</li> <li>» Desarrollo de instrumentos y sistemas de recogida de información.</li> <li>» Análisis de la información sobre los resultados esperados y riesgos.</li> </ul>
<b>Evaluación de resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Identificación de las deficiencias de la intervención planteada.</li> <li>» Diseño e implantación de soluciones.</li> <li>» Utilización de la información para mejorar la organización.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

La muestra inicial que participaba en el estudio fue de 19 representantes de las ONGD que conforman el Grupo de Reflexión de GpRD de la Coordinadora.

El estudio se planteó en dos fases. En primer lugar, se pasó un cuestionario integrado por treinta y seis preguntas relacionadas con los principios que plantea la GpRD: planificación estratégica, programación para resultados, seguimiento y medición del desempeño, gestión de la información, evaluación y el nivel de integración del Código de Conducta en la GpRD. Se plantearon también en esta primera fase preguntas abiertas relacionadas con las ventajas, inconvenientes, retos y medidas a tener en cuenta para la adaptación e implantación de la GpRD en ONGD.

La segunda ronda del estudio se basó en preguntas desarrolladas a partir de las respuestas, opiniones y reflexiones de los expertos que completaron el primer cuestionario. Los participantes reflexionaron sobre sus opiniones iniciales a la vista de las aportaciones de los demás encuestados y validando las tendencias que apuntaban ya los resultados preliminares. En esta ronda, de carácter cuantitativo, se ofreció a los encuestados la posibilidad de revisar su opinión, para reforzarla o modificarla, completando un cuestionario de preguntas cerradas que pretende testar el grado de adecuación de las ONGD de acuerdo con los diversos ítems categorizados, fruto del análisis de contenido de la fase previa.

## 5. Resultados

Tras analizar las encuestas, se obtuvo una primera valoración cualitativa de las ventajas e inconvenientes que supondría la implementación de la GpRD en las ONGD. Los resultados se muestran en las siguientes tablas.

Tabla 5. **Percepción de las ONGD de las ventajas de la GpRD**

### Ventajas

Mejora la eficacia de las ONGD en su organización y mejora la calidad de las intervenciones en todas sus fases.

Permite un seguimiento más cercano de los resultados establecidos. Tener líneas de base e indicadores adecuados mejorará la eficacia de las intervenciones.

Permite anticiparse a imprevistos y variaciones en el contexto. Disponer de información del grado de consecución de los resultados permitirá reconducir acciones mal definidas y validar modelos de intervención.

Es una oportunidad para introducir la perspectiva de género y tenerlo en cuenta como una categoría de análisis transversal presente en todo el proceso.

Mejora la comunicación y los flujos de información entre sede y terreno.

Permite armonizar los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación.

Mejora la medición de resultados y la evaluación continua.

Apoya los procesos y consolidación de los objetivos planteados en los planes estratégicos.

Mayor visibilidad del impacto con posibilidad de ajustes en políticas de desarrollo.

Es positivo que se centre en el logro de resultados y no sólo en la gestión de los recursos.

Puede facilitar el trabajo conjunto con socios, contrapartes y donantes.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Percepción de las ONGD de los inconvenientes de la GpRD

### Inconvenientes

Requiere un cambio en el modelo de gestión interna de las organizaciones. Supone un cambio de mentalidad y de la forma de trabajar.

Puede influenciar en políticas y planes estratégicos propios de cada organización.

Se corre el riesgo de que no todos los actores de la Cooperación Internacional apliquen esta metodología y finalmente complique el trabajo conjunto con socios, contrapartes y donantes.

Parece un modelo de gestión que consume mucho tiempo y recursos: líneas de base, seguimiento de resultados, evaluaciones...

Es una herramienta desconocida para la mayoría de contrapartes.

Aumenta la carga de trabajo para el personal de la organización.

Todavía no está suficientemente implantado ni validado por la Cooperación Española.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los retos y medidas a tener en cuenta para la aplicación de la GpRD en ONGD, los resultados del estudio muestran que una amplia mayoría de los participantes coincide en que la GpRD puede mejorar la eficacia de las organizaciones de desarrollo y mejorar la calidad de las intervenciones en todas sus fases. Se aprecia cierta coincidencia en torno a las necesidades y desafíos prioritarios que la nueva metodología de desarrollo plantea. Entre los principales retos identificados como prioritarios se encuentran la falta de personal formado en GpRD (tanto en las ONGD como en las contrapartes), la adaptación al cambio (romper con la inercia cultural de gestión en los distintos niveles de la organización) y la falta de experiencia y medios en gestión de la información y evaluación del desempeño. Los resultados cualitativos y cuantitativos<sup>2</sup> se muestran en la siguiente figura.

<sup>2</sup> Para la valoración cuantitativa de los resultados se ha utilizado la escala Likert: se presenta cada afirmación (consensuada previamente de forma cualitativa) y se pide al participante que exprese la importancia de ésta utilizando una escala del 1 (importancia muy baja) al 5 (importancia muy alta).

Tabla 7. Retos identificados por las ONGD para la implantación de la GpRD

### Retos para la aplicación de GpRD en ONGD

Falta de personal cualificado en GpRD tanto en las ONGD como en las contrapartes. Falta de procesos de formación y sensibilización sobre áreas transversales de desarrollo: género, derechos humanos, inclusión social, diversidad cultural, sostenibilidad ambiental.

Exigencia de los financiadores para formulación y seguimiento con EML

Falta de recursos necesarios para poner en marcha este modelo

Adaptación al cambio, inercia cultural y de mentalidad en los distintos niveles de la organización

Dificultad en la definición de indicadores sencillos de impacto

Adaptación de las competencias profesionales de todos los actores involucrados

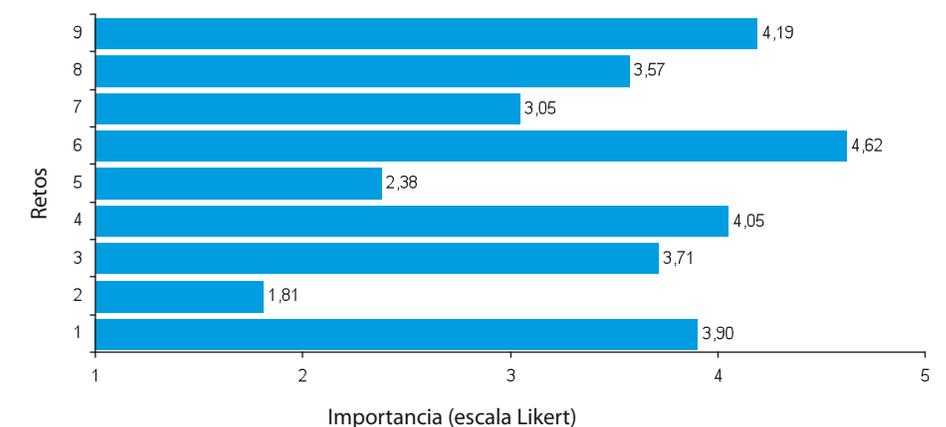
Resistencia al cambio en las contrapartes: formación, herramientas de implantación...

Plazos para la adaptación al nuevo modelo

Falta de experiencia en gestión de la información y evaluación del desempeño en programas/proyectos

Fuente: elaboración propia.

Figura 6. Importancia de los retos para la aplicación de GpRD en ONGD



Fuente: elaboración propia.

Se observa una sensible concentración de las propuestas a la hora de identificar los retos, y también a la hora de determinar las medidas más adecuadas para hacer frente a éstos. El elemento común en el que más organizaciones han coincidido es la necesidad de mayor acompañamiento, formación y asesoría a las contrapartes en los países en desarrollo. La mayor parte de las propuestas giran en torno al desarrollo de procedimientos, mecanismos y herramientas necesarios de GpRD (validadas por el conjunto de la Cooperación Española), facilitar la integración de sistemas de información, apoyo en sistemas de gestión del conocimiento y apoyo en sistemas de evaluación.

En la segunda ronda de la encuesta, que propicia la retroalimentación de las respuestas vertidas por los participantes, se observan convergencias entre las medidas expresadas para la futura implantación de la GpRD en las ONGD. Tres son las medidas seleccionadas como las más importantes por la mayoría de los participantes: necesidad de apoyo por parte de la Administración, gestión del cambio, y necesidad de tiempo suficiente para implementar y adaptarse al nuevo enfoque y de consenso entre todos los actores involucrados sobre qué se quiere medir y cómo.

**Tabla 8. Medidas identificadas por las ONGD para la implantación de la GpRD**

**Medidas identificadas para la implantación de GpRD en ONGD**

Formación, información y adecuación organizativa en GpRD
Dotación de recursos para implementar la nueva metodología
Promoción y apoyo de las entidades financiadoras
Creación de herramientas de GpRD validadas por el conjunto de la Coop. Española
Tiempo para implementar y adaptar el nuevo enfoque
Acompañamiento, formación y asesoría para contrapartes
Consensuar qué se quiere medir con todos los actores
Implantar sistemas integrados de información
Acompañamiento en el cambio cultural
Desarrollo de procedimientos, mecanismos y herramientas necesarios para su implementación. Apoyo para el fomento de áreas transversales en los planes estratégicos de las ONGD.
Apoyo en sistemas de gestión del conocimiento
Apoyo en sistemas de evaluación

Fuente: elaboración propia.

**Figura 7. Importancia de las medidas para la implantación de GpRD en ONGD**



Fuente: elaboración propia.



Los resultados del estudio ilustran la necesidad de contar con un apoyo firme y decidido de las esferas superiores que permita la plena adopción de las reformas orientadas a resultados. Tal y como se puede apreciar tras el análisis de los resultados, las reformas de GpRD deben ser priorizadas por la Administración y deben servir de complemento a las iniciativas, estrategias y planes de desarrollo ya existentes.

En orden a fortalecer las capacidades e institucionalizar la GpRD, resulta de vital importancia proporcionar formación y crear capacidades entre los profesionales de la GpRD, así como otorgar autonomía a los líderes para ensayar nuevos modelos que puedan mejorar la GpRD en sus organizaciones. En muchos casos, la importancia de los incentivos aparece como un elemento común. Los incentivos negativos pueden llegar a ser tan eficaces como los positivos. Sin embargo, a veces el mero reconocimiento de un esfuerzo meritorio puede ser una fuente importante de motivación.

La inclusión en los planes formativos y de sensibilización de las áreas transversales de desarrollo (género, inclusión social, promoción de derechos humanos, sostenibilidad ambiental y respeto a la diversidad cultural) es esencial, para lograr la incorporación real y efectiva de las prioridades horizontales por parte de todos los actores de la Cooperación y a todos los niveles, desde la planificación a la gestión, el seguimiento y la evaluación.

Por otro lado, si lo que se desea es adoptar la GpRD de manera exitosa, es necesario contar con suficientes recursos y capacidad operacional, lo que constituye una meta de largo plazo. En muchos casos, el acceso a sistemas de monitoreo y evaluación fiables y a información entregada de manera oportuna ha presentado más de una dificultad. Para llevar a cabo una gestión para resultados eficaz, también es importante contar con la suficiente capacidad humana.

La institucionalización de la GpRD y la consecución de impactos de largo plazo es un proceso complicado. Sin duda es difícil liderar una transición desde un modelo enfocado en la cantidad de insumos o productos derivados de una intervención hacia otro que intente averiguar cómo el uso de estos productos ha servido para cambiar la vida de las personas y cómo ha contribuido a la obtención de resultados concretos.





## III parte experiencias de implantación de GpRD la GpRD en el sistema de la cooperación española

La siguiente etapa de trabajo del Grupo de Reflexión de Gestión para Resultados de Desarrollo consistió en la celebración de la “Jornada sobre la GpRD en el Sistema de la Cooperación Española y experiencias de implantación”. La sesión se estructuró en dos mesas en las que participaron expertos en GpRD en el Sector y sus objetivos eran:

- » Conocer la posición y evolución del Sistema de la Cooperación Española en Gestión para Resultados de Desarrollo y sus implicaciones en las ONGD.
- » Conocer experiencias de implantación de la GpRD para saber cuáles son sus beneficios, sus puntos críticos y las pautas para poner en práctica este enfoque.

## 6. consultores expertos en GpRD situación actual y experiencias de implantación de GpRD

Participantes invitados:

**Juan Manuel Toledano**

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

**Maribel Rodríguez**

Consultora experta en GpRD

### 6.1. Situación actual y avances en la aplicación de GpRD

Los avances logrados en los últimos años en la gestión para resultados muestran de forma más efectiva que el proceso es diverso, adaptativo, creativo e inclusivo. La GpRD como método de gestión del desarrollo está evolucionando rápidamente, según los profesionales aprenden a través de la práctica. Tanto los países que están haciendo un esfuerzo para administrar hacia resultados como los organismos de desarrollo que lo están haciendo para medir y monitorear los recursos que asignan para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico están logrando un cambio. Al nivel de país beneficiario, las instituciones del sector público (ministerios, organismos de línea, etc.) y las agencias de desarrollo están usando ya estrategias de GpRD para planificar y medir la eficacia de sus organizaciones.

Las teorías de cambio en el desarrollo y de la gestión se refuerzan entre sí en este proceso. Los profesionales de desarrollo están aplicando la GpRD a muchos niveles y en muchos contextos: por ejemplo, los gerentes y el personal en los ministerios nacionales del sector público, las instituciones de desarrollo internacional y

los donantes bilaterales están experimentando con diversos enfoques, mientras agregan tanto al conocimiento conceptual como al práctico acerca de la GpRD.

La GpRD se centra en tres conceptos fundamentales: en primer lugar, **la concentración en las metas**, esto es, establecer resultados claros que proporcionen una dirección para el cambio y la posibilidad de contrastar si el cambio se ha logrado o no. Por otro lado, **la causalidad o cadena de resultados**: ciertos insumos y actividades conducen, de manera lógica, a determinados resultados. Y, por último, **la mejora continua**: la contrastación periódica del logro de resultados proporciona las bases para realizar los ajustes oportunos.

La GpRD puede verse:

1. **En el nivel de país** requiere sistemas sólidos de planificación, planes estratégicos y una presupuestación que refuerce la ejecución de los planes.
2. **En el nivel de organización** general de la gestión: representa un cambio en la forma de pensar y administrar en el sector público sobre lo que se necesita hacer para lograr beneficios. Esto tiene implicaciones en otros aspectos de la gestión: mecanismos existentes de rendición de cuentas y de incentivos, así como la manera en que el estado se relaciona con sus ciudadanos.
3. **En el nivel de proyecto/programa** conlleva que los gerentes planifiquen según las metas y los objetivos del proyecto/programa de desarrollo e identifiquen los medios para alcanzarlos.

## Avances en la aplicación de GpRD:

Muchos países están logrando avances al vincular su estrategia de reducción de la pobreza o estrategia de desarrollo nacional a la gestión del gasto para resultados de desarrollo y a la orientación al desempeño en la administración pública. Al mismo tiempo, los ministerios centrales y sectoriales están elaborando estrategias más focalizadas en resultados acompañadas de marcos de resultados para monitorear el progreso.

Los avances en el desarrollo y la consolidación de los aspectos metodológicos y prácticos de la herramienta descrita han ayudado a mejorar la gestión de las instituciones y de los programas públicos. Ocurre lo mismo con aquellas organizaciones de desarrollo que están empezando a implementar este nuevo enfoque.

A continuación se listan una serie de experiencias concretas a distintos niveles de los avances de la aplicación de GpRD hasta ahora:

1. A nivel macro/país: Nepal, Mozambique, Malasia, Vietnam. Otras experiencias: evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza y Estrategias para SIDA de Nicaragua, Honduras y Bolivia (2004-2005), Latinoamérica/CEPAL-BID, México.

2. A nivel organización/agencia: Canadá, Francia. Otras experiencias: Fundación Alternativas (Documento de Trabajo 22/2008); CAD (GBR) - París.
3. Nivel micro/proyecto/programa: Uganda (agua), Indonesia (tsunami), Brasil (bolsa familiar). Otras evaluaciones: Banco Mundial, CIDA (www.acdi-cida.gc.ca, sección "performance"), Monitoring and Evaluation News (www.mande.co.uk)

Además de estas experiencias concretas, se han identificado una serie de buenas prácticas sobre materias específicas:

1. Definición de "marcos" de resultados; vinculación del desempeño de la organización a estrategias nacionales o internacionales. Elaboración de "estrategias país", vinculadas con planes nacionales de desarrollo o documentos de estrategia para la reducción de la pobreza. Banco Mundial (PRSP), Naciones Unidas (UNDAF - CCA), www.undg.org
2. Sistemas integrados de seguimiento del desempeño (en Naciones Unidas): Sistema SISTER de UNESCO. En Bancos de Desarrollo: COMPAS (2005-2008).
3. Sistemas Enterprise Resource Planning ERP (PNUD, OIT, FIDA). Con aplicaciones modulares integradas para gestión de información (sobre resultados), financiera (presupuestos) y de recursos humanos.
4. Agencias bilaterales con sistemas de medición del desempeño de agencias multilaterales: MEFF/DfID, MERA/CIDA, PMF/DANIDA, MMS/Holanda, FARE/SIDA. España creará su sistema de acuerdo con el III PD
5. Redes de agencias bilaterales que miden el desempeño de agencias multilaterales: MOPAN.
6. Más relacionado con la rendición de cuentas: institutos y centros de investigación (ODI, GDI) cuentan con programas de investigación que analizan la percepción de los socios (incluyendo sociedad civil, parlamentos y gobiernos) sobre eficacia y contribución al desarrollo de programas bilaterales y multilaterales

## Avances de aplicación de GpRD en la Cooperación Española:

España forma parte de un grupo de trabajo en el seno del CAD que busca adaptar los métodos de evaluación para una gestión para resultados de desarrollo, aunque por el momento no ha desarrollado un sistema de gestión que permita medir sus logros como donante. La evaluación sería el mecanismo más adecuado para realizar los ajustes precisos a la política, pero ello exige un sistema de aprendizaje y gestión del conocimiento que por el momento no existe en el sistema español, aunque se está considerando en el Plan Director 2009-2012.

Los retos que se plantea la Cooperación Española a corto plazo son:

- » Alineación en el nivel macro. Desarrollo de planes país (documentos de es-

trategia) alineados con planes nacionales de desarrollo.

- » Elaboración de indicadores de desempeño en el nivel de organización general de gestión. Fomento de la cultura de gestión para resultados – incentivos a los recursos humanos.
- » Programación para resultados al menos en el nivel micro. Para ello, se hace imprescindible la coordinación entre actores, la coherencia de políticas y reducir la discrecionalidad. También se plantea un marco de presupuestación para resultados.
- » Evaluación de resultados de las intervenciones y del desempeño de la Agencia. Coordinación y división del trabajo con otros donantes.

## 6.2. Experiencias de implementación de GpRD

El dilema actual para la implantación de GpRD consiste en articular, por un lado, el trabajo a escala de programa o proyecto con las políticas nacionales de desarrollo (agenda de París y de Accra) y, por otro, las acciones con otros actores de la cooperación en un contexto local o de país.

Sin embargo, existe una amplia brecha entre el espacio de la formulación de los acuerdos políticos a nivel internacional y la realidad del terreno.

Las ONGD, por su propia naturaleza, difieren de las grandes agencias de desarrollo en aspectos importantes de la GpRD, tales como:

- » Alta dependencia de financiación externa, múltiple y a corto plazo.
- » Acceso a esta financiación a través de convocatorias “tradicionales” de proyectos.
- » Coexistencias de perfiles de financiadores (agencias nacionales, donantes internacionales, sector privado, donantes individuales...) muy diversos, con expectativas y requisitos múltiples en cuanto a la presentación de justificaciones/informes se refiere.
- » Características de sus recursos humanos: expertos locales e internacionales, voluntarios, contrataciones altamente dependientes de financiación por proyectos.
- » Elevados costes de los sistemas integrados de gestión de la información (importante obstáculo para las ONGD, muy dependientes de presupuestos ajustados).
- » Horizonte temporal de acción a corto y medio plazo, debido a las condiciones impuestas por las fuentes de financiación.

La GpRD, por tanto, requiere de un cambio radical de la práctica habitual de las organizaciones, no es simple cambio de formatos y procedimientos, sino un cambio en la cultura de trabajo.

Este aspecto implicará una estrategia de gestión del cambio que atienda a los siguientes aspectos:

- » Articulación de los niveles de la organización y definición clara de éstos.
- » Alineamiento de recursos y de procesos.
- » Formación, generación de incentivos para el cambio y la comunicación.
- » Qué ganamos, qué sacrificamos a cambio. Es importante priorizar las decisiones y hacer el cambio progresivamente (qué dejamos fuera y ¿por qué?) teniendo en cuenta los beneficios que reportará a medio y largo plazo.
- » Valoración realista de los costes del cambio: de sistemas integrados de gestión de la información, de capacitación, personales...
- » Es necesario fomentar un claro liderazgo del cambio y “contagiar” la cadena de trabajo de la organización en todos sus niveles.

En cuanto a los puntos críticos para la adaptación al cambio se refiere, los expertos coinciden en los siguientes aspectos:

- » Pasar de proyecto a programa de desarrollo, es también cambiar de escala temporal (de anual a plurianual): ¿Pueden las ONGD permitirse este paso cuando la financiación llega por aprobación de propuestas? Para ello, se deben adaptar las estrategias de movilización de recursos, generar confianza y convencer del cambio basándose en la evidencia.
- » ¿Cómo conseguir ser agente importante en el diálogo de políticas cuando la financiación es escasa, a corto-mediano plazo, o cuando la movilización depende justamente de la definición de una intervención? Es importante definir claramente cuál es el valor agregado de la organización y en qué nivel se intervendrá.
- » Implica un esfuerzo riguroso de articulación coherente a nivel interno y de desarrollo de estrategias de asociación (aclarar responsabilidades planificación, ejecución, rendición de cuentas...).
- » El sistema interno de GpRD debe ser flexible para encarar múltiples formatos de rendición cuentas (país, donantes, organización, sector privado que apoyan el trabajo de las ONGD). Invertir tiempo en calibrar este sistema nos hará ganar mucho tiempo en el futuro.
- » Puede ocurrir que nos encontremos ante una “generación perdida” de proyectos que difícilmente podrán integrarse en esta modalidad de trabajo: etapa de transición.

Para adaptarse a la GpRD resulta primordial conseguir articular acciones, productos, y resultados de desarrollo (*outcomes*), y realizar una planificación rigurosa (de objetivos, resultados, indicadores y metas intermedias y finales). La fase preparatoria es clave, se debe asegurar que se cuenta con los medios y tiempo necesarios de acuerdo al alcance de lo que se vaya a abordar. Es difícil, pero muy importante, establecer una ruta crítica para llegar al resultado de desarrollo pre-

visto: diseño y planificación; movilización de recursos; ejecución, y finalmente rendición de cuentas.

En una buena planificación y programación de un programa/proyecto, los gestores de éste deben tratar de responder a una serie de preguntas genéricas: *¿Qué resultados (outputs) queremos lograr este año? ¿Cuáles son nuestras prioridades? ¿Qué actuaciones llevaremos a cabo para el logro de estos resultados previstos? ¿Quién está implicado en llevarlas a cabo y qué proceso pondremos en marcha? ¿Cuándo serán llevadas a cabo estas actuaciones? ¿Qué recursos (humanos, financieros, técnicos) serán necesarios? ¿Qué hitos/indicadores identificaremos para confirmar que estamos progresando?*

El producto resultante es un plan operativo o un programa de actuación que proporciona una planificación detallada de: los resultados que se quieren conseguir en el corto plazo; las actuaciones que deben llevarse a cabo y cuándo deben realizarse; los recursos que son necesarios emplear y quién va a ejecutar y/o coordinar todo el proceso. Este ejercicio también plantea qué hitos o indicadores servirán como guión para valorar el progreso realizado en las actividades previstas. Este aspecto es esencial, para poder realizar el seguimiento del progreso hacia los resultados que la organización se plantea.

Por otro lado, los indicadores son señales de cambio en el camino del desarrollo. Un buen indicador permite verificar si es cierto que se ha progresado hacia los objetivos o metas que hemos definido que se quiere lograr. El propósito de los indicadores es apoyar la eficacia en la gestión y se aplican a todas las fases de ésta: planificación, implementación, seguimiento y evaluación. Los indicadores pueden ser utilizados en cualquier punto de la cadena de resultados: - desde los inputs, las actividades, los resultados a corto plazo (*outputs*); los resultados estratégicos (*outcomes*) y el impacto. En la práctica, una organización puede aplicar indicadores a cualquier proceso o producto que considere que es útil medir (la formación de nuevas alianzas; el tiempo utilizado en llevar a cabo actividades en el programa de trabajo...).

La definición de buenos indicadores es una tarea que, habitualmente, demanda tiempo y esfuerzo. No obstante, la utilización de un amplio número de indicadores no es necesariamente útil. Lo importante de los indicadores es que sean creíbles y útiles a la pregunta relevante. Por otro lado, es importante no olvidar que los indicadores sólo “indican” y no explican. Es decir, saber que el cambio ha ocurrido no cuenta la historia de porqué ha ocurrido.

**Los indicadores y las metas definidas son apoyos esenciales y deben ser:**

**Tabla 9. Características de un buen indicador de resultados**

Característica	Verificación
Válido	¿Representa el indicador de manera directa el resultado que pretende medir?
Objetivo	¿Se ha definido el indicador de forma precisa y sin ambigüedad respecto a lo que se pretende medir?
Confiable	¿Es el dato consistente o comparable a lo largo del tiempo?
Práctico	¿Se puede conseguir de manera relativamente sencilla, a tiempo y a un coste razonable?
Útil	¿Proporcionará el indicador información relevante para la toma de decisiones y el aprendizaje?
Vinculante	¿Existe consenso entre los socios (i.e. las ONGD, las contrapartes locales) de que este indicador tiene sentido?

Fuente: adaptado de UNPD, 1997.

Será útil distinguir indicadores de resultados que dependan de nosotros, e indicadores de desarrollo que serán el resultado del trabajo conjunto de todos los actores de desarrollo implicados en un determinado proceso.

En toda asociación, será clave distinguir qué resultados son responsabilidad nuestra y cuáles de otro actor. Es importante para esto, prever condiciones de acceso en tiempo real y calidad de la información para comprobar estos parámetros. Los diagnósticos y el establecimiento de líneas base son relevantes, pero también suponen un coste alto: sería positivo tender hacia un modelo en el que no se solaparan múltiples diagnósticos para una misma intervención.

Uno de los elementos más complejos de la GpRD radica en cómo planificar y medir los ejes transversales, y definir quién es responsable de estos indicadores y de su integración.

De cualquier manera es necesario prever etapas de rodaje (prueba y ajustes) de los modelos y de evaluación de éstas para comprobar qué se está haciendo bien y qué se puede mejorar.

## Pautas para poner en práctica la GpRD

1. Lógica pragmática y progresiva. No es aconsejable apostar por máximos, sino por posibles, con la suficiente flexibilidad para ir perfeccionando nuestra intervención a través del aprendizaje institucional.
2. Valoración de los costes del cambio y de transición. Una subestimación de éstos puede generar auténticos obstáculos para la acción. El PNUD realizó un análisis del coste real de la gestión del desarrollo y ajustó consecuentemente su previsión presupuestaria.
3. Favorecer modelos y sistemas sencillos. No perder de vista la acción concreta para el desarrollo por un exceso en la gestión de la información: ésta debe estar al servicio de la primera y no a la inversa.
4. Las organizaciones y los individuos tienen una resistencia “natural” al cambio, la elección de modelos ágiles y sencillos es un aliado en la aplicación del cambio.
5. No se debe invertir excesivos recursos y tiempo en la GpRD, tan solo lo que se considere necesario. En otro caso, se corre el riesgo de incrementar los controvertidos costes administrativos y de gestión, con el posible efecto contraproducente ante financiadores y la opinión pública.
6. Entender la GpRD como una forma de trabajar más que una tarea/requisito adicional. Para ello es fundamental aclarar las etapas del cambio, valorar los riesgos y preservar un margen de flexibilidad.
7. Lógica de aprendizaje institucional constante, puesta en común de la información.
8. Cada organización debe marcar su tiempo para aplicar reformas, se trata de hacerlo bien y que los cambios no sean superficiales, sino que se propicie un cambio real en la manera de trabajar en el desarrollo. En general, y contando con condiciones favorables, con una visión realista (basada en la experiencia) se estima que esta transición requiere entre 4 y 5 años.
9. Para no perderse en el camino del proyecto de desarrollo hacia el resultado de desarrollo será importante tener en cuenta en todo momento los tres pilares del cambio:

Figura 8. Pilares para el cambio y adaptación a la Gestión para Resultados de Desarrollo.

1. **OPCIONES ESTRATÉGICAS**  
¿Qué queremos, qué podemos y qué es lo mejor para nosotros en el marco de la asociación para el desarrollo y la GpRD?
2. **CAPACITACIÓN**  
A todos los niveles de la organización, de los socios en terreno y también a las fuentes de financiación para compartir una misma visión y las mismas expectativas.
3. **INVERSIÓN EN SOPORTES INFORMÁTICOS**  
Para la gestión de la información (éstos serán importantes aliados para no dedicar a la gestión un tiempo excesivo y por lo tanto a reducir sus costes)

Fuente: Maribel Rodríguez, 2009.

## 7. la GpRD en el sistema de la cooperación española

Participantes invitados:

**Gabriel Ferrero**

DGPOLDE. Planificación, Políticas de Desarrollo y Eficacia de la Ayuda

**Carlos Mataix**

AECID. Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda

### 7.1. La GpRD en el contexto de la ayuda para el desarrollo

En el mundo actual, la entrega de información basada en datos reales acerca del desempeño del sector público es indispensable para satisfacer la necesidad de saber del público, crear transparencia política y ayudar a los gobiernos y a los políticos a conducir su desempeño y a aprender formas de mejorarlo. La entrega de información relevante y oportuna acerca del desempeño también favorece un mayor énfasis en la planificación y permite distinguir qué aspectos funcionan y cuáles no. En los países desarrollados, esta tendencia ha sido impulsada por la creciente demanda pública por información, combinada con las cada vez mayores trabas al gasto. Por otro lado, los países en desarrollo han debido responder a la presión por un uso eficiente de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza y a la reforma de las políticas.

La atención puesta en los resultados hace de la GpRD un elemento central en la agenda de la ayuda para el desarrollo. Ello implica que los interesados directos pueden exigir a los gobiernos de los países asociados y a los organismos donantes que demuestren los resultados alcanzados, es decir, la eficacia de la ayuda al desarrollo. Significa que tanto los donantes como los receptores de la ayuda se obligan mutuamente a demostrar que están cumpliendo con sus compromisos y promesas. La responsabilidad de los gobiernos de los países socios y de los organismos donantes para con sus respectivos públicos se complementa con la responsabilidad mutua entre los donantes y los receptores, siendo la GpRD la plataforma crucial para la materialización de esta relación mutua.

En la actualidad existe un consenso cada vez mayor por hacer de la GpRD la base para consolidar el uso de los sistemas nacionales que los donantes y socios se comprometan mutuamente a respaldar. Sistemas de monitoreo y evaluación propios del país como la capacidad estadística subyacente, son elementos esenciales para la fortaleza de estos sistemas. Contar con marcos de monitoreo del desempeño fiables no sólo permite una mayor responsabilidad y una retroalimentación más creíble acerca de la efectividad de la ayuda, sino que también inhibe la tendencia de los donantes a imponer sus propios requisitos de monitoreo y divulgación, confiando así en los sólidos criterios definidos por el país.

Sólo en el pasado reciente la atención ha sido puesta de manera más intensa en la GpRD. Para avanzar se necesita que los donantes y los receptores pongan un acento cada vez mayor en el desempeño, en la creación de capacidades y en el desarrollo de marcos orientados hacia la obtención de resultados. En los últimos años el interés en la eficacia de la ayuda ha servido para dar impulso a la GpRD. Esta situación podría prolongarse en el futuro, siempre y cuando se reconozcan tanto el sentido de pertenencia del país como las mayores repercusiones de la gestión del sector público. A pesar de su importantísima función, la gestión de la ayuda es sólo parte del proceso y no constituye el proceso en sí.

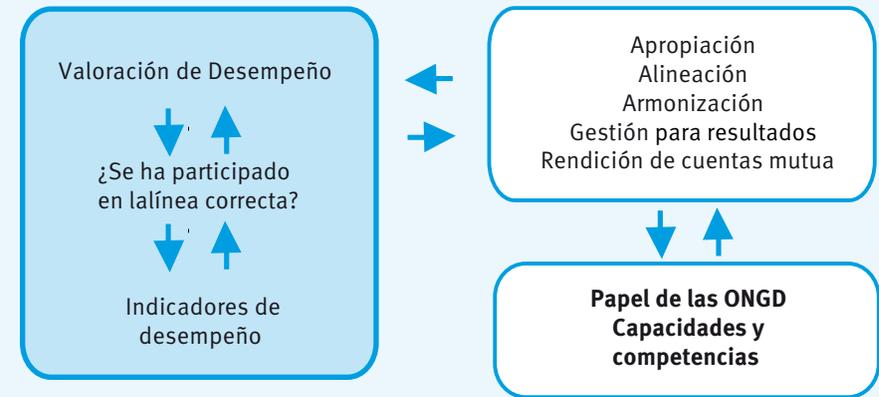
Los resultados de desarrollo son efectos producidos por múltiples factores, pero en todo caso, fruto de la asociación para el desarrollo que a nivel local, territorial o país se produce entre la sociedad civil y su gobierno local o nacional, entre éstos y la comunidad donante, y dentro de la propia comunidad donante.

Es necesario concebir cualquier intervención como una contribución a los resultados de desarrollo. Las ONGD, mediante sus programas/proyectos (Proyecto 1, Proyecto 2..., Proyecto n) contribuirán a objetivos de desarrollo (de acuerdo a las prioridades locales planteadas) a través de la acción sobre el terreno. El impacto, y por tanto su eficacia, dependerá entonces de la calidad de la armonización, alineamiento y asociación en la intervención, así como de los indicadores de desempeño utilizados para saber si se está o no trabajando de manera adecuada.

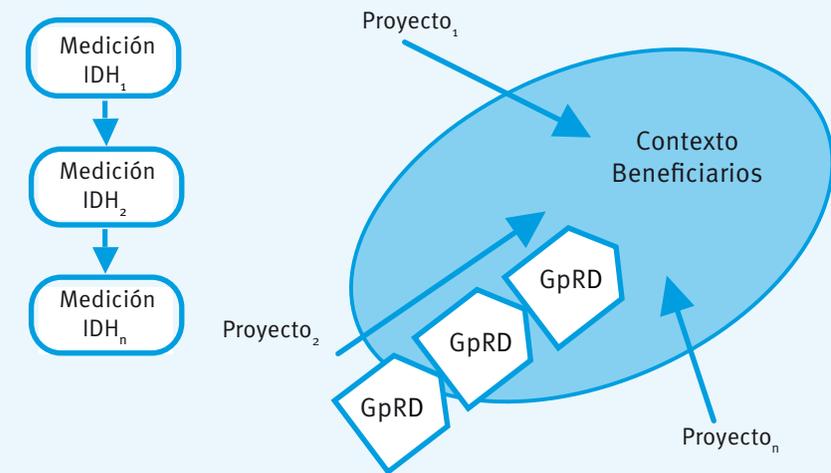
Los resultados (a corto, medio y largo plazo) serán fruto de esa asociación para el desarrollo. El eje fundamental de la GpRD consiste pues en *cómo se está* en esta asociación, y no tanto en los “outputs” particulares de cada socio, proyecto o donante. Esta distinción entre contribución al éxito a largo plazo (resultados e impacto) y la atribución de éxitos según la cadena tradicional de resultados es esencial para entender cuál es el papel de las ONGD en este proceso. La evaluación en términos de efectos e impactos de desarrollo (valorando los avances en términos de desarrollo humano, por ejemplo, a través del IDH) medirá, por tanto, la contribución de cada organización al logro de los resultados planteados dentro del contexto en el que se esté trabajando.

Figura 9. Modelo para la evaluación de resultados y evaluación del impacto

### Evaluación de Resultados



### Evaluación de Impacto



Fuente: Gabriel Ferrero, DGPOLDE, 2009.

## 7.2. Contexto nacional de la GpRD

Los compromisos adquiridos por España en la Declaración de París en 2005, y reforzados en la Agenda de Acción de Accra en 2008, recogen la adopción de un sistema y enfoque de gestión que focalice ésta en la consecución de resultados de desarrollo en todos los niveles de intervención. La Cooperación Española reconoce la importancia de la Gestión para Resultados de Desarrollo en la gestión de AOD y tiene el compromiso de incorporarla en la misma, incluyendo todas las fases de las intervenciones, en su sentido más amplio, así como en los diversos niveles de planificación, seguimiento y evaluación, tanto estratégico como operativo, y en los ámbitos sectorial y geográfico (AECID, 2009).

Conviene tener presente que esta adaptación del sistema de la Cooperación Española a una GpRD supone un profundo cambio metodológico pero, ante todo, un esfuerzo de medio y largo plazo, ya que implica un cambio en la cultura organizacional, de gestión y de la acción en cooperación.

Dados los importantes problemas y cuellos de botella actuales en la gestión de la ayuda española, la implantación del Sistema de GpRD supone poner en marcha una verdadera nueva política de gestión de la ayuda que se base en los principios de París y Accra, identifique claramente las actuales debilidades, diseñe incentivos vinculados a la gestión y aporte soluciones realistas y programadas.

Este Sistema de GpRD incluirá:

- » La metodología para la dirección estratégica sobre el terreno incluyendo en ella una metodología de seguimiento estratégico correspondiente.
- » Mecanismos de mutua rendición de cuentas, en particular, la realización de evaluaciones intermedias y/o finales del Marco de Asociación por una entidad independiente que garantice la participación local efectiva, cuyos resultados sean difundidos y publicados tanto en el país socio como en España, de manera coordinada con las Evaluaciones país propias de la Cooperación Española.
- » Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, para adecuarla a las tendencias internacionales de eficacia de la ayuda, con el objetivo de contribuir a resultados de desarrollo. Instrumentos de programación operativa de la Cooperación Española, apoyándose en el trabajo ya realizado en la AECID.
- » Un sistema de información integrado y que debe relacionar los resultados en términos de mejora de desarrollo humano a los que se contribuye con cada intervención que apoya la Cooperación Española con los objetivos específicos sectoriales y, en última instancia, con los ODM u otros objetivos internacionales a través de su contribución a resultados recogidos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

## La unidad de programación y calidad de la ayuda de la AECID

Esta unidad ha sido recientemente creada en febrero 2009 y sus principales funciones son: planificación y programación; sistemas de ayuda a la decisión para la dirección; incorporación de la agenda de eficacia a la práctica de la Agencia; y aumento de capacidades internas (contribución al plan de formación, trabajo en red con otras agencias, apoyo en centros de investigación y universidades...). Además, se encarga de coordinar el Grupo de Programación Operativa.

La programación operativa es un compromiso incluido en el contrato de gestión de la Agencia, que responde al propósito de orientar su acción hacia resultados de desarrollo. Se basa en experiencia previa y trabajo metodológico elaborado en 2008: diagnóstico y propuesta que fue validada mediante 3 pilotos (El Salvador, Etiopía y Mauritania). En febrero de 2009, se inició la fase preparatoria del primer Ejercicio de Programación Operativa (con horizonte de programación 2010). En esta fase se presta especial atención a la coordinación y sincronización con otros procesos relacionados internos de la propia Agencia (sistemas de información, el ciclo de gestión de las intervenciones de la Agencia y comisiones mixtas) y del sistema de cooperación en su conjunto (Plan Director y marcos de asociación).

Las fases de la programación operativa de la AECID se pueden resumir en:

- Fase 1.** Elaboración de una “visión AECID” para el país
- Fase 2.** Identificación de resultados e indicadores para cada sector prioritario.
- Fase 3.** Planificación de las actividades necesarias para conseguir estos resultados y definición de las responsabilidades de cada unidad.
- Fase 4.** Elaboración del Programa País (o de subregión) que será aprobado por la Dirección de AECID. Se trata de un documento conciso que permite ver los objetivos estratégicos, los sectores prioritarios, cómo se plantea orientar el programa a medio plazo, la dimensión cuantitativa, etc.
- Fase 5.** Como el proceso es continuo la última fase de seguimiento constituye el punto de arranque del siguiente ejercicio.

Todo el esfuerzo de AECID –según el Plan Director y el Contrato de Gestión– debe orientarse gradualmente hacia la Gestión para Resultados de Desarrollo. La Programación Operativa es un elemento importante de los diversos procesos estratégicos de transformación en marcha en la Agencia: articulación interdepartamental, descentralización, sistema de información y conocimiento, etc. No se trata de una actividad puntual, supone una transformación de la forma de trabajar de la Agencia. Constituye un proceso clave dado que favorecerá la integración y el trabajo conjunto y contribuirá a mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Permitirá también identificar y diagnosticar necesidades de la organización: recursos humanos, sistemas de información...

La Gestión para Resultados de Desarrollo es un enfoque global que supone transformar completamente la forma de trabajar. No es un mero cambio técnico o metodológico sino que tiene un alcance estratégico. Resulta primordial para la adaptación al cambio reforzar las capacidades técnicas (relacionadas con manejo integral del ciclo de gestión) y ampliar las capacidades analíticas (el conocimiento ocupa un lugar central en la GpRD). Pasar de una “gestión tradicional” a la GpRD implica cambiar muchos procesos estratégicos y operativos. La Programación Operativa es una “palanca” importante para este proceso.

Entre los ámbitos de mejora identificados para el avance hacia una GpRD, destacan:

- » Alianzas con otros actores en terreno (Marcos de Asociación que incorporen marcos de resultados).
- » Adaptación al contexto particular de cada país.
- » Esquemas de planificación flexible que favorezcan el aprendizaje continuo (planificar no implica necesariamente desarrollar actitud y pensamiento estratégicos).
- » Entornos organizativos “habilitadores”: formación, aprendizaje, sistema de incentivos...
- » Sistemas de información apropiados.

En definitiva, la GpRD no es un mero cambio técnico o metodológico, tiene un alcance estratégico. El paso de una “gestión tradicional” a la GpRD implica el rediseño de procesos estratégicos y operativos, la Programación Operativa servirá de impulso para la Agencia. Está previsto realizar una implantación progresiva de la GpRD en diálogo con el resto de actores. Entre tanto, es importante compartir avances y aprendizaje entre actores y también establecer enfoques, metodología y lenguaje comunes. Para ello, es necesario profundizar en relaciones basadas en la confianza y el establecimiento de compromisos compartidos.

## conclusiones

En ese proceso de construcción y adaptación de la GpRD, la apuesta por este enfoque pasa fundamentalmente por tres puntos principales:

1. la reducción de la complejidad en la gestión para poder abarcar la complejidad de los procesos de desarrollo.
2. la reducción de trámites burocráticos para centrar los esfuerzos en el aprendizaje y la participación.
3. gestionar para conseguir o para contribuir a resultados de desarrollo significa estar en la acción sobre el terreno enfatizando la adaptación y asociación con otros actores y favoreciendo la toma de decisiones del día a día sabiendo que las opciones del entorno son múltiples.

La apuesta por el concepto de contribución es uno de los pilares fundamentales de este nuevo enfoque. Esto significa que la condicionalidad de los recursos que se destinen a ONGD no estará basada en la atribución de resultados por parte de éstas.

Esta noción de contribución hace referencia al modo de comportarse de las organizaciones en el contexto en el que trabajan: en qué medida interaccionan con el resto de organizaciones presentes, con las personas (que en definitiva son las que definen lo que es un resultado de desarrollo), con las relaciones de liderazgo o de poder; en qué medida incrementan las posibilidades de que este liderazgo emerja o que las capacidades se incrementen; cómo favorecen o no el que surjan vectores de cambio que no se prevén habitualmente con ejercicios de diagnósticos exhaustivos. Ese tipo de *modos de comportarse* es lo que determina si se está contribuyendo o no al desarrollo en una escala en la que interaccionan multitud de intervenciones, de programas, de organizaciones, de personas, en un contexto más amplio que el que normalmente consideramos como el *contexto de la intervención*. En este sentido, la escala territorial, mucho más amplia de lo que estamos acostumbrados a tener presente, es muy importante. Y es ahí donde interesan los resultados. No interesa si nuestra intervención tiene o le podemos atribuir resultados visibles y de corto plazo, porque entonces estaremos aplicando una metodología o una herramienta de gestión que incentivará únicamente a ejecutar pequeños proyectos solapados con otros en un mismo entorno, sean ne-

cesarios o no. El cambio en un entorno tan complejo, donde estamos pensando en cómo contribuimos, va mucho más allá de la noción de actividades, productos o resultados esperados inmediatos de la intervención. Medir la contribución para conseguir resultados estará entonces asociado a cómo nos estamos comportando en un determinado entorno y a identificar cambios o resultados no esperados atendiendo a los procesos de adaptación y aprendizaje, elementos que serán mucho más importantes en este nuevo enfoque.

En esta visión, la rendición de cuentas tiene un papel fundamental que estaba muy poco enfatizado hasta el momento. La rendición de cuentas significa *corresponsabilizarse* y, por tanto, ser transparentes en todos los niveles de interacción sobre cómo nos estamos comportando. En este momento, parecería más útil generar manuales de cómo interactuar con otras organizaciones, de cómo ser flexibles a la asociación e incluso sobre qué aptitudes desarrollar, antes que manuales exhaustivos de procedimientos.

Todo el nuevo Plan Director descansa sobre la idea de *cómo hacer* para contribuir a resultados de desarrollo. Y es que, a nivel global, la acción a través de la ayuda al desarrollo y de la cooperación más tradicional es un elemento que va a contribuir a resultados de desarrollo, y está exactamente al mismo nivel (y por tanto, sujeto a la misma medición) que la coherencia de políticas, la construcción de una posición multilateral en los foros internacionales de desarrollo y la acción tradicional sobre el terreno. Es decir, el modo de hacer la política de desarrollo española está pensada sin posibilidad de separar la acción y asociación sobre el terreno con la acción multilateral transformadora desde una perspectiva global para contribuir sistémicamente a los objetivos de desarrollo del milenio y conseguir una transformación global.

La GpRD permitirá conocer mucho mejor el contexto en el que estamos trabajando y sobre todo, qué fuerzas actúan y cómo cada ONGD se posiciona en él; tener diagnósticos previos más precisos, mejores líneas de base y claridad en los resultados a los que vamos a contribuir (qué es lo que a nivel local se está identificando como desafíos de desarrollo humano y cómo va a ser nuestra participación ahí); y comenzar a trabajar en una lógica de contribución y no de atribución de resultados de cada organización. Tal y como se ha percibido en el grupo de reflexión y más adelante ha sido contrastado por expertos en el área, la GpRD propicia la creación de sinergias con los países socios y la articulación coherente de los niveles de intervención. Se trata de un enfoque que potencia la acción de las ONGD y obliga a trabajar en asociación, posibilita distinguir el impacto por sector, la claridad en el trabajo o las líneas maestras por país, región... a lo largo del tiempo. Se ha visto que permite una mejor integración de la organización (tanto en sede como en terreno), se pueden perfilar resultados generales y propicia el aprendizaje institucional. Mejora, en definitiva, la calidad de las intervenciones de desarrollo ya que potencia la planificación de los recursos, el seguimiento de progresos y prepara el camino para la evaluación de resultados (indicadores desde el inicio, medios de comprobación).

A día de hoy, las ONGD tienen una alta dependencia de financiación externa, múltiple y a corto plazo. Además, los perfiles de financiadores son muy diversos, con expectativas y requisitos diferentes. Esta situación, plantea retos importantes para la implementación de la GpRD en el Sector. Entre ellos, destacan el esfuerzo de articulación a nivel interno y de estrategias de asociación; los procesos de formación en el nuevo enfoque y sensibilización en áreas transversales de desarrollo; y la flexibilidad para definir indicadores en todos los niveles de la organización.

El proceso de reforma para la GpRD debe permitir construir sobre los cimientos existentes sin generar conflictos innecesarios. El esfuerzo de planificación realizado en los últimos años es notable. Los documentos generales, de país, temáticos y sectoriales producidos son de alta calidad, reflejando en algunos casos el “estado del arte” de las cuestiones analizadas (governabilidad, género, medio ambiente...). Sin embargo, en muchos casos se trata más de informes ideológicos que trazan las grandes líneas —sin duda necesarios— que verdaderos instrumentos de gestión.

La evolución de los procesos y mecanismos de seguimiento y evaluación también ha sido importante. Se tratará, entonces, de capitalizar la inversión realizada para centrar las herramientas en resultados y transformarlas en instrumentos de gestión con mayor utilidad.

El cambio más difícil será, sin duda, el cultural. Para esto no hay soluciones mágicas. Se trata de acompañar el desarrollo de la estrategia de GpRD con un esfuerzo de comunicación y formación, involucrando a las personas y grupos con mayor capacidad de influencia en el proceso.

El desarrollo de una *cultura del desempeño* y la plena aplicación de la GpRD no son tareas fáciles. Es necesario realizar un cambio en el modelo de gestión interna de las organizaciones, lo que supone en algunas ocasiones una transformación en la forma de trabajar. Se requiere, por tanto, de un gran esfuerzo para crear las condiciones internas previas necesarias para una gestión para resultados mediante un desarrollo dirigido de la organización y de los recursos humanos. Sin embargo, no basta con desarrollar capacidades. También se necesita por parte de las agencias un liderazgo firme y voluntad política durante un periodo prolongado para poder desarrollar y utilizar estas capacidades en la consecución de un modelo de GpRD.

De todos los elementos que se aprecia en la información analizada, se detecta que el éxito para instaurar la GpRD pasa por una aplicación sostenible del enfoque, lo cual, requiere de un firme y decidido apoyo de todos los actores implicados en el desarrollo. Es indispensable fortalecer las capacidades de los profesionales de GpRD (formándoles y permitiéndoles acceder a un nivel de capacidad operacional suficiente y a sistemas de información y gestión del conocimiento apropiados) así como realizar un acompañamiento en formación y asesoría para las contrapartes.

Para todo ello, será necesario contar con la promoción, el apoyo y la dotación de recursos de las entidades financiadoras que permitirán finalmente adaptar procedimientos, mecanismos y herramientas para la implementación de este enfoque.

Por último, parece necesario por parte de las ONGD definir una estrategia de gestión del cambio que conlleve una articulación coherente de estrategias de asociación en todos los niveles de la organización (aclarar responsabilidades planificación, ejecución, rendición de cuentas...) y un alineamiento de recursos y de procesos a nivel interno, Esta estrategia debería focalizarse principalmente en la formación (incentivos para el cambio y comunicación) y en la priorización de las decisiones a tomar (transición progresiva hacia una valoración realista de los costes del cambio). Se trata, en definitiva de entender la GpRD como una forma de trabajar más que una tarea o requisito adicional a cumplir. Para ello, deberán quedar claramente definidas las etapas del cambio, valorar los riesgos y preservar un margen de flexibilidad en todo el proceso.

