

La cooperación no gubernamental española en Perú

Ignacio Martínez

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

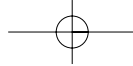
Universidad Complutense de Madrid

Este estudio ha sido realizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) por encargo de la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Perú, a través del Convenio firmado entre la Universidad Complutense de Madrid y el Fondo de Cooperación Hispano Peruano (FONCHIP), el 16 de junio de 2005. El estudio ha sido realizado por Ignacio Martínez, investigador del ICEI, bajo la dirección académica de José Antonio Sanahuja, Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación de dicho Instituto. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, o de la Agencia Española de Cooperación Internacional, o de otras instituciones relacionadas con las mismas.

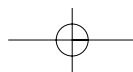
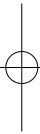
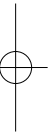
Universidad Complutense
Intituto Complutense de Estudios Internacionales®.
Finca Mas Ferré, edificio A,
28223 Pozuelo de Alarcon (Madrid)
Impreso en España
I.S.B.N: 978-84-96702-07-3
Depósito Legal: M-11998-2007

ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. LA CADENA DE LA AYUDA Y LAS ONGD	15
1.1 El modelo de la cadena de la ayuda	15
1.2 Las ONGD y la cadena de la ayuda	18
1.3 El caso español	26
1.3.1 El sistema de financiación	26
1.3.2 El sistema de rendición de cuentas	41
1.3.3 Otros elementos	42
1.3.4 Relaciones de poder en la cadena de la ayuda	48
CAPÍTULO 2. EL MAPA DE LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL ESPAÑOLA EN PERÚ	51
2.1 Orientación regional de la ayuda	51
2.1.1 Orientación regional por tipo de cooperación	59
2.2 Distribución sectorial de la ayuda	62
2.2.1 Distribución sectorial por tipo de cooperación	63
2.3 Caracterización sectorial y geográfica de la presencia de las ONGD españolas en Perú	65
2.3.1 Presencia geográfica	65
2.3.2 Caracterización sectorial	66
CAPÍTULO 3. LAS ONGD ESPAÑOLAS EN PERÚ	69
3.1 El sistema de financiación: el mercado de la ayuda y los esquemas de financiación	69
3.1.1 Dependencia financiera y pérdida de autonomía: ámbito público	71
3.1.2 Dependencia financiera y pérdida de autonomía: ámbito privado	79
3.1.3 Dependencia institucional	80
3.1.4 Atomización	81
3.1.5 ¿Qué se financia?	85
3.1.6 La respuesta de las ONGD	88
3.2 Consecuencias del sistema de financiación	91
3.2.1 Competencia y desarticulación: las relaciones entre las ONGD	91
3.2.2 Pérdida de impacto	102
3.2.3 Traslado de intereses	104
3.2.4 Inhibición del aprendizaje organizativo y del fortalecimiento del tejido social	108
3.3 El sistema de rendición de cuentas	110
3.4 Consecuencias del sistema de rendición de cuentas	112
3.5 Otros elementos	114
3.5.1 Capacidad de gestión y conocimientos organizativos	115
3.5.2 Efectos de la posesión de la capacidad de gestión: “el embudo de aprendizaje”	115
3.5.3 Vínculos no formales y redes de contactos	117
3.5.4 Articulación con el Sur	118
3.5.5 Consecuencias del tipo de articulación de las ONGD con la realidad local peruana	130
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	133
4.1 El qué y el dónde: hacia una planificación estratégica	134
4.2 El sistema de financiación	135

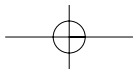
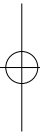
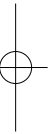
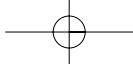


4.2.1 Autonomía	135
4.2.2 Coherencia.....	136
4.2.3 Coordinación	139
4.3 El sistema de rendición de cuentas	141
4.4 Otros elementos.....	143
BIBLIOGRAFÍA.....	147
ANEXO	151



GLOSARIO DE SIGLAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CDRN	Community Development Resource Network
CIDOB	Centro de Investigación, Docencia, Documentación y Divulgación de Relaciones Internacionales y Desarrollo
CONGDE	Coordinadora de ONGD de España
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ICCO	Interchurch Organization for Development Co-operation
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú
INTRAC	International NGO Training and Research Center
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización no Gubernamental
ONGD	Organización no Gubernamental de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
QUANGO	Quasi Autonomous non Governmental Organisation
UE	Unión Europea



0. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es el resultado del marco de colaboración desarrollado entre la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Perú de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), de la Universidad Complutense de Madrid.

En el origen de este estudio se encuentra la reflexión del equipo de la Unidad de ONGD y Cooperación Descentralizada de dicha OTC, que concibió la idea, y el apoyo para su realización. Por su parte, el ICEI acogió la iniciativa con interés en el marco de su actividad de investigación sobre la cooperación española al desarrollo.

La investigación también se centra en el país andino por razones de pertinencia e idoneidad, dado el importante papel que Perú representa para el conjunto de la cooperación española. Perú fue considerado “País Programa” en el Plan Director de la Cooperación Española 2001–2004; categoría que englobaba a los 26 países que recibieron mayores recursos en este periodo por parte de la cooperación española. Asimismo, el actual Plan Director para el cuatrienio 2005–2008 sitúa de nuevo a Perú como uno de los 23 países ahora denominados “prioritarios”.