## bibliografía

- AECID (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
- CoP-MfDR Asia Pacific. Community of Practice on MfDR (2009). Moving from concept to action: Asian experiences on MfDR.
- Aucoin, P. (1996), The new public sector management: Canada in comparative perspective. Public Administration Review.
- Banco Mundial (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.
- Binnedijk, A. (2001). Results based management in the development cooperation agencies: a review of experiences. CAD-OCDE.
- Canadian International Development Agency (2003). Results based management: towards a common understanding among development cooperation agencies.
- CONCORD (2008). Guía de preguntas y respuestas proceso acerca del marco y la promoción de la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo.
- Fontaine, O. (2004). Implementation of results-based management in the United Nations organizations. Dependencia Común de Inspecciones. Ginebra.
- Gudiño, F. (2007). Una gestión basada en resultados para la Cooperación Española: imposiciones legales y posibilidades prácticas. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 20, IUDC.
- Hailey, J. y Sorgenfrei, M. (2003). Measuring success? Issues in performance management. Keynote Paper presentado en el 5th International Evaluation Conference on Measurement, Management and Accountability. KDKConference Centre.

Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. Archives of Psychology 140, 1–55.

Mayne, J (2005). Challenges and lessons in results-based management. <http://www.adb.org/Documents/MfDR/CommunityofPractice/Mayne-challenges.pdf>

OCDE (2006). Managing for development results principles in action: sourcebook on emerging good practice. 1st Ed.

OCDE (2007). Emerging good practice in managing for development results. Sourcebook. A unique opportunity to experience MfDR in action. 2nd Ed.

OCDE (2008). Emerging good practice in managing for development. Sourcebook. A unique opportunity to experience MfDR in action. 3rd Ed.

Osborne y Gaebler (1993) Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.

Ulrich, D., Zenger, J.H., Zenger, J. and Norman, W. (1999). Results-based leadership: how leaders build the business and improve the bottom line. Harvard Business Press.

United Nations Programme Development (1997). Measuring and managing results: lessons for development cooperation.

## glosario<sup>3</sup>

**Actividad** acciones emprendidas o labores realizadas mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

**Análisis de riesgos** evalúa los factores (llamados “supuestos” en el marco lógico) que afectan o que pueden afectar el logro de los objetivos de una intervención. Es un examen detallado de las consecuencias indeseables y negativas que podría tener una intervención para el desarrollo en la vida humana, la salud, la propiedad o el medio ambiente. El análisis de riesgos también abarca al proceso de cuantificación de las probabilidades de que aparezcan los riesgos identificados y sus repercusiones previstas.

**Asociación** relación mancomunada entre entidades para trabajar en pro de objetivos compartidos a través de una división del trabajo mutuamente acordada. A nivel de país, esto significa colaborar bajo el liderazgo del gobierno con los interesados directos nacionales y los socios externos (incluidas las agencias internacionales de desarrollo) para elaborar, implementar y monitorear la estrategia de desarrollo propia de un país.

**Cadena de resultados** muestra la secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación.

**Evaluación** consiste en la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica, y sus resultados, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. La información dada debe ser creíble y útil, para poder permitir incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes.

---

<sup>3</sup> Términos extraídos del “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados de la OCDE/DAC” y de la primera edición del “Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados”.

**Evaluación de procesos** consiste en una evaluación de la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes.

**Gestión basada en resultados** es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño.

**Gestión para resultados de desarrollo** estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad del desarrollo en el cual la información del desempeño se utiliza para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

**Impactos** son los efectos de largo plazo positivos o negativos, primarios o secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

**Impacto en el desarrollo institucional** medida en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o región de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales, por ejemplo, a través de (a) mecanismos institucionales mejor definidos, más estables, transparentes y aplicados de manera eficaz y previsible o (b) un mejor ajuste de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, que se deriva de estos mecanismos institucionales. Estos impactos pueden incluir los efectos intencionales o no intencionales de una acción.

**Indicador** variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

**Indicador de desempeño** variable que permite verificar cambios debidos a la intervención para el desarrollo o que muestra resultados en relación con lo que se ha planeado.

**Inputs / Insumos** recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.

**Marco de resultados** es la lógica del programa que explica la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.

**Marco lógico** herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel de proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo.

**Modelo lógico** herramienta técnica para resumir toda la información pertinente relacionada con la asistencia para el desarrollo, un programa o proyecto. Los modelos lógicos generalmente se presentan en una matriz que abarca categorías tales como objetivos/resultados; insumos; indicadores (o indicadores objetivamente comprobables), medios de comprobación y supuestos/riesgos. Se han diseñado varios tipos de modelos lógicos para diferentes, de manera que no existe ningún formato “correcto”.

**Objetivos de desarrollo** describen el impacto intencional esperado que contribuye a generar beneficios físicos, financieros, institucionales, sociales, ambientales o de otra índole a una sociedad, una comunidad o un grupo de personas mediante una o más intervenciones para el desarrollo.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio** en un esfuerzo clave para promover un desarrollo más eficaz, en el año 2000, 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron trabajar para reducir la pobreza mundial y alcanzar un mejor desarrollo sostenible. Estos objetivos globales se reflejan en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con sus 18 metas y sus 48 indicadores de desempeño. Los ODM estipulan metas específicas, cuantificables que están siendo gradualmente adaptadas a nivel de país como la base para los resultados del país y luego son monitoreadas a través del tiempo para poder medir el progreso.

**Outcomes / Efectos directos** representan el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención. Los resultados son los cambios observables de conducta, institucionales y sociales que tienen lugar durante un período de 3 a 10 años, generalmente como resultado de inversiones coordinadas y de corto plazo para el fortalecimiento de la capacidad individual y organizativa de interesados clave de desarrollo (como gobiernos nacionales, sociedad civil y el sector privado).

**Outputs / Productos** comprenden productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos.

**Resultados** corresponden al producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo.

MADRID, 4 Y 5 DE JUNIO

# 2º ENCUENTRO

de las ONG de Desarrollo

## TRANSFORMACIÓN Y RETOS DEL

### PROGRAMA

**VIERNES, 4 DE JUNIO**

9:30h

Bienvenida  
Dña. Práxedes  
Resurrección

10:00h

Conferencia de Orenes (Vicepresidenta de la  
D. Sami Nair (Catedrático de la Secretaría de Estado  
Profesor-Investigador Universitario)

Café

Mesa 1. "Apropiación  
Sociedad Civil"  
Presentes: D.  
x F.



## **APROPIACIÓN, ARMONIZACIÓN Y ALINEAMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**Grupo de apropiación, alineamiento y armonización de la  
Coordinadora de ONGD**

## PRESENTACIÓN.

La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España es una institución formada por 94 ONGD y 14 Coordinadoras Autonómicas que, en conjunto, suman más de 400 organizaciones dedicadas a la cooperación internacional. Todas las organizaciones comparten un proyecto común, la lucha contra la pobreza, y asumen como forma de autorregulación el Código de Conducta para garantizar los principios de transparencia y democracia interna de las ONGD. La Coordinadora es la única plataforma estatal de acción humanitaria y desarrollo en España. Es punto de encuentro para las ONGD, lugar de debate y reflexión donde compartir experiencias y plantear propuestas.

Este informe ha sido elaborado por el Grupo de Reflexión de Apropiación, Alineamiento y Armonización, de la Coordinadora, integrado por:

- ☞ Amigos de la Tierra
- ☞ Asociación de Investigación y Especialización sobre temas Iberoamericanos (AIETI)
- ☞ AMREF Flying Doctors
- ☞ Ayuda en Acción
- ☞ Coordinadora de ONGD de Castilla y León
- ☞ Comisión de Código de Conducta de la Coordinadora
- ☞ Economistas Sin Fronteras
- ☞ Grupo Género Coordinadora
- ☞ INTERED
- ☞ Acsur Las Segovias
- ☞ Jóvenes y Desarrollo
- ☞ Fundación IPADE
- ☞ Ingeniería Sin Fronteras -Asociación para el Desarrollo (ISF ApD)
- ☞ Manos Unidas
- ☞ Medicus Mundi
- ☞ Movimiento por la Paz (MPDL)
- ☞ Mujeres en Zona de Conflicto
- ☞ Prosalus
- ☞ REMCODE
- ☞ Solidaridad Internacional

La coordinación de este grupo y la elaboración de este informe estuvieron a cargo de Ignacio Martínez, investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación. del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

En este documento se presenta el producto de la reflexión generada por el Grupo. El equipo se constituyó en enero de 2009 y se han llevado a cabo cuatro talleres de trabajo.

Para terminar con este proceso de reflexión, la Coordinadora celebra el "II Encuentro de las ONG de Desarrollo: Transformación y Retos del Sector en una Sociedad en Cambio. Será un punto de encuentro

interesante para los profesionales del sector, posibilitando el diálogo y la reflexión conjunta sobre los temas que allí se presenten.

El debate y las propuestas que se generen en el mismo completarán las conclusiones preliminares del presente documento.

Parte I: Apropiación, armonización y alineamiento: de la Agenda de París a las prácticas de las ONGD .....	5
1. Introducción .....	5
2. Los cambios en la arquitectura de la ayuda.....	5
3. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo .....	9
3.1. El principio de apropiación en la Declaración de París .....	12
3.2. El principio de alineamiento en la Declaración de París.....	13
3.3. El principio de armonización en la Declaración de París.....	14
3.4. De París a Accra: avances en materia de armonización, alineamiento y apropiación	15
4. ¿Es suficiente? Reflexiones desde la sociedad civil .....	18
4.1. Punto de partida excesivamente optimista .....	20
4.2. Marcado reduccionismo en el enfoque de la Agenda de París .....	21
4.3. Reduccionismo desde el punto de vista de los actores: deficiencias en materia de alineamiento y apropiación democrática .....	23
4.4. La armonización: una responsabilidad de todos .....	25
4.5. El papel de las OSC en la agenda de la eficacia de la ayuda.....	27
Parte II: Apropiación, alineamiento y armonización en las ONGD.....	29
5. El Código de Conducta de las ONGD de la Coordinadora de ONGD-España.....	30
6. Las ONGD de la Coordinadora ante la Declaración de París: consideraciones generales	33
7. Apropiación democrática: la participación de la sociedad civil.....	34
7.1. Participación en el Norte .....	34
7.2. Participación en el Sur .....	38
7.3. Relaciones de las ONGD con los socios del Sur: del proyecto como vía de asociación a las relaciones de partenariado .....	40
8. El alineamiento a través de las acciones de las ONGD .....	53
8.1. El alineamiento a través del fortalecimiento de las capacidades locales .....	53
8.2. El enfoque de derechos.....	58
8.3. El enfoque de género.....	61
8.4. El enfoque medioambiental .....	63
8.5. La orientación geográfica y sectorial del trabajo de las ONGD: entre la coherencia, el alineamiento y la oportunidad .....	65
8.6. La predictibilidad de las acciones de las ONGD .....	69
9. Armonización: de la coherencia individual a la coherencia colectiva .....	70
9.1. Principales avances en materia de armonización.....	72
9.2. Principales dificultades y restricciones en materia de armonización.....	75
9.3. Desafíos para las ONGD en materia de armonización .....	80
10. Reflexiones finales .....	81
Bibliografía.....	86

## Parte I: Apropiación, armonización y alineamiento: de la Agenda de París a las prácticas de las ONGD

### 1. Introducción

La presente iniciativa responde al interés de las ONGD de la Coordinadora de ONGD-España por impulsar un proceso de reflexión acerca de las transformaciones en el sistema internacional de ayuda, a favor de una mayor eficacia. En este proceso, que se enmarca en el II Encuentro del Sector promovido por la Coordinadora que se celebrará en Junio de 2009, las ONGD se plantean un doble objetivo. En primer lugar, reflexionar acerca de los cambios producidos en el sistema internacional de ayuda que están configurando una nueva agenda de la eficacia de la ayuda, a la luz, fundamentalmente, de las aportaciones de la Declaración de París y el posterior Programa de Acción de Accra, que han dado lugar a la denominada Agenda de París.

Este primer objetivo consiste en desarrollar un análisis crítico para identificar avances y aportaciones de la Agenda de París, así como aspectos negativos y deficiencias que, desde la perspectiva de la sociedad civil, puedan lastrar el proceso de avance hacia una agenda eficaz de desarrollo.

El segundo objetivo de este proceso consiste en una reinterpretación, a partir de la reflexión anterior, de los principios de apropiación, alineamiento y armonización propuestos en la Agenda de París, así como en la identificación y definición de prácticas y procedimientos que refuercen la incorporación de los citados principios al trabajo de las ONGD.

Así pues, a través de esta iniciativa, las ONGD pretenden asumir la responsabilidad que como actores de desarrollo les corresponde en la búsqueda de la eficacia del desarrollo.

### 2. Los cambios en la arquitectura de la ayuda

El sistema internacional de ayuda se enmarca en un sistema de relaciones internacionales caracterizado por una creciente complejidad, como consecuencia de profundas transformaciones que han favorecido la proyección internacional de un mayor número de actores de distinta naturaleza.

En las últimas décadas, y de manera más intensa en los últimos años, las relaciones internacionales han dejado de ser un ámbito de actuación exclusivo de los Estados. Junto a ellos y las organizaciones internacionales subsidiarias por ellos creadas, los gobiernos no centrales, la sociedad civil y diferentes actores de naturaleza privada desarrollan un papel cada vez más activo en la escena internacional.

Esta transformación ha sido el resultado, fundamentalmente, de tres fenómenos de naturaleza global y local con importantes repercusiones en el orden internacional: la globalización, los procesos de descentralización política y administrativa desarrollados por una buena parte de los Estados nacionales y, por último, la emergencia y consolidación de una sociedad civil transnacional.

El sistema de ayuda, situado dentro de este sistema complejo y más amplio, presenta una serie de rasgos que son consecuencia, precisamente, de la naturaleza descentralizada y heterogénea del sistema

de relaciones internacionales. Se trata de un sistema que, carece de mecanismos de control y regulación, responde a una naturaleza descentralizada, arbitraria y discrecional, y en el que la participación es un acto voluntario, tanto para los donantes como para los socios.

El carácter voluntario del sistema de ayuda es, entonces, una fuente de asimetría, ya que mientras para los donantes el hecho de participar en él no tiene una influencia significativa en su nivel de desarrollo, para los socios la ayuda es un componente en la política de desarrollo, y lo es de manera especial en aquellos países con mayor nivel de dependencia respecto a la ayuda oficial al desarrollo (AOD).

Así pues, la supuesta voluntariedad existente en el sistema de ayuda es aplicable exclusivamente a los donantes. Como se ha indicado, este hecho genera asimetrías, ya que no traslada la misma responsabilidad a donantes y socios, siendo estos últimos los que rinden cuentas de sus acciones en dirección ascendente, fundamentalmente ante los donantes.

Esta naturaleza voluntaria, discrecional y asimétrica ha contribuido a configurar un sistema de cooperación internacional altamente ineficaz, con numerosas deficiencias: volatilidad de la ayuda; excesiva concentración de la misma y desatención de otras necesidades, países o regiones, dando lugar a la existencia de los denominados *donor orphans* y *donor darlings*; atomización, fragmentación y descoordinación, que da lugar a duplicidades, solapamientos y pérdida de sinergias, entre otras consecuencias.

La aparición de nuevos actores —nuevos países donantes, gobiernos no centrales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, fondos globales, organismos supranacionales— si bien ha contribuido a enriquecer notablemente el escenario y las relaciones en el sistema de ayuda, también ha favorecido a acrecentar algunos de los problemas citados. De hecho, de los 20.000 proyectos de ayuda al desarrollo registrados en todo el mundo en 1997 se ha pasado a 60.000 en 2004, mientras que la dimensión económica de los proyectos se ha reducido de 2,5 millones de dólares a 1,5 entre 1997 y 2004<sup>1</sup>, con los problemas de fragmentación de la ayuda y aumento de los costes de gestión que ello supone.

Durante largo tiempo, el conjunto de los actores del sistema de ayuda ha dirigido su foco de atención de manera preferente hacia la dimensión cuantitativa de la ayuda, estableciendo así una relación de causalidad entre el volumen de AOD y los resultados. Las cifras, indudablemente, son relevantes. Sin embargo, en los últimos años, se ha producido una intensificación de los debates y reflexiones acerca de la calidad de las relaciones, los procedimientos y las instituciones implicadas en el ámbito del desarrollo, que ha conducido a una mayor atención a los aspectos cualitativos del sistema de ayuda.

Como resultado, los actores del sistema de cooperación internacional han constatado el agotamiento de las clásicas relaciones y procedimientos de ayuda y, junto al histórico compromiso de movilización de un creciente volumen de ayuda, han impulsado un proceso de reflexión a favor de una mayor calidad de la misma.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, (2007), *Informe sobre seguimiento mundial de 2007 y Opportunities to Scale Up: Delivering on Commitments*, citado en Herfkens, E., Bains, M., Andrieux, V., Touza, P., y Chinchetru, L., (2008), *Mejor ayuda. Una condición necesaria para el desarrollo*, Campaña del Milenio de Naciones Unidas – Coordinadora de ONGD-España.

Así pues, a raíz de estas reflexiones se ha iniciado un proceso de cambio hacia la denominada “nueva arquitectura de la ayuda”, que consiste en el desarrollo de una agenda de la eficacia de la ayuda. En la construcción de esta nueva agenda se han puesto en marcha iniciativas con distinto alcance y grado de consenso, entre las que destacan la Declaración del Milenio y la Declaración de París.

En la Cumbre del Milenio, celebrada en septiembre de 2000 en Nueva York en el marco de las Naciones Unidas, se desarrollaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho objetivos orientados a la lucha contra la pobreza, entre los que se encuentran la reducción del hambre, la mejora de la salud y la educación, la igualdad de género, la lucha contra el VIH y sida, la malaria y la tuberculosis, la sostenibilidad medioambiental y la creación de una asociación mundial para el desarrollo. Los firmantes de la Declaración del Milenio —la Declaración fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno— se comprometieron entonces a cumplir con dichos objetivos para el año 2015.

Los ODM fueron establecidos sobre algunos de los acuerdos internacionales que se habían alcanzado en los años noventa en materia de desarrollo a través de diversas cumbres internacionales impulsadas por Naciones Unidas —Infancia (Nueva York, 1990), Medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Población (El Cairo, 1994), Desarrollo social (Coopenhague, 1995), Mujer y desarrollo (Beijing, 1995), Alimentación (Roma, 1996)—.<sup>2</sup> Los Objetivos, sin embargo, suponen un cierto retroceso con respecto a los compromisos plasmados en dichos acuerdos, limitando así, como ha sido puesto de manifiesto por diversas voces procedentes de la sociedad civil, el grado de compromiso de la comunidad internacional con la promoción del desarrollo. Algunos aspectos relevantes para los procesos de desarrollo no incluidos en los ODM hacen referencia a “la política redistributiva para el logro de mayores cotas de equidad, a las dimensiones institucionales y de gobernabilidad o a las dimensiones culturales”<sup>3</sup>.

Frente a esta reducción de los compromisos, la fortaleza de los ODM reside en el establecimiento de objetivos, metas e indicadores concretos que, por un lado, permiten evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos y, por otro lado, favorecen el ejercicio de control y la rendición de cuentas. La fijación de objetivos, metas e indicadores plantea, asimismo, el riesgo en caso de incumplimiento de los objetivos, del debilitamiento de la legitimidad de la comunidad internacional y los gobiernos en lo que a su compromiso con el desarrollo de los países del Sur se refiere.

Los ODM, además de incorporar objetivos de desarrollo y comprometer a la comunidad internacional a su cumplimiento, pretenden establecer, a través del objetivo 8, una “Asociación global para el desarrollo” basada en acuerdos respecto a los principios y los medios necesarios para alcanzar los objetivos, en particular respecto a la ayuda, la apertura comercial, la reducción de deuda y el acceso a la tecnología.

Esta dimensión de los ODM es altamente relevante, porque supone una ampliación del foco de la agenda de la eficacia de la ayuda para situarlo en una agenda más amplia de la eficacia del desarrollo, dentro de la cual, la ayuda es un componente más para favorecer el desarrollo de los países del Sur, pero no el único ni el más importante.

<sup>2</sup> Sanahuja, J. A., (2007). “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M (Coord.), *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ,

<sup>3</sup> Alonso J. A., (2007), “Los ODM: ¿una agenda de desarrollo?”, *Revista Temas para el debate*, nº15, diciembre de 2007, pp. 21-26.

La ausencia de compromisos económicos y de incentivos para el cumplimiento de los ODM hacía necesaria una nueva iniciativa en la que se establecerían acuerdos y compromisos acerca de la financiación del desarrollo, para avanzar en el cumplimiento de los ODM y los compromisos de la agenda internacional de desarrollo.

Con este objetivo se celebró en 2002 la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en Monterrey. La Conferencia de Monterrey, aunque supuso algunos avances en relación con compromisos de incremento de la AOD, se encontró con resistencias significativas que dificultaron el establecimiento de mecanismos para garantizar el cumplimiento de los objetivos que se habían identificado dos años antes a través de los ODM<sup>4</sup>.

En marzo de 2005 se firmó la Declaración de París en el marco del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, impulsado por el CAD, el Banco Mundial y otros actores del sistema de ayuda. La Declaración de París recoge los resultados de la Declaración de Roma sobre Armonización y encuentra continuidad en el Programa de Acción de Accra, adoptado en Ghana, en septiembre de 2008 —ambos impulsados en el marco del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda—.

Si la Declaración del Milenio persigue, a través del cumplimiento de los ODM, la reducción de la pobreza y el compromiso en materia de coherencia de políticas en la búsqueda del desarrollo, la Declaración de París pone el acento en la transformación de las prácticas, relaciones y procedimientos propios del sistema de ayuda, para favorecer un mayor racionalidad, relaciones más igualitarias y sentar las bases para una mayor eficacia de la ayuda. Para ello, la Declaración de París se articula en torno a cinco principios a asumir por parte del conjunto de actores del sistema de ayuda al desarrollo: apropiación, alineamiento, armonización, mutua responsabilidad y orientación a resultados.

La Declaración del Milenio, tanto en su lanzamiento como en su acogida, ha sido objeto de un importante consenso del conjunto de actores del sistema de ayuda. La Declaración de París, sin embargo, no ha recibido el mismo impulso ni ha sido acogida con la misma aceptación generalizada que la Declaración del Milenio.

Las razones, como se verá a lo largo de las próximas páginas, son varias. Entre ellas destacan la percepción de un menor grado de legitimidad, debido al limitado consenso alcanzado en su elaboración y aprobación, el débil papel conferido a los actores no estatales en los procesos de desarrollo, o el reducido enfoque de desarrollo presente en la Declaración. Las diferencias en el grado de legitimidad percibido entre la Declaración del Milenio y la Declaración de París se explican, también, por el ámbito institucional en el que fueron adoptadas. La Declaración del Milenio responde a un importante consenso alcanzado por la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas. La Declaración de París —así como el Programa de Acción de Accra— responde a una iniciativa impulsada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que donantes y socios no comparten el mismo grado de membresía.

En noviembre de 2008, en el marco de las Naciones Unidas, se convocó en Doha nuevamente la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, con el objetivo de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, establecido seis años antes.

---

<sup>4</sup> "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio", *Revista Temas para el debate*, nº15, Editorial, p.4.

Doha fue, como se ha afirmado desde distintos ámbitos, y especialmente desde la sociedad civil, una “oportunidad perdida”<sup>5</sup>, para que los gobiernos firmantes asumieran nuevos compromisos relacionados con la financiación del desarrollo y abordaran, con carácter de urgencia, los compromisos ya establecidos<sup>6</sup>.

Algunos de los resultados positivos alcanzados en Doha están vinculados con la deuda. Concretamente se recogió la necesidad de que “los recursos adoptados aportados al alivio de deuda no afecten negativamente a los recursos de AOD”, así como otras cuestiones relacionadas con la falta de sostenibilidad del servicio de la deuda<sup>7</sup>. Este reconocimiento, sin embargo, no se tradujo en el establecimiento de compromisos concretos.

En Doha tampoco se produjeron avances en aspectos tan relevantes para el desarrollo como la eliminación de paraísos fiscales, el vínculo entre el sistema comercial y el desarrollo, o la situación del enfoque de género en el centro de los compromisos sobre financiación del desarrollo. Tampoco se avanzó en el establecimiento de compromisos para la promoción de la responsabilidad social de las empresas, ni en la regulación de los mercados financieros. En definitiva, no puede afirmarse que Doha significara una transformación relevante de la agenda internacional de desarrollo, ni de la arquitectura del sistema de ayuda.

La agenda de la eficacia catalizada por la Declaración de París, sin embargo, y como se verá también en las próximas páginas, ya está en marcha, y se puede afirmar que ha alcanzado algunos logros de notable relevancia. La Declaración de París ha dado lugar —tanto por parte de sus seguidores como de sus críticos— a un profundo proceso de reflexión acerca de los conceptos de ayuda, de eficacia y de desarrollo. Más aún, la Declaración de París ha contribuido a acelerar un ejercicio de posicionamiento por parte de distintos actores del sistema de ayuda en la agenda de la eficacia, ya sea a través de la asunción de los principios que incorpora, o mediante una interpretación crítica de estos.

### 3. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

La Declaración de París fue impulsada en marzo de 2005, en el II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda y ratificada por 122 países —22 donantes, 89 socios y 11 países nuevos donantes o no receptores—, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la sociedad civil. Se trata de una iniciativa que responde a un importante acuerdo, con una elevada presencia de actores de la comunidad internacional pero en la que la sociedad civil no ha sido invitada a participar desde el inicio, o al menos no lo ha sido plenamente.

El objetivo de la Declaración de París es aumentar la eficacia de la ayuda a través de una transformación de las prácticas y las relaciones de los actores del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Para ello, los firmantes de la Declaración de París se comprometen a aumentar la eficacia de la ayuda a través de la puesta en práctica de cinco principios: armonización, alineamiento, apropiación,

<sup>5</sup> [www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=14267](http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=14267)

<sup>6</sup> Bengoa, J., (2008), *El resultado de la Conferencia de Doha sobre financiación para el desarrollo*, Plataforma 2015 y más, disponible en [www.2015ymas.org/spip.php?rubrique23&entidad=Textos&id=6188](http://www.2015ymas.org/spip.php?rubrique23&entidad=Textos&id=6188)

<sup>7</sup> *Ídem*.

orientación a resultados y mutua responsabilidad (tres de ellos —armonización, alineamiento, apropiación— son los que nos ocupan).

De cara al cumplimiento de la Declaración de París, así como a favorecer la medición de dicho cumplimiento, los principios se operacionalizan en 12 metas con indicadores de cumplimiento para el período 2010 – 2012.

El objetivo de la Declaración de París —aumentar la eficacia de la ayuda a través de una transformación de las prácticas y de las relaciones de los actores del sistema de cooperación internacional para el desarrollo— es compartido por la sociedad civil en su conjunto. De hecho, la aplicación de los principios que articulan la Declaración ha sido reivindicada en numerosas ocasiones.

La reflexión que se aborda en las siguientes páginas se centra en los principios de apropiación, alineamiento y armonización.

#### INDICADORES DE PROGRESO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

APROPIACIÓN		METAS PARA 2010
1	<i>Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas</i> — Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a medio plazo que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo, el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativas.
ALINEAMIENTO		METAS PARA 2010
2	<i>Sistemas nacionales fiables</i> — Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	(a) Gestión de las finanzas públicas – La mitad de los países socios avanzará, como mínimo, un nivel (a saber, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM)/CPIA (Evaluación Institucional y Política del País). (b) Aprovisionamiento — Un tercio de los países avanzará, como mínimo, un nivel en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.
3	<i>Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</i> — Porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que se refleja en los presupuestos nacionales de los socios.	Reducir a la mitad los no reflejados — reducir a la mitad el porcentaje de los flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en los presupuestos estatales (reflejándose como mínimo un 85% en el presupuesto)
4	<i>Reforzar las capacidades con apoyo coordinado</i> — Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	El 50% de los flujos de cooperación técnica se aplicará vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.
5a	<i>Uso de los sistemas de gestión de las finanzas</i>	PORCENTAJE DE DONANTES

	<i>públicas del país</i> — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de gestión financiera pública de los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo	Puntos	Objetivo
		5+	Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países
		3,5 a 4,5	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países
		PORCENTAJE DE FLUJOS DE AYUDA	
		Puntos	Objetivo
		5+	Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.
		3,5 a 4,5	Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.
5b	<i>Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país</i> — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de aprovisionamiento de los países socios, que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	PORCENTAJE DE DONANTES	
		Puntos	Objetivo
		A	Todos los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países.
		B	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países.
		PORCENTAJE DE FLUJOS DE AYUDA	
		Puntos	Objetivo
		A	Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.
		B	Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.
6	<i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</i> — Número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas por país.	Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos paralelas.	
7	<i>La ayuda es más predecible</i> — Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Reducir a la mitad la diferencia — reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había programado	
8	<i>Ayuda desligada</i> — Porcentaje de ayuda bilateral desligada	Progresos continuos a lo largo del tiempo.	
ARMONIZACIÓN		METAS PARA 2010	

9	<i>Uso de disposiciones o procedimientos comunes</i> — Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.	El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.
10	<i>Fomentar análisis comunes</i> — Porcentaje de (a) misiones de campo o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	(a) El 40% de las misiones de campo de donantes será conjunto. (b) El 66% de los trabajos analíticos sobre países será conjunto.
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS		METAS PARA 2010
11	<i>Marcos orientados a los resultados</i> — Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medirlos progresos con respecto a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.	Reducir el déficit a un tercio — Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio.
RESPONSABILIDAD MUTUA		METAS PARA 2010
12	<i>Mutua responsabilidad</i> — Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.	Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua.

### 3.1. El principio de apropiación en la Declaración de París

El principio de apropiación, tal y como se aborda en la Declaración de París, trata de favorecer el ejercicio de la autoridad por parte de los socios sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, así como el logro de la coordinación de las acciones de desarrollo.

Se trata de un principio que admite, desde un punto de vista teórico, pocas discusiones como condición necesaria para una ayuda eficaz y democrática. La apropiación de las políticas y las estrategias de desarrollo ha sido, de hecho, una reivindicación histórica de los países socios y de la sociedad civil tanto en el Norte como en el Sur: los países y las poblaciones del sur deben ser los protagonistas de su propio desarrollo.

Del principio de apropiación se desprenden varios compromisos para socios y donantes. Un compromiso importante contraído por los países socios en la Declaración de París es el desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo nacional.

En este compromiso, la Declaración de París hace referencia expresa a las Estrategias de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers* o PRSP). Si bien es cierto que la Declaración de París no identifica estrictamente las estrategias de desarrollo nacional con los PRSP, lo cierto es que estos ocupan un papel preferencial, ya que son citados explícitamente tanto en el texto de la Declaración como en las metas para su medición.

Los PRSP han sido objeto de numerosas críticas ya que poseen una muy limitada capacidad para generar desarrollo y contribuir al fortalecimiento de la capacidad y representación de intereses de la sociedad civil. En su origen, los PRSP debían elaborarse a través de iniciativas participativas y ejercicios de consulta que garantizaran un elevado grado de consenso entre el gobierno y la sociedad civil en los países calificados como altamente endeudados<sup>8</sup> (HIPC por sus siglas en inglés). Los PRSP, por el contrario han demostrado ser artificiales y débiles expresiones de apropiación democrática<sup>9</sup>, al no contemplar, en la mayoría de los casos las propuestas realizadas desde la sociedad civil<sup>10</sup>.

Otras objeciones dirigidas hacia las PRSP consisten en la ausencia de análisis rigurosos en los procesos de elaboración, la no inclusión en las estrategias de reformas estructurales (como la reforma agraria), la dificultad para la sostenibilidad financiera de las estrategias o la ausencia de coincidencia entre estas y los ODM.

Junto a la centralidad de los PRSP, otro aspecto crítico del principio de apropiación es la ausencia de referencias a la participación de la sociedad civil en la elaboración de las estrategias de desarrollo nacional y de las estrategias de desarrollo local y regional.

Otro compromiso adquirido por los socios a través del principio de apropiación es dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos en diálogo con los donantes, y fomentar la participación de la sociedad civil y el sector privado. Es cierto que en este compromiso el texto de la Declaración hace referencia a la sociedad civil. Los indicadores y metas propuestas para medir y verificar el cumplimiento de este compromiso, sin embargo, hacen referencia exclusivamente a la existencia de estrategias de desarrollo nacional operativas, pero nada dice del papel de la sociedad civil en éstas.

Los donantes, por su parte, se comprometen a través del principio de apropiación a respetar el liderazgo de los países socios y a ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

### 3.2. El principio de alineamiento en la Declaración de París

Para lograr el principio de alineamiento propuesto en la Declaración de París los donantes deben basar todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales. Para ello, donantes y socios han establecido una serie de compromisos: alineamiento de los donantes con las estrategias de los socios, utilización, por parte de los donantes, de los sistemas reforzados de los países socios, refuerzo de la capacidad de desarrollo de los socios con el apoyo de los donantes, refuerzo de la capacidad de gestión de finanzas públicas y de los sistemas nacionales de aprovisionamiento, y desvinculación de la ayuda.

<sup>8</sup> Cuesta, J., (2004), *PRSP, ¿nuevas siglas o nuevas ideas en la lucha contra la pobreza?*, ARI N° 80/2004, Real Instituto Elcano, disponible en [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Cooperacion+y+Desarrollo/ARI+80-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Cooperacion+y+Desarrollo/ARI+80-2004)

<sup>9</sup> Tomlinson, B., (2007), "The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques", en *The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness?*, The Reality of Aid, Quezon City.

<sup>10</sup> Cuesta, J., Op. cit.

Estos compromisos vinculados con el principio de alineamiento suponen avances importantes. Algunas cuestiones, sin embargo, no quedan suficientemente reflejadas en los compromisos, en las metas y en los indicadores, y en otras el enfoque es excesivamente restrictivo.

En este principio, tal y como se aborda en la Declaración de París, se reproducen las limitaciones existentes en el principio anterior en relación con las estrategias de desarrollo nacional y la participación en su elaboración de la sociedad civil: ¿qué son las estrategias de desarrollo?, ¿cómo se elaboran?, ¿cuál es el papel de la sociedad civil y de sus organizaciones en ellas?

La utilización de los sistemas nacionales es, como se propone en este principio, una condición necesaria para democratizar el sistema de ayuda y reforzar también la apropiación. El objetivo, además, es utilizar y fortalecer las capacidades y las instituciones del país socio. De esta manera se evitará la creación de estructuras paralelas que pueden socavar las instituciones y las capacidades de dicho país.

El uso de los sistemas nacionales comporta, sin embargo, el riesgo de desplazar a las organizaciones de la sociedad civil como actores del sistema de ayuda y favorecer el control gubernamental sobre estos, como ya está ocurriendo en algún país socio. Por ello, aunque las estrategias, las instituciones y los procedimientos de los países socios son básicos, es importante que la búsqueda del alineamiento no se convierta en un argumento para favorecer el control y socavar así el principio de apropiación democrática y de participación de la sociedad civil.

Por último, la desvinculación de la ayuda es un compromiso de vital importancia para impulsar una ayuda eficaz y comprometida con el desarrollo que, además, recoja las demandas de numerosos colectivos de la sociedad civil y de los países en desarrollo. La Declaración de París, sin embargo, no contempla metas ni indicadores para verificar su cumplimiento, con lo que el compromiso de reducir la ayuda ligada queda claramente desdibujado.

### 3.3. El principio de armonización en la Declaración de París

A través del principio de armonización los firmantes de la Declaración de París pretenden conminar a los donantes a llevar a cabo acciones más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Para lograrlo, los donantes se comprometieron en París a implementar disposiciones comunes y simplificar los procedimientos, a trabajar en la búsqueda de la complementariedad a través de una división del trabajo eficaz, a reforzar los incentivos para las conductas orientadas a la cooperación, a suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles y a promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales.

Se trata de un principio enormemente importante, con planteamientos ambiciosos, pero materializado en pocos compromisos concretos, y alejado todavía de una propuesta efectiva de división del trabajo.

La Declaración de París es una iniciativa que surge en el Marco del CAD de la OCDE y responde a una visión eminentemente técnica del desarrollo y también a un enfoque "estatocéntrico" de las relaciones internacionales y de las relaciones de cooperación para el desarrollo —entendido este enfoque como una visión excesivamente técnica del papel del Estado, que no reconoce la importancia de otros actores para su buen funcionamiento, y que obvia así la relevancia y la necesidad del contrato entre la sociedad civil y

las instituciones del Estado para la construcción democrática, la gobernabilidad y el impulso a los procesos de desarrollo—. Como se indicó anteriormente, la sociedad civil no ha tenido una participación plena en este proceso, lo que ha influido notablemente tanto en el enfoque como en el contenido de la Declaración.

### 3.4. De París a Accra: avances en materia de armonización, alineamiento y apropiación

Tres años después del lanzamiento de la Declaración de París se celebró en Accra (Ghana), en septiembre de 2008, el tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París. Para ello se adoptó el Programa de Acción de Accra (PAA).

Los firmantes del PAA parten del reconocimiento de un escenario positivo con respecto al encontrado tres años antes en París, como resultado de los progresos producidos en la reducción de la pobreza. También se reconoce, no obstante, que no se ha avanzado lo suficiente en la implementación de la Declaración de París (ver encuesta de seguimiento 2008), ya que los avances se han producido a un ritmo muy lento que, de seguir así, impedirá cumplir con los compromisos establecidos en la Declaración de París. De ahí que el objetivo principal marcado por el Programa de Acción de Accra sea la aceleración y profundización en la aplicación de la Declaración de París.

Para acelerar el cumplimiento de la Declaración de París, en Accra los ministros de los países en desarrollo y los países donantes firmantes se comprometieron a tomar medidas en tres direcciones: el fortalecimiento de la identificación del país receptor del desarrollo; la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo; y el logro del resultados en términos de desarrollo y su rendición de cuentas. Los dos primeros ámbitos de trabajo se enmarcan en el refuerzo de las acciones para el cumplimiento con los principios de apropiación, alineamiento y armonización.

El papel de las OSC en Accra fue más significativo que el desarrollado tres años antes en París. Frente a las 14 organizaciones de la sociedad civil que participaron en la capital francesa, en Accra, en el tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, participaron directamente 80 organizaciones y más de 700 lo hicieron en el Foro Paralelo de la Sociedad Civil celebrado en la misma ciudad, previamente al Foro de Alto Nivel, con el objetivo de consensuar las posiciones de las OSC de todo el mundo de cara al Programa de Acción de Accra.

#### *a. Fortalecimiento de la identificación del país respecto del desarrollo*

En Accra se pretende solventar una de las principales deficiencias de la Declaración de París al ampliar el foco en la definición de las estrategias, a las que se incorpora el diálogo entre los parlamentos y las autoridades locales. Se produce así una respuesta a las demandas de actores locales y de las OSC a favor de la pérdida del centralismo de los Estados y la consiguiente reducción de la concepción estatocéntrica de la Declaración de París.

Se reconoce en Accra, asimismo, la importancia de trabajar con la sociedad civil. Concretamente, en el Programa de Acción de Accra se afirma que “los donantes respaldarán las iniciativas para aumentar la

capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo —parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado— para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo...”. Por primera vez, en el marco de la Agenda de París se reconoce a la sociedad civil como un agente de desarrollo. Este reconocimiento, empero, se trata de una referencia vaga y ambigua y, en definitiva, la sociedad civil, si bien adquiere un reconocimiento mayor que en la Declaración de París, continúa figurando en un segundo plano.

En Accra se produce también, como resultado de las demandas de las OSC, una apertura en el enfoque de las estrategias de desarrollo nacional y en la agenda de la eficacia de la ayuda. En el PAA se introducen nuevas líneas de trabajo, que ponen de manifiesto una concepción del desarrollo más amplia y completa de la reflejada en la Declaración de París. En concreto se introducen la igualdad género, la defensa de los derechos humanos y la discapacidad —junto a la sostenibilidad medioambiental, ya presente en la Declaración de París— como factores de desarrollo. Los donantes se comprometen a garantizar la coherencia de sus acciones con estos enfoques, lo que supone una concepción más integral del principio de alineamiento que la contemplada en la Declaración de París.

El fortalecimiento de las capacidades de los países socios fue uno de los compromisos más importantes plasmados en la Declaración de París vinculado con el principio de alineamiento. En concreto se afirmó la necesidad de reforzar y trabajar a través de los sistemas nacionales de los países socios. Este compromiso, como pone de manifiesto el PAA, está lejos de cumplirse. “Los datos empíricos muestran que los países en desarrollo y los donantes no cumplen con los plazos para honrar estos compromisos. El progreso respecto a la mejora de la calidad de los sistemas nacionales varía considerablemente entre país y país y, en casos en los que existen sistemas nacionales de buena calidad, los donantes no suelen utilizarlos”<sup>11</sup>.

Ante este diagnóstico el PAA trata de avanzar en esta dirección reforzando este compromiso, acordando la utilización de los sistemas nacionales como primera opción para los programas de ayuda, justificando cuando no sea así y evaluando, junto a los socios, el funcionamiento de dichos sistemas nacionales.

El problema del PAA en este apartado es que el refuerzo de este compromiso se reduce a un énfasis lingüístico, al no verse acompañado de una propuesta concreta y mecanismos de control y seguimiento de dicho compromiso.

#### *b. Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo*

En el PAA la presencia de la sociedad civil es más amplia que en París. Lo es tanto en el proceso de elaboración del Programa como en el contenido del mismo.

En materia de armonización, donantes y socios consideran a las OSC y al sector privado como actores de desarrollo con los que armonizar las acciones en el sistema de ayuda. Este reconocimiento, cabe resaltar, no es tan decidido en otros ámbitos como en el de la participación en las estrategias nacionales de desarrollo, como se ha mencionado recientemente.

---

<sup>11</sup> Programa de Acción de Accra, artículo 15.

En el Programa de Acción de Accra se establece el compromiso, por parte de los firmantes, de “profundizar la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil”, que son calificadas como “actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan a las de los gobiernos y el sector privado”. En esta línea, el PAA plantea a la sociedad civil el reto de reflexionar sobre cómo puede aplicar los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, desde su perspectiva particular. Los gobiernos, asimismo, se comprometen a coordinar sus programas con las acciones de la sociedad civil.

La reducción de la fragmentación de la ayuda es otro de los grandes retos planteados en Accra en relación al principio de armonización. Para ello, las propuestas establecidas en el PAA gravitan en torno a la complementariedad y la división del trabajo. Un avance en las prácticas de complementariedad y división del trabajo implica una importante labor de análisis y diagnóstico de necesidades y capacidades, así como un ejercicio de coordinación que impida un desequilibrio en la planificación sectorial y geográfica de la ayuda. El riesgo de estas prácticas es la aparición de *donor orphan* y *donor darling*, o la concentración en determinados sectores y la desatención de otros. El PAA no es, sin embargo, excesivamente claro y propositivo a este respecto, y emplaza a iniciar el diálogo sobre la división internacional del trabajo en junio de 2009 como fecha límite.

Por último, el PAA recoge algunas consideraciones generales “de cara al futuro”. Entre ellas destaca el establecimiento de un renovado compromiso con los principios de la Declaración de París; alienta a los países en desarrollo a diseñar —con el apoyo activo de los donantes— planes de acción basados en el país, a definir propuestas con límite de tiempo y controlables para implementar la Declaración de París y el PAA. Asimismo, convoca a la preparación del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda para el año 2011.

El PAA aporta, en términos generales, importantes avances con respecto a la Declaración de París. Entre ellos cabe destacar el reconocimiento de nuevos actores de desarrollo —los gobiernos descentralizados, la sociedad civil y sus organizaciones, y actores privados—; la ampliación en el enfoque, al reconocer nuevas dimensiones, tales como la equidad de género o la defensa de los derechos humanos como condiciones necesarias para favorecer el desarrollo; una mayor contextualización de la agenda de la eficacia de la ayuda en la agenda más amplia de desarrollo. Se trata de avances, sin embargo, que se ven minimizados y corren el riesgo de convertirse en un ejercicio retórico al no verse reflejados en compromisos concretos, desagregados en metas e indicadores, que permitan verificar su cumplimiento.

La Agenda de París, a pesar del impulso realizado en Accra, continúa mostrando limitaciones. Estas limitaciones se explican también por la naturaleza restrictiva del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, una iniciativa que surge en el seno del CAD de la OCDE. Parece oportuno que los debates y encuentros para transformar la agenda de la ayuda hacia unas relaciones menos verticales y más eficaces se desarrollen en un marco que garantice un mayor equilibrio y asimetría entre donantes y socios, como es el marco de las Naciones Unidas. Por ello, como afirma el Grupo Coordinador Internacional de las OSC es necesario “establecer un sistema de gobernanza multilateral de la AOD para negociar futuros acuerdos de reforma de la ayuda”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> ISG, (2008), *Better Aid. A civil society position paper for the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness*, disponible en [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org).

En este sentido, el Programa de Acción de Accra también significa un avance ya que, ante las demandas realizadas desde diferentes ámbitos y con especial énfasis desde la sociedad civil, realiza una mención explícita al papel y la contribución del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas en el “diálogo internacional”, así como en “la responsabilidad mutua” que aporta en “temas relacionados con la ayuda”. Se trata tan solo de un tímido avance, pero apunta una apertura en el lenguaje y abre una puerta a la ubicación del sistema de ayuda en un marco más amplio, y más legítimo, como es el sistema de Naciones Unidas.

#### 4. ¿Es suficiente? Reflexiones desde la sociedad civil

La Agenda de París, como se ha indicado en varias ocasiones, constituye un esfuerzo de racionalización del sistema de ayuda. Se trata de una iniciativa de gran valor en la medida que pretende transformar las relaciones en el sistema de ayuda, tratando de corregir las asimetrías existentes, responsabilizar de las acciones y los resultados a todos los actores, y reconocer el liderazgo de los países socios en los procesos de desarrollo.

Se trata, por lo tanto, de un avance para superar las restricciones que obstaculizan la eficacia del sistema de ayuda, para minimizar la visión instrumental de la ayuda, entendida ésta como un vehículo a través del cual canalizar otras agendas, y para desarrollar esfuerzos de diálogo entre actores en torno al diseño de políticas de desarrollo y de mecanismos para impulsarlas.

Ahora bien, el marco en el que surge la Declaración de París —el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda impulsado por el CAD de la OCDE— supone una limitación para la superación de las restricciones del sistema de ayuda. Se trata de un marco asimétrico, sin capacidad de regulación y cuyas decisiones no son vinculantes, lo que hace realmente difícil una verdadera transformación de la naturaleza de las relaciones establecidas en el sistema de ayuda.

La agenda de la eficacia es, así pues, fruto de la iniciativa de sus impulsores lo que, a su vez, responde en gran medida a una conquista de la sociedad civil, a través de su trabajo de incidencia política a favor de un mayor compromiso por parte de los donantes con el desarrollo de los países del Sur.

Las declaraciones, sin embargo, no son suficientes. Para mejorar las prácticas en el sistema de ayuda y favorecer así su eficacia es necesaria la existencia de voluntad política para el cumplimiento de los compromisos establecidos en las declaraciones. La evaluación del cumplimiento de los compromisos establecidos en la Declaración de París arroja resultados significativos<sup>13</sup>. En términos generales se han producido avances en numerosos países, pero no todos los países han avanzado, pocos lo han hecho significativamente y algunos, incluso, han retrocedido. Los avances, además, han sido notablemente desiguales entre unos indicadores y otros, lo que resta valor a los progresos en términos generales.

Un análisis individualizado de cada uno de los indicadores establecidos en la Declaración de París muestra que en el conjunto de los países que se sometieron a la encuesta de seguimiento de 2006 y 2008 ha habido avances en todos los indicadores. Los avances, sin embargo, han sido muy desiguales, y

<sup>13</sup> OCDE, (2008), *Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010*.

en la mayoría de los indicadores la situación general está muy lejos de las metas previstas para el año 2010.

Tan solo en tres de los indicadores contemplados en la Declaración de París se han producido avances significativos. El indicador número dos (sistemas confiables de gestión de las finanzas públicas), cuya meta para el año 2010 consiste en que un 50% de los países mejoren su puntuación, se sitúa actualmente en un 36%. Junto a este, el indicador número ocho (la ayuda no está condicionada), registra un importante grado de avance al encontrarse en el 88% el volumen de ayuda que no está condicionada. El indicador número cuatro (asistencia técnica coordinada y alineada) es el único en el que los países firmantes de la Declaración de París ya han conseguido superar la meta establecida para 2010 en un 60%. Dicha meta consiste en que el 50% de los flujos de cooperación técnica se apliquen a través de programas coordinados coherentes con la estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, como resalta el propio informe de la encuesta de seguimiento, conviene relativizar los resultados de este indicador, ya que "los espectaculares resultados se deben, en parte, a una definición de cooperación técnica que podría haber sido más ambiciosa y, en parte, a que el punto de referencia en 2005 (48%) ya estaba muy próximo al cumplimiento de la meta"<sup>14</sup>.

La Declaración de París, por otra parte, ha ejercido un extraordinario impacto en términos de reflexión y movilización por parte de los actores "no invitados" a la iniciativa del CAD quienes, desde una perspectiva crítica, han acogido a la Declaración de París con sentimientos enfrentados de optimismo, escepticismo e insatisfacción.

La sociedad civil, a través de sus organizaciones, ha vivido muy de cerca todo el proceso de reflexión, negociación y diálogo generado en el marco del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, a través de diferentes iniciativas motivadas por las mismas preguntas: ¿es suficiente la Agenda de París?, ¿cómo se puede transformar la agenda de la eficacia de la ayuda desde las OSC?, ¿cómo pueden contribuir las OSC a la eficacia del desarrollo?

Una de las iniciativas más relevantes está siendo liderada por el Grupo de Dirección Internacional<sup>15</sup> (ISG, por sus siglas en inglés). Se trata de un grupo dinamizador de la sociedad civil creado en torno al III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, cuyo objetivo es influir en la construcción de la Agenda de la eficacia de la ayuda, para dotarla de un enfoque más integral en el que se reconozca la visión y el papel de la sociedad civil.

Otra iniciativa importante es la originada por el Grupo Consultivo sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda. Se trata de un espacio formado por "los distintos agentes interesados, con participación de representantes de las organizaciones sociales del Sur y del Norte, que cumple una labor de asesoramiento del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de la OCDE y que tiene la

<sup>14</sup> *Ídem*, p.5.

<sup>15</sup> Las redes implicadas en esta iniciativa son: ActionAid Internacional, Afrodad, Red Árabe de ONG para el Desarrollo (ANND), la Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID), BOND (Reino Unido), Consejo Canadiense de Cooperación Internacional (CCIC), CIVICUS, CONCORD (Confederación Europea de ONG de Mitigación y Desarrollo), Eurodad, IBIS, Fundación IBON, Foro de OSC de Eficacia de la Ayuda de Ghana, SEND (Fundación para el Desarrollo de la Iniciativa Social de África Occidental), Realidad de la Ayuda, Social Watch, Red del Tercer Mundo y Red Europea de Mujeres en Desarrollo (WIDE).

finalidad de hacer avanzar el cumplimiento de la Declaración de París<sup>16</sup>. Este grupo ha puesto en marcha el Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC<sup>17</sup>, que en los próximos años, y de cara al Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, impulsará el seguimiento y la participación de las OSC en la agenda de la eficacia de la ayuda.

En el corto y medio plazo, el Foro llevará a cabo consultas nacionales, regionales y sectoriales para promover una apropiación de la eficacia en materia de desarrollo por parte de las OSC y alimentar el proceso global con propuestas sobre principios y mecanismos favorecedores de la eficacia. A través de estas consultas, el Foro tratará también de construir una visión que integre las posiciones y las concepciones de distintos actores en torno a la eficacia de la ayuda, de cara a incidir en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que se celebrará en 2011.

La Confederación Europea de ONG de Desarrollo (CONCORD), de la que la Coordinadora de ONGD-España es miembro, ha desarrollado también un importante trabajo de reflexión e incidencia sobre el proceso impulsado en París y su evolución hasta Accra. Este trabajo ha consistido tanto en la participación en el Foro sobre Eficacia de la Ayuda, como en un proceso de reflexión en el interior de CONCORD.

Junto a estos procesos, la presente iniciativa, enmarcada en el II Encuentro del Sector promovido por la Coordinadora, pretende caminar en la misma dirección. Se trata de un esfuerzo de reflexión crítica sobre la agenda de la eficacia de la ayuda —especialmente centrado en los principios de apropiación, alineamiento y armonización—. A través de este proceso, las ONGD quieren reflexionar, además de sobre la agenda internacional de la eficacia de la ayuda, sobre sus propias prácticas y sus propios discursos para favorecer la eficacia de su propio trabajo de promoción del desarrollo a través de la incorporación de los principios de apropiación, alineamiento y armonización, sometidos a un ejercicio de revisión e interpretación.

Desde los diferentes procesos de reflexión, seguimiento e incidencia sobre la agenda de la eficacia de la ayuda, las OSC, aún reconociendo los avances y los aportes que encierra la Agenda de París, observan con preocupación la manera en que la agenda de la eficacia de la ayuda aborda cuestiones relevantes para la promoción del desarrollo: el cambio en el modelo de relaciones, el rechazo a las prácticas de condicionalidad y vinculación de la ayuda, la coherencia de la agenda de la ayuda con la agenda más amplia del desarrollo, las cuestiones relacionadas con la gobernanza y la participación de la sociedad civil, o el enfoque de derechos y el enfoque de género, ausentes en la Agenda de París.

A continuación se plasman algunas de las reflexiones llevadas a cabo desde la sociedad civil.

#### 4.1. Punto de partida excesivamente optimista

El PAA parte del reconocimiento de los progresos alcanzados en la lucha contra la pobreza, destacando que en 15 años el porcentaje de población mundial viviendo por debajo del umbral de la pobreza extrema era del 40%; porcentaje que en la actualidad se ha reducido al 25%. A pesar de ello, como se reconoce

<sup>16</sup> Herfkens, E., Bains, M., Andrieux, V., Touza, P., y Chinchetru, L., (2008), *Mejor ayuda. Una condición necesaria para el desarrollo*, Campaña del Milenio de Naciones Unidas – Coordinadora de ONGD-España, p.49.

<sup>17</sup> Véase [www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org).

en el mismo apartado del PAA, todavía hay 1.400 millones de personas en el mundo que siguen viviendo en la pobreza extrema, según cifras del Banco Mundial del año 2005.

Este diagnóstico caracterizado por su optimismo contrasta poderosamente con un análisis de la realidad. Contrasta con un escenario global de crisis alimentaria y de crisis económica y financiera que ha puesto al descubierto, una vez más, el orden de prioridades de la comunidad internacional, mucho más ágil, comprometida y capaz de movilizar recursos para el rescate económico y financiero de las economías de los países del Norte, que para erradicar la pobreza y promover el desarrollo de los países del Sur.

En cuanto al ritmo de aplicación de los compromisos establecidos en la Declaración de París, el PAA es más realista y refleja un ejercicio de autocrítica provocado por los resultados que arroja la última encuesta de seguimiento de la Declaración. El PAA afirma, en su sexto apartado, que “los datos empíricos muestran que estamos progresando, pero no lo suficiente [...]. El ritmo de progreso es demasiado lento. Sin mayores reformas y una acción más rápida, no cumpliremos con nuestros compromisos y metas para 2010 en relación con la mejora de la calidad de la ayuda”.

#### 4.2. Mercado reduccionismo en el enfoque de la Agenda de París

La Agenda de París constituye un intento de racionalización de la ayuda para dotarla de mayor eficacia. En este sentido, aporta avances en los métodos y los procedimientos del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. La Agenda de París en este intento responde, sin embargo, a una perspectiva excesivamente técnica, desvinculada de otras dimensiones necesarias para favorecer el desarrollo de los países del Sur. Se produce, por lo tanto, un reduccionismo en el enfoque que supone un paso atrás con respecto a la agenda planteada con los ODM, en la que se reconocía que el desarrollo es un proceso político y que, por lo tanto, debe ser abordado desde un punto de vista político.

En este sentido, como se afirmó anteriormente, la Agenda de París responde a una visión estatocéntrica y técnica del desarrollo. Minimizar la naturaleza política de los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda, como puede suceder en la aplicación de la Declaración de París, supone el riesgo de reducir las relaciones e instrumentos del sistema de ayuda a decisiones técnicas desprovistas de contenido político.

Es necesario, por ello, reivindicar la naturaleza política de los procesos de desarrollo y la importancia de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil para el logro de la gobernanza democrática y el desarrollo de instituciones sólidas.

A pesar del reduccionismo existente en la Agenda de París, es justo reconocer que el Programa de Acción de Accra trata de avanzar en la vinculación de la Agenda de París con la agenda más amplia de la eficacia de la ayuda, en la que los ODM constituyen una de las bases fundamentales. En este sentido, el Programa de Acción de Accra afirma que “la eficacia de la ayuda forma parte del programa más amplio del financiamiento para el desarrollo. Para lograr resultados en términos de desarrollo y alcanzar los ODM debemos cumplir nuestros compromisos relativos a la calidad y los volúmenes de ayuda”. Se produce así un reconocimiento expreso de esta vinculación, lo que constituye un avance. No se visualiza, sin embargo, a través de qué medios y compromisos concretos la Agenda de París puede contribuir directamente al cumplimiento de los ODM, ya que no se proponen mecanismos concretos para favorecer esta vinculación.

La cooperación para el desarrollo no será efectiva, y no significará una contribución al desarrollo, si no se acompaña de la transformación del resto de políticas de los países del Norte y del Sur que afectan al desarrollo de los países del Sur. La coherencia de políticas es, por lo tanto, una dimensión fundamental de la cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, el objetivo 8 de los ODM parte del reconocimiento de la coherencia de políticas en el Norte y en el Sur como una condición necesaria para la promoción del desarrollo.

La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra recogen, así pues, una visión limitada del desarrollo. Si bien es cierto que en Accra se plasma una ampliación en el enfoque y en la concepción del desarrollo —se introduce la perspectiva de género y la defensa de los derechos humanos— se produce, como ya se ha indicado, un cierto retroceso con respecto al enfoque presente en los ODM, al no abordarse la coherencia de políticas de manera operativa, que debería estar vinculada al principio de alineamiento.

La coherencia de políticas debe ser incluida en la agenda de la eficacia de la ayuda. La sociedad civil, plenamente consciente de la dimensión global del desarrollo y de los riesgos de circunscribir la agenda al marco del sistema de la ayuda, prefiere hablar, por ello, de eficacia del desarrollo. Este lenguaje responde a una concepción más compleja del desarrollo y del sistema de cooperación internacional como una pieza más, y no la más relevante, para la promoción del desarrollo. De hecho, la ayuda, aunque es esencial, “solo es una parte de la solución. Debe ir acompañada de medios de cancelación de deuda, cambios en las reglas del comercio internacional y políticas coherentes con el objetivo de desarrollo en materia de seguridad, migraciones, energía e inversiones”<sup>18</sup>.

Los ODM suponen, como ya se ha indicado, el reconocimiento de la pobreza como un problema político global —y por lo tanto su solución como una responsabilidad política conjunta— que implica tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, y que afecta a todo un conjunto de políticas, entre ellas la política de ayuda. La Agenda de París, por su parte, obvia la coherencia de políticas, lo que implica un notable reduccionismo en su enfoque y un importante retroceso respecto a los ODM y a los acuerdos sobre desarrollo que dichos objetivos aglutinan.

El reducido enfoque presente en la Agenda de París se plasma, por último, en la ausencia de reflexiones —y por lo tanto de propuestas— acerca de las restricciones del sistema de ayuda que tienen que ver con su propia naturaleza y configuración. En el apartado del presente documento que describe los cambios en la arquitectura de la ayuda, se afirmó que el sistema de ayuda es un sistema descentralizado, arbitrario y discrecional, carente de mecanismos de control y regulación y con un carácter voluntario, especialmente para los donantes.

Estos rasgos del sistema de ayuda, que definen su naturaleza, son fuente de numerosas restricciones para la eficacia de la ayuda. La Agenda de París pretende racionalizar las prácticas y las relaciones del sistema de ayuda, pero no incide en la transformación de la estructura del propio sistema. La Agenda, así pues, puede contemplarse como un medio para favorecer la eficacia de la ayuda —o como un medio para

<sup>18</sup> Herfkens, E., Bains, M., Andrieux, V., Touza, P., y Chinchetru, L., (2008), *Mejor ayuda. Una condición necesaria para el desarrollo*, Campaña del Milenio de Naciones Unidas – Coordinadora de ONGD-España, p.38.

minimizar su ineficacia en una visión quizá más realista—, pero no como un proceso de reestructuración del sistema de ayuda que derive en una transformación de su propia configuración.

Como se ha reclamado desde distintos foros, el CAD de la OCDE no es el marco más adecuado, en cualquier caso, para acometer un proceso de transformación del sistema de ayuda que rompa con su carácter asimétrico. Existe un creciente consenso al identificar a las Naciones Unidas como el espacio adecuado para abordar un ejercicio de esta naturaleza.

### *Enfoque de género*

La Agenda de París supone un retroceso en la incorporación del enfoque de género a la agenda de la eficacia de la ayuda, algo que había sido reconocido y situado, aunque con dificultades, en la agenda de desarrollo a través de los ODM. La Declaración de París no aborda la igualdad de género ni en su diagnóstico, ni en sus principios, ni en sus compromisos.

En el Programa de Acción de Accra se produce una apertura en el enfoque, al afirmar que “la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente”<sup>19</sup>.

Si bien es cierto que en Accra se produce un avance al reconocer a la igualdad de género como condición necesaria para impulsar el desarrollo a través de una mayor eficacia de las políticas de ayuda, también lo es que esto no se materializa en ningún compromiso concreto. Como ha sido apuntado en varias ocasiones desde la sociedad civil, y en particular desde la Coordinadora, el Programa de Acción de Accra no identifica programas de trabajo que den respuesta a los compromisos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, ni define indicadores que permitan evaluar los avances realizados, por lo que los avances recogidos en el Programa de Acción de Accra no trascienden el ámbito discursivo.

#### **4.3. Reduccionismo desde el punto de vista de los actores: deficiencias en materia de alineamiento y apropiación democrática**

La Declaración de París responde, como se ha indicado en varias ocasiones, a una concepción claramente “estatocéntrica” de las relaciones internacionales, de los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda, en la que no se reflejan las transformaciones que el mundo ha experimentado en los últimos años.

En Accra se produce una rectificación en esta concepción a través de un enfoque más abierto y del reconocimiento y la inclusión de los gobiernos no centrales, la sociedad civil y el sector privado como actores con voz propia en los procesos de desarrollo. Como resultado, se refleja de manera más fiel la compleja naturaleza de las relaciones internacionales, en las que los Estados no actúan solos. Los avances, sin embargo, son limitados y la Agenda de París continúa otorgando un limitado papel tanto a los gobiernos no centrales como a los actores de la sociedad civil.

---

<sup>19</sup> Programa de Acción de Accra, art.,3.

La apropiación y el alineamiento son dos de los principios básicos de la Agenda de París, y ambos han sido reivindicaciones históricas por parte de numerosas voces tanto del Sur como del Norte, y especialmente provenientes de la sociedad civil. Apropiación y alineamiento son requisitos indispensables para dotar de verdadera legitimidad al sistema de ayuda, ya que favorecen su democratización, constituyen un vehículo para superar las relaciones asimétricas y, del mismo modo, son condiciones necesarias para desvincular la política de ayuda de otro tipo de intereses de los donantes. La pregunta que surge, tras un análisis de la Agenda de París es: ¿es posible un verdadero ejercicio de apropiación y alineamiento sin la plena participación de la sociedad civil?

Los principios de apropiación y alineamiento, tal y como son concebidos en la Agenda de París, así como los compromisos de ellos emanados, relegan a la sociedad civil a un papel secundario. No garantizan la apropiación democrática ya que para que ésta exista es imprescindible la participación de la sociedad civil del Norte y del Sur en los procesos de desarrollo —y por lo tanto en el sistema de ayuda—.

El principio de apropiación, contemplado de manera restrictiva como puede desprenderse de una rígida aplicación de la Agenda de París, constituye, de hecho, un riesgo para la apropiación democrática y la participación de la sociedad civil, en la medida en que puede ser instrumentalizado para lograr un mayor control de la sociedad civil.

Por ello, las OSC han comprendido la importancia de desarrollar un trabajo de incidencia sobre el proceso de construcción de la Agenda de París, para que supere la visión restrictiva que actualmente existe del principio de apropiación, a favor de un principio de apropiación más democrático, que garantice la participación de los actores locales y de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil es altamente relevante para garantizar la apropiación democrática. Las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, desarrollan un papel de representación de los distintos colectivos de la sociedad civil, tratando así de garantizar la defensa y la inclusión de los intereses de los colectivos más desfavorecidos en los procesos de desarrollo, a través de su participación en la elaboración de las estrategias de desarrollo en el Sur y en el diseño de políticas de ayuda en el Norte.

En el Sur, las organizaciones de la sociedad civil desarrollan un doble papel: por un lado, su cercanía y vinculación con los colectivos excluidos de los procesos de desarrollo y su profundo conocimiento de su realidad las convierte en un canal alternativo y eficaz de representación y defensa de sus reivindicaciones y demandas. Por otro lado, las organizaciones del Sur y del Norte, en tanto que dotadas de una cierta estructura y capacidad organizativa y altos niveles de representatividad, poseen capacidad de diálogo, negociación e influencia para representar a la sociedad civil —y en especial a los colectivos excluidos— en el debate político sobre el desarrollo y las políticas de ayuda.

Es importante aclarar que los legítimos representantes de la sociedad civil son los Estados. El papel de las OSC no es, y no debería ser, el de sustituir a los Estados en las funciones de representación, en la garantía de derechos ni en la cobertura de servicios. Los Estados, sin embargo, frente a lo que parece desprenderse de la Declaración de París, no siempre cumplen con sus responsabilidades de atención al conjunto de la ciudadanía. El papel de las OSC es, precisamente, vigilar, controlar y reclamar el cumplimiento de los Estados con sus obligaciones hacia los colectivos más desfavorecidos y excluidos de los procesos de desarrollo.

En el Norte, además, las OSC son la expresión de la solidaridad de amplios sectores de la sociedad civil y, con ello, un vehículo para canalizar el esfuerzo, compromiso y solidaridad internacional de la sociedad que apoya a estas organizaciones. Las OSC en el Norte tratan de garantizar, a través de su labor de incidencia y su participación en el diseño de políticas de desarrollo, que la ayuda de los donantes responda, entre otros principios, al cumplimiento con los compromisos de apropiación y alineamiento.

La Agenda de París no se ha constituido, al menos en la medida que sería deseable, en un marco para favorecer la participación de las OSC en la elaboración de las estrategias de desarrollo, en el diseño de políticas de cooperación, en la gestión del sistema de ayuda, ni en el seguimiento y la evaluación de los programas de desarrollo. Por ello, ante la pregunta planteada anteriormente, la respuesta que se desprende de la interpretación aquí reflejada es que la Agenda de París no garantiza —en la medida que no incorpora plenamente en sus procedimientos a la sociedad civil— los principios de alineamiento y apropiación democrática. Es necesario, por todo ello, el logro de un mayor reconocimiento de la sociedad civil, de manera que ocupe un lugar central en la agenda política del desarrollo, así como en la construcción del sistema de ayuda.

Otro aspecto importante presente en la Declaración de París y vinculado con los principios de alineamiento y apropiación es la reducción de la vinculación y la condicionalidad de la ayuda. Los países socios, las OSC y algunos países donantes perciben de manera muy positiva esta iniciativa. Algunos donantes, empero, continúan presentando resistencias que impiden a la eficacia de la ayuda avanzar en esta dirección.

Como consecuencia, a diferencia de otros aspectos de la Declaración de París, la desvinculación de la ayuda es un compromiso excesivamente tenue, lo que obliga a mantener cierto escepticismo. De hecho, como han puesto de manifiesto las OSC, no se establece en la Agenda de París ningún compromiso, ni temporal ni en relación al porcentaje de ayuda ligada, para lograr un avance en la desvinculación de la ayuda, con lo que finalmente esta cuestión queda limitada a un ejercicio de voluntad por parte de los donantes.

En cuanto a la condicionalidad, a pesar de los escasos avances impulsados por la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra introduce tímidas mejoras. Concretamente, propone la elaboración “de un conjunto limitado de condiciones mutuamente pactadas sobre la base de las estrategias nacionales de desarrollo”. Si bien es cierto que no supone la eliminación de la condicionalidad ni propone ningún plan concreto de reducción de condicionalidades, sí constituye un avance en términos de transparencia y de rendición de cuentas sobre la existencia de condicionalidad.

#### 4.4. La armonización: una responsabilidad de todos

El diagnóstico inicial que da origen a la Declaración de París identifica a la fragmentación de las iniciativas de los donantes, así como a los heterogéneos ritmos y procedimientos administrativos de cada uno de ellos, como una importante fuente de ineficacia de la ayuda. Por ello, junto a la apropiación y el alineamiento, la armonización es otro de los principios fundamentales de la Agenda de París.

En páginas anteriores se hizo referencia a la creciente fragmentación de la ayuda, caracterizada por un elevado número de actores, una notable heterogeneidad en los procedimientos, un creciente volumen de iniciativas, un descenso en el promedio de los recursos destinados a cada una de las iniciativas y, como resultado, unos costes administrativos en aumento para los países socios, con la socavación que ello supone en términos de capacidades y fortalecimiento institucional.

La proliferación de actores en el sistema de ayuda es el reflejo de las transformaciones globales y de la compleja y cada vez más heterogénea naturaleza de las relaciones internacionales y la vinculación de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil por las relaciones de justicia Norte – Sur y la solidaridad internacional.

Las consecuencias de la incorporación de actores no pueden ser valoradas exclusivamente en términos de fragmentación de la ayuda. Por el contrario, realizan aportaciones relevantes, como la incorporación de lo local o el empoderamiento de la sociedad civil en las políticas de ayuda y los procesos de desarrollo. La fragmentación de la ayuda, empero, existe y se ha visto intensificada con la creciente participación de nuevos actores en el sistema de ayuda, entre los que destacan las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales.

Es necesario, por lo tanto, reflexionar sobre los efectos negativos que, en términos de fragmentación, genera la participación de las OSC y corregir, en la medida de lo posible, las deficiencias. Ello, sin embargo, no debe agotar todo el debate de la participación de las OSC en el sistema de ayuda, perdiendo de vista el resto de aspectos positivos que comporta su participación en la eficacia del desarrollo: movilización de la sociedad civil, participación ciudadana, mayor capacidad de control y exigencia de rendición de cuentas por parte de los donantes y los socios hacia la sociedad civil tanto del Norte como del Sur.

Del mismo modo, reconociendo la necesidad de superar las restricciones relativas a la fragmentación de la ayuda generada por las OSC, este problema, el de la fragmentación es, como pone de manifiesto la Declaración de París, mucho más amplio y afecta de igual manera a los actores bilaterales. Estos, además de reproducir la misma lógica de fragmentación a través de muchas de sus prácticas de cooperación directa, favorecen en numerosas ocasiones en sus relaciones con las OSC la fragmentación a través de marcos de financiación altamente atomizados. La fragmentación es, por lo tanto, un problema de todos y la armonización, por ende, una responsabilidad común.

La agenda de la eficacia de la ayuda tiene ante sí el reto de favorecer la armonización sin que ello actúe en detrimento del papel de las OSC en el sistema de ayuda y en los procesos de desarrollo. La resolución de manera exitosa de este reto pasa, asimismo, por una concepción más amplia de los principios de apropiación y alineamiento, concepción vinculada con una mayor participación de la sociedad civil que la reflejada en la Declaración de París.

De esta manera, a través de la participación de la sociedad civil tanto en el diálogo de políticas de desarrollo como en el de políticas de ayuda, se podrá impulsar una agenda de la eficacia de la ayuda que permita articular los necesarios esfuerzos de coordinación, sin que ello suponga una puesta en peligro de la apropiación democrática.

En la búsqueda de este equilibrio es necesario dimensionar el debate sobre la armonización, ya que no hacerlo supone el riesgo de, en aras de la armonización, excluir a actores relevantes en la construcción de las relaciones de ayuda y de los propios procesos de desarrollo.

Por esta razón, las OSC reconocen que deben involucrarse en este debate y asumir su parte de responsabilidad en los problemas de fragmentación de la ayuda. En esta línea, cada vez son más las voces y las iniciativas que, desde la sociedad civil, están impulsando un proceso de reflexión —y de acción— para favorecer la democratización de la agenda de la eficacia de la ayuda y desarrollar mayores esfuerzos en materia de armonización.

#### 4.5. El papel de las OSC en la agenda de la eficacia de la ayuda

En la introducción de este documento se afirmó que la presente iniciativa pretende ser una reflexión sobre la agenda de la eficacia de la ayuda. Este proceso se sitúa en un marco más general que implica al conjunto de la sociedad civil y de las OSC con respecto a la agenda de desarrollo y que se orienta en varias direcciones.

Se trata de un ejercicio de reflexión sobre la agenda de la eficacia de la ayuda, especialmente centrado en la Agenda de París y los principios de apropiación, alineamiento y armonización que esta Agenda propone. Este ejercicio, que ha sido abordado en las páginas precedentes, responde a un doble objetivo: por un lado, conocer y revisar la agenda de la eficacia de la ayuda para analizar el papel que ocupa la sociedad civil tanto en la construcción del proceso París – Accra, como en el contenido de la Agenda resultante de dicho proceso. Y por otro lado, llevar a cabo una labor de incidencia en la agenda de la eficacia de la ayuda a través de la incorporación de la sociedad civil tanto al proceso como a los resultados. Este ejercicio de reflexión ha sido abordado en las páginas precedentes. No obstante, a continuación se desarrolla una breve síntesis de la participación y el papel de la sociedad civil y sus organizaciones en la Agenda de París.

La participación de la sociedad desde la firma de la Declaración de París hasta la del PAA ha sido altamente desigual. La Declaración de París fue un acuerdo impulsado en el marco del CAD de la OCDE con la participación de numerosos gobiernos de países donantes y socios, y en el que la sociedad civil tuvo una representación insuficiente y poco representativa a través de la presencia en el mismo de 14 OSC. La Declaración de París es por lo tanto de un documento, en parte como consecuencia de esta ausencia de participación, que obvia el papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo y en el sistema de ayuda.

Desde la firma de la Declaración de París en marzo de 2005 hasta el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Accra en septiembre de 2008, se ha producido una creciente incorporación de actores de la sociedad civil al proceso. A lo largo de este período han sido diversas las iniciativas originadas desde la sociedad civil —Grupo de Dirección Internacional, Grupo Consultivo sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, CONCORD, WIDE, etc.— que han tratado de incidir en la Agenda de París para lograr un mayor reconocimiento de la sociedad civil tanto en la construcción como en los contenidos de la Agenda.

Como resultado de este trabajo de incidencia llevado a cabo desde distintos ámbitos de la sociedad civil, el PAA fue más participativo y la presencia de la sociedad se amplió a más de 70 OSC. Asimismo, previamente al Foro de Alto Nivel, se celebró un foro paralelo de la sociedad civil con el objetivo de consensuar posturas y planteamientos de cara al PAA.

La creciente participación de la sociedad civil se ve reflejada también en los resultados del proceso. La Declaración de París, y más concretamente la referencia a los principios de apropiación, alineamiento y armonización, sitúa en un plano secundario a la sociedad civil en el sistema de ayuda. Los principios de apropiación y alineamiento son altamente restrictivos. Se trata de principios que gravitan en torno a la existencia de estrategias nacionales de desarrollo de los países socios, de la identificación de prioridades nacionales y del refuerzo de los sistemas nacionales. El papel de la sociedad civil en estos procesos, sin embargo, no queda definido. Se encuentra desplazado, por el contrario, a una posición marginal con lo que apropiación y alineamiento, tal y como se plantean en la Declaración de París, no responden a una concepción democrática. El carácter democrático de dichos principios pasa, necesariamente, por el fortalecimiento del papel de la sociedad civil —así como de otros actores subestatales y no estatales— en la definición de las estrategias nacionales de desarrollo y en la identificación de prioridades.

El principio de armonización planteado en la Declaración de París sí hace referencia a las acciones de la sociedad civil. Este hecho implica un reconocimiento de las OSC como actores dentro del sistema de ayuda mayor que el contemplado en otros principios, y supone un gran reto para abordar procesos de coordinación y complementariedad.

Es necesario, sin embargo, que el reconocimiento del papel de las OSC entre los distintos principios de la Declaración de París sea equilibrado ya que, de lo contrario, un excesivo énfasis en los procesos de armonización puede restar valor añadido a la especificidad y democratización del sistema de ayuda que pueden aportar las OSC si no se acompaña de un reconocimiento de los principios de alineamiento y apropiación democrática.

La incorporación de actores de la sociedad civil a lo largo del camino desde París hasta Accra tiene consecuencias notables en el PAA en cuanto al papel de la sociedad civil en la Agenda de París. El PAA significa una apertura tanto en el lenguaje como en el enfoque de la Agenda de París al reconocer la importancia de la participación de nuevos actores, entre ellos la sociedad civil, a los procesos de ayuda y, por ende, a los procesos de desarrollo. Esta ampliación se ejemplifica, asimismo, en la incorporación de nuevas dimensiones en las políticas de ayuda —con respecto a la Declaración de París—: la equidad de género y la protección de los derechos humanos.

La principal limitación de los avances registrados en Accra es que el PAA no supone un cambio en la Agenda de París: no se produce ni una transformación ni una incorporación de nuevos indicadores y metas. Por este motivo, los avances registrados corren el riesgo de no materializarse en acciones concretas y de que el creciente reconocimiento de la sociedad civil en el documento dependa, en último término, de un ejercicio de voluntarismo de los países donantes y socios.

El papel de las OSC en la agenda de la eficacia de la ayuda es fundamental. Por ello es necesario que un proceso tan relevante para esta agenda como la Agenda de París reconozca y fortalezca el papel de las OSC. El presente ejercicio de reflexión cobra, en este contexto, un claro sentido. Trata de aportar elementos para el debate con el objetivo de favorecer el reconocimiento de la sociedad civil en el sistema

de ayuda y en la agenda internacional de desarrollo y trata, con ello, de imprimir un carácter más democrático a dicho sistema.

Tras esta revisión de la Agenda de París la presente iniciativa pretende también reflexionar sobre cómo la Agenda de París afecta a las OSC, y concretamente a las ONGD en tanto que actores que se encuentran dentro de esta agenda y actúan en el marco de la cooperación española, siendo el Estado español uno de los firmantes de la Declaración de París. Este segundo ejercicio de análisis orientado hacia el interior de las ONGD se desarrolla en las páginas siguientes.

## Parte II: Apropiación, alineamiento y armonización en las ONGD

La reflexión desarrollada hasta ahora obedece a un análisis crítico de la Agenda de París, tanto de su contenido como del modo en que ha sido elaborada. Este análisis exige una cierta distancia del proceso.

Las OSC —y en concreto las ONGD de la Coordinadora—, en tanto que actores de la sociedad civil, conocedoras del sistema de ayuda, aunque sin plena participación en el proceso, y en cumplimiento de su labor de vigilancia y observación de los procesos de ayuda, se encuentran en una situación adecuada para llevar a cabo este ejercicio de análisis desde una posición externa a la Agenda de París.

Ahora bien, las ONGD, precisamente por ser aquello que reclaman ser —actores con participación y voz en el sistema de ayuda y en la agenda de desarrollo— también se encuentran dentro de la Agenda de París. En otras palabras, de la agenda de la eficacia de la ayuda en términos generales, y más concretamente de la Agenda de París, se desprenden importantes desafíos para los distintos actores del sistema y también, por lo tanto, para las ONGD. Este proceso de reflexión realizado por las ONGD es una manera de dar respuesta a estos desafíos.

Los retos relacionados con la vigilancia, el seguimiento y la incidencia en el proceso ya han sido tratados. Otros retos, vinculados con la eficacia del trabajo de las organizaciones y con el cumplimiento de los principios de apropiación, alineamiento y armonización, se abordan a continuación.

Dar respuesta a los desafíos emanados de la Agenda de París en relación con los principios de apropiación, alineamiento y armonización no significa asumir dichos principios de manera acrítica y tratar de aplicarlos en el trabajo de cada una de las ONGD. Significa, por el contrario, hacer una reinterpretación de estos principios —a partir del ejercicio de reflexión aquí reflejado y del análisis del discurso y las prácticas tanto colectivas como individuales de las ONGD— para analizar en qué medida las ONGD los incorporan en su actividad y favorecer un trabajo más alineado con las prioridades de los socios, con mayores niveles de apropiación y un elevado grado de armonización.

Las ONGD acumulan un importante bagaje y experiencia en torno a los principios de apropiación, alineamiento y armonización. El tipo de prácticas y relaciones que implica el cumplimiento con estos principios han sido reivindicadas por ellas a los distintos actores del sistema internacional de ayuda. Este trabajo de incidencia se ha dirigido, fundamentalmente, hacia el Gobierno español, los gobiernos descentralizados —con un papel cada vez más importante dentro del sistema español de ayuda—, y los gobiernos de los países socios. Algunas de las iniciativas más importantes en este sentido han sido el impulso del Pacto de Estado contra la pobreza y los pactos autonómicos y municipales contra la pobreza, y el proceso de participación en la elaboración del III Plan Director de la Cooperación Española.

En definitiva, las ONGD a través de su trabajo de cooperación para el desarrollo tratan de poner en práctica los principios de apropiación, alineamiento y armonización. Estos principios, sin embargo, no han sido sistematizados ni operacionalizados de manera diferenciada. No obstante, se encuentran en los discursos y las prácticas de las ONGD.

## 5. El Código de Conducta de las ONGD de la Coordinadora de ONGD-España

El Código de Conducta, adoptado por las ONGD de la Coordinadora en 1998, revisado en 2005 y adaptado en 2008 es un documento elaborado de manera consensuada que establece principios, valores y conductas para las ONGD. Concretamente, el Código de Conducta define la identidad de las ONGD, identifica sus ámbitos de trabajo, establece criterios generales de relación de las ONGD entre sí y con otros actores, define los criterios generales de organización de las ONGD, y establece pautas de comunicación, de publicidad y acerca del uso de imágenes por parte de las ONGD.

A través del Código de Conducta, asimismo, las ONGD contraen una serie de compromisos acerca de la difusión, la aplicación y el cumplimiento del Código.

La última revisión realizada del Código de Conducta ha supuesto la introducción de una herramienta de autoevaluación que permite valorar el grado de adecuación de las ONGD a las pautas y prácticas establecidas en el Código y favorecer el aprendizaje en el interior de las organizaciones a través de su propia experiencia.

Esta herramienta constituye un impulso en términos de cohesión y coherencia del conjunto de ONGD. De la misma manera, desde el punto de vista individual el Código de Conducta es también un valioso instrumento al constituirse en una referencia para el desempeño de las ONGD, tanto en relación a su desarrollo organizativo, como a su acción a favor de la promoción del desarrollo de los países del Sur.

En relación con los principios de apropiación, alineamiento y armonización las aportaciones del Código de Conducta son especialmente significativas. El documento constituye un importante esfuerzo de reflexión ya que, aunque utiliza otra terminología, pone de manifiesto la responsabilidad de las ONGD en ámbitos de actuación enmarcados en los principios de apropiación, alineamiento y armonización, principios presentes continuamente en el documento de manera transversal.

Así pues, a través del Código de Conducta las ONGD de la Coordinadora han adquirido el compromiso de adoptar una serie de prácticas concretas favorecedoras de la apropiación, el alineamiento y la

armonización. En el siguiente cuadro se reflejan algunos de los fragmentos del Código de Conducta vinculados con los principios de apropiación, alineamiento y armonización:

### Apropiación

“Las ONGD practican la cooperación con los pueblos del Sur, entendiendo que ésta es un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos, que pretende fomentar el desarrollo y lograr la erradicación de la pobreza” (CdC,1.2) “Por ello, establecen relaciones de asociación (partenariado) que no promueven el paternalismo o la imposición de criterios desde el Norte. La asociación se lleva a cabo desde los principios de compromiso mutuo, corresponsabilidad e igualdad” (CdC,3.1)

“La relación de asociación no se limitará exclusivamente al ámbito de proyectos, sino que tenderá a incorporar la reflexión y el análisis conjunto, el intercambio de experiencias, el establecimiento de estrategias conjuntas o el desarrollo de campañas de sensibilización y denuncia tanto en el Norte como en el Sur” (CdC,3.1)

En los programas y proyectos “las ONGD trabajarán a partir de iniciativas que surjan de la propia población beneficiaria, construyendo un desarrollo a escala humana” (CdC,3.1)

El Código de Conducta afirma que “las ONGD tenderá a no ser ejecutoras directas de los programas, sino a trabajar siempre con organizaciones locales, salvo en casos muy concretos y justificados por la inexistencia de estas, la complejidad o la urgencia de los mismos (CdC, 3.1)

Las actuaciones de las ONGD “deben fomentar la construcción de tejido social local y en ningún caso provocarán un deterioro del mismo, por lo que siempre deben vigilar que no se produzcan efectos secundarios en este sentido” (CdC, 3.1)

### Alineamiento

“Las ONGD practican la cooperación con los pueblos del Sur, entendiendo que esta es un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos, que pretende fomentar el desarrollo y lograr la erradicación de la pobreza” (CdC,1.2)

“Las ONGD también otorgan una gran importancia a otros tres aspectos que conforman decisivamente su pensamiento y acción: la igualdad de género, el respeto al medio ambiente y la promoción de los derechos humanos” (CdC,1.2)

“Las ONGD deben tener por objetivo, entre otros, crear las condiciones para que las mujeres, como miembros de la comunidad, participen en la toma de decisiones. Así como promover su incorporación activa en todos los programas de desarrollo y ayuda humanitaria para asegurar el acceso y control equitativo a los recursos y los beneficios de los mismos” (CdC,1.2)

“Las ONGD promueven un tipo de desarrollo respetuoso con el medio ambiente. Sus acciones no deben

afectar negativamente al medio ambiente y promueven la conservación del entorno natural y el uso sostenible de los recursos” (CdC, 1.2)

“A través de sus acciones las ONGD promueven el respeto a los derechos humanos entendidos como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo” (CdC,1.2)

“Las ONGD tienen siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de los destinatarios finales, priorizando a los colectivos más vulnerables a las desigualdades, en el marco de la realidad social, económica y cultural de los mismos” (Principio de responsabilidad y buena gestión, Herramienta de autoevaluación del Código de Conducta)

### Armonización

Las ONGD para alcanzar sus “objetivos, procurarán trabajar de modo coordinado y con espíritu de colaboración con otras ONGD, evitando el trabajo aislado, la competitividad entre ellas y la duplicidad de tareas” (CdC, 3.2)

“La coordinación del trabajo de las ONGD debe tener las siguientes características”:

- “Facilitar la comunicación entre las organizaciones e informar sobre los temas comunes de interés para las mismas”
- “Favorecer actuaciones conjuntas entre las organizaciones”

“Para la buena realización de estos objetivos, las ONGD se comprometen a participar activamente en todas las estructuras de coordinación de las que forman parte” (CdC,3.2)

Las referencias, alusiones y compromisos vinculados con los principios de apropiación, alineamiento y armonización reflejados en el Código de Conducta no agotan los retos y desafíos de las ONGD en relación con los tres principios, pero constituyen una base importante y son un fiel reflejo de la responsabilidad que para las ONGD comporta la incorporación de dichos principios, ampliamente presentes en su principal documento de referencia, el Código de Conducta.

El hecho de que exista un compromiso formal a través del Código de Conducta y de su incorporación a los documentos de planificación no garantiza necesariamente su puesta en práctica y su cumplimiento en todos los casos, pero constituye un firme paso adelante. Además, el compromiso de aplicación del Código, que ha llevado a impulsar una Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la Coordinadora formada por expertos internos y externos, es una garantía para su cumplimiento. No obstante, existen restricciones externas generadas por el marco estructural en el que actúan las ONGD, así como restricciones internas —las respuestas de las ONGD al marco estructural— que obstaculiza la puesta en práctica de los principios de apropiación, alineamiento y armonización. En las siguientes páginas se analiza el estado de cada uno de estos principios en la acción de las ONGD.

## 6. Las ONGD de la Coordinadora ante la Declaración de París: consideraciones generales

Las ONGD constituyen un colectivo importante dentro del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. Por regla general, las organizaciones desempeñan un doble papel como actores que, por un lado, prestan servicios, fortalecen las capacidades de sus socios a través de sus acciones de cooperación internacional y promueven el desarrollo del tejido asociativo en los países en los que trabajan y, por otro, tratan de influir en el propio sistema de ayuda y en la agenda de desarrollo —así como en otras políticas que afectan al desarrollo de los países del Sur— a través de acciones de incidencia política o de movilización social y educación para el desarrollo.

Como reflejo del doble papel de las ONGD en el sistema de ayuda, las organizaciones gestionan en la actualidad un importante volumen de AOD española<sup>20</sup> y ejercen influencia, colectivamente, en la definición de las políticas de ayuda. Esto hace de las ONGD y de la Coordinadora en sí misma actores integrantes de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo española.

La Declaración de París es una agenda gubernamental que afecta a todos los partícipes de este sistema y, en relación a las ONGD, la agenda impulsada por la Declaración de París supone riesgos y oportunidades. Uno de los posibles riesgos es el desplazamiento de la gestión del porcentaje de AOD en tanto que la Declaración de París prioriza los sistemas nacionales y las instituciones del Estado como los canales de diálogo entre donantes y socios. Este hecho hace necesaria una revisión del papel de las ONGD en la búsqueda de un equilibrio entre la doble función a la que se aludía anteriormente: las ONGD como prestadoras de servicios y como actores de incidencia política y movilización social.

En este sentido, hay que observar las transformaciones impulsadas por la Declaración de París como una oportunidad para llevar a cabo un proceso de reflexión y redefinición del propio papel, que favorezca la labor de transformación política y social de las ONGD a través de un mayor peso del diálogo político y de las acciones de incidencia política, camino en el que se encuentra un creciente número de ONGD.

Este proceso de redefinición de las funciones hace que las ONGD se planteen su papel como agentes de prestación de servicios, ámbito en el que las organizaciones de la Coordinadora tienen un relevante bagaje de conocimiento y experiencia, y en el que reside una parte importante del valor añadido que aportan a través de su participación en el sistema de ayuda.

Por lo tanto, es necesario buscar un equilibrio entre las distintas dimensiones en las que intervienen las ONGD y encontrar una lógica integradora y de retroalimentación, de manera que las acciones de prestación de servicios y fortalecimiento de las capacidades locales estén orientadas hacia la transformación social y refuercen las acciones de incidencia política y movilización social.

Junto a la posible pérdida de espacios de gestión generada por la visión estatocéntrica y la apuesta por los sistemas nacionales, la Declaración de París y el posterior proceso en torno al PAA puede suponer también, paradójicamente, una pérdida de espacios en el ámbito de la incidencia política. Si se asume que ha habido participación de las OSC en el proceso desarrollado desde París hasta Accra cuando la incorporación de la sociedad civil al proceso fue muy tardía y la agenda ya estaba diseñada, se estará

<sup>20</sup> Las ONGD españolas gestionaron en 2007 el 14,88% de la AOD total neta; DGPOLDE, (2008), *Seguimiento del PACI 2007*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

construyendo una falsa imagen de apropiación de un proceso en el que no han participado plenamente y, al mismo tiempo, se estará perdiendo legitimidad para incidir en la agenda emanada del proceso.

Por lo tanto, es importante también no perder la perspectiva de cuál es el papel de las ONGD en el sistema de ayuda en relación a su labor de control e incidencia política y, a su vez analizar cuál ha sido la participación de las OSC en la construcción de la Agenda de París para poder incidir en un proceso en el que si bien ha habido consulta, realmente no ha habido una verdadera participación por parte de la sociedad civil.

Para minimizar estos riesgos es importante llevar a cabo un ejercicio como el que aquí se ha desarrollado, que supone una interpretación crítica a partir de una lectura propia por parte del colectivo de ONGD de la Coordinadora, y que a la vez aporta una mirada propositiva para salvaguardar el espacio que corresponde a las ONGD dentro del sistema de cooperación internacional y favorecer una mejor y más eficaz respuesta colectiva e individual de las ONGD a las necesidades de sus socios.

## 7. Apropiación democrática: la participación de la sociedad civil

El sistema español de cooperación internacional para el desarrollo —la cooperación de la Administración General del Estado y la cooperación descentralizada— se caracteriza, entre otras cuestiones, por una amplia presencia de las ONGD en las labores de planificación, gestión, seguimiento y control de la AOD. ¿Significa esto que se trata de un sistema con elevados niveles de apropiación democrática?, ¿garantiza esta presencia la apropiación de la ayuda por parte de la sociedad civil en el Norte y en el Sur? La respuesta no es sencilla y, como se verá a continuación, depende de numerosos factores.

### 7.1. Participación en el Norte

#### a. Espacios de participación

Dentro del complejo marco de la cooperación española se han ido constituyendo diferentes espacios formales de participación, habitualmente denominados consejos de cooperación, en los que los distintos actores involucrados en acciones de cooperación internacional —tanto en el ámbito local, como autonómico y estatal— pueden articular sus opiniones, reivindicaciones y demandas con respecto a las políticas públicas de ayuda. En España, además del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo, existen consejos autonómicos y locales de cooperación. Los consejos son, por regla general, órganos consultivos con representación de las ONGD, sindicatos, empresas, expertos independientes y el propio gobierno local, autonómico o central.

Los consejos de cooperación, dada su naturaleza consultiva, no generan decisiones vinculantes a excepción de muy contadas ocasiones en las que existe un compromiso formal por parte del gobierno de asumir los resultados generados en el marco del consejo de cooperación de su circunscripción territorial. El carácter consultivo de los consejos de cooperación supone, así pues, una limitación a la participación de los distintos agentes de cooperación. Sin embargo, constituyen un canal directo a través del que dirigir las demandas de las ONGD hacia los responsables políticos e influir en la toma de decisiones.

Los consejos de cooperación ofrecen un espacio de diálogo entre actores para el intercambio de ideas y opiniones y, con ello, para el aprendizaje mutuo. Estos órganos, además, permiten el control por parte de la ciudadanía hacia el ámbito político y la toma de decisiones. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo de participación que además favorece la transparencia y la rendición de cuentas.

Por todo ello, las ONGD de valoran positivamente la existencia y la creciente creación de los consejos de cooperación, ya que constituyen un mecanismo para favorecer la apropiación democrática.

Sin embargo, la existencia de los consejos de cooperación, si bien la favorece, no garantiza la apropiación democrática de la ayuda, ya que no siempre funcionan de manera óptima y, en ocasiones, desempeñan funciones distintas a las previstas y asignadas en sus estatutos de creación. Los problemas relacionados con el funcionamiento de los consejos de cooperación son varios, pero los más relevantes están en ocasiones motivados por la ausencia de capacidades de sus miembros y por la instrumentalización registrada en estos espacios.

Fundamentalmente, la falta de capacidades tiene lugar en el ámbito local, y es acusada tanto por las administraciones públicas —que no siempre cuentan con capacidades para desarrollar una agenda propia y discutirla en estos espacios—, como por las ONGD. Las organizaciones no siempre cuentan con suficientes recursos humanos y personal formado como para participar de manera activa en los numerosos consejos de cooperación existentes, lo que limita enormemente el debate sobre políticas de desarrollo y la incidencia en la agenda de desarrollo.

Otro de los problemas que limita el funcionamiento de los consejos es la instrumentalización a la que en ocasiones son sometidos estos órganos cuando se utilizan por parte de los gobiernos como mecanismos de información acerca de las políticas y la agenda gubernamental. En estos casos, en los que prima la búsqueda de la difusión del discurso gubernamental sobre la promoción de la participación, se corre el riesgo de reducir los consejos de cooperación a canales de información en un sola dirección —desde el gobierno hacia el resto de actores— limitando así su capacidad de favorecer la construcción participativa de la agenda de la cooperación de una determinada localidad, comunidad autónoma o del propio Estado español.

Las ONGD, en un ejercicio de autocrítica, también reconocen que en ocasiones se produce una cierta instrumentalización de estos espacios por su parte, al ser también concebidos como mecanismos de información sobre el marco de las convocatorias de financiación y los procedimientos administrativos, en detrimento de una concepción como espacios de discusión sobre las políticas de ayuda.

La utilización de los consejos de cooperación como mecanismos de información sobre las convocatorias y los procedimientos se observa de manera especial en el ámbito local donde, en ocasiones, los consejos de cooperación se limitan a una labor de información.

Estas dos cuestiones, la falta de capacidades y la instrumentalización de los consejos de cooperación, limitan la participación en el ámbito local y constituyen, paradójicamente, un obstáculo para alcanzar mayores niveles de apropiación democrática y local, cuando es precisamente en este ámbito donde la participación podría incidir de manera más efectiva en las políticas de ayuda debido a la cercanía y a las estrechas relaciones que a menudo existen entre los gobiernos locales y la sociedad civil.

En definitiva, la proliferación y la consolidación de espacios formales de participación denotan una apertura gubernamental y favorece la apropiación de la ayuda por parte de las ONGD. La creación de espacios de participación puede dar lugar a una limitación de la apropiación, ya que las deficiencias en el funcionamiento de los consejos de cooperación no solo limitan la apropiación democrática, como se afirmó anteriormente, sino que en ocasiones la impiden. Desde un punto de vista formal los consejos de cooperación garantizan el cumplimiento del requisito de la participación —y por lo tanto restan legitimidad a las reivindicaciones por una mayor presencia de la sociedad civil en la definición de las políticas de ayuda—, pero en el fondo, un uso deficiente e instrumental de los consejos supone la reducción de los espacios reales de participación.

#### *b. Participación en el diseño de políticas*

La incidencia en los procesos de planificación y definición de las políticas gubernamentales de ayuda por parte de las ONGD constituye, junto a los espacios formales de participación, un vehículo para lograr una mayor apropiación democrática.

La cooperación española se caracteriza por una gran multiplicidad y heterogeneidad de actores que han desarrollado un amplio y complejo marco institucional y normativo en los últimos años. Muchos de estos actores han elaborado, o se encuentran en proceso de elaboración de sus propios ejercicios de planificación configurando así desde el ámbito local, autonómico y estatal una compleja y desarticulada agenda de cooperación internacional.

La participación e incidencia de las ONGD en estos procesos se articula en los distintos consejos de cooperación. Algunos de los gobiernos que llevan a cabo ciclos de planificación fomentan espacios de participación *ad hoc* para que, en mayor o menor medida, las ONGD se incorporen a este proceso, alimenten el diseño de las planificaciones y se apropien de las políticas de ayuda.

Las ONGD reconocen que, en términos generales, se están produciendo avances. La apertura de estos espacios cada vez es más habitual, se han institucionalizado, y en ocasiones la participación de las organizaciones se ve reflejada en los resultados finales, los documentos de planificación. Existe, sin embargo, una sensación de insatisfacción por parte de las ONGD debido a que estos procesos, en la práctica, responden a ejercicios de consulta más que a una participación efectiva, ya que esta implica un acompañamiento a lo largo de todo el ejercicio de planificación y, por regla general, las ONGD son consultadas en la fase intermedia o final. Esta cuestión es muy relevante, ya que la consulta puede generar una falsa imagen de consenso e inhibir la reivindicación de mayores espacios de participación por parte de las ONGD.

Asimismo, los problemas de participación están relacionados con los procedimientos a través de los que se materializa dicha participación. En la mayoría de los casos las condiciones y los procedimientos que se establecen no son los más adecuados y favorables para las ONGD. Los plazos concedidos para la realización de comentarios a los borradores de los documentos suelen ser muy cortos, lo que impide la reflexión sosegada en el interior de las organizaciones, de la Coordinadora y de las coordinadoras autonómicas. Asimismo, las aportaciones menos relevantes suelen ser acogidas e incorporadas a los documentos finales, pero las que se dirigen al núcleo de las ideas presentes en los borradores suelen ser desatendidas.

*La participación de la Coordinadora en la elaboración del III Plan Director de la Cooperación Española*

La Coordinadora de ONGD-España ha participado activamente en los espacios abiertos en el ciclo de planificación que ha dado lugar a la elaboración del III Plan Director de la Cooperación Española.

Como ocurre habitualmente en estos procesos, el mecanismo de participación no ha sido el más adecuado, debido a las limitaciones de los plazos especialmente en algunos de las fases del proceso, lo que ha exigido enormes esfuerzos y ha dificultado el desarrollo de respuestas acordes a la complejidad de un proceso de planificación tan relevante como el Plan Director de la Cooperación Española.

El documento final, así como los borradores intermedios, ha recogido los comentarios y las propuestas efectuadas desde la Coordinadora y la sensación, desde las ONGD, es de haber participado en un proceso que ha trascendido la consulta, en el que han sido escuchadas y fruto del cual se han obtenido resultados concretos que han reforzado el Plan Director.

El balance general del proceso, a pesar de las dificultades, es positivo. Se ha tratado de un ejercicio de consulta que ha sido abierto y participativo, pero cuyos procedimientos no han sido lo más adecuados. Por todo ello el documento final ha sido consensuado y respaldado por el conjunto de actores del sistema de cooperación, lo que ha permitido un alto grado de apropiación del Plan Director.

En relación con la apropiación, cabe destacar, como un elemento positivo del III Plan Director, que se articula sobre el principio de apropiación como apropiación democrática y local, "estrechamente vinculada a la gobernabilidad, que incorpora a este principio a la ciudadanía, comunidades, niveles y autoridades locales, sociedad civil, centros de investigación, sector privado y parlamentos de los países socios" (Plan Director de la Cooperación Española 2009 - 2012, p.43).

Se produce así un reconocimiento de las reivindicaciones llevadas a cabo por la sociedad civil, con especial énfasis de la Coordinadora de ONGD - España, y desde los gobiernos descentralizados acerca de la superación del restrictivo principio de apropiación recogido en la Declaración de París.

La experiencia de las ONGD españolas en los distintos espacios y procesos de participación impulsados en el marco de la cooperación española pone de manifiesto las potencialidades para articular una respuesta de las ONGD que contribuya a enriquecer las políticas públicas de ayuda.

El estado actual de esta participación pone también en relieve algunas deficiencias relacionadas tanto con la naturaleza de los mecanismos de participación como en el uso que, en ocasiones, hacen de él los distintos gobiernos y las ONGD.

No siempre se produce un punto de encuentro óptimo entre la conquista de espacios por parte de las ONGD y la apertura de estos por parte de las administraciones públicas en los distintos ámbitos territoriales.

En ocasiones, las demandas de participación y las reivindicaciones específicas de la sociedad civil no son recogidas por el gobierno y no favorecen la apertura de espacios de participación —o estos son deficientes—. Cuando se produce esta negación de la participación, la relación entre gobierno y sociedad civil se caracteriza por el conflicto y, en consecuencia, los niveles de apropiación democrática son inexistentes.

En otras ocasiones, los espacios de consulta y diálogo no responden a una demanda de la sociedad civil, sino que son impulsados por las administraciones públicas. Se trata de procesos de participación abiertos

"desde arriba" que pueden dar lugar a una instrumentalización —intencionada o no— al no existir, generalmente, capacidades por parte de las ONGD para dotar de contenido a dichos espacios.

Por todo esto, es importante alcanzar un punto óptimo de equilibrio entre la reivindicación de espacios de participación por parte de las ONGD y la promoción de estos por parte de los gobiernos. Ello exige un verdadero compromiso por parte de las administraciones públicas con respecto a las ONGD y al papel que estas pueden desempeñar como actores de desarrollo y en la construcción de las políticas públicas de ayuda. A su vez implica, asimismo, exigencias para las ONGD: movilización para la conquista de espacios, participación activa en estos espacios una vez logrados, búsqueda de incidencia en el diseño de políticas, y defensa de los intereses colectivos por encima de la representación individual. Estas exigencias no son, sin embargo, fácilmente compatibles con la elevada carga de trabajo y las limitaciones estructurales que a menudo acusan las ONGD.

## 7.2. Participación en el Sur

### *a. Participación de la sociedad civil en el diseño de políticas*

La participación en el Norte no garantiza la apropiación democrática. Para que la ayuda cumpla con este principio es necesario que la sociedad civil del Sur participe en el diseño de políticas de desarrollo y que se apropie de los procesos de ayuda a través de las relaciones de cooperación con los socios del Norte.

Es difícil afirmar si los procesos de cooperación en los que participan las ONGD cumplen con el principio de apropiación democrática. A las limitaciones de la participación en el Norte se suman las dificultades que existen para garantizar la apropiación democrática de la ayuda por parte de los socios del Sur. Las ONGD de la Coordinadora desarrollan actividades en un elevado número de países caracterizados por contextos muy diversos, con diferentes niveles de incidencia por parte de la sociedad civil en la agenda política, y con distinto grado de participación de las OSC en la gestión de la ayuda.

Fruto de esta diversidad, se observan importantes diferencias en los niveles de apropiación democrática entre los distintos países en los que desarrollan su actividad las ONGD. En algunos países el papel de las ONGD se limita, en el mejor de los casos, al de ejecutoras de proyectos y la sociedad civil no cuenta con espacios de participación y diálogo con el gobierno para influir en la toma de decisiones y favorecer la inclusión de las necesidades y reivindicaciones de los colectivos más desfavorecidos en el diseño de políticas.

Frente a estos países en los que la apropiación democrática es inexistente, las ONGD observan cómo en otros países la sociedad civil está altamente organizada, ha conquistado espacios de participación y juega un papel relevante en el diseño de políticas públicas y en la agenda de desarrollo. Se trata de países en los que la ayuda responde al principio de apropiación democrática.

Ambos casos representan polos opuestos y extremos. La mayoría de los países en los que trabajan las ONGD presentan una situación intermedia caracterizada por la existencia de ciertos espacios de participación y de algún canal de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno —ya sea en el ámbito estatal o local—, pero con bajos niveles de apropiación democrática en términos generales.

En esta línea, una parte importante de los socios de las ONGD ha desarrollado algún tipo de participación en el diseño de políticas, fundamentalmente en el ámbito local, en el que la participación se articula habitualmente a través de las coordinadoras o redes a las que pertenecen las organizaciones locales, o a través de mesas sectoriales o mesas de concertación. Algunos gobiernos locales desarrollan incluso talleres de consulta con las organizaciones locales de cara a la elaboración de los planes de desarrollo local.

Las organizaciones que participan en el diseño de políticas en el ámbito estatal suelen hacerlo a través de la participación en coordinadoras, redes y mesas o foros sectoriales. Las organizaciones locales, sin embargo, consideran menos accesible la participación en este ámbito. Este hecho pone de manifiesto la importancia que tiene el impulso del trabajo en red para favorecer procesos de apropiación democrática, además de la aportación que también supone en términos de armonización.

Se observa, sin embargo, en algunos países una cierta restricción de espacios de participación motivada por una interpretación del principio de apropiación claramente restrictiva por parte de sus gobiernos. En estos casos la lectura de la Declaración de París, lejos de favorecer la apropiación democrática, está contribuyendo a su limitación.

La diversidad de situaciones y de puntos de partida en relación al principio de apropiación obliga a ser cautos y a plantearse distintas metas en cuanto a los niveles de apropiación democrática a alcanzar en los diferentes países socios.

La apropiación democrática no depende exclusivamente del contexto local y nacional, sino que es el propio sistema de ayuda —y muy especialmente el español debido a los elevados niveles de atomización y heterogeneidad del sistema de financiación— el que la limita en numerosas ocasiones al impulsar relaciones marcadas por la verticalidad y circunscritas a la realización de proyectos.

#### *b. Participación de la población local en la planificación de las organizaciones locales*

Es importante también para valorar la apropiación democrática conocer el grado de vinculación de los socios locales con la población, las comunidades y los protagonistas finales de las acciones.

El marco estructural de la cooperación española, fundamentalmente a través de la atomización de la financiación y de sus heterogéneos y exigentes procedimientos administrativos, ejerce una presión hacia el establecimiento de relaciones con organizaciones con una sólida capacidad de gestión, independientemente de su capacidad operativa y cercanía a la población local.

La gran mayoría de las contrapartes locales junto a las que trabajan las ONGD llevan a cabo ejercicios de planificación en los que, por regla general, participa la población destinataria de las acciones y la población local y en ocasiones lo hacen también otras organizaciones locales y los gobiernos locales.

La participación de la población local y la población destinataria en la planificación favorece la apropiación democrática y el alineamiento de las acciones, siempre y cuando estas acciones se adapten a dicha planificación. La incorporación de otras organizaciones locales a estos procesos es también importante, ya que además de estimular el conocimiento y el intercambio sitúa las bases para llevar a cabo un trabajo

armonizado. Asimismo, la participación de los gobiernos locales es positiva siempre que se haga desde el respeto a la autonomía de las organizaciones, ya que se favorece la sostenibilidad de las acciones y el alineamiento a través de la articulación con las políticas públicas.

Una parte importante de las organizaciones locales también ha abierto sus procesos planificación a las ONGD españolas en lo que constituye un ejercicio interesante para la apropiación democrática y el alineamiento a través de la vinculación entre las planificaciones de los socios del Norte y del Sur.

### 7.3. Relaciones de las ONGD con los socios del Sur: del proyecto como vía de asociación a las relaciones de partenariado

La participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión de la ayuda es fundamental para garantizar la apropiación democrática. Si identificamos los procesos de ayuda como una cadena<sup>21</sup> la participación de la sociedad civil del Norte y del Sur se situaría en los eslabones extremos. Los procesos que tienen lugar en los eslabones de la cadena de la ayuda también son fundamentales para determinar la existencia o no de apropiación democrática.

Las relaciones entre las ONGD del Norte y del Sur se inscriben, al menos de manera parcial, en el marco de la cadena de la ayuda y en función de la forma que adopten pueden favorecer o dificultar la apropiación democrática de la ayuda por parte de los socios del Sur.

Las relaciones de partenariado, caracterizadas por una lógica de largo plazo, acompañamiento mutuo, horizontalidad y reciprocidad, favorecen la apropiación democrática. Por el contrario, las relaciones instrumentales, caracterizadas por la verticalidad y la dependencia, la dificultan notablemente. En este sentido, el Código de Conducta de la Coordinadora afirma que “la relación de asociación no se limitará exclusivamente al ámbito de proyectos, sino que tenderá a incorporar la reflexión y el análisis conjunto, el intercambio de experiencias, el establecimiento de estrategias conjuntas o el desarrollo de campañas de sensibilización y denuncia tanto en el Norte como en el Sur”<sup>22</sup>. La Herramienta de Autoevaluación del Código de Conducta añade que “la organización no gubernamental colabora de forma permanente con las contrapartes a través de criterios y estrategias basadas en la reciprocidad, la corresponsabilidad, la igualdad y el respeto mutuo”.

A pesar de los compromisos recogidos en el Código de Conducta existen elementos que influyen notablemente en las relaciones que se establecen entre las ONGD del Norte y las del Sur e impiden el cumplimiento del principio de apropiación democrática. Factores como las capacidades de las contrapartes o las restricciones impuestas por el sistema de financiación acaban configurando unas relaciones que en ocasiones se alejan de las relaciones de partenariado.

Por regla general, las organizaciones de la Coordinadora observan diferencias entre las relaciones que establecen con las contrapartes más sólidas, con mayor capacidad de gestión y operativa, y entre las

<sup>21</sup> Los estudios que han desarrollado el enfoque de la cadena de la ayuda para analizar la estructura y las relaciones en el sistema de ayuda son numerosos. Algunos de ellos son Sogge, D. (ed.) (1998), *Compasión y Cálculo*, Barcelona, Icaria y (2002), *Dar y tomar*, Barcelona; Rodríguez-Carmona, (2002) *Las ONG como agentes de desarrollo: la cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*, Tesis Doctoral, Madrid.

<sup>22</sup> Código de Conducta de las ONGD de la Coordinadora de ONGD - España, apartado 3.1.

establecidas con contrapartes con mayores limitaciones. Habitualmente, en las relaciones con las primeras se dan las condiciones para establecer relaciones más horizontales y emprender procesos de diálogo que favorezcan el aprendizaje y el fortalecimiento mutuo. Las relaciones que se establecen con organizaciones más débiles desde el punto de vista institucional acusan, por regla general, mayores niveles de dependencia. En estas relaciones suele existir un diálogo menos fluido y el fortalecimiento institucional se produce en una sola dirección.

En el apartado de este documento dedicado a los cambios en el sistema de ayuda se describió a este sistema como arbitrario, voluntario y discrecional y en el que, por definición, se producen relaciones verticales y asimétricas entre donantes y socios. Una parte importante de las relaciones entre organizaciones del Norte y del Sur se enmarca en este sistema de ayuda, por lo que es difícil que escape plenamente a la lógica vertical y asimétrica. La cadena de la ayuda, y especialmente el acceso a la financiación, genera relaciones de dependencia: las organizaciones del Sur dependen de las del Norte para acceder a la financiación, así como para incidir en la agenda de los donantes.

Las ONGD de la Coordinadora constituyen un grupo altamente heterogéneo que, como tal, establece relaciones muy diversas con sus socios del Sur. La práctica totalidad de las relaciones se caracteriza, sin embargo, por su origen en torno a la ejecución de proyectos de desarrollo.

El sistema de financiación —tanto el público como el privado— promueve los proyectos como unidad básica de actuación, lo que conduce a las organizaciones a desarrollar actuaciones estructuradas en proyectos y limita el establecimiento de relaciones que trasciendan su lógica temporal. Aunque en este sentido se ha avanzado significativamente a través de los Convenios, este instrumento no está al alcance de todas las organizaciones y en ocasiones no deja de ser una sucesión de proyectos a cuatro años.

Las relaciones basadas en proyectos e inscritas en la metodología del marco lógico generan restricciones importantes al limitar temporalmente la colaboración, favorecer el intercambio instrumental —y con ello la dependencia— y definir una lógica orientada hacia resultados objetivamente verificables en lugar de procesos de acompañamiento y más integrales. Estas restricciones provocan que el diálogo con los socios esté supeditado a las exigencias y ritmos marcados por los donantes, dando lugar a una cierta burocratización de las relaciones que dificulta un diálogo profundo y espontáneo, y que diluye la concepción de las contrapartes como socios, limitando así la apropiación democrática.

Las ONGD son plenamente conscientes de las dificultades que existen para favorecer la apropiación democrática bajo la lógica impuesta por el marco estructural en el que actúan. Por ello, tratan de superar estas limitaciones y desarrollar relaciones a largo plazo que no finalicen cuando lo hacen los proyectos. Relaciones, en definitiva, para llevar a cabo acciones distintas a la ejecución de proyectos.

Los intentos de las ONGD por establecer relaciones favorecedoras de la apropiación democrática son desiguales y no siempre obtienen los resultados deseados, ya que es difícil romper con las restricciones marcadas por el marco estructural del sistema de cooperación y conseguir que las relaciones trasciendan el ámbito de los proyectos y la lógica marcada por la financiación y favorecer así la apropiación democrática por parte de las ONGD del Sur.

Sin embargo, frente a este tipo de vínculos en otras muchas ocasiones los esfuerzos de las ONGD para establecer relaciones horizontales dan sus frutos y se establecen alianzas que garantizan la apropiación democrática.

### *La relación en las distintas fases de las intervenciones*

Las relaciones entre las ONGD y sus socios del Sur no se circunscriben necesariamente a la realización conjunta de proyectos o acciones de desarrollo, pero sí es la gestión conjunta de proyectos el factor que origina la mayoría de las relaciones y el momento en el que el contacto y el diálogo, en definitiva el vínculo, se intensifica.

Por todo ello, el tipo de relaciones que establecen las ONGD y sus socios del Sur en las distintas fases de las acciones de desarrollo determina notablemente el grado de apropiación democrática existente en los procesos de cooperación en los que participan.

- El proceso de identificación y formulación

Los procesos de identificación varían notablemente entre unas organizaciones y otras, e incluso una misma organización puede llegar a establecer procedimientos de identificación distintos para sus acciones. La diversidad de procedimientos no se debe a la ausencia de criterios de identificación, sino a que se trata de un proceso condicionado por numerosos factores: el tipo de presencia de las ONGD en el terreno, las capacidades de las contrapartes, la existencia o la ausencia de una trayectoria previa de trabajo conjunto y el tipo de acciones a identificar, entre otros.

Entre la diversidad de formas de llevar a cabo el proceso de identificación existen algunas pautas que son comunes a la mayoría de las organizaciones y que inciden en los niveles de apropiación democrática de las acciones.

En términos generales son los socios del Sur los que llevan a cabo el papel protagonista en el trabajo de identificación, aunque este varía y en unas ocasiones realizan todo el ejercicio de diagnóstico y desarrollan la primera propuesta y, en otras, la ONGD española se incorpora a este proceso desde la primera fase, ya sea mediante visitas de identificación o a través de la presencia de personal expatriado.

Tras la identificación en el terreno comienza una segunda fase de formulación que consiste en un trabajo conjunto de negociación entre los socios para dar forma a la acción identificada. Este proceso está determinado generalmente por algunos factores con los que, al menos desde un punto de vista ideal, tienen que cumplir las intervenciones.

En primer lugar, es importante, y así lo valoran numerosas ONGD, que las acciones identificadas no respondan a demandas puntuales de un determinado grupo local, sino que estén articuladas en los procesos de planificación estratégica de los socios. Junto a este requisito, que favorece la coherencia y la eficacia del trabajo de los socios del Sur, algunas ONGD tratan de garantizar que las acciones identificadas se articulen también en procesos de desarrollo local, regional o nacional y respondan a las prioridades de las políticas públicas.

En segundo lugar, además del cumplimiento con el marco estratégico de los socios, el fortalecimiento de las políticas públicas y la sostenibilidad de las acciones, las ONGD buscan la coherencia y consistencia de sus propias estrategias de intervención. Por este motivo las organizaciones, a través de los procesos de negociación llevados a cabo durante la fase de identificación, buscan la coherencia de las acciones con su propio posicionamiento doctrinal y su marco de planificación.

Solo un diálogo fluido y abierto, que no esté condicionado por la asimetría y la dependencia que a menudo se genera en el sistema de ayuda, garantizará que las acciones identificadas respondan al marco estratégico de los socios —favoreciendo así la apropiación democrática— y que sean coherentes y consistentes con los planteamientos y el enfoque de las ONGD del Norte.

Una vez concluido este proceso de negociación se emprende, en tercer lugar, la búsqueda de la financiación. Esta fase plantea una gran dificultad ya que los marcos de financiación, tanto públicos como privados, no siempre coinciden con las prioridades de las ONGD y las de sus socios. Por lo tanto en esta fase se produce habitualmente una tensión entre la identificación —inducida por la demanda— y las prioridades de los financiadores que no todas las ONGD abordan de la misma manera.

La financiación a través de fondos propios ofrece una gran libertad y flexibilidad para poner en marcha las iniciativas identificadas que los fondos no generados por la organización no permiten. En los casos en los que hay elevada financiación propia la tensión entre la identificación y las posibilidades de puesta en marcha es apenas inexistente.

La mayoría de ONGD, sin embargo, tiene que acudir al sistema de financiación externo, por lo que siente de manera mucho más acusada la tensión entre los procesos identificados y las oportunidades de financiación. Cada organización pone en marcha distintas estrategias para afrontar los procesos de negociación con los financiadores. En términos generales, las ONGD afrontan este proceso tratando de ser firmes con la financiación y flexibles con la identificación, tratando así de salvaguardar en la medida de lo posible los mayores márgenes de apropiación democrática, coherencia y consistencia.

La mayoría de organizaciones locales con las que trabajan las ONGD afirman que durante esta fase se produce habitualmente un diálogo fluido y valoran positivamente las aportaciones que realizan en la formulación de los proyectos, así como el papel que las ONGD desempeñan con los financiadores, aunque encuentran diferencias entre la apertura al diálogo entre unas ONGD y otras. Algunas organizaciones locales consideran incluso oportuna una mayor participación de los socios del Norte en los procesos de identificación a través de una presencia más activa en el terreno.

#### - El Proceso de ejecución

La mayoría de las ONGD ha desarrollado un esquema de trabajo en el que la ejecución de las acciones es realizada por las contrapartes locales. El papel de las ONGD del Norte varía en este proceso en función de cada organización e incluso entre las distintas acciones de una misma ONGD, y da lugar en ocasiones a una ejecución conjunta y, en otras, a una ejecución llevada a cabo de manera exclusiva por los socios.

A veces, debido a la inexistencia de tejido asociativo con el que trabajar y, especialmente, a la situación de crisis o emergencias, ya sean generadas por conflictos políticos o por desastres naturales, las

condiciones son desfavorables para llevar a cabo intervenciones conjuntas. Estas situaciones provocan a menudo la desestructuración —aunque sea de manera temporal— de la base social y del tejido asociativo, lo que justifica la ejecución directa.

Las ONGD priorizan, en términos generales y salvo en las citadas circunstancias excepcionales, la ejecución a través de contrapartes locales, un modelo de trabajo con mayor potencial para incidir en el fortalecimiento de las capacidades y en el aprendizaje mutuo entre organizaciones. Es un modelo que favorece la calidad y el impacto de las intervenciones y promueve su sostenibilidad y es, asimismo, un mecanismo de búsqueda de la apropiación democrática en la medida que las acciones son ejecutadas por la propia población receptora de las intervenciones o por organizaciones con una gran vinculación con dicha población.

El argumento que vincula la ejecución directa con la apropiación democrática plantea sin embargo algún interrogante: ¿trabajar a través de contrapartes significa que no se está ejecutando directamente? y, ¿garantiza el trabajo a través de contrapartes la apropiación democrática?

La ejecución de intervenciones a través de una contraparte local no significa necesariamente romper con el modelo de ejecución directa, sino que depende del tipo de contraparte con la que se establezca la relación, ya que el trabajo a través de grandes contrapartes con un perfil marcadamente técnico, especializadas en labores de consultoría y alejadas de la base social, las comunidades y los receptores de la ayuda —como en ocasiones ocurre— pone en entredicho que la ejecución a través de contrapartes favorezca la apropiación democrática.

Esta reflexión resalta la necesidad de definir qué es y qué no es ejecución directa, así como qué tipo de ejecución indirecta favorece la apropiación democrática. Parece pertinente afirmar, por lo tanto, que la ejecución a través de contrapartes no favorece por sí sola la apropiación democrática. Por el contrario, esta depende del grado de participación de la población protagonista en la ejecución de las acciones, así como de la cercanía y los vínculos de las contrapartes locales con los colectivos a los que van destinadas las acciones.

Como se indicó anteriormente, las relaciones entre las ONGD y sus socios del Sur están influidas por factores externos generados por el sistema de financiación y las exigencias de los donantes. En ocasiones, estos factores conducen a priorizar el establecimiento de relaciones con contrapartes con una determinada capacidad de gestión y no necesariamente con las que garantizan una mayor apropiación democrática.

- El proceso de evaluación

Seguramente, la evaluación es uno de los ámbitos de actuación de la cooperación para el desarrollo que genera menos consenso. Así ocurre con las distintas percepciones y valoraciones que las ONGD hacen sobre este ejercicio y su aportación a la calidad del trabajo de los diferentes actores. Sin embargo, la diversidad de opiniones no impide señalar algunos puntos de encuentro y posiciones compartidas sobre las potencialidades y debilidades de la evaluación de las intervenciones de las ONGD.

La evaluación responde —o al menos debería hacerlo— a dos objetivos: favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y constituir un mecanismo de aprendizaje y apropiación democrática. Sin embargo,

en pocas ocasiones se consigue lograr ambos objetivos a través de la evaluación. Lo impide la falta de sistematización del ejercicio de evaluación —que no se explica necesariamente por la falta de recursos—, la excesiva atención a los resultados dedicada en las evaluaciones en detrimento del análisis de los procesos, y la falta de capacidad en materia de evaluación por parte del sector de la cooperación en España.

La ausencia de sistematización en la evaluación es una deficiencia común a todo el sistema español de cooperación. La evaluación demanda importantes recursos y estos, por regla general, no son cubiertos por las convocatorias de subvención de proyectos. Pero la ausencia de evaluación en muchas de las intervenciones no es responsabilidad exclusiva de los financiadores y el marco estructural del sistema de ayuda, sino que responde a la ausencia de una cultura de evaluación entre las ONGD españolas que en su mayoría reconocen no haber desarrollado las capacidades para impulsar la evaluación ni interiorizado las potencialidades que este ejercicio encierra.

Asimismo, la evaluación en la cooperación española se ha construido sobre un modelo excesivamente centrado en los resultados de los proyectos. El énfasis se ha puesto además en los resultados en términos de ejecución del gasto y cumplimiento con los procedimientos formales más que en los resultados en términos de impacto y en la aportación de las intervenciones a la promoción del desarrollo.

La orientación exclusiva hacia los resultados y los aspectos formales restan valor a las evaluaciones al limitar su capacidad de producir información sobre los factores que determinan la calidad de las intervenciones. Se pierde así capacidad de generar aprendizaje mediante los ejercicios de evaluación y, con ello, una limitación de la apropiación democrática al verse restringido el aprendizaje conjunto entre organizaciones, y la obtención de lecciones sobre las relaciones con los socios.

El sesgo de las evaluaciones hacia los resultados con un marcado carácter fiscalizador favorece el control por parte de los donantes y asegura la transparencia en el uso de los recursos públicos por parte de las ONGD y sus socios del Sur. Esto no supone, sin embargo, un ejercicio de responsabilidad y rendición de cuentas mutuo, ya que este consiste en la respuesta a los compromisos adquiridos con todos los actores lo que implica conocer el impacto de las intervenciones en relación a los objetivos planteados en el diseño.

Por lo tanto, a través de la evaluación se produce una búsqueda de autolegitimación del sistema de ayuda que, paradójicamente, inhibe los procesos de aprendizaje y apropiación democrática e impulsa la transparencia sobre el uso de los recursos pero que, al mismo tiempo, minimiza el ejercicio de rendición de cuentas sobre los resultados de la ayuda en términos de impacto.

### *El impacto de la acción de las ONGD del Norte en el tejido asociativo de los países socios*

Las ONGD, a través de su trabajo en los países del Sur junto a sus socios locales, buscan fortalecer el tejido asociativo y garantizar la apropiación democrática en los procesos de desarrollo. Sobre esta cuestión, el Código de Conducta afirma que las actuaciones de las ONGD "deben fomentar la construcción de tejido social y en ningún caso provocarán un deterioro del mismo, por lo que siempre deben vigilar que no se produzcan efectos secundarios" en este sentido.

La realidad muestra que el impacto de las ONGD del Norte en el tejido asociativo de los países del Sur genera importantes consecuencias positivas pero que, a su vez, también da lugar a resultados no deseados e impactos negativos en las organizaciones locales.

El impacto positivo que produce el trabajo de las ONGD en los países socios ya ha sido expuesto: impulsa la participación de la sociedad civil local en el diseño de políticas de desarrollo y en la gestión del sistema de ayuda, recoge las demandas y promueve la garantía de los derechos de los colectivos desfavorecidos, y contribuye al fortalecimiento de las organizaciones locales, entre otras cuestiones. Se trata de aportaciones que favorecen la apropiación democrática y contribuyen a fortalecer el tejido asociativo local.

Sin embargo, las relaciones entre las ONGD españolas y sus socios no escapan a las restricciones propias del sistema de ayuda que provocan efectos negativos y minimizan el impacto sobre el tejido asociativo. Estas relaciones suelen responder a la lógica temporal impuesta por el marco de financiación, están marcadas por la respuesta a los procedimientos y requisitos administrativos y a menudo se producen en un contexto de descoordinación y de procedimientos difícilmente compatibles. Se trata de condicionantes que pueden generar efectos negativos como la existencia de una falsa relación de igualdad, la institucionalización de los socios, la rivalidad y competencia entre organizaciones locales o la generación de divisiones entre la población local.

Aunque las ONGD y sus socios del Sur tratan de establecer relaciones de igualdad, en ocasiones se producen, por definición, relaciones verticales provocadas por la naturaleza del sistema de ayuda. En estas relaciones se generan imposiciones relacionadas con los ritmos, calendarios y procesos que exigen una respuesta por parte de los socios, a menudo consistentes en la apuesta por el fortalecimiento organizativo mediante la contratación de personal para aumentar la capacidad de gestión, apertura o ampliación de oficinas y equipos. Se produce así una institucionalización de las organizaciones contrapartes que por un lado denota un aumento de su capacidad de gestión y su capacidad operativa pero por otro, implica una necesidad constante de recursos que anteriormente no existía y que la contraparte no puede generar por sí misma, por lo que debe acudir a la cooperación internacional para consolidar su proceso de institucionalización. Se produce así, paradójicamente, el riesgo de generar relaciones de dependencia sobre la base de una supuesta relación original de igualdad.

En estrecha unión con la idea anterior, las relaciones establecidas sobre la base de la financiación, y más aún cuando existe dependencia financiera de los recursos provenientes de la cooperación internacional, las organizaciones locales encuentran en las ONGD del Norte una vía de acceso a la financiación, lo que da lugar a rivalidad y competencia entre las organizaciones locales para establecer relaciones con las ONGD del Norte. Este hecho es importante porque supone un obstáculo para el trabajo en red y la articulación del tejido asociativo local.

En este sentido, la mayoría de las contrapartes acusa una elevada dependencia financiera respecto a las ONGD españolas que muchas ocasiones significa más del 50% de los recursos y en algunos casos incluso más del 80%, llegando algunas contrapartes locales a depender totalmente de la financiación aportada por los socios del Norte.

Otro posible efecto negativo en el tejido social local derivado del trabajo de las ONGD es la generación de divisiones entre la población local. En ocasiones existen errores en la identificación de las acciones —

generados por el desconocimiento de la realidad local o por condicionalidades establecidas por los donantes— que pueden llevar a una definición incorrecta de la población protagonista de los proyectos y la que queda excluida de los procesos. Se puede generar así una fragmentación de la base social como consecuencia de decisiones provocadas por el desconocimiento de la realidad local tanto de las ONGD como de los financiadores.

Las ONGD, conscientes de la importancia de estos efectos, han desarrollado estrategias para combatir las consecuencias negativas que sus acciones pueden significar para el tejido asociativo de los países del Sur y la apropiación democrática de la ayuda por parte de sus socios locales.

Un primer paso para evitar generar distorsiones consiste en adquirir un profundo conocimiento de la realidad en la que se está actuando. En muchos casos las ONGD cuentan con una larga trayectoria de trabajo en una determinada región, lo que facilita la acumulación de conocimiento y la adaptación a la realidad local. Este conocimiento sin embargo no siempre existe. En ocasiones, las ONGD ponen en marcha iniciativas en nuevos ámbitos geográficos sobre los que no tienen una experiencia acumulada y cuya realidad social no es del todo conocida. En estos casos es fundamental llevar a cabo un ejercicio de análisis de la realidad local en profundidad, así como buscar el trabajo conjunto con organizaciones con una mayor trayectoria en la zona. Se trata de una condición necesaria para evitar la generación de divisiones entre la población local.

El conocimiento de la realidad local puede evitar clasificar a una población en función de la propia lógica o de la lógica de los donantes aunque esta sea extraña y ajena a la realidad local. En este sentido también es importante establecer un ejercicio de análisis para evitar el sentimiento de exclusión de las personas o colectivos no contemplados como protagonistas de las intervenciones y evitar así la fragmentación social, posible generadora de conflictos.

Algunas ONGD han puesto de manifiesto a través de su experiencia la importancia de favorecer el trabajo en red entre los socios. Si bien es cierto que no es por el momento una práctica generalizada, son varias las ONGD que incorporan a los proyectos actividades de intercambio de experiencias que en la mayoría de los casos ha dado lugar a resultados positivos, germen de posteriores redes de intercambio entre organizaciones locales.

Algunas de estas experiencias impulsadas por las ONGD tratan de fomentar el trabajo en red entre sus socios, y entre estos y los diferentes colectivos sociales comprometidos con la justicia social y la promoción del desarrollo. De esta manera se favorece el encuentro entre las organizaciones locales junto a la que trabajan y movimientos sociales, asociaciones de mujeres, sociales y sindicales, entre otros colectivos.

La generación de redes y la búsqueda de trabajo conjunto entre organizaciones es importante para contribuir al fortalecimiento del tejido social para minimizar las distorsiones que provoca el sistema de ayuda entre las ONGD del Norte y sus socios del Sur. Sin embargo, la búsqueda del trabajo articulado debe producirse de una manera natural, pausada y equilibrada, por lo que no se deben forzar o dirigir procesos de trabajo conjunto o en redes entre actores locales por parte de los socios del Norte. Se estarían introduciendo así condicionalidades negativas y dando lugar a la puesta en marcha de espacios de concertación artificiales y con pocas garantías de éxito.

Por lo tanto, las ONGD abordan esta cuestión como una búsqueda de espacios de encuentro a raíz de los intereses y características comunes y de las potencialidades de complementariedad existentes entre las organizaciones locales para favorecer los procesos de articulación que, en última instancia, deben ser asumidos por los socios locales.

### *Prácticas favorecedoras de la apropiación democrática en las relaciones*

Las posibilidades de evitar los efectos negativos en el tejido asociativo dependen en gran medida de la capacidad que desarrollen las ONGD para acompañar procesos y no imponerlos, así como de la capacidad de establecer relaciones de партнерiado y favorecer la apropiación democrática mediante los vínculos con los socios. Algunas de las prácticas puestas en marcha por las organizaciones para favorecer relaciones horizontales se detallan a continuación.

- Establecimiento de relaciones a largo plazo

Aunque resulta casi una obviedad afirmar la pertinencia de las relaciones a largo plazo, una premisa para la mayoría de las organizaciones, no siempre se logran mantener relaciones duraderas. En algunas ocasiones el sistema de financiación lo impide, en otras, la relación se agota en un período inferior al previsto y en otras, los resultados positivos y el fortalecimiento mutuo generado en un corto período de tiempo hacen innecesaria la continuación de la relación.

Sin embargo, en condiciones normales la experiencia ha demostrado que el fortalecimiento institucional, el aprendizaje conjunto y la apropiación democrática son mayores cuando las relaciones se enmarcan en el largo plazo y se establece un compromiso de colaboración con un horizonte temporal amplio.

Las relaciones a largo plazo exigen un esfuerzo importante a las ONGD, ya que no coinciden con la lógica del sistema español de cooperación internacional en el que se apoyan mayoritariamente. Esto hace que aunque varias organizaciones consigan desarrollar relaciones duraderas, que superan ampliamente la duración de los proyectos, otras encuentren grandes dificultades para prolongar sus relaciones una vez que terminan los proyectos. Por ello la evolución del sistema de financiación hacia fórmulas más flexibles como los programas, las convocatorias plurianuales y los convenios es valorada positivamente por las ONGD.

Las relaciones a largo plazo, además de promover el aprendizaje conjunto y la apropiación democrática, favorecen el conocimiento entre los socios, de sus métodos de actuación, sus prioridades y sus ritmos de trabajo, lo que en términos prácticos aporta valor añadido a las intervenciones. Este hecho hace que, a pesar de las dificultades generadas por el marco estructural del sistema de cooperación española, exista una tendencia a mantener relaciones duraderas ya no solo por la obtención de mejores resultados, sino también por una razón pragmática y de búsqueda de fluidez en las relaciones. Se trata de una tendencia positiva que favorece la apropiación democrática y contribuye al éxito de las intervenciones, pero que puede inhibir el establecimiento de relaciones con nuevos socios.

- Planificación conjunta

La planificación es un proceso clave en el que se sientan las bases de las intervenciones futuras, por lo que las relaciones que se establezcan durante la planificación determinarán toda la relación a lo largo de la gestión conjunta de las acciones.

La planificación conjunta con los socios es un ejercicio que permite establecer un diálogo con las contrapartes mucho antes de la puesta en marcha de proyectos y acciones concretas. Son varias las ONGD que incorporan las planificaciones de los socios a sus propios documentos de planificación y promueven la participación activa de estos en los procesos de planificación propios, o llevan a cabo acciones de consulta. A través de la planificación conjunta se logra la coherencia en los planteamientos y se favorece una lógica estratégica conjunta entre los socios. Además este ejercicio favorece el aprendizaje y el fortalecimiento institucional mutuo. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo que sienta las bases para minimizar la verticalidad y asimetría desde el inicio de las relaciones y a lo largo de las futuras acciones a desarrollar de manera conjunta, y favorecer así la apropiación democrática. Sin embargo, son muchas las ONGD que no han explorado aún esta vía de trabajo.

- Desarrollo de acciones distintas a la gestión de proyectos

Varias ONGD han constatado la importancia de desarrollar acciones distintas a la gestión conjunta de proyectos de desarrollo orientados a la prestación de servicios para construir unas relaciones sólidas en las que el acceso a la financiación pierda peso y se reduzca la instrumentalización. Se trata de acciones en ámbitos como la educación para el desarrollo y la incidencia política —aunque el contexto sociopolítico de los países en los que trabajan las ONGD lo dificulta enormemente e incluso a veces lo imposibilita por completo—. Asimismo se han revelado importantes los encuentros entre organizaciones del Norte y del Sur y entre organizaciones del Sur para establecer un intercambio de conocimientos y visiones en un contexto distinto al ámbito de los proyectos y más favorable para el diálogo abierto y horizontal.

Una parte importante de las contrapartes locales resalta también la pertinencia de realizar acciones distintas a los proyectos en ámbitos tan relevantes como la incidencia política, la organización y participación de foros y encuentros, y las campañas de sensibilización.

Sin embargo, junto a estas, un número también significativo de socios locales afirma que las relaciones con las ONGD del Norte se circunscribe a la gestión de proyectos, ya sea porque se desconocen qué otras acciones desarrollan los socios del Norte —lo que indica ausencia de comunicación— o como reconocen algunas contrapartes, porque se produce una instrumentalización mutua en las relaciones.

- Presencia institucional en los países socios

El tipo de presencia institucional que desarrollan las ONGD del Norte en los países del Sur influye notablemente en el tipo de relaciones que se establecen con las contrapartes. En este sentido, las organizaciones locales valoran muy positivamente la presencia institucional de las ONGD en el terreno, ya que posibilita el involucramiento en la realidad local, favorece unas relaciones más cercanas y fluidas, facilita la comunicación y la información, y contribuye al fortalecimiento del trabajo conjunto.

La presencia institucional en el terreno, por lo tanto, permite a las ONGD del Norte integrarse en espacios de participación de la sociedad civil en el Sur, articularse en redes locales, y superar así las relaciones de seguimiento y control que se generan en torno a los proyectos.

Esta afirmación no implica necesariamente que para establecer relaciones que favorezcan la apropiación democrática por parte de los socios haya que contar con una presencia permanente en el terreno. Existen experiencias de relaciones fluidas y con elevados niveles de apropiación democrática en casos en los que no hay presencia institucional por parte de las ONGD del Norte. Sin embargo, las organizaciones locales afirman que aunque en numerosas ocasiones la ausencia de una presencia estable no influye negativamente en las relaciones, en otras provoca que las ONGD del Norte no tengan una clara comprensión sobre la realidad local y pasen por alto aspectos relevantes de la problemática que afecta a las comunidades con las que trabajan.

La presencia en el terreno, sin embargo, no garantiza necesariamente una relación más horizontal con los socios. Existen numerosos ejemplos de organizaciones cuya presencia en el terreno no favorece la apropiación democrática e incluso algunos en los que la dificulta si la implantación persigue un mayor control o la ejecución directa de las acciones sin contar con la participación de socios locales.

Por todo ello se puede afirmar que una presencia institucional estable, activa e integrada en espacios de participación de la sociedad civil es un factor importante para favorecer relaciones con los socios que promuevan una mayor apropiación democrática.

- Definición de criterios en el establecimiento de relaciones

La definición de criterios —y el cumplimiento de estos— constituye, junto a las anteriores, otra práctica importante para favorecer relaciones sólidas, coherentes y con bajos niveles de instrumentalización.

La mayoría de las ONGD ha definido criterios para el establecimiento de relaciones con las contrapartes. Este ejercicio responde a distintos grados de formalidad, y en este sentido algunas organizaciones han elaborado una política específica o un documento de lineamientos estratégicos para las relaciones con las contrapartes. En otras ocasiones este ejercicio no se ha plasmado en un documento concreto, pero se produce la influencia de criterios definidos que actúan a modo de guía.

Algunos criterios son compartidos por la mayoría de ONGD: compatibilidad con las contrapartes en la planificación de las intervenciones para garantizar la coherencia en las prioridades geográficas y sectoriales; sintonía en el posicionamiento doctrinal, la concepción del modelo de desarrollo a promover y los enfoques de trabajo; trayectoria de trabajo conjunto que aporta el conocimiento mutuo y agiliza la relación. Junto a estos criterios compartidos por la mayoría de ONGD existen otros que, aunque no de manera generalizada, también determinan las relaciones, como son el grado de fiabilidad y solidez de las contrapartes o las referencias facilitadas por otras ONGD.

Los socios locales, por su parte, también han definido criterios para el establecimiento de las relaciones con los socios del Norte. Como en el caso de las ONGD, algunos de los criterios fundamentales están relacionados con la afinidad doctrinal, la coincidencia en la visión y la misión, y con la complementariedad en las estrategias sectoriales.

Sin embargo, junto a estos criterios de tipo doctrinal y estratégico, las organizaciones locales coinciden mayoritariamente en la búsqueda de relaciones con organizaciones que favorezcan las relaciones de partenariado, con una lógica horizontal y de respeto mutuo basada en el intercambio de conocimientos.

En todos estos casos se trata de criterios estratégicos definidos por las ONGD y sus socios y cuya aplicación supone elevadas probabilidades de éxito de las acciones desarrolladas y genera un clima adecuado para la apropiación democrática.

Pero los criterios estratégicos no siempre se aplican porque junto a ellos existen una serie de factores externos que actúan como criterios exógenos en el establecimiento de las relaciones entre las ONGD y sus socios del Sur. Concretamente, el sistema de financiación y los mecanismos de rendición de cuentas conducen a las ONGD a trabajar con contrapartes con una cierta capacidad organizativa y de gestión en detrimento de organizaciones más débiles desde el punto de vista institucional.

Una parte importante de las acciones de las ONGD se apoyan en el sistema público de financiación de la cooperación española —el 54,4% de los recursos de las ONGD de la Coordinadora son de origen público y el 45,6% de origen privado<sup>23</sup>—, caracterizado por su atomización, por una elevada heterogeneidad en los procedimientos administrativos y por una gran rigidez de los requerimientos y procedimientos de justificación de las financiaciones. No todas las organizaciones de los países socios son capaces de dar respuesta de manera solvente a estas complejas exigencias administrativas, una cuestión con consecuencias relevantes.

En primer lugar puede provocar que se privilegie el trabajo junto a organizaciones sólidas y con una cierta capacidad de gestión. Esto no significa que sean las organizaciones con mayores capacidades de ejecución ni las más cercanas a la población protagonista de las acciones. Se produce así una distorsión en el establecimiento de relaciones al anteponer criterios formales a criterios estratégicos y de pertinencia.

En segundo lugar, al poner el foco de atención en la capacitación para la gestión en detrimento de la capacitación operativa y el fortalecimiento del tejido asociativo, se puede llegar a distorsionar el trabajo de apoyo institucional y fortalecimiento de la sociedad civil de los países socios. Se corre el riesgo de que los factores exógenos se impongan a los criterios estratégicos y el trabajo de las ONGD contribuya paradójicamente a favorecer una cierta tecnificación de las OSC en el Sur y a incrementar la brecha entre estas y la base social.

La respuesta emitida por algunas organizaciones para sortear los condicionantes exógenos generados por la financiación consiste en mantener los criterios estratégicos de establecimiento de relaciones con las contrapartes, tomar las decisiones sobre la base de la pertinencia y reforzar las capacidad de gestión a través de acciones *ad hoc*, como la contratación de personal administrativo y su incorporación en el equipo de la contraparte local encargado de la ejecución del proyecto.

Por todo ello es importante diferenciar entre la capacidad de gestión y la capacidad de ejecución, o capacidad operativa, de las contrapartes y tratar de evitar que la financiación pública condicione la toma de decisiones en cuanto al establecimiento de relaciones con las contrapartes puesto que lo hace en la dirección opuesta a la apropiación democrática.

<sup>23</sup> Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España, (2008), *Informe de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2008*.

- ¿Financiación directa a organizaciones del Sur?

Aunque ya existen algunas administraciones públicas que contemplan la financiación directa a organizaciones del Sur —Instituto de la Mujer y AECID, mediante la Convocatoria Abierta y Permanente—, el debate sobre la pertinencia de esquemas que posibiliten la financiación directa a organizaciones del Sur aún no ha sido abordado en toda su complejidad por parte de los actores de la cooperación española.

Sin duda se trata de un tema complejo sobre el que surgen más interrogantes que certezas pero constituye, al mismo tiempo, un debate inaplazable sobre el que se pueden plantear algunas reflexiones.

Desde el punto de vista de las ONGD españolas la financiación directa a organizaciones del Sur se puede interpretar como el resultado de un avance logrado, al menos parcialmente, por su trabajo de acompañamiento y fortalecimiento a dichas organizaciones. El hecho de que estas cuenten con las capacidades suficientes como para afrontar por sí mismas la puesta en marcha de acciones a favor del desarrollo con financiación pública española, es coherente con uno de los objetivos de las ONGD españolas: el fortalecimiento de la sociedad civil y de las OSC de los países socios.

Desde un punto de vista conceptual este hecho parece positivo y refuerza la apropiación democrática, pero plantea también interrogantes ya que puede contribuir a fomentar la brecha entre las organizaciones con mayor capacidad de gestión —supuestamente las susceptibles de encajar en estos nuevos marcos de financiación— y el resto de organizaciones, comunidades y población en general. Si se produjera esta tendencia, y es lógico prever que así sea, se estaría limitando la apropiación democrática en lugar de reforzarla a través de la financiación directa.

Es este un debate complejo que exige un esfuerzo de análisis, reflexión y discusión pero que conviene no posponer para tratar de avanzar en materia de apropiación democrática. No se debe pasar por alto en este análisis una reflexión acerca del valor que aportan los distintos actores a través de su participación en el sistema de ayuda y, en este caso, sobre el valor añadido que aportan las ONGD españolas.

Las ONGD, a través de su participación en el sistema de ayuda, tratan de aportar dicho valor añadido al favorecer procesos de fortalecimiento de la sociedad civil, al impulsar la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas de desarrollo, al reclamar la incorporación de las demandas y reivindicaciones de los colectivos con los que trabajan en el diseño de políticas, y al velar por la garantía de los derechos y la cobertura de los servicios básicos de las poblaciones y colectivos desfavorecidos, entre otras cuestiones. En definitiva, una parte importante del valor añadido que aportan las ONGD al sistema de ayuda consiste en una mayor apropiación democrática de la ayuda.

La participación de las ONGD del Norte actuando junto a las organizaciones del Sur contribuye también a la generación de una ciudadanía global al vincular a la sociedad civil del Norte y del Sur en la búsqueda de un mismo objetivo.

Sin embargo, la participación de las ONGD no siempre aporta este valor añadido y promueve una verdadera articulación entre la sociedad civil del Norte y del Sur. Las organizaciones reconocen que en ocasiones su papel se ve muy limitado por las restricciones impuestas por el marco estructural de la cadena de la ayuda —sistema de financiación y mecanismos de rendición de cuentas fundamentalmente—. ¿Tiene sentido, entonces, la participación de las ONGD del Norte en la cadena de

la ayuda cuando esta no supone una aportación significativa? En opinión de las ONGD solo tiene sentido su participación cuando esta significa una verdadera aportación. Por ello dedican todos sus esfuerzos a desarrollar y maximizar el valor añadido que supone su participación en las acciones de cooperación para el desarrollo. Por esta misma razón las ONGD se muestran abiertas a plantear el debate sobre la necesidad de estudiar fórmulas alternativas —como la financiación directa a organizaciones del Sur— en los casos en los que la participación de las ONGD del Norte no genera ningún valor añadido ni favorece la apropiación democrática.

## 8. El alineamiento a través de las acciones de las ONGD

Como ocurre con el principio de apropiación, el alineamiento supone un enorme desafío para las ONGD. Se trata de un principio complejo que exige esfuerzos en distintas direcciones y que a menudo se ve dificultado por la influencia del sistema de ayuda y por las propias limitaciones estructurales de las ONGD.

Aún así, las organizaciones han desarrollado un sólido compromiso con el cumplimiento del principio de alineamiento tal y como se pone de manifiesto en el Código de Conducta, se refleja en sus documentos de planificación y se plasma en sus propias prácticas.

A continuación se analizan algunas de las dimensiones del principio de alineamiento así como las respuestas desarrolladas por las ONGD en cada una de ellas y las dificultades encontradas en el camino.

### 8.1. El alineamiento a través del fortalecimiento de las capacidades locales

Los principales socios de las ONGD son las OSC de los países del Sur en los que trabajan. Es con ellas con quien establecen la mayoría de las alianzas y desarrollan acciones de manera conjunta. La participación de las ONGD en el sistema de ayuda es pertinente y necesaria en la medida que favorece la apropiación democrática y contribuye al fortalecimiento de las capacidades de sus socios. En la búsqueda del alineamiento y la apropiación democrática a través del fortalecimiento de las capacidades locales reside gran parte del valor añadido que las ONGD pueden aportar a los procesos de ayuda, por ello una parte importante de su trabajo se orienta hacia esta labor.

Asimismo, las ONGD entienden el alineamiento como el refuerzo de las políticas y los sistemas públicos para garantizar la cobertura de los servicios, la satisfacción de las necesidades y la garantía de los derechos de la población vulnerable y desfavorecida a favor de la que trabajan. Esta concepción del alineamiento y de la defensa del Estado como actor legítimo y responsable de la atención de la ciudadanía implica un trabajo de incidencia, pero también exige un esfuerzo de articulación con las políticas públicas y de búsqueda del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales para el cumplimiento con sus responsabilidades.

Esta concepción del principio de alineamiento exige, asimismo, la necesidad de articular los citados procesos —fortalecimiento de los socios, incidencia, articulación con las políticas públicas y fortalecimiento de las capacidades institucionales locales— y de favorecer la inclusión de las demandas

de los socios locales en los procesos de toma de decisiones y en el diseño de políticas de desarrollo, vinculando así el fortalecimiento institucional con el trabajo guiado por el enfoque de derechos.

*a. Fortalecimiento de las capacidades de los socios*

La forma en la que las ONGD plantean las relaciones con los socios y abordan el fortalecimiento de las capacidades varía en función de los vínculos que se establecen en el terreno, y las funciones que adopta cada uno de los socios en las intervenciones y el tipo de organizaciones con las que se actúe —de su capacidad operativa y de gestión—.

- Vías de fortalecimiento de las capacidades de los socios

Las ONGD conciben de distintas maneras su papel en los procesos de desarrollo y en la gestión de las intervenciones. Algunas organizaciones entienden que para potenciar al máximo las capacidades de gestión y ejecución de los socios deben depositar toda su confianza en ellos y evitar la puesta en marcha de estructuras de gestión paralelas. Por esta razón, algunas organizaciones optan por no abrir oficinas en los países en los que trabajan, así como por no emplear personal expatriado, tratando de fortalecer con ello los recursos humanos locales.

La existencia de sedes institucionales en los países en los que trabajan las ONGD, sin embargo, no implica necesariamente la puesta en marcha de estructuras de gestión paralelas a las locales. En muchas ocasiones se trata de una presencia institucional que, como se vio en el apartado dedicado al análisis del principio de apropiación, puede favorecer unas relaciones más sólidas con los socios locales. Algunas ONGD consideran la existencia de sedes institucionales favorable también para apoyar los procesos de fortalecimiento mutuo entre ellas y sus socios porque facilita el diálogo, el intercambio y el aprendizaje conjunto.

En ocasiones, las ONGD desarrollan oficinas que asumen, además de la representación institucional, labores operativas, y generan así estructuras de gestión paralelas. En la medida que las oficinas en el terreno asuman funciones crecientes se correrá el riesgo de que se haga en detrimento de las funciones de las contrapartes y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones locales, y por lo tanto se constituyan estructuras de gestión paralelas.

El tipo de organizaciones con las que se establecen las relaciones también influye en la manera de abordar el fortalecimiento institucional, aunque se está produciendo un cambio de tendencia y es un factor que cada vez ejerce menos influencia. Habitualmente cuanto mayor es la capacidad organizativa y de gestión de las contrapartes menos peso ejercen los desequilibrios y las asimetrías entre las ONGD y sus socios del Sur. Sin embargo, este esquema, que denota mayor desigualdad en las relaciones cuanto menor es la capacidad institucional de las contrapartes, está siendo superado por un creciente número de organizaciones. Las ONGD afirman que sus relaciones con las contrapartes generan cada vez un mayor aprendizaje en dos direcciones —desde el Norte hacia el Sur y viceversa— y por lo tanto un fortalecimiento institucional mutuo, independientemente del tamaño y la capacidad de gestión de las contrapartes. Las ONGD señalan, en este sentido, que la capacidad de gestión y la capacidad de ejecución no están necesariamente relacionadas y de hecho, en ocasiones, son las organizaciones más

pequeñas, aquellas con menor capacidad de gestión y estructura institucional las que mayores conocimientos transmiten a las ONGD del Norte.

Las acciones que ponen en marcha las ONGD junto a sus socios para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades locales también varían. Las más habituales son acciones directas de formación a través de cursos, talleres, jornadas o seminarios de capacitación en una determinada temática; asistencias técnicas para el apoyo a la gestión de proyectos, tanto a la formulación, a la justificación como a la rendición de cuentas; fomento de la participación en redes locales o en acciones de intercambio entre las contrapartes de una misma ONGD para impulsar el aprendizaje y el fortalecimiento de las capacidades entre organizaciones locales; y acciones de apoyo a las capacidades para la participación y la incidencia en el diseño de políticas. Estas últimas son valoradas por las ONGD como las acciones con mayor potencial para garantizar el alineamiento y la apropiación.

- Principales restricciones del fortalecimiento de capacidades

El trabajo de fortalecimiento de las capacidades de los socios no está exento de dificultades. En la práctica existen restricciones económicas y técnicas que limitan su desarrollo. El fortalecimiento institucional y la generación de capacidades son procesos lentos que demandan una lógica de trabajo a largo plazo y cuyos resultados carecen a menudo de visibilidad. Se trata de un tipo de acciones que no son prioritarias para los donantes, sean estos públicos o privados. Como recurso alternativo, el fortalecimiento institucional se incorpora a menudo de manera transversal o a través de acciones complementarias a las intervenciones enmarcadas en un determinado sector.

Por regla general la financiación pública admite la dedicación de un ajustado porcentaje de las financiaciones a costes indirectos. Este porcentaje de los fondos suele ser destinado a apoyar las estructuras de las ONGD del Norte y su contraparte del Sur, pero se trata de un volumen de recursos que impide la consolidación y la sostenibilidad de ambas estructuras.

La financiación pública puede actuar también como un elemento distorsionador de los procesos de fortalecimiento institucional y orientarlos hacia el fortalecimiento de la capacidad de gestión en detrimento del fortalecimiento de la operativa y técnica, o de su capacidad de movilización.

Como se señaló al abordar el peso que ejerce en la identificación de contrapartes la capacidad de gestión de los socios locales, los requerimientos administrativos de la cooperación española son calificados de excesivamente burocráticos, exigentes y complejos para una parte importante de las contrapartes locales.

Asimismo, los socios locales afirman que sus relaciones con las ONGD españolas favorecen el fortalecimiento institucional, pero afirman también que en muchas ocasiones se orienta más hacia el fortalecimiento de las capacidades de gestión que hacia la capacitación de los recursos humanos o hacia los aspectos técnicos. Por ello es necesario romper con esta lógica y orientar los procesos de fortalecimiento hacia el ámbito operativo y la capacidad de transformación social de los socios. Como se afirmó anteriormente, una vía para solventar las debilidades de gestión consisten en la dedicación de recursos *ad hoc* para la gestión administrativa de los proyectos.

Pero no solo las organizaciones que se financian de manera mayoritaria a través de fondos públicos acusan restricciones para impulsar acciones de fortalecimiento de las capacidades de los socios. Las

organizaciones que se financian mayoritariamente con fondos privados acusan limitaciones similares, ya que el apoyo institucional y los procesos de acompañamiento entre organizaciones tampoco se sitúan habitualmente entre las prioridades de los donantes privados.

Las dificultades para impulsar el fortalecimiento de las organizaciones locales son también técnicas. Se observa, en numerosas ocasiones, una cierta saturación en la realización de acciones directas de formación —cursos, seminarios, talleres— que a veces generan poco impacto y que son incorporadas sistemáticamente a los proyectos sin que respondan a una lógica estratégica e integrada en procesos más amplios de acompañamiento y fortalecimiento del tejido asociativo.

En definitiva, las ONGD encuentran limitaciones para identificar nuevos modelos con mayor capacidad de generar impacto y que puedan ser válidos en diferentes contextos para guiar las acciones de fortalecimiento institucional.

Además de las restricciones para obtener financiación y de las dificultades técnicas, existen dificultades generadas por la incidencia del contexto, como la situación política y el entorno cultural en el que se actúa, el sector de intervención, el tipo de contrapartes, el perfil de los interlocutores o el tipo de procesos que se pretenden promover.

Como resultado de dichas dificultades, las ONGD continúan recurriendo a la utilización de viejos modelos de trabajo en el ámbito del fortalecimiento institucional. Estos no están generando, en su propia opinión, resultados satisfactorios, lo que exige la búsqueda de nuevas estrategias por parte de las organizaciones para el fortalecimiento institucional. Ello depende, al menos parcialmente, de la capacidad de los financiadores —tanto públicos como privados— para ampliar su mirada hacia la importancia del fortalecimiento del tejido asociativo como factor de desarrollo y gobernabilidad.

#### *b. Articulación con los sistemas públicos y fortalecimiento de las capacidades institucionales*

A través del fortalecimiento institucional de los socios aumentan sus capacidades para organizarse, reclamar sus derechos, incorporar las demandas de la sociedad civil en el diseño de políticas y prestar servicios. Por esta razón, las ONGD impulsan mediante el apoyo institucional un mayor alineamiento no solo de su trabajo, sino del conjunto del sistema de ayuda.

El principio de alineamiento contemplado en la Declaración de París se basa fundamentalmente en la orientación de las políticas de ayuda hacia las políticas de desarrollo definidas por los socios. El alineamiento desde la perspectiva de la sociedad civil consiste, por lo tanto, en el apoyo a y la incidencia en la elaboración de las políticas públicas y el fortalecimiento de los sistemas públicos para que garanticen la cobertura de los servicios y de los derechos de los ciudadanos.

Algunas organizaciones consideran el trabajo a través de las políticas y los sistemas públicos como un requisito indispensable y el punto de partida sobre el que desarrollar sus intervenciones, independientemente de que se haga a través del trabajo con una contraparte pública o con una organización de la sociedad civil. Bajo esta lógica, las condiciones que deben cumplir las intervenciones son el alineamiento con las políticas públicas y el compromiso por parte de los poderes públicos para

asumir los resultados generados por la intervención y su incorporación al sistema público en el sector y el ámbito geográfico correspondientes.

La realidad política y económica de muchos de los países en los que trabajan las ONGD dificulta la garantía de estas condiciones. En ocasiones el Estado o los gobiernos descentralizados no tienen las capacidades suficientes para hacerlo y en otras, la inestabilidad política impide cumplir con los compromisos adquiridos. Así pues la articulación de las acciones con el sistema público no es una cuestión sencilla en la práctica. Cuando alguna de estas condiciones no se cumple y las intervenciones son llevadas a cabo se corre el riesgo de generar estructuras de gestión paralelas y de contribuir a la privatización de servicios, limitando de esta manera el alineamiento.

Además de la búsqueda de la articulación con las políticas y los sistemas públicos, es importante la existencia de capacidades por parte de los poderes públicos para la elaboración de políticas y el desarrollo de sistemas públicos capaces de prestar los servicios, cubrir las necesidades y garantizar los derechos de la población. Por ello es necesario desarrollar también acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales especialmente en el ámbito local ya que son los gobiernos locales los que acusan mayores limitaciones de sus capacidades.

La conveniencia del trabajo de fortalecimiento de las instituciones locales genera dudas, sin embargo, entre algunas organizaciones. En primer lugar, las dudas se deben a las propias limitaciones de las ONGD. Como se ha visto anteriormente el fortalecimiento es un proceso técnicamente complejo, y para las ONGD el fortalecimiento de las instituciones locales lo es en mayor medida que el fortalecimiento de los socios locales. En ocasiones existen factores añadidos que dificultan el trabajo con las instituciones públicas, como la trayectoria de trabajo exclusivamente a través de OSC, la dificultad de articular a actores gubernamentales y no gubernamentales, o la corrupción.

En ocasiones, la articulación del trabajo de las ONGD con el ámbito público y el fortalecimiento de las instituciones públicas presenta complicaciones mayores que las dificultades técnicas y se ponen en riesgo el alineamiento con las demandas y necesidades de los colectivos desfavorecidos. Es el caso de los países con regímenes dictatoriales o con restricciones de derechos. En estos países, el alineamiento con las políticas públicas y la articulación con el sistema público son muy complejos y pueden suponer trabajar en contra de los derechos de la sociedad civil. Ante esta situación es muy importante la capacidad de discernir entre el tipo de acciones que es pertinente articular con los sistemas públicos para que redunden en beneficio de la cobertura de servicios para la población, y las acciones que deben evitar dicha articulación para no contribuir a socavar los derechos. Así pues, el reto para las ONGD en estas situaciones consiste en contribuir a la cobertura de servicios y constituirse, al mismo tiempo, en actores de transformación social.

En segundo lugar, algunas ONGD dudan acerca de la pertinencia de las acciones de fortalecimiento de las instituciones locales, piensan que las ONGD tienen un compromiso con la sociedad civil y que por lo tanto no son los actores más indicados para impulsar el fortalecimiento de las instituciones públicas. Según esta opinión, se trata de un trabajo que se puede abordar de manera más adecuada a través de la cooperación directa, tanto bilateral como descentralizada.

La respuesta a este dilema no pasa por renunciar o no al trabajo de fortalecimiento de las instituciones públicas, sino por vincular el fortalecimiento de las instituciones locales con el enfoque de derechos, y dar

respuesta así a las reivindicaciones, necesidades y derechos de la sociedad civil. Por lo tanto, se trata de ámbitos complementarios, y del mismo modo que se impulsa la movilización y capacitación de las organizaciones de la sociedad para la conquista de derechos, es fundamental trabajar también con las instituciones públicas para aumentar sus capacidades así como para que asuman sus responsabilidades como garantes de derechos y servicios a la población.

## 8.2. El enfoque de derechos

Trabajar con un enfoque de derechos consiste en poner en el centro de las intervenciones el ejercicio de los derechos humanos. Como queda reflejado en el Código de Conducta, las ONGD promueven a través de sus acciones "el respeto a los derechos humanos entendidos como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo"<sup>24</sup>. La garantía de los derechos de las personas hacia las que las ONGD orientan sus acciones es, por lo tanto, la principal fuente de alineamiento de su trabajo.

### *a. El enfoque de derechos desde una lógica integral*

Promover el enfoque de derechos implica abordar la promoción de los derechos a través de una lógica integral que abarca desde el desarrollo de acciones específicas para garantizar la cobertura de los derechos hasta la incorporación del enfoque de derechos tanto a la estructura, como al conjunto de acciones y proyectos de la organización.

Por el momento son pocas las organizaciones que han desarrollado un planteamiento integral para abordar el enfoque de derechos, pero lo cierto es que se están produciendo avances importantes y las ONGD, en términos generales, establecen cada vez un mayor compromiso con este enfoque. Asimismo se trata de un ámbito de trabajo al que las ONGD se incorporan por distintas vías, lo abordan desde diversas perspectivas y a través de diferentes acciones, algunas de las cuales se detallan a continuación.

Habitualmente, las acciones que impulsan las ONGD se orientan al ámbito político ya que, en buena medida, la ausencia o existencia de derechos responde a decisiones políticas. El Estado es el responsable de velar por el cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos y son las decisiones adoptadas por sus instituciones las que, en última instancia, determinan el estado de los derechos.

La incidencia política para la asunción de las responsabilidades del Estado en la garantía de los derechos es, por lo tanto, la principal línea de actuación para las ONGD en el ámbito político. Pero la labor de incidencia no puede ser ajena a la realidad política de cada uno de los países en los que se actúe y a los distintos intereses enfrentados que pueden verse afectados por las acciones que se llevan a cabo, lo que hace imprescindible un análisis profundo de las repercusiones que tendrán para la población las acciones de incidencia en términos de derechos.

Junto a las acciones de incidencia directa hacia los poderes públicos, las ONGD desarrollan también acciones de sensibilización, educación para el desarrollo y campañas que aportan la complementariedad

---

<sup>24</sup> Código de Conducta de las ONG de Desarrollo, apartado 2.1.

necesaria y tienen una gran capacidad de generar resultados transformadores a largo plazo en el ámbito de los derechos.

También en el ámbito político son importantes las acciones que llevan a cabo las organizaciones dirigidas directamente al conocimiento de sus derechos y la movilización para su reivindicación por parte de la población local con la que se trabaja —a menudo despojada de sus derechos básicos y excluida del ejercicio de ciudadanía—. En esta última línea es importante reforzar el enfoque político con un enfoque jurídico y desarrollar también labores de asesoría e impulsar procesos que permitan tomar conciencia de los derechos que implica el ejercicio de ciudadanía. Para ello es necesario, previamente, que los ciudadanos sean conscientes de que son sujetos de derecho.

No todas las organizaciones abordan el enfoque de derechos desde una óptica general que abarque el conjunto de los derechos y, en ocasiones, las acciones se vinculan a un ámbito específico de los mismos. En este caso, las acciones a favor de la garantía de los derechos se vinculan con las intervenciones sectoriales de las ONGD y sus contrapartes, y se incorpora a los proyectos una línea específica basada en la garantía de los derechos relacionados con un determinado sector de intervención concreto.

En el apartado anterior se abordó la importancia del alineamiento a través de la articulación con las políticas y sistemas públicos, y del fortalecimiento de las capacidades de los socios y de las instituciones locales. También se señaló entonces la relevancia de articular estos procesos con el enfoque de derechos. El fortalecimiento de las capacidades para reclamar derechos —en el caso de las OSC—, así como para garantizarlos —en el caso de los poderes públicos— es, por lo tanto, otra línea de trabajo estratégica para el enfoque de derechos.

Las acciones para avanzar en el enfoque de derechos no siempre se orientan hacia el exterior de las ONGD y el trabajo con otros actores. Es importante también desarrollar un ejercicio de introspección para conocer el grado de penetración del enfoque de derechos en las organizaciones, llevar a cabo labores de análisis e investigación para poder apoyar en argumentaciones sólidas la demanda de los derechos y, por último, es necesario emprender un ejercicio de pedagogía hacia el interior de las organizaciones para poder lograr la asunción del enfoque de derechos por parte de la estructura de cada una de las ONGD.

A pesar de la variedad de las acciones emprendidas para avanzar en la garantía de los derechos, los avances son todavía lentos y desiguales. Los esfuerzos de cada organización determinan en gran medida el avance experimentado por cada una de ellas en la incorporación de este enfoque. Sin embargo, junto a la diversidad de esfuerzos, existen también dificultades externas y restricciones internas que lo limitan notablemente y que son acusadas de manera distinta por las ONGD.

#### *b. Limitaciones externas y restricciones internas en la incorporación del enfoque de derechos*

Una vez más, el sistema de financiación de la cooperación española y las dificultades de las ONGD para generar fondos propios constituyen un freno para el desarrollo de acciones alineadas, en esta ocasión al limitar la puesta en práctica del enfoque de derechos.

Las ONGD encuentran dificultades para trasladar a los donantes la importancia del trabajo a través del enfoque de derechos. Los donantes muestran a menudo resistencias a la hora de comprender la

conveniencia de apoyar procesos intangibles que no dan lugar a resultados visibles y fácilmente medibles. Esta dificultad pone de manifiesto la complejidad que conlleva el diálogo con los donantes acerca del enfoque de derechos, acrecentada cuanto mayor es la visión instrumental de los donantes sobre la cooperación y menor su compromiso con los procesos de desarrollo.

La financiación privada otorga a las ONGD mayor libertad que la financiación pública para abordar sus intervenciones, al facilitar una lógica temporal más amplia y procedimental más flexible. Sin embargo, en el ámbito sectorial y en relación con los enfoques de intervención, la financiación privada genera restricciones importantes pues no está exenta de condicionalidad y, en numerosas ocasiones, persigue resultados concretos y visibles al igual que la financiación pública.

Del mismo modo que ocurre con el fortalecimiento de capacidades, el enfoque de derechos se articula a través de procesos y acciones que no generan visibilidad, que demandan una lógica de trabajo a largo plazo y que puede ser potencialmente fuente de conflictos. Se trata de procesos que no se sitúan entre las prioridades de los donantes públicos, aún excesivamente volcados en el apoyo a la construcción de infraestructuras y a la prestación de servicios, razón por la cual las ONGD conciben en numerosas ocasiones su trabajo de enfoque de derechos como un complemento de su trabajo en líneas sectoriales específicas.

El contexto político y los intereses económicos de los países en los que trabajan las ONGD son determinantes fundamentales del tipo de acciones a favor de los derechos, así como de los resultados obtenidos.

En ocasiones, las políticas gubernamentales son favorables a la universalización de los servicios, y la garantía de los derechos no entra en conflicto con los intereses de grupos sociales o económicos presentes en el país en cuestión. En estos contextos el papel de las ONGD consiste en acompañar a los colectivos excluidos en el proceso hacia el ejercicio de la ciudadanía.

Por el contrario, en la mayoría de los países las ONGD se encuentran con contextos políticos complejos e intereses enfrentados entre la sociedad civil y el Gobierno, entre distintos grupos de la sociedad civil o entre grupos de la sociedad civil y grupos de interés políticos o económicos. En este escenario los derechos se presentan como un juego de suma cero y constituyen una fuente de conflicto. Por lo tanto las acciones de las ONGD se ven condicionadas por la búsqueda de un equilibrio entre los resultados y las consecuencias indirectas de sus acciones.

Esta tensión provocada por las acciones a favor de los derechos se acrecienta en situaciones en las que los intereses y derechos de la población protagonista de las acciones de las ONGD chocan con los intereses de grupo económicos, o con los países con regímenes dictatoriales y represivos en los que tanto la seguridad de las ONGD como la de sus socios está directamente amenazada.

En algunos países, sin tratarse necesariamente de dictaduras o de regímenes en los que corra peligro la seguridad de sus ciudadanos, se observa una pérdida de espacios democráticos, de plataformas de participación y mecanismos de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. La pérdida de espacios, y en ocasiones la persecución, es acusada especialmente por las organizaciones con marcado enfoque de derechos. Esta tendencia se ha intensificado como resultado de una mala interpretación por parte de sus gobiernos de la Declaración de París, que es utilizada para ejercer el control de las OSC mediante un

mayor control de los recursos de la cooperación internacional, argumentado en una lectura distorsionada del principio de apropiación.

Existe otra dimensión que hace más complejo aún este enfoque relacionada con la propia definición de los derechos y su significado en los distintos contextos culturales. El Código de Conducta hace referencia a "todos los derechos humanos, entendidos como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo". ¿Significan lo mismo estos derechos en todos los lugares donde trabajan las ONGD?, ¿se acercan a ellos las organizaciones de manera distinta en función de su significado en los lugares en los que trabajan, o lo hacen a partir de sus propios marcos conceptuales?

La defensa de los derechos humanos universales es irrenunciable, incluidos los derechos económicos sociales y culturales, derechos humanos reconocidos en diversos acuerdos aceptados internacionalmente. Estos acuerdos internacionales son además un marco que legitima la labor de las ONGD. Partiendo de esta idea, la búsqueda de su defensa debe tener en cuenta tanto las prioridades como los valores de las poblaciones con las se trabajan, así como las amenazas externas, para evitar efectos negativos y una restricción de derechos mayor que la situación previa que se pretendía transformar.

En este sentido es importante realizar un ejercicio de reflexión profundo y un análisis antropológico en determinados contextos para interpretar correctamente las demandas y las prioridades en el ámbito de los derechos y poder tomar así las decisiones oportunas. Es necesario, asimismo, que sean los socios los que marquen las prioridades y los ritmos, y que las ONGD del Norte los apoyen en el proceso hacia la conquista de sus derechos.

### 8.3. El enfoque de género

Como afirma el Código de Conducta "las ONGD deben tener por objetivo, entre otros, crear las condiciones para las que mujeres, como miembros de la comunidad, participen en la toma de decisiones. Así como promover su incorporación activa en todos los programas de desarrollo y ayuda humanitaria para asegurar el acceso y el control equitativo a los recursos y los beneficios de los mismos"<sup>25</sup>.

#### *a. Entre las acciones de equidad de género y el enfoque de género*

A pesar de que la equidad de género ocupa un lugar importante entre los compromisos asumidos en el Código de Conducta, los documentos de planificación de las ONGD y el discurso colectivo, en las organizaciones existe la percepción de que no se ha avanzado de manera significativa en la incorporación del enfoque de género. Esto se debe, en cierta medida, a que en numerosas organizaciones todavía no se ha tenido como una prioridad y en ocasiones se ha incorporado en respuesta a un requisito de la financiación.

A pesar de los tímidos avances generalizados algunas organizaciones han desarrollado importantes esfuerzos y llevan a cabo acciones para promover la equidad de género. Pero las experiencias de la mayoría de ellas ponen de manifiesto una enorme dificultad para pasar de desarrollar acciones con las mujeres a incorporar plenamente la perspectiva de género.

<sup>25</sup> Código de Conducta de las ONG de Desarrollo, apartado 1.2.

Un pequeño grupo de organizaciones ha desarrollado políticas o estrategias específicas de igualdad de género, con el objetivo de garantizar el enfoque transversal no solo en sus intervenciones, sino también orientadas a transformar su propia estructura y prácticas organizativas a través de la inclusión del enfoque de género. Sin embargo, incluso las organizaciones que han dado este paso en materia de planificación, continúan encontrando dificultades para superar un enfoque basado en la realización de acciones con mujeres y hacia las mujeres.

Además de las acciones de planificación, las ONGD que realizan una apuesta más importante para adoptar el enfoque de género han desarrollado acciones de formación en materia de igualdad de género para el personal de la organización en ocasiones realizadas también con las contrapartes.

Junto a estas acciones, en algunas organizaciones es habitual la puesta en marcha de iniciativas específicas orientadas hacia las mujeres, como las campañas y acciones de incidencia o el apoyo directo a través de proyectos.

Las ONGD han desarrollado también acciones para fomentar la incorporación del enfoque de género entre sus contrapartes y favorecer el intercambio de experiencias y conocimientos. Para ello han impulsado encuentros e intercambios entre organizaciones con una larga experiencia y trayectoria de trabajo en materia de igualdad de género y otras con un menor recorrido en este tema. Las organizaciones que han llevado iniciativas de este tipo coinciden al hacer una valoración muy positiva sobre sus resultados y sobre su capacidad de contribuir a la construcción de conocimiento y fomentar el enfoque de género.

#### *b. Principales restricciones en la incorporación del enfoque de género*

Tras el diagnóstico realizado parece pertinente un ejercicio de análisis y reflexión para conocer qué factores internos y externos impiden la adopción del enfoque de género por parte de las organizaciones. Para ello es necesario analizar el grado de interiorización de este enfoque por parte de cada organización y conocer si este está inserto en la misión y visión, si el personal ha sido formado en este enfoque y si existe voluntad institucional para ser trasladado a toda la estructura de la organización. A partir de este ejercicio se podrían identificar las principales deficiencias y potencialidades para la incorporación del enfoque de género en cada organización.

Sin haber realizado este ejercicio de introspección de manera individual, las organizaciones coinciden al identificar algunas de las restricciones internas que dificultan la incorporación del enfoque de género.

En muchos casos las ONGD acusan limitaciones técnicas y carecen, por regla general, de recursos humanos formados en el enfoque de género. En los casos en los que las organizaciones cuentan con personal formado en este tema este suele ser muy limitado, por lo general una persona o un reducido número de personas que asumen todo el peso de la organización en relación al enfoque de género. Esta debilidad de las capacidades técnicas pone de manifiesto la ausencia de realización de ejercicios de formación en este campo dirigidos al conjunto de la organización. Por lo tanto, para aumentar las capacidades técnicas es importante la generalización de la formación en materia de género.

La formación hacia el interior de las organizaciones es importante, además, para favorecer la asunción de este enfoque y vencer las resistencias internas. Precisamente estas resistencias y la ausencia de voluntad institucional constituyen, en opinión de la mayoría de organizaciones, el principal obstáculo para la incorporación del enfoque de género. Algunas de ellas afirman a su vez que, a diferencia del enfoque de derechos, que penetra con cierta fluidez y cuenta con importantes apoyos en las organizaciones, el enfoque de género es más difícil de incorporar a los discursos y especialmente a las prácticas y a los procesos internos de la organización.

Pero, ¿a qué se deben las resistencias en la incorporación del enfoque de género? La respuesta no es sencilla, pero las organizaciones asumen en un ejercicio de autocrítica que la pedagogía empleada no ha sido siempre la más adecuada y quizá los mensajes no se han transmitido con claridad. Sin embargo, en su opinión el principal problema está relacionado con la existencia de relaciones de poder, desiguales e injustas generadas por estructuras que siguen dominando los hombres tanto en el Norte como el Sur.

Otra limitación en la incorporación del enfoque de género radica en su doble naturaleza en el ámbito de la planificación, como sector de intervención y eje transversal. Este hecho, que teóricamente encierra importantes potencialidades, supone en la práctica una limitación ya que provoca una cierta indefinición que evita una verdadera apuesta por parte de las ONGD en alguna de las dos direcciones. En este sentido las acciones en materia de equidad de género quedan prácticamente diluidas.

Como ocurre con el enfoque de derechos, la puesta en práctica de acciones a favor de la equidad de género se enfrenta también a restricciones externas provocadas por la realidad social de los países en los que trabajan las ONGD y por las dificultades de obtener financiación. En este caso las restricciones del contexto son generadas fundamentalmente por razones culturales relacionadas con el papel tradicional que la mujer desempeña en muchas de las sociedades y colectivos con los que actúan las ONGD.

En cuanto a la financiación, aunque las ONGD asumen su responsabilidad en los tímidos avances registrados en la incorporación del enfoque de género, afirman que son los donantes los que no priorizan este enfoque. La igualdad de género ocupa un lugar muy importante en los discursos y en los diagnósticos como un factor relevante para superar la pobreza y favorecer el desarrollo, pero en la práctica son pocos los donantes que apuestan por este tema.

En este sentido, las organizaciones especializadas en sectores de intervención teóricamente alejados del enfoque de género acusan especiales dificultades para encontrar financiación en aquellos ámbitos de actuación que no son el objeto de su especialización, lo que dificulta enormemente plantear propuestas de trabajo integrales que incorporen el enfoque de género.

#### 8.4. El enfoque medioambiental

Como pone de manifiesto el Código de Conducta las ONGD "promueven un tipo de desarrollo respetuoso con el medio ambiente. Sus acciones no deben afectar negativamente al medio ambiente y promueven la conservación del entorno natural y el uso sostenible de los recursos"<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Código de Conducta de las ONG de Desarrollo, apartado 1.2.

El estado del enfoque medioambiental en las ONGD comparte muchos rasgos con el enfoque de género. Como en el enfoque anterior, las organizaciones reconocen que se ha avanzado poco a pesar de que ocupa un lugar importante entre los compromisos reflejados en el Código de Conducta, los documentos de planificación de las ONGD y el discurso colectivo.

Si bien es cierto que la práctica totalidad de organizaciones promueve un tipo de desarrollo respetuoso con el medio ambiente y tratan de evitar que sus acciones ejerzan impactos negativos en el entorno, son pocas las que desarrollan acciones específicas para promover la conservación del entorno natural y el uso sostenible de los recursos.

Como ocurre con el enfoque de género, el medioambiental es contemplado como eje transversal y como un sector de actuación. A pesar de ello se produce una clara división entre las organizaciones especializadas en la defensa y protección medioambiental, que abordan dicho enfoque desde las dos dimensiones, y el resto de organizaciones, que lo incorporan de manera transversal aunque con muchas limitaciones, lo que en la práctica suele consistir en garantizar que las acciones realizadas no afecten negativamente al medio ambiente.

En definitiva, este enfoque no ha conseguido trascender de aquellas organizaciones especializadas en medio ambiente, e incluso estas se enfrentan con grandes dificultades generadas por factores e intereses opuestos a la protección medioambiental.

Algunos de estos factores, como la dificultad para encontrar financiación, dificultades técnicas y resistencias internas, son coincidentes con los registrados en el enfoque de derechos y en el de género. La incorporación del enfoque medioambiental, sin embargo, se ve obstaculizada por una serie de restricciones específicas de este ámbito.

En muchos de los países en los que trabajan las ONGD las leyes medioambientales existentes no son habitualmente un factor que contribuya a la realización de acciones de defensa medioambiental y los órganos gestores de la protección medioambiental acusan serias restricciones presupuestarias. Por regla general se trata de leyes muy permisivas con el maltrato al medio ambiente y que en ocasiones no se aplican. La debilidad, o la ausencia, de regulación pone de manifiesto que el medio ambiente tiene un peso muy poco significativo en la toma de decisiones políticas.

Sin embargo, los intereses económicos enfrentados a la protección del medioambiente constituyen la principal restricción para abordar este enfoque. Es muy habitual el enfrentamiento entre los derechos de las comunidades y los intereses de grupos económicos o empresariales. El papel del Estado, fundamental para la defensa de los derechos, no siempre garantiza el respeto a los derechos y en numerosas ocasiones media a favor de los intereses de las empresas.

La capacidad que tienen las ONGD ante este tipo de situaciones es reducida. Desde el Norte las acciones de incidencia tienen poca capacidad de impacto y desde el terreno surgen problemas vinculados con la seguridad de la población y de las organizaciones locales, muchas veces amenazadas o represaliadas como respuesta a sus reivindicaciones. La existencia de intereses económicos importantes y poderosos en este tema hace necesaria una concentración de esfuerzos en el ámbito de la incidencia, entre las organizaciones especializadas en temas medioambientales y el resto de organizaciones con las que comparten las zonas de actuación conflictivas.

En el ámbito de la incidencia existen también otras limitaciones. A diferencia de otras áreas de actuación, en relación al medio ambiente no existen marcos reguladores internacionales sobre los que argumentar y apoyar las reivindicaciones.

### 8.5. La orientación geográfica y sectorial del trabajo de las ONGD: entre la coherencia, el alineamiento y la oportunidad

Una reivindicación histórica de las ONGD a los donantes es la desvinculación de la ayuda a otro tipo de intereses y agendas ajenos a la promoción del desarrollo. Para ello es necesario establecer pautas de asignación geográfica y sectorial de la ayuda determinadas por las necesidades y estrategias de los socios. Aunque el principio de alineamiento es muy amplio, esta vinculación de la ayuda con las prioridades y las necesidades de los socios constituye el punto de partida y la condición inicial necesaria para lograr el alineamiento.

Además de la presión que ejercen las ONGD para que los donantes establezcan pautas de asignación de la ayuda coherentes y alineadas, es importante que también definan mecanismos y desarrollen criterios para garantizar el alineamiento a través de la orientación geográfica y sectorial de sus propias acciones.

Existen diferentes factores que afectan a las decisiones de las ONGD sobre la orientación de su trabajo, que determinan qué hacer, dónde y con quién hacerlo. El Código de Conducta afirma que “las ONGD tienen siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de los destinatarios finales, priorizando a los colectivos más vulnerables a las desigualdades, en el marco de la realidad social, económica y cultural de los mismos”<sup>27</sup>.

- Factores relacionados con el alineamiento

En el trabajo de las ONGD las decisiones vinculadas con las pautas de asignación geográfica no están determinadas fundamentalmente por la búsqueda de orientación en los países con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad y menor desarrollo. Habitualmente la decisión inicial que conduce a establecerse en un determinado país responde a otro tipo de decisiones más relacionadas con la capacidad, la pertinencia y las oportunidades de las ONGD.

En el interior de los países en los que trabajan las ONGD es donde se suelen adoptar las decisiones vinculadas con la orientación hacia las zonas de mayor desigualdad y vulnerabilidad para actuar a favor de los colectivos más desfavorecidos. Para potenciar el alineamiento las ONGD se guían por distintos indicadores cuantitativos como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la información aportada por los mapas de la pobreza en los países en los que estos existen, o por sus propios ejercicios de diagnóstico.

Junto a estas decisiones basadas en indicadores cuantitativos y el análisis del contexto socioeconómico existen al menos dos factores que en numerosas ocasiones guían a las ONGD hacia un trabajo alineado:

En primer lugar, muchas de las decisiones relacionadas con dónde trabajar y con quién hacerlo están definidas por la búsqueda de contrapartes locales en estrecha relación con su base social que garanticen

<sup>27</sup> Principio de responsabilidad y buena gestión, Herramienta de autoevaluación del Código de Conducta.

la apropiación democrática y el alineamiento. Pero se ha visto anteriormente que este tipo de relaciones no son fáciles de establecer, ya que en numerosas ocasiones los esquemas y los procedimientos del sistema español de ayuda conducen a trabajar con organizaciones de un cierto tamaño y una sólida capacidad de gestión, por lo que la búsqueda de alineamiento a través de las contrapartes y el cumplimiento con los requisitos de los donantes no siempre es compatible.

En segundo lugar, la existencia de colectivos sin acceso a servicios y sin la garantía de determinados derechos es otro factor que, en mayor o menor medida, orienta las decisiones de las ONGD.

Se produce así, a través de las decisiones geográficas de las ONGD, una búsqueda de respuesta a los colectivos más vulnerables y a las desigualdades que favorece el alineamiento de las acciones de las organizaciones.

- Factores relacionados con la coherencia y la pertinencia

Seguramente los factores que mayor peso ejercen en la toma de decisiones son aquellos relacionados con la coherencia y la pertinencia del trabajo de las ONGD. El cálculo se produce sobre aquello que es pertinente hacer y lo que las capacidades de las ONGD permiten hacer, lo que lleva a las ONGD a decantarse por un determinado modelo de orientación geográfica y sectorial.

La orientación geográfica del trabajo de las ONGD difiere notablemente. Algunas organizaciones han optado por la concentración, y desarrollan su actividad en un reducido número de países, incluso algunas en un único país. Otras, por el contrario, han apostado por una mayor diversificación de la ayuda y trabajan en un elevado número de países buscando la extensión geográfica por encima de la concentración de las acciones.

Las decisiones que originan cada uno de los modelos son distintas, pero en la mayoría de las ONGD esta opción está motivada en gran medida por una búsqueda de la coherencia en función de las capacidades, por regla general limitadas, que hacen pertinente una concentración del trabajo en un reducido número de países. Esta concentración, dadas las capacidades y los recursos disponibles por las ONGD, favorece la calidad y la eficacia puesto que reduce la fragmentación de las acciones, y facilita un mejor conocimiento de la realidad local y una mayor presencia institucional, lo que contribuye a establecer relaciones más sólidas con los socios.

Ahora bien, no solo son las motivaciones vinculadas con la búsqueda de la coherencia y la pertinencia las que influyen en estas decisiones porque, como veremos, factores como la oportunidad de financiación explican también el modelo de orientación geográfica de las ONGD.

Junto a la búsqueda de coherencia y pertinencia a través de un modelo de orientación geográfica adaptado a las propias capacidades, las ONGD llevan a cabo acciones en aquellas áreas de actividad para las que cuentan con capacidades y sobre las que han acumulado su experiencia y conocimientos.

En este sentido la coherencia no siempre es fácil. Las decisiones y propuestas de los financiadores y las demandas de los socios suponen, en ocasiones, propuestas para embarcarse en sectores de intervención diferentes a los definidos por las ONGD y para los que no siempre existen capacidades. De

cómo las ONGD respondan a los estímulos para abordar acciones ajenas a su perfil y especialización dependerá en gran medida la coherencia a través de su trabajo.

Por regla general las ONGD no desarrollan acciones en los sectores de intervención en los que no están especializadas, para los que no cuentan con capacidades o que no han sido incluidos en sus ejercicios de planificación, aunque el trabajo en dichos sectores sea pertinente y demandado por los socios. La respuesta de algunas ONGD ante esta tensión entre la coherencia interna y la pertinencia externa consiste en favorecer el contacto entre otra ONGD del Norte que pueda garantizar la puesta en marcha de dicha intervención, y salvaguardar la coherencia y favorecer el alineamiento a través de un ejercicio de armonización.

- Factores relacionados con la financiación y la oportunidad

Los factores descritos determinan el grado de coherencia y alineamiento de las acciones de las ONGD en cuanto a sus decisiones geográficas y sectoriales. Estos factores entran en tensión con la oportunidad de encontrar financiación y, en ocasiones, contrapartes junto a las que poner en marcha las intervenciones.

Cada organización afronta de manera distinta la influencia de estos factores: algunas priorizan la búsqueda del alineamiento, otras conceden más importancia a la coherencia interna y otras están más influidas por los factores relacionados con la financiación y la oportunidad.

La dependencia de la financiación tanto pública como privada que acusan las ONGD constituye una limitación en la toma de decisiones. Sin embargo, esto no significa necesariamente una pérdida de autonomía provocada por la realización de ejercicios de planificación estratégica orientados hacia las prioridades marcadas por los financiadores, aunque no se puede negar que en ocasiones sí existe influencia, y así lo manifiestan algunas organizaciones.

En términos generales, como consecuencia de la dependencia económica la planificación y la toma de decisiones de las ONGD no se orientan hacia las regiones y los sectores en los que mayor oportunidad de financiación existe. Por el contrario las estrategias se elaboran guiadas por la búsqueda de coherencia y alineamiento, y posteriormente, es la oportunidad de financiación la que influye en la materialización de las estrategias y en el hecho de tener una mayor o menor presencia en las zonas y sectores priorizados.

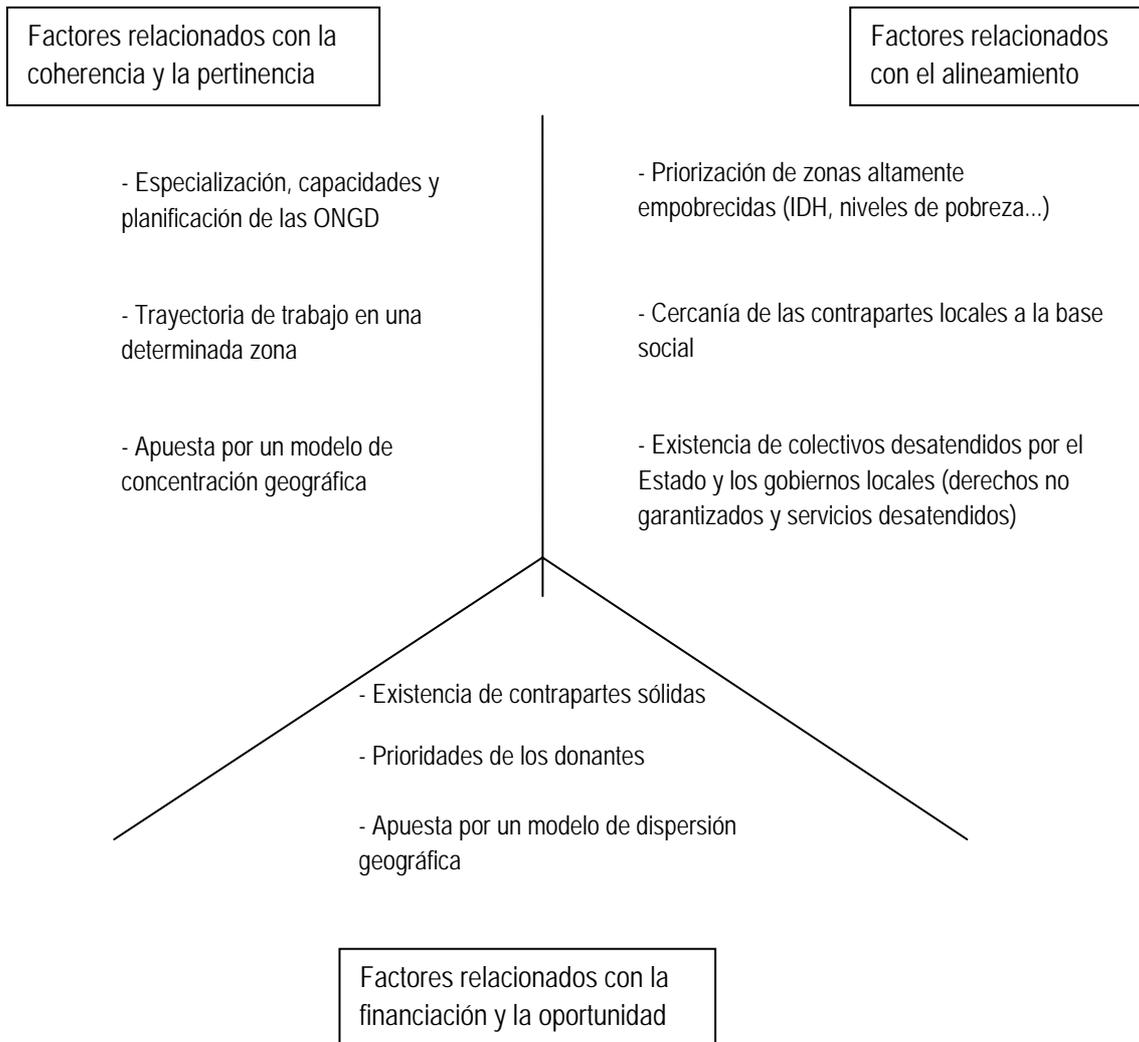
Las organizaciones que han desarrollado una especialización sectorial muy marcada afirman encontrar verdaderas dificultades para llevar a cabo propuestas integrales que permitan incorporar enfoques complementarios como el enfoque de género o el medioambiental. Los financiadores en numerosas ocasiones identifican a estas organizaciones como expertas en un determinado sector de intervención y presentan resistencias a apoyar acciones que no se circunscriban al sector específico de la especialización.

En definitiva, las oportunidades de financiación suelen afectar a la puesta en práctica de las intervenciones, pero su influencia es menor en el diseño de las estrategias.

La financiación no es el único factor del que depende la puesta en marcha de las acciones. En ocasiones la orientación geográfica de las intervenciones depende también de la existencia de socios junto a los que trabajar. En estos casos las decisiones se toman guiadas por la búsqueda de contrapartes con las que han

existido experiencias exitosas previas de colaboración, contrapartes sobre las que se tienen buenas referencias, o contrapartes que ofrecen garantías para la puesta en marcha de las intervenciones y el cumplimiento de los objetivos.

Figura 1: Factores que influyen en la orientación del trabajo de las ONGD



En resumen, la mayoría de las ONGD desarrolla estrategias de trabajo adecuadas a las propias capacidades y guiadas por la búsqueda de alineamiento con las prioridades y las necesidades de los socios. Aunque estas estrategias se ven normalmente alteradas por las oportunidades de encontrar financiación y contrapartes junto a las que desarrollar las acciones.

Las ONGD, en la medida que priorizan los factores relacionados con la coherencia y el alineamiento y no orientan sus estrategias hacia la búsqueda de oportunidades de financiación, asumen un claro compromiso con el principio de alineamiento a través de las decisiones geográficas y sectoriales sobre las que planifican su trabajo.

## 8.6. La predictibilidad de las acciones de las ONGD

Las oportunidades de financiación afectan a la implementación de las estrategias diseñadas por las ONGD junto a sus socios del Sur. Afectan, como se ha visto, a la capacidad de llevar a la práctica las decisiones geográficas y sectoriales establecidas en la planificación. ¿Significa esto que las ONGD no tienen capacidad para llevar a cabo acciones predecibles y a largo plazo?

La Declaración de París pone el acento en la predictibilidad de la ayuda como un requisito imprescindible para garantizar el alineamiento. Por este motivo son necesarios los “compromisos indicativos fiables y relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados”<sup>28</sup>.

Las ONGD son plenamente conscientes de la importancia que tiene para sus socios el establecimiento de relaciones duraderas que garanticen la estabilidad, permitan planificar a largo plazo y faciliten la puesta en marcha de intervenciones acordes con la planificación. Sin embargo, las dificultades de las ONGD españolas para obtener financiación, así como las restricciones del sistema español de ayuda, limitan considerablemente el compromiso a largo plazo y la predictibilidad de las acciones de las ONGD. Por lo tanto esta cuestión supone un desafío para las ONGD y sus socios del Sur.

La minoría de ONGD que cuentan con un mayor volumen de fondos propios se encuentran, teóricamente, en una mejor situación para afrontar este desafío y pueden garantizar una mayor predictibilidad de las acciones al no depender en el medio plazo del apoyo de los donantes públicos o privados.

La mayoría de ONGD, por el contrario, se apoya en el sistema público y privado de financiación. Si bien es cierto que algunas administraciones públicas españolas, especialmente la AECID y algunas CCAA, están desarrollando marcos más amplios de financiación, en términos generales continúa dominando una lógica basada en el corto plazo y con el proyecto como unidad básica de financiación y, por lo tanto, de intervención. A esto se añade la elevada heterogeneidad de los procedimientos administrativos de los distintos donantes que obliga a las ONGD y a sus contrapartes a desarrollar respuestas distintas para cada financiador.

El trabajo a través de proyectos no imposibilita actuar de manera estratégica y predecible, pero lo dificulta notablemente. La articulación de ambas dinámicas —la lógica estratégica y a largo plazo con el trabajo a través de proyectos— exige a las ONGD enormes esfuerzos de planificación, análisis del sistema de financiación y conocimiento de las distintas convocatorias, lo que absorbe una parte importante de sus recursos.

En definitiva, las limitaciones de las ONGD para generar fondos propios y las restricciones del sistema de financiación, por un lado, dificultan la capacidad de las ONGD de desarrollar acciones predecibles y a largo plazo y, por otro, absorben gran parte de los recursos. Ambas consecuencias inciden negativamente en la eficacia de la ayuda, reducen el alineamiento e impiden dedicar recursos a otros ámbitos de actuación más pertinentes para favorecer la calidad de la ayuda, como son las labores de reflexión, investigación y el establecimiento de alianzas con otros actores.

<sup>28</sup> Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, apartado 26.

Las ONGD desarrollan distintas estrategias para hacer frente a estas limitaciones y poder abordar con garantías procesos a largo plazo y más predecibles. Algunas de ellas consisten en la diversificación de la financiación, la potenciación de los mecanismos de obtención de recursos propios y el diálogo con los financiadores públicos a través de la comunicación constante con sus equipos técnicos, y con los privados para informar acerca de la planificación y tratar de garantizar el apoyo a largo plazo de las acciones. Sin embargo se trata de estrategias poco eficaces, que no logran transformar la lógica dominante en el sistema de financiación por lo que no aportan soluciones más allá del medio plazo.

La manera más eficaz de abordar los cambios que permitan desarrollar acciones predecibles y a largo plazo es a través de la actuación coordinada de las ONGD mediante acciones de incidencia para la transformación del sistema de financiación. En este sentido, el grupo de Financiación para el Desarrollo de la Coordinadora ha impulsado un trabajo de incidencia con las administraciones públicas para resaltar la importancia del trabajo y de la financiación a largo plazo.

Es necesario que este trabajo de incidencia se oriente hacia los gobiernos descentralizados para que asuman que la cooperación internacional y los procesos de desarrollo exigen intervenciones amplias y a largo plazo. La cooperación descentralizada en España encierra enormes potencialidades pero para explotarlas los actores descentralizados deben asumir, entre otras cosas, marcos de financiación más amplios y flexibles que favorezcan el trabajo a largo plazo y permitan la predictibilidad de la ayuda. En este sentido, conviene señalar que el compromiso de predictibilidad establecido en la Declaración de París no solo afecta a la cooperación directa, sino que los donantes públicos tienen también una responsabilidad en esta dirección también en las acciones que financian para ser ejecutadas por otros actores.

A su vez es necesario orientar las acciones de incidencia hacia los financiadores privados para hacerles partícipes de la necesidad de impulsar procesos a largo plazo y acciones previsibles.

Se han producido avances en el sistema de financiación resultado del trabajo de incidencia y de la propia evolución de algunos de los actores gubernamentales —centrales y descentralizados— de la cooperación española. En los últimos años, se han ido incorporando financiaciones plurianuales en las bases de las convocatorias y han aparecido nuevos instrumentos de financiación como los programas —fundamentalmente en el ámbito autonómico— y los convenios —desarrollados por la AECID—.

## 9. Armonización: de la coherencia individual a la coherencia colectiva

Las ONGD persiguen la inclusión de la sociedad civil del Norte y del Sur en la definición de las políticas de ayuda y las políticas de desarrollo y tratan, asimismo, de garantizar que las acciones enmarcadas en el sistema de ayuda respondan a las prioridades definidas por sus socios. En la medida en que evitan que las restricciones generadas por el sistema de ayuda, por el contexto en el que actúan y por sus propias limitaciones, impidan cumplir con estos objetivos, desarrollan acciones con altos niveles de apropiación y alineamiento.

¿Significa esto que el conjunto de las acciones de las ONGD es coherente y garantiza la apropiación democrática y el alineamiento? La coherencia de las acciones individuales no genera necesariamente este objetivo y la suma de intervenciones alineadas no siempre supone una actuación colectiva con un

alto grado de alineamiento. Se produce así la denominada paradoja micro-macro, según la cual la suma de comportamientos racionales y coherentes genera resultados agregados que no responden a una lógica racional y coherente.

No existen muchos análisis del trabajo conjunto realizado por las ONGD, pero algunos estudios han puesto de manifiesto cómo los resultados alcanzados individualmente por las ONGD —pertinencia de las acciones, alineamiento, coherencia y eficacia— han dado lugar a resultados colectivos con bajos niveles de eficacia, a una orientación regresiva de la ayuda, a la existencia de solapamientos y duplicidades, y a los denominados *donor orphans* y *donor darlings* como consecuencia de la ausencia de una lógica estratégica y armonizada de conjunto.

Entre las ONGD existe un amplio consenso al afirmar que la armonización es una de las principales asignaturas pendientes tanto del sector como del conjunto de la cooperación española. La incorporación y consolidación de actores en el sistema español de ayuda se ha producido, en términos generales, de manera compartimentada. Tanto la Administración General del Estado como los gobiernos descentralizados y las ONGD han ido creciendo y constituyéndose individualmente en actores de cooperación internacional, pero lo han hecho sin apenas interacción e intercambio entre ellos. El resultado ha sido un complejo sistema de ayuda caracterizado por una gran diversidad y riqueza de actores que actúan bajo una lógica individualista, y en el que las iniciativas de armonización han sido tímidas y han tenido poco calado. A ello se añade, además, que la articulación es un proceso técnico y políticamente complejo que exige actuar en distintos ámbitos y con diferentes mecanismos.

En los últimos años, y especialmente a partir del Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en 2003 y la firma de la Declaración de París en 2005, la coordinación ha sido uno de los temas que ha ocupado más debates y análisis. A pesar de ello, los avances han sido muy limitados, se han centrado en el ámbito operativo, no han alcanzado el espacio institucional, y los mecanismos de coordinación existentes se han mostrando poco eficaces.

La ausencia de armonización, por lo tanto, no es un problema específico de las ONGD. Dentro del sistema son múltiples las dificultades y varios los ámbitos en los que es necesario avanzar: la armonización interministerial —que supone la principal fuente de descoordinación de la AOD— la coordinación entre las entidades descentralizadas, entre estas y la Administración General del Estado, entre las propias ONGD y entre estas y el resto de actores.

En la práctica de las ONGD existen experiencias de coordinación generadas desde el terreno, en ocasiones como respuesta a iniciativas de los socios, que han dado lugar a resultados positivos en términos de aprendizaje, fortalecimiento mutuo y eficacia. La armonización, sin embargo, para trascender las acciones concretas y favorecer una lógica estratégica colectiva exige una actuación conjunta en el ámbito institucional —en la planificación y la evaluación—, en el organizativo y en el operativo.

Los distintos niveles de articulación a los que da lugar la armonización también varían: realización de acciones conjuntas, coordinación, complementariedad o reparto de tareas, entre otros. Cada uno de estos ejercicios demanda diferentes esfuerzos y da lugar a resultados distintos, pero se trata en todos los casos de vías que conviene explorar para dar respuesta a los compromisos y la responsabilidad adquirida con los socios.

El compromiso de trabajar en favor del desarrollo que las ONGD adquieren con ellas mismas, con el resto de organizaciones, con sus partícipes y especialmente con sus socios, lleva implícito un compromiso de armonización y colaboración con otros actores, en tanto que favorece la eficacia de su labor. En este sentido, el Código de Conducta señala que las ONGD, “para alcanzar sus objetivos, procurarán trabajar de modo coordinado y con espíritu de colaboración con otras ONGD, evitando el trabajo aislado, la competitividad entre ellas y la duplicidad de las tareas”<sup>29</sup>.

Es realmente complejo desarrollar una iniciativa de armonización que logre articular el trabajo de las ONGD en todos los países y sectores en los que intervienen. La multiplicidad de actores, su heterogeneidad y la dispersión geográfica de su trabajo hacen que sea un ejercicio difícilmente abarcable.

Además, un ejercicio de estas características puede suponer un riesgo de pérdida de autonomía, especificidad y valor añadido por parte de las ONGD. Por ello es muy importante cómo se abordan los ejercicios de armonización, con quién se articulan las ONGD, cómo lo hacen y bajo qué condiciones.

Sin embargo este argumento no puede eximir a las ONGD de la responsabilidad que tienen en este sentido. Por ello, las organizaciones asumen que la armonización no es una cuestión exclusivamente de voluntad que consiste en definir en qué temas se quieren coordinar, dónde y con quién, sino en decidir en qué temas se deben coordinar, dónde y con quién para favorecer el mayor impacto posible de sus acciones

Por todo ello, la armonización es, seguramente, uno de los principios de actuación recogidos en la Declaración de París que mayores desafíos presenta a las ONGD. Algunos de los avances, dificultades y desafíos en materia de armonización se desarrollan en las siguientes páginas.

## 9.1. Principales avances en materia de armonización

### a. Armonización en el Norte

A pesar de ser una de las asignaturas pendientes, las ONGD han desarrollado esfuerzos para armonizar sus acciones y han puesto en marcha algunas iniciativas exitosas. Muchas de las ONGD de la Coordinadora participan en redes en el Norte —algunas también lo hacen en el Sur— y han promovido algún tipo de campaña, acción de incidencia política o educación para su desarrollo de manera conjunta con otras organizaciones.

La Coordinadora de ONGD-España es el principal espacio de encuentro, concertación y coordinación de las ONGD españolas. Sus grupos de trabajo constituyen espacios de debate y reflexión en los que consensuar posturas y enfoques en relación a distintos temas de la agenda de desarrollo. En el ámbito autonómico también se han constituido espacios de encuentro a través de las coordinadoras autonómicas y, en algunos casos, coordinadoras locales.

---

<sup>29</sup> Código de Conducta de las ONG de Desarrollo, apartado 3.2.

Los espacios de coordinación en el Norte —la Coordinadora de ONGDE-España, las coordinadoras autonómicas, así como otras redes y plataformas— están favoreciendo el impulso de un discurso colectivo, la amplificación de la voz de las organizaciones y, con ello, la capacidad de incidencia.

Como se afirmó al inicio de este análisis, al abordar los espacios de participación en el Norte, la Coordinadora y las coordinadoras autonómicas se han constituido en canales de participación en influencia en la toma de decisiones en el diseño de políticas. En el ámbito autonómico la incidencia realizada por algunas coordinadoras autonómicas ha sido verdaderamente importante para incidir en los crecientes procesos de planificación impulsados por las CCAA y, cada vez en mayor medida, por los gobiernos locales.

Junto a estos grandes espacios de concertación han sido numerosas las acciones impulsadas de manera conjunta entre varias ONGD en el ámbito de la incidencia política, la educación para el desarrollo o la movilización social. Las campañas o acciones desarrolladas de manera conjunta han dado lugar a importantes resultados y han puesto de manifiesto cómo la verdadera capacidad de transformación de la realidad de las organizaciones reside en la acción colectiva.

De este hecho se debe sacar las conclusiones necesarias para impulsar una mayor armonización en las acciones orientadas a la provisión de servicios y gestión de proyectos que se desarrolla mayoritariamente en los países en los países socios.

*b. Armonización en el terreno*

- Diagnóstico: escenario fragmentado

Las ONGD de la Coordinadora trabajan en todos los continentes y en un elevado número de países, lo que indica una elevada dispersión geográfica de sus acciones. No obstante la dispersión solo es relativa, ya que dentro de la diversificación se produce una elevada concentración en América Latina, donde las ONGD ejecutaron en 2007 más del 50% de sus recursos, y en África, hacia donde orientaron el 33%. En algunos países de estos dos continentes se registra una elevada presencia de ONGD como es el caso de Perú, donde actuaron en 2007 un total de 57 organizaciones, Bolivia, donde lo hicieron 49, o Ecuador, con 45 ONGD. En África, aunque la concentración es menor, también existen países con una elevada presencia de ONGD como Marruecos, Mozambique o Senegal, en los que en 2007 trabajaron 30, 20 y 15 organizaciones respectivamente<sup>30</sup>.

En muchos casos, las ONGD desarrollan sus acciones en los mismos sectores de intervención o en sectores complementarios. A veces, incluso, las organizaciones que coinciden en las mismas regiones y en los mismos sectores, o en sectores complementarios, trabajan en colaboración con las mismas contrapartes. De hecho, la práctica totalidad de las contrapartes trabaja al mismo tiempo con más de una organización española, y si bien existen diferencias, la mayoría de ellas establece relaciones con entre 3 y 5 ONGD.

<sup>30</sup> Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España, (2008), *Informe de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2008*, pp. 32-35.

El escenario descrito, en el que también trabajan otras organizaciones internacionales, encierra grandes potencialidades para la armonización, pero la puesta en marcha de acciones conjuntas, articuladas o complementarias no es una práctica sistemática, y los pasos dados en esta dirección han sido muy desiguales. En opinión de los socios locales no existe un esquema de coordinación entre las ONGD con las que trabajan, por lo que el grado de articulación de las acciones que ponen en marcha depende, prácticamente en su totalidad, de la capacidad de negociación de las organizaciones locales en los procesos de identificación y formulación para que las acciones encajen en su planificación estratégica, algo que no siempre consiguen.

Algunas contrapartes locales afirman que las ONGD con las que trabajan tratan de llevar a cabo las acciones de manera coordinada, y que cuando esto ocurre afecta de manera positiva a su trabajo porque facilita la extensión y la diversificación de las acciones, y se favorece al mismo tiempo la complementariedad.

Sin embargo, la mayoría de las contrapartes observa falta de coordinación de las ONGD junto a las que actúan, lo que provoca dificultades administrativas y complica la gestión, además de restar capacidad de impacto a su trabajo. Como resultado, el mapa de las intervenciones de las ONGD se caracteriza por la existencia de duplicidades, solapamientos, y pérdida de sinergias y posibilidades de complementariedad. Se produce así una saturación de actores que trabajan con fondos de la cooperación española en las mismas zonas y desarrollan acciones similares, generalmente sin ningún tipo de articulación.

Esta lógica atomizada —que da lugar a la paradoja micro-macro— supone una importante pérdida de eficacia desde el plano colectivo, lo que afecta también negativamente a la legitimidad de todo el sector. Asimismo, esta lógica ejerce efectos negativos en las contrapartes en cuanto a que dificulta el trabajo en red e inhibe el fortalecimiento institucional al multiplicar los procesos de justificación a los que tienen que dar respuesta.

Para evitar los efectos negativos de la atomización es necesario impulsar y consolidar la coordinación, para lo que es imprescindible llevar a cabo una apuesta institucional y afrontar la armonización en los espacios de toma de decisiones y los procesos de planificación.

- Iniciativas de articulación en el terreno

Situar la búsqueda de armonización en el ámbito institucional y en los procesos de planificación no significa obviar la importancia que tiene la coordinación en el terreno y la influencia que se puede ejercer desde el ámbito operativo en el ámbito político.

Si bien no es una práctica sistemática, las ONGD han llevado a cabo acciones conjuntas como respuesta a una necesidad de coordinación surgida desde el terreno. Estas iniciativas son relevantes desde el punto de vista de la eficacia, pero además tienen un gran potencial para poner en marcha experiencias piloto, crear lazos, tejer redes en el Sur y generar una cultura de colaboración y solidaridad entre organizaciones, imprescindible para superar las relaciones de competencia.

En algunos países con una elevada presencia de ONGD españolas se han dado algunos pasos importantes y se han constituido espacios formales de coordinación, lo que pone de manifiesto que, aunque lentamente, se está avanzando hacia una mayor armonización.

Estos espacios —generalmente bajo la forma de coordinadoras o foros— se están desarrollando fundamentalmente en América Latina y responden, generalmente, a iniciativas personales respaldadas institucionalmente. Se trata de espacios con un grado de funcionamiento desigual y que, en términos generales, actúan como espacios de concertación y encuentro más que como mecanismos formales de coordinación.

Aunque el escenario atomizado requiere la puesta en marcha de acciones coordinadas, la función que las coordinadoras y los foros en el terreno están desempeñando, si bien no está dando lugar a acciones conjuntas, está favoreciendo una mayor coherencia y cohesión entre las ONGD que participan activamente en ellas.

La concertación en los enfoques y discursos que favorecen estos espacios es enormemente importante para desarrollar acciones de incidencia política y para articular la participación en los procesos de planificación en el terreno, como la elaboración de los documentos estrategia país (DEP) o las comisiones mixtas. La creación de estos espacios constituye, por lo tanto, una plataforma de incidencia para intervenir en la toma de decisiones de la cooperación española en el terreno.

Asimismo, se trata de un espacio de concertación que permite un trabajo armonizado de apoyo a la sociedad civil local en su trabajo de incidencia política y movilización social. Es importante resaltar esta cuestión para garantizar que sea la sociedad civil local la que lidere los procesos de incidencia política en el Sur y que las ONGD del Norte no desplacen a las organizaciones locales en el desarrollo de esta importante función. Conviene poner el énfasis por ello en el papel de acompañamiento a la sociedad civil local que facilitan los espacios de concertación de las ONGD en el terreno.

En alguna ocasión, además, estas plataformas han dado lugar a actuaciones articuladas en el ámbito de la respuesta humanitaria, como ocurrió tras el terremoto que tuvo lugar en Perú en agosto de 2007, en el que la existencia del Foro de ONGD españolas en Perú favoreció una respuesta rápida y coordinada.

A diferencia de los pasos dados por las ONGD a través de la creación de espacios de articulación en el terreno, el resto de actores de la cooperación española no ha impulsado iniciativas similares a excepción del Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú, impulsado por la OTC de este país de cara a la elaboración del DEP en 2005.

Las ONGD valoran muy positivamente iniciativas como esta, pero consideran que, aunque las administraciones públicas tienen compromisos adquiridos en materia de armonización, las OTC no son las responsables de la coordinación de las ONGD. Aún así consideran positivo que la favorezcan, que generen condiciones propicias para ello, que promuevan espacios de encuentro y faciliten información sobre la presencia de otros actores.

## 9.2. Principales dificultades y restricciones en materia de armonización

Todos los espacios e iniciativas de concertación en el Norte y articulación en el Sur son altamente importantes pues contribuyen a dotar de mayor coherencia y consistencia al sector. Sin embargo, estas iniciativas no están significando el impulso necesario para pasar de favorecer el diálogo, la concertación y

la actuación conjunta en el Norte, a generar acciones coordinadas y complementarias en el Sur. Este hecho pone de manifiesto la existencia, por un lado, de resistencias por parte de las ONGD a asumir plenamente la armonización como un objetivo prioritario y, por otro, de resistencias externas que también lo inhiben.

*a. Voluntad institucional*

La voluntad institucional para armonizarse es, en opinión del conjunto de ONGD, el requisito básico sin el cual no es posible establecer alianzas y fomentar acciones coordinadas con otros actores. Las ONGD reconocen que, en términos generales, aún no han conseguido realizar esta apuesta institucional necesaria para impulsar un trabajo coordinado. Desde un punto de vista técnico, las organizaciones comprenden la pertinencia y las potencialidades de la coordinación, pero desde el punto de vista político reconocen no haber alcanzado la madurez necesaria para asumir los costes institucionales que implica la armonización.

Trabajar de manera coordinada con otros actores no significa exclusivamente desarrollar acciones conjuntas en una determinada zona o en un mismo sector de intervención, sino que exige la dedicación de esfuerzo, tiempo y recursos, la identificación de afinidades, la negociación de puntos de desencuentro y la búsqueda de consensos. Todo ello que implica ceder parte de la soberanía de cada organización y superar el anclaje institucional, y es precisamente esto último lo que mayores resistencias conlleva para los ejercicios de armonización.

La apuesta institucional por la armonización no depende únicamente de la voluntad, sino que la capacidad, o más concretamente la ausencia de capacidad, es en muchas ocasiones la responsable de las dificultades para armonizarse.

La articulación entre actores es un proceso largo que exige una dedicación de tiempo y recursos, y habitualmente es incompatible con la sobrecarga de trabajo —en gran medida provocada por la heterogeneidad y la restricción del sistema de financiación— y las limitaciones estructurales que acusan las ONGD.

*b. La competencia entre ONGD*

Una gran parte de las dificultades que acusan las ONGD para desarrollar acciones alineadas y con un elevado nivel de apropiación democrática están relacionadas con las restricciones impuestas por la financiación. La dificultad para generar sus propios recursos conduce a las ONGD a apoyarse en los sistemas públicos y privados de financiación, lo que da lugar a un escenario caracterizado por un creciente número de ONGD que optan a unos recursos escasos.

El marco estructural en el que actúan las ONGD genera, por lo tanto, un clima de competencia, pero son las respuestas de las ONGD ante dicho marco —las estrategias de financiación orientadas tanto al sistema de financiación público como al privado— las que dan lugar a las relaciones de competencia que actúan en detrimento de la complementariedad.

Junto al acceso a la financiación existen otros factores que también fomentan la competencia entre las organizaciones y que provocan que las acciones estén guiadas por la búsqueda de visibilidad o por una cierta soberanía sobre las contrapartes, sin bien es cierto que estas fuentes de competencia son abordadas de manera muy desigual.

Los elevados niveles de competencia generados fundamentalmente en torno a la financiación tienen consecuencias muy relevantes que trascienden el ámbito de la armonización y afectan al aprendizaje, la transparencia y la eficacia.

La competencia provoca la necesidad de contar con una imagen sólida que transmita confianza a los donantes públicos y privados y a la sociedad en general. La búsqueda de esta imagen puede llevar a las ONGD a inhibirse en la realización de ejercicios de autoevaluación y autocrítica que podrían dañarlas y perder, con ello, opciones de financiación. Es necesario evitar esta práctica, ya que los ejercicios de autoevaluación y autocrítica son importantes para estimular el conocimiento y la superación por la vía del aprendizaje.

La competencia, asimismo, está estrechamente relacionada con la ausencia de voluntad institucional que impide a las ONGD a romper con el anclaje institucional para abordar con garantías la puesta en marcha de iniciativas de armonización.

Las ONGD cumplen un papel muy relevante en el sistema de ayuda en relación a la rendición de cuentas, al reclamar a los gobiernos transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos. Sin embargo, contradictoriamente la competencia genera, en ocasiones, una limitación de la información sobre las buenas y malas prácticas lo que, además de limitar el aprendizaje colectivo, da lugar a una cierta opacidad.

Por lo tanto es necesario lograr la coherencia entre el papel de control que ejercen las ONGD y sus propias prácticas en el sistema de ayuda. Con el objetivo de circular la información y promover el conocimiento es importante impulsar la transparencia y la rendición de cuentas no solo hacia los donantes, sino también en dirección descendente, hacia los socios, y en dirección horizontal, hacia el conjunto de las organizaciones.

La publicación y la difusión de información es necesaria no solo para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, sino que es fundamental para elaborar mapas sobre la presencia de otros actores en las zonas en la que se pretende intervenir, facilitando así la búsqueda de armonización en los procesos de planificación e identificación.

A pesar de que en términos generales se acusa una falta de información, existen experiencias positivas entre organizaciones que establecen relaciones de colaboración basadas en el intercambio de información. En ocasiones, cuando las organizaciones reciben propuestas que no se adaptan a sus características, se ponen en contacto a las organizaciones locales o con otras ONGD del Norte que sí pueden asumirlas con garantías.

Por todas estas razones, la existencia de competencia es un factor que limita notablemente la eficacia del trabajo de las ONGD desde el punto de vista colectivo. No obstante los recursos van a continuar siendo escasos y, aunque es posible que los compromisos adoptados por los donantes en términos de

armonización supongan una racionalización del sistema de financiación de la cooperación española, es previsible que siga existiendo un clima de competencia.

Por lo tanto es necesario orientar las respuestas hacia la superación de la competencia y la búsqueda de la armonización al desarrollar una verdadera voluntad institucional para trabajar de manera conjunta y asumir la responsabilidad sobre las consecuencias de no armonizarse.

*c. Participación en consorcios: más allá del uso instrumental*

Los consorcios constituyen uno de los instrumentos de coordinación más utilizados por parte de las ONGD, aunque como reconocen las propias organizaciones en la práctica no están desarrollando todo el potencial que podrían aportar.

En ocasiones, los consorcios han sido concebidos como un instrumento de acceso a la financiación y su verdadera finalidad se ha quedado en un segundo plano: la búsqueda de complementariedad y generación de valor añadido a través de una actuación conjunta de varias organizaciones. Es importante no concebir esta herramienta de una manera instrumental para así aprovechar las posibilidades que ofrece en la búsqueda de financiación o de reconocimiento institucional, y potenciar su valor como mecanismos de coordinación y de generar sinergias entre las organizaciones, conseguir mayor impacto y eficacia y abrir espacios de intercambio de conocimientos y aprendizaje.

La puesta en marcha de los consorcios hace necesaria, no obstante, una voluntad institucional para renunciar a la visibilidad en beneficio del interés general y para ceder espacios de soberanía. De lo contrario la puesta en marcha de consorcios puede generar conflictos entre organizaciones.

*d. Armonización interna*

Las ONGD han desarrollado modelos organizativos muy diversos, que han dado lugar a estructuras de distinto tamaño y grado de complejidad. Muchas de ellas, sin embargo, han emprendido procesos de expansión territorial tanto en el ámbito estatal como en el internacional.

Una parte importante de las ONGD ha establecido una implantación internacional con presencia estable en los países en los que trabaja, aunque el tipo de presencia varía entre unas organizaciones y otras, tanto por el número de personas como por el tipo de funciones que llevan a cabo.

Asimismo, la gran mayoría de organizaciones cuenta con más de una sede en España y es habitual, incluso, la implantación institucional en un elevado número de CCAA. No todas las organizaciones han optado por este modelo, algunas se caracterizan por su naturaleza local o autonómica, y han basado su estrategia de implantación territorial en una sólida vinculación con el tejido social en una determinada localidad o región.

Los procesos de "internacionalización" o "descentralización" de las ONGD son en muchos casos el resultado de un proceso de crecimiento y búsqueda de una mayor cercanía con la base social y con los socios del Sur. Sin embargo, este modelo hace más complejas a las estructuras de las organizaciones y

en ocasiones aleja los espacios de toma de decisiones y los de movilización, ejecución o identificación de las acciones, dificulta la comunicación e impide consensuar e interiorizar las políticas y los discursos.

Así pues, esta estructura puede suponer grandes dificultades para mantener la coherencia interna y para desarrollar una actuación completamente armonizada por parte de cada una de las organizaciones. Por lo tanto, este tipo de estructura, si bien supone grandes fortalezas para las organizaciones, también implica dificultades de armonización interna y, por ende, dificulta los ejercicios de armonización conjuntos.

*e. La ausencia de incentivos por parte de los financiadores*

La armonización es una responsabilidad que afecta a todos los actores del sistema de ayuda. La Declaración de París supone un compromiso por parte de los donantes de desarrollar acciones más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Este compromiso afecta al conjunto de la AOD y no solo a las acciones ejecutadas de manera bilateral. El sistema español de cooperación internacional acusa, sin embargo, una gran atomización tanto en las acciones de cooperación directa como en la financiación a ONGD.

En relación a la financiación de las ONGD, por regla general las administraciones públicas no facilitan la armonización a través de incentivos como la priorización de esquemas de financiación para acciones conjuntas, el fomento de los consorcios, la flexibilidad en los requerimientos administrativos para la puesta en marcha de acciones conjuntas o la ampliación presupuestaria para las acciones presentadas en consorcio a las convocatorias.

Además de no favorecer, salvo excepciones, la puesta en marcha de acciones coordinadas, el sistema de financiación —por su heterogeneidad, diversidad y rigidez procedimental, y lógica de corto plazo— supone en numerosas ocasiones una dificultad añadida a las ONGD para abordar procesos de articulación. Estas se ven obligadas a destinar importantes recursos para la justificación y la búsqueda de nuevas financiaciones para dar sostenibilidad a sus acciones, lo que actúa en detrimento de otras funciones como la búsqueda de alianzas y posibles complementariedades con otras organizaciones.

No obstante conviene matizar que las ONGD observan diferencias significativas entre la financiación pública y la privada en relación a la armonización. Por regla general, las administraciones públicas entienden que las organizaciones se asocien y trabajen en consorcio —independientemente de que lo faciliten o no—. Por el contrario, a los financiadores privados les cuesta entender la pertinencia del trabajo colectivo.

Hay que señalar que se han producido avances y que algunos financiadores públicos han asumido su responsabilidad al desarrollar esquemas de financiación más flexibles y favorables para la armonización. En este sentido, caben destacar los Convenios de la AECID, ya que si bien es cierto que no están al alcance de todas las organizaciones, posibilitan la realización de un ejercicio de diagnóstico de los actores involucrados en el desarrollo del país y el sector de intervención, así como de un análisis del valor añadido que cada actor puede aportar. Este ejercicio es fundamental para poner en marcha acciones armonizadas y fomentar la complementariedad con otros actores. Es necesario, en opinión de las ONGD, una mayor flexibilidad en la fase de identificación contemplada en los Convenios para poder articular con garantías la coordinación con otros actores.

### 9.3. Desafíos para las ONGD en materia de armonización

En definitiva, el análisis de las iniciativas de armonización y las dificultades encontradas pone de manifiesto que un escenario caracterizado por la multiplicidad de actores con un modelo de diversificación geográfica y sectorial sin una articulación estratégica de conjunto da lugar a una actuación con elevados niveles de ineficacia.

Es importante por ello llevar a cabo un proceso de reflexión desde la lógica de la eficiencia y la eficacia que, sin socavar la autonomía y la independencia de las ONGD en la toma de decisiones, favorezca una racionalización del papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo. Para abordar este ejercicio de racionalización es fundamental la asunción de la responsabilidad sobre los resultados colectivos que tiene los comportamientos individuales.

Este ejercicio de armonización es realmente complejo en un escenario en el que actúan tantos actores con perfiles tan distintos. Los mecanismos de coordinación son importantes, pero la armonización no es posible si no se sientan unas bases sólidas para articular el proceso. Por lo tanto es necesario explorar la búsqueda de complementariedad y el reparto de tareas, como dos retos fundamentales. Es una vía con muchas potencialidades que aún no ha sido suficientemente desarrollada por las ONGD.

Esto exige el desarrollo de un marco teórico por parte del sector para abordar con garantías y de manera coherente y consistente los procesos de armonización. Este ejercicio exige, asimismo la armonización desde el ámbito institucional de la planificación estratégica. Es en este ámbito en el que se puede identificar el valor y las potencialidades de los distintos actores, así como las complementariedades entre ellos. Los mecanismos y vías de armonización desarrollados por las ONGD son importantes, pero su capacidad de articulación de las intervenciones crece en la medida que responden a una lógica estratégica y se complementan a partir de un ejercicio de planificación.

Por consiguiente es necesario definir qué puede aportar cada actor, qué espacios son los más pertinentes para buscar la complementariedad y el trabajo conjunto. Asimismo es importante, racionalizar estos procesos y enfocarlos hacia las organizaciones que trabajan en el mismo sector o en sectores complementarios y en las mismas regiones, y lograr una mayor eficiencia en el propio ejercicio de armonización.

En primer lugar, para abordar dicho ejercicio es necesaria por parte del conjunto de las ONGD una verdadera apuesta institucional a favor de la armonización. En segundo lugar, es importante llevar a cabo un proceso de reflexión y armonización en el interior de las organizaciones para definir las propias capacidades y potencialidades. Y en tercer lugar sería necesario, para afrontar este proceso con garantías, contar con un papel activo por parte de la Coordinadora tanto en el impulso de este proceso como en el acompañamiento a las organizaciones en las iniciativas de armonización.

## 10. Reflexiones finales

La heterogeneidad de las ONGD, la variedad de sus acciones, sus diferentes planteamientos en relación a los principios de apropiación, alineamiento y armonización, así como la distinta influencia del marco estructural en su trabajo configuran un escenario plural y diverso, pero en el que se produce un elevado consenso en muchas de las cuestiones fundamentales en torno a estos principios. Todas las organizaciones manifiestan una necesidad de definirse como organizaciones alineadas con la sociedad civil, que llevan a cabo acciones con un elevado nivel de apropiación y articuladas con las acciones de las OSC.

El ejercicio realizado en estas páginas permite a las ONGD situarse ante los distintos principios abordados y asumir en la medida de sus posibilidades, así como en función del punto de partida de cada una de ellas, las reflexiones y desafíos aquí propuestos. A continuación se recogen algunos de los más importantes:

- Las ONGD ante la Agenda de París

***La Agenda de París: agenda de la eficacia de la ayuda para los Estados...*** Los principios y prácticas que emanan de la Declaración de París suponen una responsabilidad para los Estados en la búsqueda de una mayor racionalización y eficacia del sistema de ayuda. Para ello, la Declaración sitúa a las estrategias de desarrollo nacional y a los sistemas nacionales en el centro de la agenda, con el objetivo de trasladar la toma de decisiones a los países socios. La Agenda de París, por lo tanto, significa una oportunidad para reducir la asimetría, la discrecionalidad y la fragmentación que caracteriza al sistema de ayuda y que limita su capacidad para contribuir a los procesos de desarrollo.

***... que debe ser ampliada a otros actores.*** Las OSC, así como los gobiernos descentralizados, se han ido incorporando al proceso de construcción de la Agenda de París a lo largo del camino recorrido desde París hasta Accra. La agenda —las metas e indicadores— se fijó en París, y aunque en Accra se produjo una apertura en el enfoque y el lenguaje, esta responde a una visión restringida del desarrollo. La ausencia de la perspectiva local y de la mirada de la sociedad civil junto a la desatención de la coherencia de políticas, imprimen a la agenda un carácter estatocéntrico y tecnocrático, en el que el desarrollo queda reducido a un proceso técnico.

Las ONGD tienen un importante trabajo de incidencia por delante con el fin de favorecer la inclusión de la perspectiva local y de la voz de la sociedad civil en la agenda de la eficacia de la ayuda. Solo si se produce este reconocimiento en la agenda, y no exclusivamente a través de un ejercicio retórico, se podrá hablar de alineamiento con las prioridades de los socios y de apropiación democrática y local.

***Las ONGD dentro y fuera de la Agenda de París.*** Las ONGD, además de la labor de incidencia en tanto que actores de la sociedad civil, y a pesar de no haber participado plenamente en la elaboración de la Agenda de París, forman parte también del sistema de cooperación internacional, por lo que están afectadas directamente por la nueva agenda de la eficacia de la ayuda.

La Agenda de París supone un cambio en las prácticas y relaciones en el sistema de ayuda que demanda de las ONGD un ejercicio de reflexión acerca de su papel en dicho sistema hacia la búsqueda de un equilibrio, y fundamentalmente una articulación, entre su papel como actores de incidencia política y movilización social y su labor como prestadoras de servicios.

Apropiación, alineamiento y armonización son tres principios presentes en el Código de Conducta de las ONGD de la Coordinadora de ONGD-España con los que las organizaciones están comprometidas colectiva e individualmente desde antes de la firma de la Declaración de París. Sin embargo, esta agenda ha significado un impulso para un ejercicio de análisis de las ONGD en relación a estos tres principios. Este ejercicio, que parte de un posicionamiento crítico con la Declaración de París pero que reconoce sus aportaciones, ha favorecido una redefinición de los citados principios y ha permitido —a través de este ejercicio de reflexión— realizar un balance sobre las prácticas e identificar los principales desafíos para las ONGD en relación a la apropiación, alineamiento y armonización.

- El principio de apropiación

***Participación de la sociedad civil: condición necesaria para la apropiación democrática.*** La participación de la sociedad civil tanto en el Norte como en el Sur en el diseño de políticas para la incorporación de las demandas y prioridades de los colectivos excluidos de los procesos de desarrollo, es un objetivo prioritario para las ONGD. Los crecientes espacios de participación existentes —en unas ocasiones como resultado de las reivindicaciones de la sociedad civil y en otras impulsados por una apertura gubernamental— dan respuesta, en parte, a este objetivo. No obstante es importante mejorar la calidad de los espacios de participación a través de una mayor vinculación de las decisiones adoptadas en ellos, de la superación de la instrumentalización de estos espacios y de un papel activo en la defensa de los intereses colectivos desde su interior. Asimismo, en la búsqueda de la apropiación democrática es relevante el trabajo de acompañamiento a los socios locales en la conquista de sus propios espacios de participación, sin que esto suponga una interferencia en el liderazgo de las organizaciones locales en el trabajo de incidencia política.

***El fortalecimiento del tejido asociativo.*** Las ONGD tratan de fortalecer el tejido asociativo de los países en los que trabajan, y contribuir así a una mayor apropiación democrática a través del impulso de la participación de la sociedad civil local en el diseño de políticas, en la gestión de la ayuda, en la incorporación de sus demandas y reivindicaciones en la toma de decisiones, y a través del fortalecimiento de las organizaciones locales, entre otras cuestiones. Sin embargo, esta labor se ve en ocasiones dificultada por las restricciones propias de las ONGD y del sistema de ayuda, como la lógica de corto plazo y la rigidez y heterogeneidad de los procedimientos administrativos, que pueden ocasionar distorsiones en el tejido asociativo local: institucionalización de los socios, competencia entre las organizaciones locales por los recursos de la cooperación internacional, o generación de divisiones entre la población local. Para evitar estos efectos negativos y contribuir al fortalecimiento del tejido asociativo es importante contar con un profundo conocimiento de la realidad política, social y cultural del contexto local, favorecer el trabajo en red entre los socios locales —sin forzar procesos que puedan ser contraproducentes— y construir unas relaciones de partenariado con los socios.

***Las relaciones de partenariado entre las organizaciones del Norte y del Sur.*** La construcción de relaciones sólidas, igualitarias y sobre el respeto mutuo es una condición necesaria para asegurar un

diálogo abierto en el que no se produzcan imposiciones generadas por la asimetría existente en el sistema de ayuda. La lógica de largo plazo, la identificación conjunta de las acciones, la búsqueda del fortalecimiento mutuo, la planificación conjunta, el acompañamiento —y no el desplazamiento— a través de una presencia institucional —y no operativa—, el desarrollo de acciones distintas a los proyectos y el impulso del trabajo en red constituyen las bases para el establecimiento de relaciones de partenariatado entre las ONGD y sus socios del Sur que garanticen la apropiación democrática.

- El principio de alineamiento

***Alineamiento a través del fortalecimiento de las capacidades locales y de la articulación con los sistemas públicos.*** El apoyo a las capacidades de los socios locales es una de las prioridades de las ONGD y es uno de los ámbitos en los que aportan mayor valor añadido. Un trabajo consistente en esta línea implica el desarrollo de una implantación en el terreno que favorezca el aprendizaje mutuo orientado hacia los aspectos técnicos y operativos y hacia la movilización social. Es necesario, asimismo, evitar un tipo de implantación con un marcado carácter operativo que pueda suponer un desplazamiento del papel de los socios locales y socavar así sus capacidades.

***El enfoque de derechos: requisito básico para el alineamiento.*** Trabajar con un enfoque de derechos implica situar en el núcleo de las intervenciones el ejercicio de los derechos humanos. La puesta en práctica del enfoque derechos exige la interiorización de este por las ONGD, así como su incorporación al conjunto de las acciones que impulsan y la realización de acciones específicas a favor de la garantía de los derechos. A su vez es necesario que el trabajo a favor del reconocimiento de los derechos de los colectivos con los que trabajan las ONGD esté guiado por la búsqueda de un equilibrio entre los efectos positivos y las consecuencias negativas de las acciones.

En la búsqueda del alineamiento, el trabajo de las ONGD se orienta hacia la articulación con las políticas públicas. Por ello es importante también el trabajo de incidencia junto a los socios con el objetivo de que dichas políticas recojan las demandas y las prioridades de los colectivos más desfavorecidos.

Cuando el apoyo al fortalecimiento institucional se dirige hacia los poderes públicos, es fundamental articular esta labor con el enfoque de derechos, y dar lugar a una capacitación orientada hacia una mayor cobertura de las necesidades en el ámbito local y una mayor cobertura de los derechos de ciudadanos.

***De la realización de acciones con mujeres a la incorporación del enfoque de género.*** Los limitados avances experimentados en la incorporación del enfoque de género, que no han permitido superar una lógica de desarrollo de acciones orientadas hacia las mujeres, plantean en este ámbito importantes desafíos a las ONGD. Es necesario, para tratar de superar las relaciones de poder en relación al género que aún existen en las organizaciones del Norte y del Sur, realizar un ejercicio de análisis para identificar las debilidades y potencialidades en la incorporación del enfoque de género, apostar por la formación del personal de las ONGD en esta materia y explorar pedagogías adecuadas para favorecer la adopción del enfoque de género en el interior de las organizaciones. Solo así se podrán superar las resistencias internas y afrontar las limitaciones externas que impiden la plena incorporación de este enfoque.

***Limitaciones en la incorporación del enfoque medioambiental.*** La puesta en práctica del enfoque medioambiental se ve limitada por numerosos factores, tanto organizativos, relativos a las propias ONGD,

como externos, relativos al sistema de cooperación y al contexto económico y jurídico de los países del Sur. Asimismo, la doble condición del enfoque medioambiental como eje transversal y sector de intervención, ha generado una gran indefinición que, en la práctica, ha obstaculizado la incorporación de este enfoque. Por todo ello es necesaria una apuesta por el enfoque medioambiental, apoyada en un aumento de las capacidades técnicas y la formación de los recursos humanos, así como en un impulso concertado de las acciones de incidencia a favor de la defensa y protección medioambiental basado en un análisis que garantice el equilibrio entre los efectos positivos y las consecuencias negativas de las acciones.

**Las decisiones geográficas y sectoriales: entre la coherencia, el alineamiento y la oportunidad.** La orientación geográfica y sectorial del trabajo de las ONGD es resultado de la interacción de factores de distinta naturaleza. Factores relacionados con la coherencia conducen a las organizaciones a desarrollar acciones en regiones y sectores en los que cuentan con capacidades, que responden a sus prioridades y que son coherentes con su planteamiento doctrinal y su concepción del desarrollo. Asimismo, las ONGD toman sus decisiones en función de los niveles de pobreza y desarrollo en las zonas en las que trabajan, de la cercanía de las contrapartes locales a la base social, y en la búsqueda de un trabajo a favor de los colectivos más desfavorecidos. A través de estas decisiones las organizaciones persiguen el alineamiento de su labor. Pero la capacidad de priorizar estos factores se ve amenazada por otros aspectos relacionados con la oportunidad de encontrar financiación o socios con los que trabajar. En la medida que prioricen los factores relacionados con la coherencia y el alineamiento, y no orienten sus estrategias hacia la búsqueda de oportunidades de financiación, las ONGD estarán asumiendo un firme compromiso con el principio de alineamiento.

**La predictibilidad de las acciones favorece el alineamiento.** Las restricciones financieras y la lógica del sistema de financiación, todavía asentada en el corto plazo y con el proyecto de desarrollo como unidad básica de pensamiento, dificultan la puesta en práctica de acciones predecibles y a largo plazo. Las ONGD, para poder trabajar a largo plazo, desarrollan importantes esfuerzos de articulación de su marco de planificación con el sistema de financiación —en un ejercicio de “ingeniería administrativa y de gestión”— que, además de absorber importantes recursos, no siempre garantiza la predictibilidad de las acciones. Es importante que las ONGD continúen explorando las vías para lograr la sostenibilidad de su planificación, pero también es necesaria una mayor responsabilidad por parte de las entidades financiadoras en la garantía de la predictibilidad de la ayuda a través de marcos de financiación más amplios y flexibles. En este sentido, las ONGD observan con optimismo algunas de las nuevas fórmulas de financiación como los Convenios impulsados por la AECID y los marcos de financiación plurianual desarrollados por varias CCAA.

- El principio de armonización

**De la coherencia individual a la coherencia colectiva a través de la armonización.** La coherencia de las acciones individuales no genera necesariamente una actuación colectiva con el mismo grado de coherencia. La ausencia de una actuación con elevados niveles de armonización no es un problema exclusivo de las ONGD, pero sí es una responsabilidad que afecta a este colectivo. La búsqueda de la eficacia es un requisito fundamental para dar respuesta al compromiso establecido por las ONGD con sus partícipes, consigo mismas y con sus socios locales, de trabajar a favor de la promoción del desarrollo y

de unas relaciones más justas entre los países del Norte y del Sur. Este compromiso hace necesaria la búsqueda de armonización y colaboración con otros actores.

**Avances en materia de armonización...** Las dificultades técnicas y conceptuales que conlleva un ejercicio de armonización no han impedido la puesta en marcha de algunas iniciativas tanto en el Norte como en el terreno. La Coordinadora de ONGD-España, las coordinadoras autonómicas así como otras redes y plataformas de ONGD están llevando a cabo iniciativas de incidencia política, movilización social y educación para el desarrollo que han dado lugar a experiencias exitosas: la firma del Pacto de Estado contra la pobreza, los pactos autonómicos y locales contra la pobreza o la campaña Pobreza Cero son algunas de las iniciativas más importantes.

En el terreno se han producido experiencias de coordinación puntuales, generalmente a través de consorcios que han puesto de manifiesto las potencialidades que, en términos de armonización, existen entre las ONGD así como entre ellas y otros actores. En algunos países con mayor presencia de ONGD españolas, especialmente varios latinoamericanos, se han impulsado plataformas, foros y coordinadoras de ONGD que están favoreciendo una mayor concertación, la búsqueda de consensos y la circulación de la información. A través de estos espacios las ONGD han desarrollado un canal colectivo de influencia en la toma de decisiones de la política de cooperación española en el terreno.

**... pero aun existen excesivas resistencias.** A pesar de los avances, el escenario es altamente atomizado, y acusa una pérdida de oportunidades de complementariedad, búsqueda de sinergias y, por lo tanto, una limitación de la eficacia del trabajo de las ONGD. Ante este escenario las ONGD tienen importantes retos por delante para desarrollar un proceso de armonización que comprenda a todo el colectivo. Este proceso debe asentarse en la elaboración de un marco teórico que defina qué significa la armonización, cuáles son sus dimensiones y a qué ámbitos afecta. Para profundizar en este proceso es necesario también asumir la armonización como una apuesta institucional, que lleve a superar las relaciones de competencia existentes y a explorar nuevas vías de armonización como la división del trabajo y la complementariedad.

## Bibliografía

Alonso J. A., (2007), "Los ODM: ¿una agenda de desarrollo?", *Revista Temas para el debate*, nº15, diciembre de 2007.

Bengoá, J., (2008), *El resultado de la Conferencia de Doha sobre financiación para el desarrollo*, Plataforma 2015 y más, disponible en [www.2015ymas.org/spip.php?rubrique23&entidad=Textos&id=6188](http://www.2015ymas.org/spip.php?rubrique23&entidad=Textos&id=6188)

Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España, (2008), *Informe de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2008*, Madrid.

Cuesta, J., (2004), *PRSP, ¿nuevas siglas o nuevas ideas en la lucha contra la pobreza?*, ARI N° 80/2004, Real Instituto Elcano, disponible en [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Cooperacion+y+Desarrollo/ARI+80-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Cooperacion+y+Desarrollo/ARI+80-2004)

*Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda*, Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la ayuda, Marzo, 2005.

DGPOLDE, (2008), *Seguimiento del PACI 2007*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Herfkens, E., Bains, M., Andrieux, V., Touza, P., y Chinchetru, L., (2008), *Mejor ayuda. Una condición necesaria para el desarrollo*, Campaña del Milenio de Naciones Unidas – Coordinadora de ONGD-España.

OCDE, (2008), *Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010*.

NN.UU., (2008), *Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo*, Doha, Diciembre, 2008.

Programa de Acción de Accra, Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la ayuda, Septiembre, 2008.

Rodríguez-Carmona, A., (2002), *Las ONGD como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo)

Sanahuja, J. A., (2007), "¿Mas y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M (Coord.), *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

Sogge, D., (Ed.) (1998), *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Barcelona. Icaria

Sogge, D., (2004), *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*. Barcelona. Icaria.

Tomlinson, B., (2007), "The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques", en *The Paris Declaration: Towards Enhanced Aid Effectiveness?*, The Reality of Aid, Quezon City.



## **BASE SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Grupo de Base Social de la Coordinadora de ONGD**

## PRESENTACIÓN

La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España es una institución formada por 94 ONGD y 14 Coordinadoras Autonómicas que, en conjunto, suman más de 400 organizaciones dedicadas a la cooperación internacional. Todas las organizaciones comparten un proyecto común, la lucha contra la pobreza, y asumen como forma de autorregulación el Código de Conducta para garantizar los principios de transparencia y democracia interna de las ONGD. La Coordinadora es la única plataforma estatal de acción humanitaria y desarrollo en España. Es punto de encuentro para las ONGD, lugar de debate y reflexión donde compartir experiencias y plantear propuestas.

Este informe ha sido elaborado por el Grupo de Reflexión de Base Social y Participación Ciudadana, integrado por:

Ayuda en Acción  
Acsur Las Segovias  
AIETI  
Consejo Interhospitalario de Cooperación (CIC)  
Entreculturas  
Farmamundi  
Ingeniería Sin Fronteras -Asociación para el Desarrollo (ISF ApD)  
Intermón Oxfam  
Médicos del Mundo  
Movimiento por la Paz (MPDL)  
Prosalus  
PROYECTO SOLIDARIO  
REMCODE  
SETEM  
Solidaridad Internacional  
Solidarios

La coordinación de este grupo y la elaboración de este informe estuvieron a cargo de Javier Herrero, consultor y facilitador en Creatividad y comunicación.

En este documento se presenta el producto de la reflexión generada por el Grupo. El equipo se constituyó en febrero de 2009 y se han llevado a cabo cuatro talleres de trabajo, además de un proceso de reflexión virtual en Internet.

Para terminar con este proceso de reflexión, la Coordinadora celebra el "II Encuentro de las ONG de Desarrollo: Transformación y Retos del Sector en una Sociedad en Cambio". Será un punto de encuentro interesante para los profesionales del sector, posibilitando el diálogo y la reflexión conjunta sobre los temas que allí se presenten.

El debate y las propuestas que se generen en el mismo completarán las conclusiones preliminares del presente documento.

## ÍNDICE

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	4
2. METODOLOGÍA	5
2.1. Componentes y duración del proceso	5
2.2. Objetivos del Grupo de Reflexión	6
2.3. Metodologías utilizadas	6
2.4. Desarrollo del proceso	7
3. BASE SOCIAL: DEFINICIÓN, COLECTIVOS Y VALORES.	9
Colectivos y Base Social	13
Valores y Base Social	15
4. BASE SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DIFICULTADES EN LAS ONGD	17
a. La Comunicación Interna y Externa en las ONGD	19
b. La Gestión de la base social	20
5. RETOS PARA LA BASE SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	23
5.1. Visión de Futuro	26
5.2. Propuestas de Base Social y para la Participación Ciudadana.	28
6. IDEAS E INICIATIVAS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.	31
7. CONCLUSIONES	43
8. BIBLIOGRAFÍA	45

## 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El marco teórico utilizado para orientar esta reflexión no se ha guiado sobre parámetros teóricos estrictos. Se han utilizado fuentes variadas, tanto del sector social como del área de la Creatividad y la Innovación. Además, los conceptos hallados en blogs y webs de internet también han desempeñado un papel relevante en el proceso.

La base del proceso se ha construido, sobre todo, a partir del trabajo realizado en el seno de la Coordinadora de ONGD durante los dos últimos años, con la elaboración de documento *Base Social y Participación Ciudadana en las ONGD: una aproximación cualitativa*, un documento de trabajo interno elaborado con las opiniones y experiencias de miembros de la base social de ONGD.

El trabajo del Observatorio sobre el Tercer Sector (OTS) ha servido de apoyo imprescindible a la hora de tener un punto de partida sobre el concepto de Base Social. Junto a él, las visiones de autores de referencia en "Capital Social" (Putnam, Bourdieu, Coleman) se han utilizado a la hora de construir la reflexión sobre la base social y la participación ciudadana. Junto al concepto de Capital Social y sus implicaciones en el tiempo actual, otros conceptos de valor con los que se ha trabajado han sido los de Comunidad y Potenciación comunitaria, encontrados en el trabajo del especialista en redes sociales, Isidro Maya Jariego.

Además de las distintas opiniones sobre la movilización ciudadana, se ha explorado reflexiones del profesor Víctor Manuel Marí, sobre la participación sociopolítica de la juventud.

En relación a las metodologías, el trabajo orientado al pensamiento creativo se ha basado en la metodología de Solución Creativa de Problemas, originaria de Creative Problem Solving Institute, pero en una versión personalizada de Jim Hurson: el modelo de Pensamiento Productivo. Lo importante aquí ha sido la traslación de conceptos fundamentales de este modelo para aplicarse con una metodología secuencial para la exploración de problemas y la generación de ideas. Asimismo, para complementar lo referido a Creatividad e Innovación en ONGD se ha tomado un referente del mundo anglosajón en el trabajo con las ONGD, Bernard Ross, consultor especialista en el Tercer Sector y Fundraising, cuya experiencia recogida en el libro "Breakthrough Thinking" ha permitido contar con interesantes enfoques sobre cómo ir creando un clima propicio a la creatividad y la innovación en organizaciones sociales.

## 2. METODOLOGÍA

### 2.1. Introducción

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (Coordinadora) de cara al "I Encuentro de las ONG de Desarrollo: Retos de un sector en cambio" inició en 2006 un proceso de reflexión sobre diferentes materias. Una de las temáticas abordadas dio lugar al documento "Reflexiones sobre base social y trabajo en red de las ONGD", tras la celebración del mismo. En dicho documento se lanzaban al aire varias cuestiones clave sobre las que se veía necesario profundizar:

- Poner sobre la mesa los distintos enfoques existentes en el Sector sobre el concepto "base social", las funciones que ésta cumple y cómo se realiza su gestión
- Caminar hacia consensos para construir definiciones y principios de acción compartidos.

Con el objeto de avanzar en el primero de los objetivos, en 2007 se diseñó la investigación "*Base social y Participación ciudadana en las ONGD*", estructurada en dos fases. La primera fase dio lugar al Especial Temático del Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD (2007), de naturaleza eminentemente cuantitativa y en la que sólo participaron ONGD.

Una temática tan amplia, caracterizada fundamentalmente por la multiplicidad de enfoques, requería necesariamente de una aproximación cualitativa y de la participación no sólo de las ONGD, sino también de la de los colectivos esenciales que conforman su base social (socios/as y voluntariado). Para ello se ha realizado en 2008 el estudio: Base Social y Participación Ciudadana en las ONG, una aproximación cualitativa que recoge la voz y el discurso de los principales protagonistas. A través de sus percepciones y experiencias, el estudio complementa los hallazgos del análisis cuantitativo, contribuyendo a enriquecer el conocimiento acerca de la base social y las dinámicas de participación ciudadana en las ONGD. Se llevaron a cabo quince entrevistas, diez con personal laboral y cinco con integrantes de Órganos de Gobierno de diferentes ONGD y se constituyeron dos grupos de discusión, de dos horas de duración, con integrantes de la base social de varias ONGD. En un grupo participaron socios y socias, y en otro personas voluntarias. Las organizaciones participantes fueron seleccionadas de modo que constituyeran una muestra representativa de la variabilidad existente en el tamaño, forma jurídica e ideario de todas las que conforman la Coordinadora.

Una vez finalizada la fase de investigación, y partiendo de toda la información recogida, se vio la necesidad de poner en marcha un proceso de reflexión que permitiera llegar a consensos así como a una serie de propuestas y recomendaciones para seguir avanzando.

El grupo de reflexión se constituyó con 16 ONGD y se dividió el trabajo en tres sesiones presenciales de 4 horas y media de duración durante los meses de febrero, marzo y abril. Se creó un Grupo de Google en el que fueron registrados todos los componentes con el objetivo de dar continuidad al trabajo de las sesiones presenciales así como intercambiar opiniones, documentos, ideas o cualquier otro comentario sobre lo ya realizado.

## 2.2. Objetivos del Grupo de Reflexión

- Reflexionar acerca del concepto de Base Social en las distintas ONGD.
- Compartir experiencias en torno a la base social.
- Plantear las dificultades con las que se enfrentan las ONGD y, a partir de ahí, alcanzar una serie de recomendaciones prácticas a aplicar en el futuro.
- Sistematizar y consensuar las orientaciones y recomendaciones a las ONGD para la mejora de la Base Social en un documento final de utilidad para el sector.

## 2.3. Metodologías utilizadas

La propuesta metodológica para el Grupo de Reflexión se cimentó en dos pilares:

A. El estilo de facilitación y toma de decisiones basado en el proceso de consenso del Instituto Internacional del Facilitación y Cambio (IIFAC). Presenta cinco elementos clave que ayudan a facilitar las sesiones y a crear un clima grupal positivo:

1. La voluntad de compartir el poder.
2. El compromiso consciente e informado con el proceso de consenso.
3. Una intención común.
4. Las agendas sólidas.
5. Una facilitación efectiva.

B. Una versión adaptada de la metodología para la resolución creativa de problemas del Modelo de Pensamiento Productivo de Tim Hurson. Por la necesidad de introducir la creatividad y la innovación de forma metódica en el proceso reflexivo y en la búsqueda intencional de ideas y nuevas propuestas de cara a la participación social. En el Grupo de Reflexión se ha seguido el modelo libremente, haciendo más hincapié en aquellas etapas que respondían de cerca a los objetivos del proceso. Por la propia naturaleza del Modelo, resulta difícil seguir cada etapa de forma estricta. No obstante, éstas son las 6 etapas de este modelo:

Paso 1. ¿Qué está pasando? Etapa en la que se explora y se comprende en profundidad el problema o desafío.

Paso 2. ¿Qué es lo deseado? Visualiza el resultado ideal y establece los criterios del resultado deseado.

Paso 3. ¿Cuál es la pregunta? Donde se precisa el problema o la oportunidad real.

Paso 4. Generar respuestas. Se enumeran las diferentes posibles soluciones.

Paso 5. Forjar la solución. Se decide qué solución es la mejor...para mejorarla.

Paso 6. Alinear recursos. Donde se crea el plan de acción para aplicar la solución.

Como se indica, este Grupo ha trabajado con especial énfasis el Paso 1, el Paso 2, el Paso 3 y el Paso 4. La información surgida en todo el proceso así como las ideas que han aparecido en el Paso 4 son la materia prima de las Recomendaciones finales dirigidas a las ONGD.

## 2.4. Desarrollo del proceso

### 1ª Sesión presencial.

Objetivos y logros:

- Orientar el trabajo del grupo hacia una definición de Base Social en las ONGD. Se crea un mapa mental grupal, herramienta de diagramación de la información y exploración de problemas, con la que se obtiene una primera imagen de lo que el grupo entiende por Base Social.
- Comenzar la reflexión sobre Participación Social: se crean tres subgrupos de trabajo. Se recogen las primeras opiniones de las ONGD participantes sobre:
  - i. Quiénes consideran que forman parte de la Base Social de su organización.
  - ii. Qué valores aporta la Base Social a la ONGD.
  - iii. Cuáles son las principales dificultades a las que se enfrentan en su trabajo diario con la Base Social.Es el primer paso de la Metodología del Pensamiento Productivo.

### 1ª Sesión en Grupo de Internet

Participación: en un Grupo de trabajo en la página web Google creado por la Coordinadora.

Objetivos:

- Avanzar en la reflexión sobre la Base Social en las ONGD con el propósito concreto de fijar una definición lo más precisa posible de Base Social. Esto es importante para identificar con claridad los colectivos que forman parte, así como las estrategias de trabajo a seguir con ellos.

Logros:

- Dos definiciones iniciales de Base Social son comentadas, matizadas y recreadas en la opinión de las ONGD.

Las dificultades identificadas en la primera sesión de trabajo se agrupan en 3 categorías para la reflexión y el trabajo con la Metodología de Pensamiento Productivo.

### 2ª Sesión presencial.

Objetivos:

- Alcanzar una definición compartida y consensuada de lo que se considera base social.
- Identificar los criterios con los que poder discernir qué colectivos forman parte de la base social.
- Avanzar con el Modelo de Pensamiento Productivo en la exploración del problema de la Participación Social, así como en la visualización de un futuro deseado y otras etapas del proceso.

Logros:

- Se logra el consenso en la definición de Base Social. Queda pendiente la tarea de identificar los agentes que forman parte de la Base Social en sus respectivas organizaciones. Tres organizaciones (Solidarios para el Desarrollo, Prosalus e Intermón Oxfam) presentan sus iniciativas vinculadas con el fin de intercambiar experiencias de trabajo.

Se inicia el proceso de Reflexión sobre Participación Social:

- 1) La primera etapa del Modelo de Pensamiento Productivo formula: "Qué es lo que sabemos y lo que no sabemos" de cada una de las tres categorías de problemas.
- 2) La segunda etapa estudia: "Qué es lo deseado". Es un ejercicio de visualización detallada para imaginar con libertad lo que nos gustaría que sucediera en 10 años en nuestra organización, en las ONGD, en nuestro entorno.
- 3) La tercera etapa enuncia "¿Cuál es la pregunta?, ¿Cómo podríamos?". En tres grupos se generan el mayor número de preguntas relacionadas con cada una de las tres categorías de problemas encontrados en la primera etapa. Es la fase divergente del proceso. La fase crítica o convergente consiste en seleccionar las preguntas

más prometedoras para elaborar una pregunta que será catalítica. El resultado de este paso es una formulación clara de los problemas o de las oportunidades relacionadas con cada una de las áreas de trabajo, en forma de una o más preguntas catalíticas que inviten a la generación de ideas para la solución.

4) La cuarta etapa "Generación respuestas". Es el momento de generar respuestas innovadoras a la pregunta o preguntas catalizadoras que se identificaron en el paso 3. Las ideas obtenidas no son todavía soluciones a los problemas. Son ideas en estado latente, inicial. Si son desarrolladas pueden dar lugar a nuevas soluciones. Las claves de esta etapa son:

- a. Cuantas más ideas, mejor.
- b. No criticar las ideas de los otros.
- c. Nos "enganchamos" a las ideas de los otros para crear otras nuevas.
- d. Cuanta más imaginación, mejor.

## 2ª Sesión en Grupo de Internet

Objetivos:

- Identificar los agentes que forman parte de la Base Social de cada ONGD.
- Reflexionar sobre la problemática de la Base Social y la Participación Ciudadana en las ONGD utilizando la metodología.

En esta segunda fase, el trabajo realizado utilizando el Grupo de Google tiene dos partes. En la primera, cada ONGD identifica sobre la Matriz de la Base Social qué colectivos consideran que constituyen su Base Social mediante un criterio cuantitativo y un criterio cualitativo de valor.

Una segunda parte del trabajo repite las etapas del Modelo de Pensamiento Productivo para dedicar más tiempo a la reflexión sobre participación social.

## 3ª Sesión presencial

Objetivos:

- Propiciar la generación de ideas vinculada a los problemas que se trabajan.
- Establecer recomendaciones que puedan ser aplicables por las ONGD en su día a día.

Es la última fase de trabajo con el Modelo de Pensamiento Productivo adaptado a las necesidades y tiempos del proceso. En este caso, se vuelve a la generación de ideas para buscar nuevos enfoques a problemas habituales en la Participación Social. El paso posterior es el de seleccionar ideas en función de criterios intuitivos. Posteriormente, se agruparán en ejes comunes que puedan dar pie a la elaboración de recomendaciones.

## 3ª Sesión en Grupo de Internet

Objetivos:

- Proseguir con la elaboración de los contenidos del Informe así como con la obtención de recomendaciones.
- Recopilar ideas e iniciativas puestas en marcha por las ONGD participantes en el terreno de la Participación Social.

### 3. BASE SOCIAL: DEFINICIÓN, COLECTIVOS Y VALORES.

*¿Qué es la Base Social en una ONGD y quiénes la componen? ¿Cuáles son los valores que aporta? ¿Es posible un consenso sobre estos temas?*

Si una persona es socia de una ONGD desde hace 6 años y lleva varios meses con la idea de involucrarse más en lo que le proponen desde la ONGD, pero no sabe cómo hacerlo porque no tiene tiempo, ¿forma parte de la base social de su ONGD?

Qué sucede en el caso de un investigador, especialista en juventud y mundo urbano, que acaba de terminar una colaboración para un informe de una ONGD y que ahora dedica su tiempo a una nueva colaboración para una empresa del sector del automóvil, ¿es o no es base social de la ONGD con la que ha colaborado? O en el del responsable de Tesorería de una Diputación Provincial que tramita los listados de las ONGD beneficiarias de subvenciones ¿Es parte de la base social de cada una de las ONGD a las que autoriza la subvención?

Cómo podemos considerar a la compradora de café y chocolate de Comercio Justo que acude un par de veces al mes a la tienda ecológica de su barrio, ¿forma parte de la base social de la ONGD que los distribuye?

¿Y el donante que acude una vez al año, por Navidades, a realizar su donativo a su ONGD de confianza y que siempre se despide con un "Hasta el año que viene" ¿Forma parte de la misma base social que la socia con larga trayectoria en la misma organización?

En definitiva, ¿de qué depende el que sean o no base social de las respectivas ONGD? ¿De qué dependerá? ¿Y por qué es más o menos importante tenerlo en cuenta?

Cada día, un mayor número de personas entran en contacto, se comunican o interaccionan con las ONGD en España. Su rol es variado: son socios/as, voluntarios/as, participan en alguna campaña de movilización por internet, compran Comercio Justo, colaboran como proveedores o analizan los informes que se envían desde las ONGD para justificar proyectos, entre muchos otros. Todas ellas y sus acciones van a ser de utilidad para trazar el mapa todavía difuso de la Base Social de las ONGD en España. En este contexto, ¿sabemos dónde empieza y dónde termina la Base Social de las ONGD? ¿Sabemos cómo identificar a quiénes la componen?

Dar respuesta a éstas y a otras preguntas similares no es el único objetivo de esta reflexión, aunque sí que la impulsa. Tal como se comenta en la introducción, este grupo toma el testigo de un proceso iniciado en 2006 con el Grupo de Reflexión "Base Social y Trabajo en Red", y que durante 2008, ha tenido continuidad con los documentos de trabajo de la Coordinadora de ONGD-España (2009) *Base Social y Participación Ciudadana en las ONGD: una aproximación cualitativa*. Éste último es el resultado de un trabajo realizado con personal de ONGD así como con voluntarios, socios y simpatizantes de ONGD.

Desde el Observatorio sobre el Tercer Sector se ofrece luz sobre qué es Base Social, retratándola en función de diferentes perspectivas:

- Una perspectiva, en función de los colectivos que la componen.
- Otra, como una forma de participación.
- Como un modo de obtener más recursos.
- O por ser un tema adicional a gestionar

Enfocando la atención en la perspectiva de los colectivos que componen la Base Social, Observatorio hace una distinción según sea una visión limitada o legalista, en la que se considera que sólo los/as socios/as son Base Social de las ONGD, o una visión extensa, que incluye en la Base Social a todas las personas y colectivos que tienen relación con la organización. Esta interpretación es la que cobra más peso y hace que se identifique a la Base Social con el concepto Involucrados: “aquellos colectivos que tienen algún interés en la organización”<sup>1</sup>.

En esta línea se han expresado también las opiniones de los participantes en el documento cualitativo. Los colectivos asociados al concepto “Base Social” son numerosos y van desde los Socios/as como a las Instituciones o entidades que colaboran económicamente y/o prestan apoyo económico. No hay un criterio definido para diferenciar a unos agentes o colectivos de otros. Destaca más el hecho de que explícitamente no se habla de Base Social entre aquellos colectivos que supuestamente la integran. O lo que es lo mismo, personas o instituciones que se relacionan con las ONGD no tienen consciencia de ser identificados como Base Social.

Con estos antecedentes, la reflexión realizada persigue aportar la mayor claridad y certeza al término Base Social. Por esto, se considera fundamental que, de alguna forma, la base social sea medible, ya que es lo que puede proporcionar una verdadera legitimidad a la organización a la hora de presentar sus demandas. Por esto, conocer quién la compone es un paso en la dirección de establecer los retos para mantenerla, alimentarla y aumentarla.

Como estrategia para realizar el trabajo, el objetivo es identificar unos indicadores precisos que sean útiles para dar respuesta a la pregunta sobre la composición de la base social de una ONGD.

Atendiendo al proceso de reflexión e intercambio de ideas y tras el estudio de los casos de personas, instituciones, empresas, colaboradores o trabajadores de ONGD entre muchos otros, el grupo de trabajo ha establecido los siguientes indicadores como los más adecuados para definir la pertenencia o no a la Base Social.

### **1. Identificación con los valores, principios, misión y visión de la ONGD.**

O lo que es igual, compromiso con el ideario de la ONGD: lo que da sentido y dirección a su actividad. Formar parte de la base social de una ONGD no implica sólo colaboración del tipo que sea, sino que es necesario un grado de identificación con la forma de trabajar de la organización.

Por este motivo, se resalta la importancia de identificarse conscientemente con la misión y la visión de la ONGD. Es clave que estos aspectos figuren explícitamente, que no se quede sola la palabra “ideario”, y así hacer más patente la corresponsabilidad de las organizaciones en fomentar estos valores entre los distintos actores que puedan formar parte de su base social.

El compromiso consciente con la misión, visión, valores y principios es un respaldo fundamental para que la ONGD pueda sentirse legitimada socialmente y realizar sus obras y acciones con representatividad y responsabilidad. Además, compartir unos valores de forma consciente es una condición necesaria para lograr la integración entre personas, una consecuencia posterior que juega un rol importante a la hora de crear comunidad.

### **2. Participación activa, consciente y con voluntad de continuidad.**

Este criterio es básico porque otorga la presencia social como una fuerza vital que impulsa a la ONGD.

<sup>1</sup> Según datos del Especial Temático sobre Herramientas de Mejora para las entidades de personas inmigradas. Observatorio del Tercer Sector. 2006.

Es lógico que alguien se pregunte si se puede incluir en la base social de una ONGD a los compradores y compradoras de Comercio Justo o a los y las activistas que participan en una acción puntual. Más aún: ¿Qué sucede con donantes puntuales o con las empresas que apoyan, ya sea con dinero o con un servicio técnico puntual como expertos?

La respuesta es que no es fácil establecer un criterio estricto para delimitar el grado de actividad o la duración de la participación. Las reflexiones del Grupo oscilan entre las que son más favorables a utilizar una expresión que evite incluir algo tan etéreo como las acciones puntuales (firma de un manifiesto, compra de comercio justo, simpatizantes...) y aquellas visiones que se inclinan a considerar que cualquier persona que decida colaborar o mostrar su apoyo a una ONGD forma parte de su base social.

¿Todos los compradores y compradoras de las tiendas de Comercio Justo son iguales? Es evidente que no. No desempeña el mismo papel la persona que de forma regular y consciente compra café de Comercio Justo porque sabe lo que esto significa y por eso lo hace, que alguien que, buscando un regalo, compra de forma consciente una artesanía elaborada bajo los criterios del Comercio Justo pero porque es algo exótico, sin reparar en el tipo de relación comercial que se establece así.

También genera reflexión cómo considerar a aquellos colaboradores puntuales de acciones de campañas a través de internet, que firman una acción electrónica. Las opiniones más restrictivas argumentan que las acciones puntuales son importantes por el potencial que tienen para ampliar nuestra base social. Pero si ya los incluimos (a los actores) en nuestra base social, cuando esos actores probablemente no sean conscientes de ello, de alguna forma podríamos estar engañándonos sobre nuestra auténtica representatividad.

La garantía de una base social sólida y que perdure en el tiempo comienza con el realismo a la hora de identificar a sus componentes, sin que esto suponga restar importancia a los que colaboran de forma puntual, que pueden quedar incluidos para la gestión dentro de una categoría denominada "base social potencial". En el futuro podrían incorporarse a la base social real si se diseñan y ejecutan las estrategias adecuadas para fomentar su colaboración.

Así, lo temporal cobra relevancia. Porque lo duradero tampoco es garantía absoluta si no va acompañado de una actitud "activa" frente a un "asociacionismo pasivo". Y aun en esa situación, si se restringe demasiado el concepto de Base Social en función del grado de activismo o la duración, es posible que estemos dejando fuera a muchas personas que se sienten vinculadas con la organización aunque no le dediquen tiempo y no participen en la toma de decisiones. Por este motivo no se establecen límites temporales a la hora de considerar cuánto tiempo hay que estar vinculado a una organización para ser considerado base social de la misma. Porque lo siguiente podría ser medir la intensidad de la participación. Algo que ni es factible ni recomendable.

Es una situación ineludible en este contexto actual: la falta de tiempo. Puede darse el caso de una persona que colabora económicamente con una organización con la que se siente identificada plenamente, pero que no participe en sus actividades. En este caso, es un tema de reflexión el averiguar cómo se hace posible esa participación.

Algunas ONGD utilizan indicadores para los diferentes tipos de colaboración, de manera que se establecen según criterios de tiempo y repetición si a un colaborador lo consideran o no activo (cuota regular, donativos, compras, adhesiones a campañas, voluntariado...).

Por este motivo, se incluye una expresión sobre la participación más flexible y que figurará como indicador en la definición de Base Social. Es la expresión “con voluntad de continuidad”, que permite integrar a compradores/as de Comercio Justo y dejar abierta la categoría “Base Social Potencial”.

En este ejercicio de identificación ya no solamente se utiliza el criterio de lo que se tiene en cada ONGD, sino que se propone explícitamente la exploración de qué Base Social se quiere tener para el futuro. Por este motivo, quizá sería oportuno, abrir nuevos espacios a nuevas formas de colaboración dando prioridad a la flexibilidad en la participación.

### **3. Se implican para contribuir a cumplir sus objetivos.**

¿Cómo identificar la forma de implicarse de la base social? Lo más habitual es que sea con tiempo dedicado (voluntariado en labores administrativas, en actos de calle, participando en actividades de campañas...) o con el dinero que se aporta.

Este tiempo que se dedica es un factor de crucial importancia no solamente para sacar adelante actividades de la ONGD correspondiente, sino que en muchas ocasiones genera experiencias compartidas, retroalimenta un sentimiento de influencia (en la medida en que participo más, más puedo influir en algunos problemas que me rodean), además de la experiencia subjetiva de pertenencia a una colectividad mayor<sup>2</sup>. Esto, sumado al apoyo que se suele dar entre los miembros de la ONGD, puede generar un lazo compartido, una conexión emocional que fortalece la implicación y el compromiso, además de la confianza.

No se concretan formas precisas de implicación para no restringir ninguna clase de participación. La contribución a la consecución de objetivos es un indicador que refuerza la orientación al ideario.

### **4. Identificación y compromiso son valorados expresamente como imprescindibles por la ONGD, dotándola de carácter social representativo, otorgando legitimidad social a su misión y a las acciones que desarrolla.**

Que socios o donantes escojan una o varias ONGD para colaborar, es significativo por lo que nos dice sobre su identificación con ellas: ¿por qué éstas y no otras? Por identificación, seguramente. Y la regularidad con la que se contribuye es una forma de expresar un compromiso. Por esto, reconocer y valorar como imprescindible la identificación y el compromiso de estas personas es fundamental para la ONGD, para que tenga un carácter social representativo.

La definición de Base Social consensuada por el Grupo de Reflexión y Creación queda así:

Conjunto de personas, colectivos y entidades que por identificación con la visión, misión, valores y principios de una ONGD, se implican para contribuir a cumplir sus objetivos de forma activa, consciente y con voluntad de continuidad.

Identificación y compromiso son valorados expresamente como imprescindibles por la ONGD, dotándola de un carácter social representativo, a la vez que otorgan legitimidad social a su misión y a las acciones que desarrolla.

<sup>2</sup> Maya Jariego, I. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. Apuntes de Psicología, 22 (2), 187-211.

Los siguientes puntos son los indicadores fundamentales de la Base Social:

1. ¿Quiénes? Personas, colectivos y entidades.
2. ¿Por qué? Identificación con misión, visión, valores y principios de la ONGD.
3. ¿Cómo? De forma activa, consciente y con voluntad de continuidad.
4. ¿Para qué? Para ayudar a cumplir sus objetivos a la ONGD.

### Colectivos y Base Social

Con los indicadores de la definición de Base Social, las ONGD cuentan ya con criterios para reconocer qué agentes o qué colectivos forman parte de su Base Social. Tan pronto como se profundice en el reconocimiento de los colectivos, el paso a dar, en función de cada organización, será establecer criterios y estrategias de relación con los colectivos, con la intención de dotarle de más presencia a su compromiso.

La herramienta utilizada para discernir qué colectivos forman parte de la base social de cada organización, en función de los indicadores, ha sido la Matriz de la Base Social<sup>3</sup>. Tal como indica su nombre, es una matriz en la que figuran colectivos y criterios de la definición. El trabajo con ella consiste en analizar qué colectivos cumplen los indicadores de la definición de Base Social. Las ONGD participantes en el Grupo de Reflexión han dejado claro que identificar con certeza si un colectivo cumple con los indicadores de Base Social no es fácil. Más o menos lo es en aquellos casos como el de los socios de ONGD, que cumple con los criterios establecidos en su condición de socio. No es tan fácil determinarlo en el caso de compradores de Comercio Justo, activistas puntuales y según qué tipo de donantes.

Situaciones como éstas son habituales. No resulta fácil cubrir la matriz de la Base Social por algunos elementos de subjetividad que se encuentran, por ejemplo, en "Donantes" (si son puntuales, no son base social, si son periódicos, podrían ser base social). La conclusión es que resulta complicado rellenar la matriz porque casi todos los colectivos y los indicadores están llenos de matices y resulta complicado ser exacto. De cualquier manera, los datos que todos los grupos han incluido se consideran muy cercanos a su realidad.

El panorama que resulta suscita la reflexión. De los siguientes colectivos, ¿quiénes forman o no parte de la base social de cada organización?

Socios/as, Donantes, Voluntariado, Colaboradores/as económicos/as, Colaboradores/as - técnicas/os, expertas/os, Becarios/as - Personas en prácticas, Interesados/as, Simpatizantes, Activistas, Ciberactivistas, Beneficiarios/as, Contrapartes o Socios/as locales, Colectivos o entidades con las que se trabaja en Red (Norte), Grupos de trabajo de la ONGD, Compradores/as de Comercio Justo, Instituciones que colaboran económicamente, Instituciones que colaboran técnicamente, AECID, gobiernos autonómicos, ayuntamientos, Trabajadores/as de la ONGD.

Con el objeto de tener un punto de partida común en todas las organizaciones, estos son los resultados de las decisiones:

1. Hay unanimidad al considerar a los "Socios/as" y "Voluntarios/as" como miembros de la Base Social de las ONGD.
2. Sucede algo similar aunque sin unanimidad, con los Donantes. En este caso, introducir el matiz de continuidad a la hora de considerar si los Donantes pertenecen o no a la Base Social hace que alguna organización los considere o no Base Social en función de la duración de la participación.

<sup>3</sup> Ver Anexo 1.

3. También hay coincidencia respecto a los/as Trabajadores/as. Hay unanimidad en que forman parte de su Base Social.
4. Respecto a "AECID, gobiernos autonómicos, ayuntamientos", el parecer mayoritario es que no forman parte de la Base Social de las ONGD.
5. Igual sucede respecto a "Colectivos o entidades con las que se trabaja en red en el Norte".
6. En relación a los "Beneficiarios/as", "Contrapartes o socios/as locales", "Becarios/as y personas en prácticas", "Simpatizantes" e "Interesados/as" es mayor el número de organizaciones que no reconocen su pertenencia a la Base Social de las ONGD, que el de aquellas que sí las incluyen.
7. Diferente análisis se realiza al determinar el rol que juegan "Activistas" y "Ciberactivistas" en la Base Social de las ONGD respectivas. Casi todo el mundo coincide en señalar que este tipo de colaboración puede ser o no puntual. De ello depende en mucho si formarán o no en el futuro parte de la Base Social de la ONGD.
8. Los agentes que más división de opiniones despiertan son los "Colaboradores/as económicos/as", "Colaboradores/as técnicos y expertos", los "Grupos de trabajo de la ONGD", las "Instituciones que colaboran económicamente" y las "Instituciones que colaboran técnicamente". El matiz por parte de las distintas ONGD al considerar Base Social a estos colectivos es muy sutil y ligado a la circunstancia particular de cada ONGD.
9. Algo similar sucede con los "Compradores de Comercio Justo". Casi todas las organizaciones que no consideran a los compradores de Comercio Justo como Base Social, no tienen el Comercio Justo como un área fundamental de su organización. Sin embargo, una organización que sí tiene al Comercio Justo como área estratégica, sí que los incluye como Base Social de la organización aunque con el matiz de la oportunidad que suponen para la organización de cara a comunicar y contribuir al logro de sus objetivos.

<b>Sí</b>	Socios/as , voluntarios/as, donantes (habituales), trabajadores/as de la organización
<b>No</b>	AECID, gobiernos autonómicos y locales (ayuntamientos); Colectivos o entidades con las que se trabaja en red en el Norte; Beneficiarios/as, Contrapartes o Socios/as locales; Becarios/as y Personal en prácticas; Simpatizantes e Interesados/as.
<b>Duda</b>	Colaboradores/as económicos, Colaboradores técnicos y expertos/as, los Grupos de trabajo de la ONGD, las Instituciones que colaboran económicamente y las Instituciones que colaboran técnicamente.
<b>Potenciales</b>	Activistas, Ciberactivistas, Compradores/as de Comercio Justo,

## Valores y Base Social

La base social resulta de un valor extraordinario para cualquier ONGD, porque su respaldo otorga a las organizaciones valores de gran importancia.

Cada ONGD resalta la importancia de su base social a su manera, adjudicándole unos u otros valores en función de su ideario. El hecho de que no exista una definición formalizada de "Base Social" en los estatutos de la mayoría de las organizaciones, hace que cada componente del Grupo acuda a su propia opinión y experiencia, más que a posturas oficiales de su organización.

Pasando por encima de matices diferenciadores, las apreciaciones que las ONGD hacen acerca de la importancia de su base social comparten muchas características.

Basándonos en el documento de trabajo de la Coordinadora de ONGD-España (2009) *Base Social y Participación Ciudadana en las ONGD: una aproximación cualitativa*, los principales valores que las organizaciones reconocen en su base social son:

### - Independencia económica

Base Social se asocia sistemáticamente a soporte económico, esto es, cantidad de personas que apoyan económicamente a la organización. Son muchas las ONGD que vinculan independencia económica con volumen de socios/as o asociados/as. Cuantas más personas den su respaldo en forma de aportación económica a la organización, más entidad y fortaleza tendrá ésta.

Esta dimensión de la base social es una garantía para la independencia de la organización así como para la autonomía de acción. Cuanto más nutrida sea la base social, entendida como soporte, más libertad de acción.

### - Legitimidad social

Las ONGD no pueden ser analizadas sin considerar el contexto social y la masa social que generan a su alrededor. La mayoría de entidades considera que los principales agentes que las legitiman son los usuarios/as, socios/as y la sociedad en general.

El hecho de que las ONGD se sientan respaldadas y que consigan la implicación desinteresada de los individuos que colaboran con ellas, dota de un carácter representativo a cualquier acción que desempeñan. A la vez, fortalece los valores que la impulsan. Es semejante a la importancia que tienen los votantes para los partidos políticos: la legitimidad de un proyecto es mayor cuantos más sean los apoyos recibidos.

La visibilidad de resultados, la capacidad de ejecución de las ONGD y el desarrollo de los proyectos según las necesidades y decisiones de los beneficiarios son señalados como los mejores respaldos para la legitimidad de una ONGD.

### - Representatividad y presencia social

La base social es una muestra representativa del conjunto de la ciudadanía. Es el vehículo a través del cual la sociedad participa en las ONGD compartiendo su misión de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por ello, la diversidad que caracteriza a las ONGD, siendo cada una diferente en su origen, ideario y forma jurídica, es un gran

valor. Sus respectivas bases sociales son un reflejo positivo de la pluralidad del tejido social al que representan y de su fuerza colectiva.

Es el voluntariado, principalmente, quien desempeña un papel fundamental como impulsor de la presencia social de la organización. En muchas ocasiones es su cara más visible: la imagen de la ONGD y de sus proyectos. Simbólicamente es la fuerza vital que se proyecta a la sociedad.

#### - Movilización, sensibilización y educación de la ciudadanía

Las ONGD coinciden en señalar la base social como factor multiplicador de su trabajo, a través de la acción, la movilización y la difusión. Este término, factor multiplicador, se refiere al efecto de la colaboración y participación tanto de individuos como de instituciones. La base social multiplica la acción de la ONGD de la que forma parte, actuando como "resonador", para hacer llegar más lejos y con más fuerza su misión, visión y valores.

El voluntariado contribuye a reforzar la razón de ser de una ONGD. Más allá de lo complicado que sería desarrollar su labor si sólo funcionaran con personal contratado, la organización se enriquece con el trabajo de voluntarios y voluntarias, y cumple uno de sus fines: la participación de la sociedad civil.

El discurso de las ONGD dirige su atención al poder de una sociedad responsable como motor del cambio progresivo para construir un mundo más justo y sostenible. Y, concretamente, del poder para sensibilizar y movilizar de cada una de las personas que integran la base social de las ONGD hacia el resto de la ciudadanía.

No son pocas las posibilidades, aunque parezca extraño. Una de ellas, crucial, es la educación en el asociacionismo como punto de partida para la colaboración en diferentes ámbitos, niveles y proyectos que construyen sociedad. Un medio de construir el capital social en base a la confianza, la comunicación y la empatía.

Cabe destacar la importancia que tiene educar en la idea de una sociedad que lleva las riendas de su futuro. Así pues, uno de los valores más importantes para la implicación total en una organización puede ser la convicción de participar en un proyecto con potencial transformador tanto en lo cercano y personal de quien se implica, como en lo más lejano y, a priori, inalcanzable.

## 4. BASE SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DIFICULTADES EN LAS ONGD

Nada es perfecto. Y el ámbito de las ONGD no es una excepción.

En un proceso que tiene como uno de sus objetivos la reflexión sobre las dificultades que atraviesan las ONGD en relación a la Base Social y la Participación Ciudadana, es muy fácil identificar problemas:

- La gente no se moviliza.
- Hay poco tiempo para participar en las ONGD.
- Hay bajo compromiso y mucha rotación.
- No hay compromiso real.
- Es difícil encontrar activismo.
- El socio debe ser algo más que la aportación.
- Hay dificultad en comunicar a la sociedad.
- Hay pocos recursos para captación y gestión.

Entre otros muchos.

Resulta interesante observar qué sucede cuando el grupo de trabajo explora en un mapa mental<sup>4</sup> el concepto de base social.

Al hablar de **Desafíos**, vinculándolo con Base Social y la Participación Ciudadana, surgen asociaciones como *Esperanza, Integración, Fortalecimiento, Apatía, Individual, Consumismo, Crisis, Sospechas, Medios de Comunicación, Desconfianza, Espías, Pérdida, Desaparición, Telemaratón, Fundación Lealtad, Estilo de vida, Estrés, Sistema Capitalista, Hipotecas. De Juventud, Educar, Educar para la Ciudadanía, Asociación, Ilusión, Utopía, Adaptabilidad, Oportunidad de Cambio, Riqueza, Adultos, Giro Lenguaje.*

El número de palabras de connotación negativa no es escaso, algo que comienza a ser familiar entre miembros de ONGD cuyo trabajo está vinculado a la Base Social.

A la hora de bucear en los problemas que se detectan en la reflexión sobre Base Social y Participación Ciudadana, el cóctel de problemáticas es variado. Conviene caer en la cuenta de que cuanto mejor se conozca lo que está sucediendo, mejores cimientos se colocan para aportar soluciones. Porque en el día a día, los detalles de nuestra actividad en las ONGD se van volviendo familiares y en este proceso dejamos de percatarnos de ellos. Al final, sólo ponemos la atención en algunos patrones a los que nos hemos ido acostumbrando y que suelen ser nuestras primeras respuestas cuando analizamos un problema.

Es ésta una llamada de atención sobre la necesidad de evolucionar en los procesos internos en las ONGD, de iniciar una reflexión sobre "cómo se está trabajando" para conseguir la misión que da sentido a las ONGD y qué protagonismo tienen la apertura mental, la creatividad y la innovación como caminos para la solución de problemas. Conocida es la frase de Einstein que enuncia la imposibilidad de resolver los problemas que tenemos si seguimos pensando (y actuando) de la misma forma que cuando surgieron.

### 4.2.1. Compromiso y la Participación Social: el Contexto percibido.

Uno de los primeros resultados de la reflexión sobre la problemática de la Base Social en las ONGD es que no se sabe con claridad porqué la Participación Social no responde a las expectativas que tenemos ante los problemas con los que hay que luchar. Tenemos muchos datos sobre el grado de pobreza e injusticia global y nunca antes

<sup>4</sup> Ver Anexo.

había habido tantas organizaciones cuya misión pasa irremisiblemente por la participación social para erradicar lo anterior. Sin embargo, por los resultados no sabemos si a la sociedad le interesa o no. Parece obvio que hay desorientación, confusión, exceso de estímulos. El número de ONGD sigue creciendo y son muchos los mensajes que se lanzan y no siempre son coherentes. En definitiva, son muchas las causas abiertas y muchas son las llamadas a la colaboración.

¿Sucede sólo con la lucha contra la pobreza? No lo parece. En el informe *“La sociedad ante el cambio climático. Conocimientos, valoraciones y comportamientos en la población española”*, se observan similitudes notables al analizar el comportamiento de la población con el problema del cambio climático y ante la lucha contra la pobreza. La distancia que separa la acción realizada de la consecuencia que se persigue parece ser una barrera psicosocial que dificulta la acción individual. Parece evidente que estamos viviendo en una cultura del consumo y de la acumulación, algo que recuerda más al comportamiento de niños malcriados que al de adultos responsables. En esa aparente “inmadurez social”, no nos sentimos grandes responsables de lo que sucede pues parece que siempre habrá otros a los que echarles la culpa.

En general, la gente no se moviliza. Tal vez porque no interesa lo que se cuenta (estrategia avestruz), porque cada uno tiene sus problemas y ya es bastante con eso o porque no se sabe llegar con ideas, mensajes, iniciativas que susciten la movilización. Resulta interesante saber que las palabras “Movilizar” y “Emoción” comparten familia etimológica latina “movere”. Aún más, el término *emoción*, del latín *emotio*, *-ōnis*, significa *el impulso que induce la acción*. Entonces, ¿la sociedad no se moviliza o es que los impulsos que inducen a la acción no son suficientes? Desde las ONGD, ¿sabemos cómo “mover” o cómo emocionar “sanamente”, sin sensacionalismo, para la participación ciudadana? Parece evidente que sin emoción no hay acción. Entonces, preguntas como éstas despiertan las dudas sobre la apatía social y el desinterés creciente de la ciudadanía ante problemas de calado muy profundo, porque chocan con ejemplos más o menos puntuales de grandes movilizaciones por temas concretos. Es normal que surjan las hipótesis de la falta de participación porque “la gente pasa” o “no tiene tiempo”, aunque quizá sea la excusa fácil que buscamos para justificar que en algo está fallando el Sector. Tal vez no lo conseguimos porque no sabemos hacerlo adecuadamente. No sólo porque la sociedad pueda ser apática.

Porque sí que parece que la gente se moviliza cuando surgen los casos dramáticos y mucho más cercanos, puntuales y de gran intensidad mediática en los que los padres de un niño con una rara enfermedad o de una adolescente desaparecida ponen en marcha acciones que nacen de una emoción muy evidente (compasión, indignación) y movilizan a muchísima gente, recaudan gran cantidad de fondos y aparecen en los medios. El arma de doble filo que es la información sirve para que la sociedad esté más informada que nunca pero su receptividad depende de cómo le afecta la información desde su perspectiva personal. No parece pues que sea sólo un caso de sociedad desinteresada o apática, porque intereses hay muchos y movilizaciones (sólo hay que ver las que tiene que ver con lo que provoca el fútbol) también. Hay que buscar más matices a este problema.

Algunas preguntas que surgen en la reflexión cuestionan porqué la manifestación realizada contra la invasión de Palestina en las Navidades del 2008 movilizó al doble o al triple que la última manifestación de la campaña Pobreza Cero, si al final estamos hablando de los derechos de las personas. ¿Qué diferencia a la una de la otra? ¿No es acaso el público objetivo muy similar en ambas? ¿Cuál es la diferencia?

¿Qué tipo de movilización o participación ciudadana se necesita? Se podría identificar por un lado la movilización estilo “tormenta de verano”: extraordinaria e impactante, mediática. Caracterizada por el acto puntual de una manifestación en la calle, un superconcierto solidario o la fiesta por una causa. Por otro, la movilización estilo “sirimiri” caracterizada por sus actos ordinarios, sostenidos, continuos, puntualmente menos espectaculares

mediáticamente pero quizá mucho más llenos de matices. Aquí es más evidente el impulso constante de pequeñas acciones con el objetivo de cambiar las cosas: consumo responsable, finanzas éticas, bancos de tiempo, redes entre ONGD... En definitiva, la transformación continua de lo ordinario para lograr lo extraordinario. Muchas ONGD buscan hacer compatibles ambos estilos aunque lo que está por ver es si en esta sociedad tan marcada por lo mediático, se profundiza igual en ambos.

A las preguntas de porqué no se implica más la gente en la Participación Social o cómo conseguir un compromiso real, la mejor señal de madurez, por parte de la gente que se acerca a las ONGD proponemos que en función del tipo de movilización que se busque (e intuyendo sus consecuencias) así se deberán plantear las estrategias para lograrla.

Este análisis nos lleva a distinguir dos focos de trabajo para trabajar esta problemática. La reflexión se orienta hacia dos áreas estratégicas de cara a profundizar en el Compromiso para la Participación Social. Éstas son:

- a. La Comunicación Interna y Externa en las ONGD.
- b. La Gestión de la Base Social de las ONGD.

Explorando y reflexionando sobre ambas, se pueden encontrar vías para incrementar el Compromiso y la Implicación en las ONGD y lograr una mayor Participación Social.

### **a. La Comunicación Interna y Externa en las ONGD**

La Comunicación Interna y Externa en las ONGD es imprescindible. Es obvio decirlo. Pero no es tan obvia la importancia de insistir en revisar cómo estamos haciendo esta comunicación. Porque por lo dicho en las ONGD, no se está aprovechando el alcance de un mensaje tan profundo y humano como es contribuir a acabar con la situación de sufrimiento de millones de mayores y niños que viven en situación de pobreza e injusticia en todo el mundo. De vivir una vida con más sentido. Como este no es un mensaje cualquiera, hay algo que no se está haciendo de la mejor manera.

Concretando por áreas, en la detección de problemas se manifiesta que no se está adaptando la información y la comunicación en función de quien la recibe. Algo tan evidente como que no todo el mundo tiene que saber sobre los problemas que denuncian las ONGD de la misma manera que sabe alguien que lleva años en el Sector, no parece aplicarse en la comunicación de los mensajes y en la adecuación a los públicos.

Se cae en la comunicación de los problemas con un protagonismo de los datos a veces abusivo. Las historias quedan en un segundo plano. La identificación con el otro, con su problema, pasa a un segundo nivel. La búsqueda muy justificada de profesionalidad y rigor en nuestras acciones impide, en ocasiones, volver a conectar con lo que nos mueve en esta labor. Sin querer, el mensaje deja lo humano a un lado y se centra todo en la información de los hechos.

Por otra parte y tal como evoluciona la sociedad en la que habitamos, sería útil una mayor flexibilidad para adaptarnos a los nuevos canales de comunicación así como encontrarles nuevos usos vinculados a la labor de las ONGD. Se echan en falta iniciativas novedosas como pueda ser el introducir herramientas que posibiliten la bidireccionalidad en el flujo de la comunicación. Si queremos lograr la Participación Social o si buscamos la Movilización tendremos saber cómo piensan aquellos/as a los/las que nos dirigimos: qué les preocupa, cómo ven nuestras propuestas, qué nos proponen. Porque hoy es más habitual que las ONGD actúen como proveedoras de

información y mucho menos como receptoras de ideas y nuevas propuestas. Simplemente porque no se han desarrollado las estrategias y las herramientas para hacerlo.

No se puede limitar el debate al supuesto desinterés de la gente, pero este es un factor sobre el que debemos actuar. Primero por nuestra responsabilidad de contar y combatir las desigualdades existentes, pero también porque es necesario elaborar mensajes más claros y respaldados con argumentos y resultados. Tenemos que conseguir hacer más atractiva la comunicación para hacer más efectiva la adhesión y posterior colaboración/acción.

En esta reflexión sobre los problemas en la Comunicación, externa en este caso, la autocrítica hace caer en la cuenta el que estamos comunicando nuestros mensajes en los mismos medios y de manera muy similar al que las empresas utilizan para incrementar su beneficios, posicionándose éstas como responsables o solidarias. Hay personas que ya no distinguen entre el fin social de una empresa y una ONGD si las identificamos por el mensaje que aparece en los medios. Y esto crea desconcierto. En los espacios de comunicación, las ONGD ocupamos los mismos espacios de publicidad que las empresas utilizan con mensajes que pueden inducir a equívocos por ser coincidentes con organizaciones del tercer sector. En otros casos, distorsionan el concepto de solidaridad y lo que se espera de las ONGD y su base social. Se llega a un punto en el que grandes multinacionales petrolíferas son las primeras en hablar de un medio ambiente sostenible o grandes cadenas de comida rápida abogan por un consumo sano y responsable. Si sustentamos nuestra comunicación con los medios tradicionales, ¿en qué nos diferenciamos, entonces, de lo que las empresas ofrecen en su comunicación? ¿Será que un anuncio de un coche menos contaminante es más eficiente y consigue mejores resultados que una campaña de una ONG contra el cambio climático?

Es necesario ir más allá de los canales habituales de comunicación y relación que ya utilizan las empresas. En este caso, el medio está determinando el mensaje. Se aboga por un espacio de relación en pro de una comunicación más humana y menos sometida a la manipulación de la imagen.

Otro reto para la Participación Social, tiene que ver con la innovación en las formas de comunicarnos con nuestra base social. No se está innovando. Las ONGD, en general, tienden a mantener el mismo lenguaje en los distintos registros que utilizan para su comunicación. No parece haber una investigación o una colaboración entre el Sector a la hora de identificar canales para que “nos oigan” y nuevas formas de estimular la comunicación. Nos autodenominamos agentes de cambio social y vamos años por detrás de los cambios sociales. No parece que estemos en la vanguardia. Si a las ONGD les costó mucho tiempo introducirse en internet en condiciones, lo mismo parece suceder con los nuevos terminales móviles. Se sigue sin invertir en la búsqueda y aplicación (asumiendo el riesgo de toda innovación) de encontrar nuevos usos orientados al fin principal de la ONGD.

Nunca como ahora había existido una posibilidad tan real para crear una comunicación nodal e intercambiar y recoger opiniones, ideas, comentarios de la base social y de la sociedad en general. Internet lo permite. Pero todavía parece que no sabemos aprovechar ese potencial enorme de mejora, de creatividad e innovación a través de la retroalimentación y la comunicación multidireccional.

## **b. La Gestión de la base social**

Situar un eje fundamental para la Participación Social en algo tan ligado a lo administrativo como es la gestión puede decepcionar. El término parece contradictorio: ¿se puede gestionar la decisión de alguien para luchar contra la pobreza, la injusticia y cambiar el mundo?

Sobre cómo se gestiona la base social en las ONGD existen evidencias que se constatan diariamente y también interrogantes sobre su funcionamiento. La base social no es la misma en todas las ONGD y recuerda a un poliedro irregular de muchas caras, algunas similares para todas las ONGD (socios/as, voluntarios/as, donantes) y otras diferentes (compradores/as de Comercio Justo, asesores y técnicos/as...). Y para cada colectivo hay distintas posibilidades de gestionar su participación.

Hay evidencias sobre la importancia que tiene la gestión para una mayor participación social. Esto se comprueba desde los procedimientos que tiene la organización para acoger e integrar a su voluntariado, pasando por programas de fidelización de activistas o colaboradores o otros programas más complejos aún dirigidos a gestionar la incorporación de socios y socias y su mantenimiento. En todos, se observa un interés creciente por la participación social. Sin embargo, se echa de menos el compromiso para ratificar ese interés. Algunas voces justifican estos problemas por la escasez de recursos disponibles para la Participación Social.

Hay muchas preguntas por responder sobre la Gestión de la Base Social. Desde cuáles son las razones por las que voluntarios y voluntarias se dan de baja en una ONGD o el porqué de la baja asistencia en muchos actos públicos de ONGD. Tampoco tenemos idea de qué tipo de información puede interesar a la base social sobre el trabajo que realizan las ONGD o cómo mantener su interés y compromiso con la causa que les ha hecho interesarse por la lucha contra la pobreza y por un desarrollo sostenible.

Así pues, es lógico preguntarse sobre cómo incrementar el compromiso de la base social y, a la vez, movilizar al sector mayoritario de la población que no colabora.

Plantearse las anteriores cuestiones viene influido, con seguridad, por el cambio de perfil que se ha dado en las ONGD en lo que se refiere a donantes, voluntarios/as, trabajadores/as de las ONGD, etc. respecto a años atrás. El hecho es que hay una mayor profesionalización en el Sector: los trabajadores y trabajadoras, la comunicación, los canales, el tipo de voluntariado, etc. En paralelo, las ONGD también han ido evolucionando para dar respuesta a esos nuevos perfiles. La parte menos positiva de esa profesionalización es que en ese camino existe el riesgo de perderse la cercanía y el contacto humano en la ONGD. Muchos lo afirman. Algunas voces hablan ya de burocratización y funcionariado en las ONGD ante la carga de trabajo administrativo que existe y las necesidades de obtención de recursos económicos del Estado para poder seguir financiando, no sólo proyectos de desarrollo, sino también proyectos de sensibilización o salarios de los trabajadores y trabajadoras de la ONGD.

Así pues, ¿cómo gestionar con creatividad y dinamismo la base social con la que queremos trabajar y que evoluciona día a día? Gestionar el voluntariado y responder a sus inquietudes no es fácil. Se necesita flexibilidad y crear los canales necesarios para escuchar la voz de los colaboradores para saber lo que proponen o lo que demandan. Otros retos se dirigen al trabajo en red entre las ONGD. No en vano, alguien ajeno a este Sector percibe de forma muy similar a todas las ONGD y se pregunta porqué tanta atomización. En esta aspiración al trabajo en red, un primer paso podría ser qué hacer con las personas que quieren participar en una ONGD, aportar su grano de arena a un desafío enorme y no tienen cabida en la misma. No parece lógico que en semejante tarea, si en nuestra organización no hay espacio para más voluntarios, no haya un protocolo concreto para solucionar la inquietud del potencial voluntario.

Por todo esto y sumado al deseo lógico, pero también irreal en ocasiones, de resultados en el corto plazo, se produce lo que ya se ha bautizado como "fatiga del donante". Y la sociedad se plantea los beneficios reales de contribuir o formar parte de una ONG, ante la innumerable lista de organizaciones y la aparente falta de resultados. En algunos sectores más críticos se empieza a considerar a las ONGD como responsables por activa o por pasiva

de esa falta de resultados. Esto no excluye otros motivos igual de importantes y que repercuten en la credibilidad, la fortaleza, el impacto y la presencia de nuestros mensajes en el día a día de la ciudadanía. Son motivos como:

- El desencanto y la falta de confianza con las ONGD (por escándalos acaecidos).
- La falta de conexión con la gente.
- La falta de mensajes novedosos y diferenciados.
- La escasa comunicación de resultados obtenidos.
- La falta de "productos" y herramientas adaptadas a nuevas formas de colaboración.

No están claros los caminos a seguir. Sí se intuye que el reto ante lo que está pasando, ante lo que sabemos, no es fácil y entre otras opciones, pasa por creer y demostrar la vigencia y necesidad de la solidaridad entre las personas. Como esta toma de posición transforma vidas.

## 5. RETOS PARA LA BASE SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 5.1. Visión de Futuro

Superar los patrones de conducta que diariamente repetimos en nuestra forma de trabajar (aunque no funcione), es el detonante fundamental para construir estas visiones de futuro para la Gestión de la base social y para la Comunicación Externa / Interna.

¿Soñar es una pérdida de tiempo? No lo creemos. No lo han creído otros que pusieron sus sueños de futuro por escrito para señalar un horizonte más creíble, algo más real y con un sentido profundo y emocional, que nunca sobra en el mundo de las ONGD. Además, estas visiones de futuro son un ejercicio de imaginación creadora que permite buscar nuevas alternativas a las soluciones habituales que damos a los problemas (y que en muchas ocasiones, no los solucionan). En el caso que nos ocupa, se hace para la Comunicación Interna y Externa en las ONGD, y para la Gestión de la base social. Trabajando en estas dos facetas, construimos una visión de futuro, un futuro deseado para el Compromiso y la Implicación en las ONGD. Imaginar el mundo que queremos y sentir profundamente que lo deseamos, es la mejor manera de comenzar a hacerlo real.

Comparando el 2009 con una visión de futuro para el 2019<sup>5</sup>:

Base Social y Participación Ciudadana 2009	Base Social y Participación Ciudadana en 2019
•La pobreza mundial no parece importarle a la mayor parte de la sociedad.	•La pobreza es ya una prioridad para la sociedad española.
•Cuesta movilizar a la gente.	•La movilización en la calle es un hecho.
•La participación es unidireccional: la ONGD propone y la base social, responde.	•La participación es activa, autónoma y con protagonismo de los socios.
•Las empresas no asumen su responsabilidad sobre el injusto reparto de la riqueza.	•Las empresas son socialmente responsables de verdad.
•No hay tiempo para hacer algún tipo de voluntariado.	•El voluntariado es enriquecedor y está socialmente reconocido.
•Hay mucho margen de mejora en la gestión de la base social.	•Los procesos internos de Gestión de la Base Social son casi perfectos.
•Las ONGD no tienen una visión sistémica para lo relacionado con la base social.	•La Base Social funciona como un todo orgánico para la ONGD.
•Hay personas que quieren colaborar con ONGD pero no saben cómo hacerlo.	•El Sector da respuesta a TODAS las expectativas de sus colaboradores/as.
•La movilización todavía sigue viéndose como algo propio de adolescentes o gente joven.	•La movilización es una prioridad social en todos los estamentos.
•Los modelos de colaboración en las ONGD son bastante rígidos.	•Espacios adaptados a las posibilidades de cada colaborador/a.

<sup>5</sup> Ver Anexo

•Hay mucha dependencia de los medios para comunicar las actividades de ONGD.	•Agencia propia de noticias para comunicar con voz propia.
•El Estado da una de cal y una de arena en lo relacionado con la cooperación al desarrollo y lucha contra la pobreza.	•Una ciudadanía comprometida en Estados eficaces.
•La base social de las ONGD no tiene el protagonismo social que el problema requiere.	•La Base Social es el alma de la sociedad civil.
•El problema de la pobreza seguimos poniéndolo en el exterior: las empresas, los gobiernos corruptos, las guerras, "siempre ha sido así..."	•Cambia tú para que cambie el mundo.

Particularizando sobre cada uno de las visiones para el 2019:

**- La Pobreza es ya una prioridad para la sociedad española.**

La sociedad ha incorporado como suya la reivindicación de que cualquier persona, por el hecho de serlo, independientemente de su raza, credo, sexo, nacionalidad, lugar de residencia, estado civil o cualquier otra circunstancia, tiene un conjunto de derechos que son universales, inviolables e inalienables.

**- La movilización en la calle es un hecho.**

Los gobiernos estatal, autonómicos y locales asumen como propias las reivindicaciones de la campaña "Pobreza Cero" por las movilizaciones en la calle.

**- La participación es activa, autónoma y con protagonismo de los socios.**

Los socios activos participan en los grupos de trabajo creados y proponen, por sí mismos, la constitución de otros sobre temáticas que les interesan.

**- Las empresas son socialmente responsables de verdad.**

Las empresas deciden colaborar porque creen en el trabajo de la organización, consideran que son agentes importantes en la lucha contra la pobreza y porque tienen unas políticas de RSC que impregna todas sus actividades.

**- El voluntariado es enriquecedor y está socialmente reconocido.**

En 2019 las administraciones y las empresas consideran el voluntariado como una actividad que enriquece personal y profesionalmente a los trabajadores. Éstos disponen de algunas horas a la semana para colaborar con ONG, de manera que pueden ejercer su actividad voluntaria en momentos diferentes a lo que conocemos como "tiempo libre".

**- Los procesos internos de Gestión de la Base Social son casi perfectos.**

Como organización hemos sido capaces de establecer un procedimiento perfecto de selección, acogida, formación, seguimiento y salida de voluntarios, de manera que éstos se encuentran altamente motivados con su actividad y somos capaces de reaccionar con propuestas ante posibles mermas en esa motivación.

**- La Base Social funciona como un todo orgánico para la ONGD.**

Toda nuestra base social se siente parte de las ONGD.

**- El Sector da respuesta a TODAS las expectativas de sus colaboradores/as.**

Como Sector somos capaces de dar respuesta a los intereses de todas las personas que se acercan a las organizaciones.

**- La movilización es una prioridad social en todos los estamentos.**

La sociedad, en general, y las administraciones públicas, juntas directivas y patronatos de ONGD, en particular, consideran que el trabajo de base social, fomento de la participación y la movilización ciudadana son objetivos imprescindibles para el Sector, por lo que dotan de los recursos necesarios a estas actividades.

**- Espacios adaptados a las posibilidades de cada colaborador/a.**

Existirán unos espacios donde los ciudadanos pueden plasmar sus inquietudes. No formarán parte de la estructura técnica profesionalizada que sostiene las ONG, ni tendrán que ofrecer una rentabilidad institucional.

**- Agencia propia de noticias para comunicar con voz propia.**

**- Una ciudadanía comprometida en Estados eficaces.**

En el 2019 la ciudadanía activa es una realidad, los derechos de las personas no se vulneran con facilidad porque no lo permitimos. Hace tiempo que los movimientos sociales son reconocidos como expresiones de la democracia y eso ha contribuido a crear una democracia participativa, una democracia real.

**- La Base Social es el alma de la sociedad civil.**

La base social será el alma de las organizaciones de la sociedad civil, su esencia, su razón de ser.

**- Cambia tú para que cambie el mundo.**

Para crear este mundo no solo teníamos que trabajar por el desarrollo de los países del Sur sino que teníamos que cambiar la forma de vivir en los países de Norte. Esta sociedad basada en el consumo nunca podría ser universal. Aquel día la sociedad empezó a cambiar sus hábitos de consumo y a exigir un cambio en las relaciones entre los países.

Al fin y al cabo podemos decir que el mundo cambia porque el individuo:

1. Es consciente de que el mundo puede cambiar.
2. Es consciente de su capacidad real e individual de cambiarlo.
3. Desea que cambie aunque eso le implique cambiar de vida.
4. Conoce las herramientas y mecanismos para cambiar el mundo.
5. Actúa.

Para alcanzar un futuro en el que exista una base social que participe activamente y sea comprometida como verdadero agente de transformación social.

## 5.2. Propuestas de Base Social y para la Participación Ciudadana.

La reflexión sobre la problemática de la Comunicación Interna / Externa en las ONGD y la Gestión de la base social culmina en una serie de propuestas e ideas que pueden ser consideradas como recomendaciones, orientaciones o vías a seguir para las ONGD. Ésta es la materia prima que se propone como resultado final del proceso de reflexión sobre dificultades en la Base Social y la Participación Ciudadana en las ONGD y que se ha enfocado a cómo profundizar en el Compromiso y la Implicación de la Base Social para una mayor Participación Ciudadana. Como tales, son orientaciones y corresponde a cada ONGD valorar y sopesar en qué medida pueden ser puestas en marcha en su seno. Insistimos en que el objetivo primordial no es otro que estimular y fomentar un mayor compromiso e implicación de la Base Social de las ONGD a través de actuaciones vinculadas, especialmente, a la Gestión de la base social y la Comunicación Interna / Externa en las ONGD.

### 5.2.1. Propuestas para la Comunicación Externa / Interna

Una primera categoría de propuestas, ideas y recomendaciones para mejorar la Comunicación Externa / Interna tienen que ver con:

- a. Conocer en profundidad a nuestra base social, comenzando por el perfil (edad, intereses, hábitos, motivaciones) de la misma y preguntando que le atrae de su participación en la ONGD, tanto cuantitativa como cualitativamente.
- b. Realizar encuestas, utilizar foros de reflexión, blogs, espacios en la web en los que la base social de la ONGD pueda dejar sus motivaciones, inquietudes, ideas o propuestas para mejorar el trabajo en pro de la misión. Prestando una atención enorme a este proceso para que no parezca otro buzón de sugerencias más. De esta forma, la ONGD estará mejor preparada para apropiarse y asimilar las demandas de una sociedad en fase de cambio, donde convergen diversas formas de comunicarse, diversos códigos lingüísticos y diversas inquietudes.
- c. Para llegar a un público joven, adaptar la comunicación y las acciones mediante campañas en colegios, Institutos o espacios de ocio.
- d. Desarrollar programas de participación de jóvenes que tengan continuidad en el tiempo, como si fuera una cantera de jóvenes activistas. La participación y el compromiso se hacen amables en la escuela, que es cuando podemos comenzar a construir el espíritu comunitario mediante el asociacionismo y el trabajo en el aula.
- e. Innovar en la comunicación, tanto en los canales de comunicación que utilizamos con la Base Social para la Comunicación Interna y Externa como en los medios utilizados.
- f. Desarrollar sistemas que permitan una comunicación bidireccional entre la ONGD y su base social, así como entre los miembros de la base social (Ver Ficha de MPDL en Ideas e Iniciativas). Es un medio de crear la confianza y el sentimiento de comunidad.
- g. Complementar los espacios físicos habituales para la participación, con otros virtuales como vía para lograr una mayor movilización contra la pobreza.
- h. Es y será positivo el uso de las nuevas tecnologías cuando se utilice para generar espacios de comunicación e intercambio. La calle debería seguir siendo el espacio de encuentro y referencia en la

movilización, para poder evitar la distancia psicológica que se crea entre el individuo y su entorno social por hacer la vida en la ciudad<sup>6</sup>.

- i. El ciberactivismo puede ser un aliado perfecto, porque son las redes sociales las que ostentan la capacidad de movilizar. Y las ONGD deben ser parte de esas redes sociales para conseguir implicar y movilizar.
- j. Buscar encarecidamente la innovación en el uso de nuevos espacios de comunicación y participación. Esto es, aprovechar las Nuevas Tecnologías (2.0, etc.) como móviles, internet, Tuenti, Twitter... para comunicar nuestros mensajes (películas denuncia, mensajes en formato vídeo...) (Ver Fichas ISF sobre web en Ideas e Iniciativas)
- k. Es importante desarrollar estrategias muy definidas con medios de comunicación, a la vez que se innova en los contenidos y formas de presentar la información a los medios.
- l. Poner especial atención en la adaptación de los mensajes o comunicaciones a los distintos perfiles de la base social de cada ONGD (sin perder la misión, visión y valores definitorios de la ONGD). Adaptar la información en función del destinatario, utilizando la empatía.
- m. Es fundamental adaptar la comunicación al lenguaje de la calle, a un lenguaje sencillo y no técnico, con mensajes claros y cercanos, pero también buscar la innovación en la forma de comunicar tratando de orientar el mensaje al objetivo, presentando especial atención al exceso habitual en la utilización de cifras, terminología técnica y siglas en nuestros mensajes.
- n. Que exista una línea de comunicación reconocible y en coherencia con la misión, visión y valores en cualquiera de las comunicaciones, actividades, campañas.... (Ya sean campañas de sensibilización, captación, etc.).
- o. Será muy útil ponerle rostro a lo que comunicamos, con testimonios de personas ilusionadas y apasionadas por lo que hacen y lo que viven, que cuentan de forma original, real y enriquecedora lo que sucede en los proyectos de trabajo en países empobrecidos o en las acciones de movilización en Instituciones Políticas: en internet (vídeos en Youtube, blogs, archivos de sonido podcast...).
- p. Es fundamental transmitir las posibilidades de impacto real de las acciones que cada persona hace por pequeñas que sean. Porque pequeñas acciones realizadas por muchas personas pueden tener un resultado visible y de impacto real sobre el cambio pretendido.
- q. Adaptar la comunicación al mundo real de la gente con la que trabajamos, con ejemplos claros: "un libro aquí es como un salario allí", "la paga de los niños equivale en un país empobrecido a un salario familiar".

<sup>6</sup> Maya Jariego, I. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. Apuntes de Psicología, 22 (2), 187-211.

### 5.2.2. Propuestas para la Gestión de la Base Social

De las ideas obtenidas, no son pocas las que se encuentran en una zona común entre la Gestión de la Base Social y la Comunicación Interna, que también, en este caso, es una forma de gestionar la Base Social. Con el fin de mejorar la Gestión de la Base Social para aumentar el compromiso desde diversos ámbitos como el de la Formación, el mundo de la Educación o la Movilización Social, aquí van algunas propuestas, ideas o recomendaciones:

- a. Continuar realizando cursos de formación sobre cooperación, voluntariado y demás temas del ámbito de trabajo, haciendo especial hincapié en metodologías creativas para desarrollar perfiles más activos dentro de la base social (Ver ficha de Entreculturas en Ideas e Iniciativas).
- b. Seguir profundizando en las actividades realizadas en el ámbito educativo, involucrando a profesionales de la educación, ya sea en colegios, institutos, universidades para que cada vez tengan más protagonismo las temáticas de las ONGD. Sin olvidar otros entornos de la educación no reglada donde también se trabaja (ver Ficha de Proyecto Solidario en Ideas e Iniciativas).
- c. Diseñar y poner en marcha actividades que permitan aumentar la cercanía con nuestra base social para conocerla mejor y crear un vínculo de confianza fundamental que será básico para movilizar (Ver Ficha de Intermón Oxfam y Setem en Ideas e Iniciativas)
- d. Desarrollar estrategias de formación y acompañamiento de personas que por su implicación y compromiso puedan ser líderes en su entorno, desde la escuela a cualquier otro ámbito de la sociedad.
- e. Creando espacios motivantes y creativos de acción puntual, con formación específica para la base social que sea presentada como una manera de empoderar.
- f. Con mucho material audiovisual que hable por sí sólo de cómo trabajamos y que pueda servir para la Base Social como una manera de formarse.
- g. Participación personalizada para persona para que todo el mundo en todo momento pueda colaborar con una ONGD.
- h. Aportando alternativas para la alianza de cara a la movilización con otras organizaciones sociales que pueda conducir a la transformación social, base para cualquier cambio. Por ejemplo, colaboración con Bancos de Tiempo, cooperativas de agricultura ecológica, Banca Ética...
- i. Identificando diferentes públicos para trabajar con ellos, ya sea el público joven o con personas más mayores que pueden comprender mejor ciertos problemas y tienen más tiempo y dinero.
- j. Con voluntariado remunerado de forma no monetaria y confiando en iniciativas propuestas por los socios y voluntarios.
- k. Innovando en las estructuras, en las formas de organización del voluntariado, la captación de Base Social e introduciendo procesos de reflexión con metodologías creativas para explorar nuevas formas de organización interna.
- l. Utilizar la matriz de la Base Social incluida en el Anexo de este informe como ejercicio de reflexión y reconocimiento sobre qué colectivos consideramos que forman parte de nuestra Base Social.
- m. Para involucrar a la gente joven en el compromiso con la participación social es fundamental que su presencia sea cada vez más abundante en las organizaciones y que para ello es fundamental que los órganos de representación se hagan eco de esta necesidad con algún representante.
- n. Por ejemplo: las juntas directivas pueden integrar o tener más gente joven entre sus componentes, o también representantes cercanos a las inquietudes de los más jóvenes.

- o. Realizando intercambios con jóvenes del Sur.
- p. Con grupos no estables donde la gente pueda entrar y salir, con acción y no obligando al compromiso a largo plazo.
- q. Teniendo más gente joven en las ONGD.
- r. Encontrar la forma de sacar lo mejor de cada persona según sus habilidades en la base social. O lo que es lo mismo: se trata de perfeccionar los mecanismos que existen para conocer a la gente que colabora con las ONGD.
- s. No utilizar el mismo molde para todo el mundo: seamos flexibles en las formas de participación y escuchemos las propuestas de participación por parte de la Base Social.
- t. Recordar la importancia de la emoción humana, de lo que nos mueve, a la hora de relacionarnos con la base social. La causa que inspira a la gente a participar en una ONGD tiene que ver con algo profundo que se alimenta con cercanía, confianza y transparencia, antes que con datos y terminología técnica.
- u. Potenciar el voluntariado prestando atención al plan de acogida, formación, acompañamiento y salida.
- v. Introducir la Innovación y la Creatividad como valores fundamentales de los procesos de trabajo en las ONGD si queremos conseguir resultados diferentes y cambiar lo que no nos gusta de este mundo.
- w. Disponer de un departamento de Base Social en la organización porque es necesario coordinar las acciones, utilizar un lenguaje común y compartir los diferentes puntos de vista que existen en las ONGD sobre la base social. Además, mejorará la eficiencia de los procesos en la relación con la base social. De esta manera, si las ONGD quieren ser agentes de transformación social, una de las áreas o ejes de acción, incluida como tal en la Planificación Estratégica, debería ser base social.

### 5.2.3. Sobre la relación de la Base Social de nuestra ONGD con otras ONGD

Es fundamental destacar un área estratégica vinculada tanto a la gestión de la base social como a la comunicación, pero que tiene identidad propia y es demandada constantemente por las personas y grupos que participan en las ONGD. Es el Trabajo en Red entre las ONGD. He aquí una serie de propuestas e ideas que surgen de la reflexión sobre la Gestión de la Base Social:

- a. Situar como una prioridad de la ONGD el Trabajo en Red con otras ONGD traducido en actividades que permitan compartir la información respecto a necesidades de voluntariado, el desarrollo profesional de los trabajadores, las estrategias de trabajo, compartir recursos para el beneficio común u otras recomendaciones de trabajo o estrategia que permitan reforzar la misión común de las ONGD.
- b. Estimulando fórmulas para el intercambio de voluntarios/as entre las ONGD.
- c. Con bases sociales compartidas.
- d. Con cuotas compartidas para varias ONGD.
- e. Procurando algún tipo de intercambio laboral entre ONGD de ideario similar para estimular el desarrollo y crecimiento de las trabajadoras y los trabajadores de las ONGD.
- f. Con edificios compartidos.
- g. Fortaleciendo las estrategias compartidas (actividades, boletines...) que dan mucha más credibilidad a la acción final de las ONGD.
- h. Formación inter-ONGD (para aprovechar las sinergias de cada uno hacia el sector).

- i. Utilización de otras redes ya creadas.
- j. Con recomendaciones cruzadas y fomentando un mayor liderazgo de la Coordinadora.
- k. Conociendo cómo lo hacen en otros países.
- l. Compartiendo estrategias.
- m. Participar en las iniciativas procedentes de la Coordinadora de ONGD tendentes a impulsar la reflexión y el trabajo conjunto sobre el papel de la Base Social en las ONGD, o lo que es lo mismo, que este grupo de reflexión tenga continuidad en el tiempo para poder profundizar en cada uno de los colectivos que componen la base social y desarrollar propuestas e iniciativas particulares.

## 6. IDEAS E INICIATIVAS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Conocer y compartir iniciativas e ideas para seguir mejorando como ONGD es el principal objetivo de esta parte del trabajo. Con este fin, se han recogido diversas aportaciones de las ONGD participantes que tienen en común su orientación prioritaria sobre la base social y la participación ciudadana. Conocerlas, adaptarlas, mejorarlas y compartir lo hecho puede alimentar aún más el sentido de un grupo sobre Base Social y la necesidad de la innovación en el proceder cotidiano de las ONGD.

### 1. Jornada de Puertas Abiertas - Intermón Oxfam

**Área de Aplicación:** Gestión de la base social.

**Mail, web y teléfono de contacto:** Mònica Galceran 93 48208 33

#### 1. ¿De qué se trata?

Un día al año, abrir los puntos de contacto de Intermón Oxfam en 51 ciudades de España a los colaboradores, con el objetivo de dar a conocer la organización de una forma cercana y personal y dentro de la política de transparencia y rendición de cuentas, ya que se presentan los datos de la memoria.

En las siete ciudades donde tenemos sede, y por lo tanto oficinas, se recibe a los colaboradores en el propio lugar de trabajo. En el resto de lugares, se da preferencia a las tiendas de comercio justo como punto de encuentro. En dos ciudades en las que no hay tienda se ha hecho un desayuno con medios de comunicación. En todos los casos se invitó a medios para cubrir el acto.

Tiene lugar durante todo el día. Se hace una mini-charla en base a la información contenida en la memoria recién publicada destacando 3 o 4 hechos relevantes (nº de colaboradores en la zona, líneas de actuación de IO, informe económico). Hay un plafón informativo como apoyo y carteles en las tienda.

#### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

A colaboradores actuales de Intermón Oxfam ya sea como activistas, colaboradores económicos, voluntarios o compradores de comercio justo, editorial o merchandising.

#### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Este formato se probó el año pasado como alternativa a un acto más masivo – tipo conferencia en una sala de actos externa con turno de preguntas al final – que es el que se venía realizando desde 2004. De esta forma buscamos mostrarnos como una organización más cercana, abriendo las puertas a todo el que quiera visitarnos.

La comunicación ha sido más bidireccional que con un acto más masivo.

#### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

La evaluación ha sido muy positiva.

Mejora la calidad de la comunicación y somos más próximos.

El acto se realiza en un local de Intermón Oxfam y no en uno externo, lo que hace disminuir costes y parte de la gestión.

El único punto menos positivo es que llegamos a menos gente.

La participación no ha sido muy alta pero hemos recibido a todo el que ha estado interesado (incluso haciendo diferentes turnos) y la “calidad del acercamiento” ha sido muy alta, la gente se ha ido muy satisfecha y ha descubierto nuevas formas de colaborar.

#### 5. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

Se valorará, en función de los resultados, seguir realizando actos más masivos o centrarse en jornadas de puertas abiertas. Probablemente la alternancia es la mejor opción.

## 2. Haciendo crecer la Base Social - SETEM Madrid

Área de Aplicación: SETEM en general.

Mail, Web y teléfono de contacto: [cporras@setem.org](mailto:cporras@setem.org); [www.setem.org/madrid](http://www.setem.org/madrid); Teléfono: 91 5499128.

### 1. ¿De qué se trata?

La iniciativa trata de fomentar el cuidado de la Base Social y el trabajo por su crecimiento a todas las áreas de la organización.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

Se dirige a la Junta Directiva, a los/as empleados/as y a los voluntarios/as de SETEM.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Con esta reunión se pretende sensibilizar sobre la importancia de tener una Base Social fuerte e involucrada. SETEM Madrid es una organización originalmente formada por voluntarios/as. Con el tiempo va creciendo y se van perdiendo algunas de sus características fundamentales como es la fuerte involucración del voluntariado. Igualmente con el crecimiento se hace más patente la necesidad de aumentar nuestra Base Social de Socios/as. Estos objetivos son y deben ser para todos y cada uno de los miembros de la organización y no pueden gestionarse únicamente desde un departamento.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

Por ahora se ha presentado la idea y programado la actividad pero no se ha realizado aún. Pretende ser un espacio de reflexión, crítica y puesta en marcha de acciones muy parecida a lo que aquí se realiza.

### 4. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

### 5. Fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

### 3. Retransmisión de los eventos organizados por ISF a través de Internet - Ingeniería Sin Fronteras ApD

Área de Aplicación: Toda la organización.

Mail, web y teléfono de contacto: [comunicación@apd.isf.es](mailto:comunicación@apd.isf.es), <http://isf-apd.org/isfera>, 91 5900190.

#### 1. ¿De qué se trata?

Utilizando herramientas de software libre y con la ayuda del Servicio de informática de la Universidad Politécnica de Madrid, la gran mayoría de los foros de debate o asambleas organizados por ISF ApD se retransmiten en directo por Internet, abriendo un canal para el intercambio de opiniones a través de Skype.

#### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

A todo el mundo, aunque se difunde preferentemente a socios y voluntarios.

#### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

La organización pretende superar cualquier barrera física y geográfica, teniendo en cuenta que contamos con sedes en varias CCAA y países.

Las asambleas, foros de debate, talleres de formación, etc, se retransmiten en directo por Internet. Para recibir el feedback de las personas que se conectan, se abre un usuario de la organización en Skype para que puedan formular preguntas, dudas, comentarios, etc.

#### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

La valoración es muy positiva para la conexión de socios, voluntarios y sedes en España. Además, las retransmisiones se pueden guardar para luego publicar los vídeos en internet.

La barrera principal que encontramos es la falta de conexión rápida en los países del Sur. Para ello, estamos indagando qué otras herramientas se pueden utilizar que no impliquen retransmisión de vídeo (twitter, skype, presentaciones powerpoint en red...).

#### 5. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

Es necesario sistematizar estas retransmisiones para contar en todo momento con el equipo necesario, normalmente se necesita además de la cámara, y un proyecto, tres ordenadores portátiles.

#### 6. Fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

Se pueden ver alguno de los vídeos de las retransmisiones en: <http://isfapd.blip.tv/>

#### 4. ISFera - Ingeniería Sin Fronteras ApD

Plataforma de Ciberparticipación de Ingeniería Sin Fronteras ApD

Área de Aplicación: Toda la organización

Mail, web y teléfono de contacto: [comunicación@apd.isf.es](mailto:comunicación@apd.isf.es), <http://isf-apd.org/isfera>, 91 590 01 90

##### 1. ¿De qué se trata?

Una plataforma online construida a partir de una herramienta gratuita (DRUPAL) para promover la participación en la organización, compartiendo información, ideas, recursos, y como una forma de transparencia con la base social.

##### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

ISFera va dirigida exclusivamente a socios, voluntarios y personal contratado de la organización. Cuando entra un nuevo miembro en la organización se le invita a registrarse en la plataforma.

##### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Pretende promover la comunicación bidireccional entre la base social de la organización, servir como una herramienta para la comunicación fluida con los voluntarios, compartir la información sobre el sector que afecta o atañe a la organización, conocernos mejor y, por último, servir como herramienta de trabajo y repositorio de documentos entre las áreas sectoriales en las que se organizan los voluntarios.

La herramienta cuenta con unos foros que ya ha sido utilizado para debatir entre socios y voluntarios los valores de la organización. Ahora, ha comenzado el foro para el marco estratégico de ISF 2010-2013.

##### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

El proceso de puesta en marcha ha sido arduo, por falta de recursos tecnológicos, pero la mejor idea ha sido lanzar la plataforma incluso en fase beta. A partir de ahí, un grupo de miembros de la organización se han encargado de dinamizarla y darla a conocer entre el resto de ISF. En estos momentos, los grupos de voluntarios comienzan a utilizarla para compartir documentos y el área de comunicación la está utilizando como herramienta de comunicación interna.

##### 5. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

A partir de su puesta en funcionamiento, es necesario evaluar las dificultades con las que se han encontrado los socios y voluntarios a la hora de utilizarla. Ahora estamos en este proceso para incorporar las mejoras pertinentes. El siguiente objetivo es lanzar un boletín periódico de comunicación interna que sirva de recordatorio sobre los contenidos que existen en ISFera.

##### 6. Fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

## 5. Acciones de sensibilización a través juegos - Ingeniería Sin Fronteras ApD

Área de Aplicación: Ciudades

Mail, web y teléfono de contacto: [comunicación@apd.isf.es](mailto:comunicación@apd.isf.es), <http://isf-apd.org/isfera>, Teléfono: 915900190

### 1. ¿De qué se trata?

Para determinados días internacionales, como el Día del Agua, grupos de voluntarios de ISF organizan acciones en la calle para sensibilizar sobre un tema determinado. Para ello, se instala en un lugar de tránsito una mesa informativa y, en los alrededores, se organizan juegos que resulten familiares al público.

Ejemplos de juegos: Pasapalabra especializado en temas relacionados con el derecho al agua, mapas que hay que colocar de forma ordenada en un panel para señalar qué países cuentan con más problemas relacionados con agua, desarrollo, conflictos, etc. Paneles con frases célebres relacionados con el tema de la acción que hay que colocar debajo de su autor.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

A todos los públicos.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Los juegos se han convertido en una excelente fórmula para enganchar a personas de todas las edades en la calle, para que se paren y que podamos transmitirles los mensajes de sensibilización relacionados con la campaña.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

Se puso en marcha estos juegos en Madrid y Ciudad Real, y la acogida ha sido excelente, mucha gente se implicaba en los juegos y, posteriormente, se interesaban por los mensajes.

### 5. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

Es necesario superar reticencias, miedos... y acercarse a la gente en la calle para transmitir los mensajes desde nuestras organizaciones. En ese sentido, el juego se ha convertido en una buena herramienta.

Lo que juega en contra de este tipo de acciones son las acciones de otras organizaciones para captar socios en la calle, con técnicas que en nada se diferencian de la venta de cualquier otro producto. Así, asistimos a una reacción de los ciudadanos ante las acciones de calle en donde lo primero que hay que dejar claro es: No estamos vendiendo nada.

**6. Ciudades por el comercio justo - Coordina IDEAS, junto a varias organizaciones adheridas al programa. Entre ellas, Ayuda en Acción.** Área de Aplicación: Comercio Justo, Voluntariado, Cofinanciación Pública, Empresas, Educación para el Desarrollo, Marketing y Comunicación...**Mail, web y teléfono de contacto:** Javier Marsá - 91 522 60 60. Ext.: 261 [jmarsa@ayudaenaccion.org](mailto:jmarsa@ayudaenaccion.org)

### 1. ¿De qué se trata?

Una Ciudad por el Comercio Justo acerca los productos de Comercio Justo a la ciudadanía a través de la Administración, comercios, empresas, el tejido asociativo y la comunidad educativa. En mayo del 2001 la ciudad de Gartang en Inglaterra fue declarada La primera Ciudad por el Comercio Justo del Mundo. Esta iniciativa fue desarrollada por un grupo de voluntarios de una ONG de Comercio Justo que ayudaron a insertar productos de CJ en diferentes espacios de la ciudad: colegios, empresas, tiendas, cafeterías, restaurantes....

En la actualidad, hay ya más de 450 localidades en toda Europa consideradas Ciudades Justas.

En España IDEAS coordina el programa a nivel estatal, asesorando y facilitando los materiales necesarios para el desarrollo del programa en las diferentes localidades. Además, se encarga de entregar el título a aquellas ciudades que cumplen los criterios.

Para recibir el status de Ciudad por el Comercio Justo se tiene que cumplir 5 criterios:

1. Votar una resolución favorable al Comercio Justo y al consumo de este tipo de productos por parte del Ayuntamiento.
2. Ofrecer productos de Comercio Justo en cafés, restaurantes y tiendas de la ciudad.
3. Compromiso del sector privado y organizaciones introduciendo este tipo de productos en su consumo interno.
4. Comunicación y sensibilización a la ciudadanía.
5. Creación de un grupo de trabajo que coordine el programa.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

Empresas, Administraciones Públicas, Comunidad Educativa, Comercios, Tejido asociativo, etc.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Una de las apuestas de Ayuda en Acción que contribuye a la erradicación de la pobreza es el impulso de relaciones comerciales más equilibradas. Por un lado, en América Latina, Asia y África, con la perspectiva de la economía solidaria, fortalecemos las capacidades de numerosas organizaciones de pequeños productores/as para mejorar sus condiciones de acceso y de negociación en los mercados. Por otro lado, en España nuestro trabajo se ha centrado en actividades de sensibilización y divulgación, así como la comercialización de productos de comercio justo. En el marco de este trabajo, hemos firmado un convenio marco con la organización IDEAS, organización de comercio justo, para contribuir conjuntamente a crear un modelo de ciudad donde se da la oportunidad a la ciudadanía, a las empresas y a las instituciones públicas de constituirse como agentes de cooperación al desarrollo y apostar por el Comercio Justo. Una de estas líneas es el programa europeo Ciudades por el Comercio Justo, con el que se pretende promover que más de 20 localidades en España obtengan la calificación de Ciudad Justa

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

Muy positiva. Córdoba ha sido la primera ciudad española en conseguir el "título" de Ciudad por el Comercio Justo (abril 2008). El Ayuntamiento de Córdoba aprobó por unanimidad, una declaración institucional favorable al consumo de productos de comercio justo. También hay otras ciudades trabajando para ser consideradas ciudades justas: Albacete, Sevilla, Madrid, Málaga, etc.

Lo más significativo del proyecto es la gran participación social que hay por detrás y el amplio abanico de colectivos distintos a los que está llegando. En general, los voluntarios/as de las organizaciones participantes, son los primeros en movilizarse y desarrollar el programa en su ciudad correspondiente.

## 7. Asamblea de Coordinación y Grupos de Trabajo - SOLIDARIOS

Área de Aplicación: Compromiso / Iniciativa, Gestión de la Base Social, Comunicación Interna/Externa

Mail, web y teléfono de contacto: Sonia Carralafuente 91 509 82 91

### 1. ¿De qué se trata?

Los coordinadores de los voluntarios dentro de uno de nuestros programas se reúnen una vez al mes con el objetivo de evaluar y hacer seguimiento del desarrollo del programa. En dicha reunión se detectan los aspectos mejorables y piensan estrategias de mejora.

Los coordinadores tienen un grupo de correo específico donde se comparte la información y se puede continuar el debate o plantear nuevas cuestiones. Cuelgan y facilitan la información.

Sirve para seguir la línea de trabajo y garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa, para abrir espacios de participación y mejorar el ambiente grupal.

De la asamblea de coordinadores surgen dos grupos de trabajo: el de recursos y el de sensibilización e incidencia. En caso del grupo de sensibilización e incidencia se pretende garantizar un argumentario para transmitir nuestros mensajes; pensar y desarrollar estrategias de sensibilización y de incidencia social sobre los colectivos a los que atendemos; facilitar la comunicación interna entre base social (voluntarios) y el equipo técnico.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

A los voluntarios del programa da Atención a Personas Sin Hogar.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Hacer partícipes y responsables a los voluntarios del desarrollo del programa, canalizar y orientar las iniciativas de la base social, facilitar la comunicación interna y externa, y favorecer la cohesión en la organización. El principal problema que pretende resolver es que surjan iniciativas en la base social que no encuentran un cauce adecuado en la organización y eso genere distanciamiento y desmotivación del voluntariado.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

La evaluación es muy positiva, el programa ha mejorado, los voluntarios trabajan de forma grupal y se sienten más cercanos a la organización porque participan de las decisiones.

Respecto a mejoras en la comunicación:

- Desarrollo de un argumentario con mensaje principal y secundario de cara a transmitir los mensajes, principalmente con los medios de comunicación.
- Exposición fotográfica.
- Acciones puntuales de calle: la dormida, Festival.
- El grupo de sensibilización acompaña a los medios de comunicación.

### 5. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

Es importante favorecer que los grupos se autogestionen de manera que no dependan de la presencia y dinamización de los miembros del equipo técnico.

### 6. Fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

## 8.Red Acción Infancia - Proyecto Solidario

**Área de Aplicación:** Trabajo en Red de asociaciones y colectivos relacionados con la Infancia y la Juventud

**Mail, web y teléfono de contacto:** Departamento de Educación para el Desarrollo.

[ntello@proyectosolidario.org](mailto:ntello@proyectosolidario.org)

[www.compartiendo realidades.org](http://www.compartiendo realidades.org)

### 1. ¿De qué se trata?

Proyecto Solidario ofrece soporte a una red que propone temas de Educación para el Desarrollo, y proporciona materiales, expertos, etc. Se puso en marcha el año pasado y hasta ahora, en esta primera fase, siguen incorporándose iniciativas locales, mientras que ya se están desplegando un gran número de actividades compartidas.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

Pequeñas asociaciones y colectivos que por sus propios medios no pueden disponer de actividades de este tipo.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Fuera de las grandes ciudades, hay menos oferta de recursos de educación para el desarrollo, formación, etc. En los pueblos, los agentes locales, generalmente pequeños, no tienen capacidad para implementarlo.

En la Red Acción Infancia se proponen iniciativas compartidas, se intercambian experiencias y, muy importante, se ofrece soporte para los elementos que requieren un cierto bagaje teórico o una inversión mayor de fondos.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

Hasta ahora se está desarrollando en la Comunidad de Castilla-La Mancha con éxito. El principal problema que enfrentamos es el efecto Guadiana. Las pequeñas entidades tienen tendencia a participar en cuestiones concretas y luego desaparecer hasta lo siguiente.

### 5. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

La financiación es limitada. La ampliación de la red nos impone el reto de conseguir más recursos.

### 6. Fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

## 9. Foro de la Escuela de padres y madres del Movimiento por la Paz - Movimiento por la Paz – MPDL.

Área de Aplicación: Área de Educación y Sensibilización

Mail, web y teléfono de contacto: [www.mpdl.org](http://www.mpdl.org), [mpdl@mpdl.org](mailto:mpdl@mpdl.org), 914297644.

### 1. ¿De qué se trata?

Foro de internet a través del cual padres y madres pueden comunicarse y debatir sobre temas que les interesan, les preocupan o les suscitan alguna curiosidad. Además, es una forma de poner en contacto personas con inquietudes e intereses similares. Esta iniciativa surge a raíz del trabajo desarrollado durante ocho años por el Movimiento por la Paz, a través de su Escuela de padres y madres. Un grupo de unas 15 personas que de forma continuada todas las semanas se reúnen para tratar temas relativos a la educación de sus hijos e hijas. to Solidario ofrece soporte a una red que propone temas de Educación para el Desarrollo, y proporciona materiales, expertos, etc. Se puso en marcha el año pasado y hasta ahora, en esta primera fase, siguen incorporándose iniciativas locales, mientras que ya se están desplegando un gran número de actividades compartidas.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

Esta iniciativa va dirigida a todas aquellas madres y padres que motivados por la educación de sus hijos e hijas quieran compartir técnicas y estrategias adecuadas para que aquella sea lo más óptima posible.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

El foro es una forma de poner en contacto a personas que se encuentran en lugares diferentes y a horarios distintos. Partiendo de las posibilidades que nos ofrece esta herramienta y teniendo en cuenta la necesidad de dar a conocer, a un mayor número de padres y madres, los materiales y la labor realizada durante estos ocho años surge esta iniciativa. Más aún cuando desde el grupo de padres y madres se advertía que el número de asistentes al taller no aumentaba y cabía la posibilidad de que fuera disminuyendo año tras año. Por esto, y por la necesidad de dar a conocer todos los materiales, técnicas y herramientas trabajadas, en enero de 2009 comienza a andar el Foro de la Escuela de Padres y Madres del Movimiento por la Paz. Además de esto, el foro sirve como vía de comunicación para informar de esta y cualquier otra iniciativa que se lleve a cabo dentro del grupo o a través del Movimiento por la Paz.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

Sabemos que es poco el tiempo que esta iniciativa lleva en marcha pero hasta el momento la valoración que hacemos es muy positiva. Ha tenido una gran acogida entre los padres y madres del grupo. Pero no solo del grupo, muchas de las personas que mostraban interés por las acciones que se desarrollaban en la escuela de padres y madres, y que por una razón u otra no podían asistir, ahora podemos encontrarla en el foro. De hecho el número de personas que participan en el mismo a día de hoy es de 40, con un total de 780 mensajes publicados hasta la fecha.

### 5. Otros comentarios y fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

Dirección del foro: <http://padresymadres.mpdl.org>

## 10. Programa de Voluntariado en Terreno - Médicos del Mundo.

Área de Aplicación: Toda la Organización.

Mail, web y teléfono de contacto: Juani Rodrigo. Teléfono: 91 5436033.

E-mail: [juana.rodriego@medicosdelmundo.org](mailto:juana.rodriego@medicosdelmundo.org)

### 1. ¿De qué se trata?

Este programa, se puso en marcha en el año 2008 y tiene como objetivo implicar al voluntariado que colaboran en áreas de inclusión social y cooperación en las sedes autonómicas de Médicos del Mundo, e implicarla no sólo en la tarea sino también en la base social, pasando de ser voluntario/a a socio/a.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

Está dirigido a personas voluntarias de la organización que tienen una implicación alta en su espacio de colaboración en su sede autonómica, pero que aún no siendo socios/as de la organización, se sienten identificada con ella. Con la experiencia de voluntariado en terreno, se busca una mayor implicación en la misión de Médicos del Mundo, como estrategia para la creación de una mayor base social, y una mayor participación asociativa.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Médicos del Mundo, tiene un número muy alto de voluntariado que se implica con la actividad y o la tarea, y se busca implicación en la base social.

La base social es menor que la participación voluntaria, y el movimiento asociativo, se queda estancado en las mismas personas desde hace varios años. Por lo tanto, con el programa se pretende dar mayor participación al voluntariado involucrándolo en otros aspectos de la organización, y vincularlo no sólo a la tarea, sino también a la misión con un objetivo de cambio social.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

Hasta el momento, la experiencia es positiva, la participación del voluntariado, no sólo está resultando positiva para las sedes autonómicas, sino, que también está aportando otra visión en los países en los que Médicos del Mundo trabaja, dando a conocer la realidad asociativa de la organización. Sin embargo, en la realidad la implicación no llega más allá de una implicación mayor en otras áreas de las sedes autonómicas, pero en un 90% no hemos conseguimos una implicación asociativa, y una vinculación en el movimiento social de la organización, siendo la participación relativa a la tarea.

### 5. Otros comentarios y fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

Para la mejora del programa, es preciso concienciar a las personas voluntarias que participan en la organización de la necesidad de que exista una base social amplia y dinámica, que esta base social, sea el agente de cambio para una transformación de la sociedad en base a una justicia social.

El voluntariado que se acerca a organizaciones como Médicos del Mundo, basan su inquietud e interés en tareas y/o acciones de 'asistencia', y desconocen el concepto de ciudadanía, sociedad civil, o el concepto de participación en una asociación.

Creo que para mejorar y conseguir el objetivo que pretende este programa, es importante, basar las formaciones iniciales de voluntariado en los conceptos de ciudadanía y sociedad civil.

### 6. Fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

## 17. Encuentro Nacional - Entreculturas-Fe y Alegría.

Área de Aplicación: Área de Formación e Implantación Territorial.

Mail, web y teléfono de contacto: [www.entreculturas.org](http://www.entreculturas.org), [entreculturas@entreculturas.org](mailto:entreculturas@entreculturas.org), 915902672.

### 1. ¿De qué se trata?

Anualmente Entreculturas celebra un Encuentro Nacional temático pensado como espacio para propiciar la formación, la reflexión y el encuentro entre las personas que conformamos Entreculturas, con presencia de las 27 delegaciones. Queremos que el Encuentro tenga una dinámica de participación previa, que ayude a la preparación de contenidos y metodología de un modo abierto, y posterior al mismo. Acuden unas 260 personas pero dado que muchas personas no pueden asistir pensamos en una acción que nos permita socializar el evento. Con el "Encuentro, en un vistazo" colgamos la información más significativa en nuestro servidor y se envía por correo a voluntariado, colaboradores, que pueden tener una idea general del mismo y acceder a algunos de los debates principales de un modo sencillo.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

Esta iniciativa va dirigida a todas las personas cercanas a Entreculturas, voluntariado, colaboradores/as y personas allegadas. Nos ha servido también para vincularnos más con algunos participantes al Encuentro y como carta de presentación que se acerca a conocernos.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

En gran medida el principal objetivo es poder divulgar un evento central en el año, que por motivos logísticos y de agenda quedaba reducido a un grupo limitado de personas. Pretende aprovechar el momento de encuentro anual y permite compartir los contenidos (presentaciones y audio) que pueden ser replicadas en delegaciones como sesiones de formación y de identidad. Desde hace tiempo queríamos sistematizar las reflexiones, debates y que constituyeran parte del acervo institucional compartido, que de esta manera, podemos hacerlo de un modo ágil y ameno.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

La respuesta ha sido muy positiva y nos hemos dado cuenta del alcance que tienen este tipo de acciones comunicativas. Desde el punto de vista formativo estamos poniendo el acento en rescatar la dimensión educativa de las charlas, conferencias, mesas redondas porque podemos apoyarnos en las mismas para ir transmitiendo y compartiendo elementos básicos. Esta iniciativa ha sido replicada en las Jornadas de Identidad, momentos centrados en las motivaciones, donde además de los contenidos presentados de forma ágil hemos incorporado elementos que ayuden a la réplica en jornadas locales utilizando los materiales y audios.

### 5. Otros comentarios y fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

Dirección del foro: Como efecto no previsto compartimos también de modo casual esta iniciativa con nuestros socios locales y se ha generado un intercambio interesante que valora este tipo de vínculos.

Debemos tomar la globalización como un reto, no como una amenaza".

"La novedad está en la mirada; nuestra mirada ha de ser como si fuera la primera vez que vemos todas las cosas"

"Luchamos por conseguir una ciudadanía empoderada y suficientemente articulada como para presionar y exigir cambios"

"Es tarde, pero es nuestra hora. Es tarde, pero es el tiempo que tenemos a mano para afrontar el futuro"

"La principal fuerza de desarrollo de un país son sus propios ciudadanos.

## 12. "A-Gentes contra la pobreza" - Solidaridad Internacional.

Área de Aplicación: Grupo de Voluntarios

Mail, web y teléfono de contacto: [www.solidaridad.org](http://www.solidaridad.org), [ssalazar@solidaridad.org](mailto:ssalazar@solidaridad.org), 91 598 62 90.

### 1. ¿De qué se trata?

Un programa de formación para voluntarios en diferentes comunidades autónomas sobre aspectos de lucha contra la pobreza que una vez capacitados formaran grupos de trabajo para identificar e impulsar una acción de sensibilización y movilización de lucha contra la pobreza en su CCAA. Finalmente un encuentro de todos y la selección de la mejor acción de sensibilización realizada.

### 2. ¿A qué o a quiénes va dirigida en concreto?

A voluntarios de la Fundación y de las Delegaciones de SI en diferentes CCAA.

### 3. ¿Cuál es su utilidad? ¿Qué problema pretende resolver?

Pretende que personas interesadas en ser voluntarias en temas de cooperación al desarrollo encuentren un espacio en su ámbito cotidiano para poder realizar acciones concretas al respecto, sin la idea de que tienen que viajar a terreno. Pretende capacitarlos y sensibilizarlos sobre la necesidad de cambiar los esquemas mentales y de actitud que se tienen en los países del norte frente a la pobreza y lograr realizar acciones de sensibilización concretas en las diferentes CCAA.

### 4. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento hasta ahora?

Esta en fase de proyecto, se ha presentado a convocatoria para búsqueda de financiamiento.

### 5. Comentarios para su mejora u otros comentarios.

Esta iniciativa supone un esfuerzo por capacitar y fidelizar a los voluntarios en grupos autónomos que ha pesar de seguir vinculados con SI puedan funcionar de forma independiente.

### 6. Fotos a adjuntar (las que se consideren necesarias, web, blog).

## 7. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones del trabajo del Grupo de Reflexión sobre Base Social y Participación Ciudadana comienzan por una llamada a la reflexión particular de cada ONGD del Sector así como al Sector en conjunto. Es urgente la creación de una vía que dé continuidad al trabajo ya iniciado y proseguido por este grupo. Una visión que sea desde la calma, la participación del mayor número de organizaciones. El que no esté sujeta a la urgencia y los plazos que apresuran las acciones en el trabajo diario de las ONGD permitirá dar claridad y nuevas perspectivas.

El sentido de la base social en las ONGD no debe quedarse en un mero fin instrumental para continuar en pro del cumplimiento de los objetivos de cada ONGD. La reflexión realizada para identificar los criterios válidos y saber quiénes son los agentes que forman parte de la base social en las ONGD no es sólo un fin en sí, pues ya hemos visto que no hay una certeza absoluta, sino un medio para fortalecer capacidades, incrementar la participación, la concienciación y el compromiso de las personas y grupos que son sensibles a una realidad ante la que no podemos perder la sensibilidad. Porque nos concierne lo que nos afecta como seres humanos. Nos debe emocionar. Y la erradicación de la pobreza y el sufrimiento injusto de millones de personas debe seguir siendo un horizonte pleno de sentido en este tiempo. Con un matiz importante: el cambio y la adopción de un enfoque positivo, en términos de visión de futuro, de salud, competencia, acceso a los recursos, apoyo, colaboración entre las personas. No ingenuo, pero sí propositivo y creativo.

Esta reflexión sobre la Base Social y sus indicadores puede ayudar a enfocar el trabajo hacia la potenciación comunitaria<sup>7</sup>, que es un camino válido hacia el cambio social, confirmando un rol activo a los agentes que identificamos y que son los participantes de la comunidad. Las ONGD, como iniciadoras de este proceso, pueden avanzar y pasar de su papel de profesionales y expertos, al de facilitadoras y colaboradoras de la comunidad, y fortalecer las capacidades de la base social que, no olvidemos, es quien concede la legitimidad, representatividad y fuerza a las ONGD.

El trabajo realizado sobre el análisis del contexto y dificultades en las ONGD ofrece una primera conclusión en la línea de lo iniciado en este artículo: es necesario crear espacios para la reflexión interna en las organizaciones y dedicar tiempo a preguntarnos "cómo estamos trabajando" en las ONGD, "qué cambios se están produciendo", "cómo está afectando esto a nuestra labor". Conviene fijar la frase de Einstein sobre la imposibilidad de resolver los problemas que tenemos si seguimos pensando (y actuando) de la misma forma que cuando surgieron.

Una sociedad compleja debe abordar sus dificultades de forma sistémica. No hay soluciones que vayan en una sola dirección. Así pues, ante el poco éxito de algunas propuestas de participación social o la falta de compromiso de la sociedad hay que mirar hacia el interior y preguntarnos si no estábamos demasiado acomodados por una causa tan obvia. Hay que trabajar en la búsqueda de nuevas formas de movilización social. Hay que "ponerse" creativos para la innovación y seguramente tenemos que re-aprender a interactuar con la realidad que muta en cada instante.

Desde la perspectiva seleccionada de la Comunicación Interna y Externa como vía para fortalecer la participación, la conclusión fundamental es que este es un tiempo para recrear la comunicación. Ya no se trata de ONGD que cuentan a su base social lo que éstos tienen que saber. Hace ya días en que la base social nos está diciendo lo que tal vez deberíamos escuchar: nos está ofreciendo formas de colaborar, nos está diciendo que cada persona es diferente y que como tal, debemos prestar atención y conocerlas. Porque la movilización social ha encontrado una nueva forma de expresión a través de la creación de redes sociales en internet que fomentan la colaboración, la cooperación, el intercambio de información de las más diversas formas. Es un momento fundamental para darle la importancia que tiene a la colaboración como fuente de ideas, de intercambio de opiniones y como vía para la creación de valor en las ONGD y, en suma, en la sociedad. Y ser conscientes de eso implica que podemos complementar el mundo de internet con actividades que faciliten la potenciación comunitaria y así, facilitar la

<sup>7</sup> Maya Jariego, I. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. *Apuntes de Psicología*, 22 (2), 187-211.

movilización, el impulso que mueve a la acción. Porque, conviene no olvidarlo, internet conecta a las personas, pero también es necesario el contacto auténtico.

En el aspecto vinculado a la Gestión de la Base Social hay conclusiones similares a lo ya citado. La importancia de seguir profundizando en la Educación para el Desarrollo en Escuelas, pero también fuera de ellas. Adaptar el lenguaje a las personas e insistir en crear los canales para recoger sus iniciativas, sus deseos de colaboración. Muchísimos colectivos tienen la vista puesta en el mismo horizonte que las ONGD. Es fundamental buscar sinergias en el trabajo con grupos que trabajan en pro del medioambiente, de la transformación de la sociedad desde lo ordinario: el consumo responsable, lo ecológico, las finanzas éticas, los bancos de tiempo... La movilización social más profunda comienza por cambios en lo más ordinario. Conviene mirar en esa dirección.

Por último, el Trabajo en Red es ya un imperativo que no puede quedar en compartir algunas campañas entre ONGD. La importancia de los desafíos implica un esfuerzo mayor para sumar energías y dejar atrás esa sensación de competencia por la financiación. Otra vez es una cuestión de poner la colaboración por delante, de pensar y desarrollar maneras creativas de compartir recursos, ideas (como en el apartado anterior), de desarrollar a las personas, de fortalecernos como colectivo, de facilitar la potenciación comunitaria de todo el Sector. Un primer paso puede ir en la continuidad estable del Grupo de Reflexión sobre Base Social en la Coordinadora. Pero tan importante como esto es que desde las ONGD se vea a la Base Social como un todo complejo que necesita una visión global, no una atomización según prioridades departamentales que restan fuerza a los objetivos principales. La Base Social es un asunto estratégico de las ONGD.

Colaboración, Creatividad, Imaginación, Innovación, Nuevos medios, Emoción, Potenciación Comunitaria, Trabajo en Red. Conceptos a seguir y a materializar desde ahora mismo.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Caballero, A. (2009). *Protozoos insumisos*. Intermón Oxfam. Barcelona.

Coordinadora de ONGD-España (2007), Reflexiones sobre base social y trabajo en red de las ONGD, documento presentado en el I Encuentro de las ONG de Desarrollo: Retos de un Sector en cambio, Madrid.

Coordinadora de ONGD-España (2008), Especial Temático Base Social y Participación Ciudadana en las ONGD, en Informe sobre el sector de las ONGD 2007, Coordinadora de ONGD-España, Madrid.

Coordinadora de ONGD-España (2009), Base Social y Participación Ciudadana en las ONGD: una aproximación cualitativa, documento de trabajo interno.

Hurson, T. (2008). *¡Piensa mejor!* McGraw-Hill. México.

Marí Sáez, V. M. (2009). Jóvenes y participación sociopolítica. *Noticias Obreras*, 40-42.

Maya Jariego, I. (2004). Sentido de comunidad y potenciación comunitaria. *Apuntes de Psicología*, 22 (2), 187-211.

Ramírez Plascencia, J. (2005). Tres visiones sobre Capital Social: Bourdieu, Coleman y Putnam. *Acta Republicana. Política y Sociedad*, 4, 21-36.

Ross, B. - Segal C. (2002). *Breakthrough thinking for Nonprofit Organizations*. Jossey - Bass. San Francisco.