La importancia concedida a Perú por la cooperación española se refleja fielmente en el comportamiento de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) españolas. Entre todos los receptores de ayuda oficial al desarrollo (AOD) española, Perú es el país en el que las ONGD gestionaron el mayor volumen de fondos, y en el que mayor número de organizaciones españolas ha trabajado en los últimos años. Esta investigación se centra, precisamente, en el trabajo desarrollado por ese colectivo.

El crecimiento de la cooperación no gubernamental española en Perú, como consecuencia de la mayor importancia que el país ha adquirido para la

cooperación española, lleva implícitas unas expectativas de incremento proporcional en los resultados alcanzados. Sin embargo, el mero aumento de los fondos no necesariamente se traduce en mejores resultados en el desarrollo. Para que eso ocurra, deben darse ciertas condiciones institucionales en las organizaciones que gestionan esos fondos y en el marco de relaciones que establecen entre sí, y con las comunidades en las que se desarrolla su trabajo. La cuestión central que se plantea en este estudio es precisamente esa: si esas condiciones se dan o no. Como ocurre a menudo en el ámbito de la investigación, las preguntas surgen cuando se intuyen las respuestas, pero es necesario verificarlas con los métodos y el rigor propios de las ciencias sociales. En este caso, esta pregunta surge de la percepción de que los resultados y el impacto no responden a las inversiones realizadas, y que la clave de la mejora de esos resultados radica más en las organizaciones y en su proceder, que en el aumento de los recursos.

Es necesario aclarar que este estudio no pretende llevar a cabo una evaluación de impacto y resultados de la cooperación no gubernamental española, que determine y cuantifique la aportación de la cooperación no gubernamental a los procesos de desarrollo en Perú.

Lo que sí pretende este estudio es analizar los factores institucionales y organizativos que afectan o condicionan el impacto, los resultados y la eficacia de la cooperación de las ONGD en Perú. Esos factores son conocidos, y existe un amplio consenso al respecto. Por ello, pueden ser considerados como premisas o supuestos previos en esta investigación: se ha señalado reiteradamente que los procesos de desarrollo han de estar dirigidos por los países en los que estos se llevan a cabo, sea a través de sus gobiernos o de otros actores locales; que es necesario que los donantes externos

apoyen esos procesos reconociendo ese protagonismo, sin pretender dirigirlos desde el exterior; respetando sus procedimientos y formas de actuación, sin menoscabo del necesario rigor y transparencia en el uso de los recursos, y con adecuados mecanismos de rendición de cuentas, cuyo coste no se traslade a aquellos a quien se pretende apoyar. También es necesario que se actúe de manera coordinada, en un marco de planificación de largo plazo, para evitar duplicidades y desperdicio de recursos, y se generen complementariedades y sinergias.

Estos criterios han sido reivindicados durante mucho tiempo por un buen número de ONGD, y desde 2000 han sido asumidos por los gobiernos de los países donantes y receptores de ayuda al desarrollo a través de distintas tomas de posición, y en especial en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, adoptada en 2005. Este importante documento se basa en los principios de armonización, alineamiento, apropiación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

La acción de las ONGD españolas en Perú ha estado caracterizada por carencias significativas en cuanto a planificación conjunta, coordinación, y su actuación a menudo no ha respondido a los criterios y principios que se mencionaron anteriormente. Por ello, cabe inferir que el impacto de sus actuaciones es menor del que potencialmente podría ser. La hipótesis de partida de esta investigación ha sido, precisamente, que los resultados obtenidos por el conjunto de la cooperación no gubernamental española han estado por debajo de su potencial en función de los recursos movilizados. Las razones se encuentran, fundamentalmente, en la falta de coordinación, y en la ausencia de un marco de planificación estratégica acorde a las necesidades y prioridades del país, así como de una mayor articulación de las intervenciones en el terreno. Todo ello puede suponer, en términos agregados, una actuación descoordinada, dispersa, errática y a la postre poco eficaz.

Es evidente que las ONG se caracterizan por su autonomía e independencia de los poderes públicos, así como por la pluralidad de sus opciones y propuestas de desarrollo, lo que significa que su actuación es, per se, de carácter altamente descentralizado. Sin embargo, ello no significa que la responsabilidad de las ONGD en el desarrollo se reduzca a su propia actuación. Cabe alegar que las ONGD también han de asumir las consecuencias de su actuación agregada en el conjunto de un país, un sector de desarrollo, o una determinada región. Al menos, han de ser conscientes de esas consecuencias para evitar la duplicación de esfuerzos, o que determinados grupos, áreas geográficas o problemas de desarrollo estén desatendidos por falta de coordinación o de planificación. Si el resultado agregado de la cooperación no gubernamental no responde eficazmente a sus objetivos declarados el desarrollo y la lucha contra la pobreza, las propias ONGD tendrían que activar los mecanismos necesarios para lograr esos objetivos de manera más eficaz. Máxime si se tiene en cuenta que una proporción muy elevada de los recursos que gestionan estas ONGD son de origen público.

El camino seguido para contrastar la hipótesis de partida consiste en la utilización del modelo analítico conocido como “la cadena de la ayuda”, que se ha adoptado a partir de la revisión de la bibliografía especializada sobre esta materia. En este sentido, una de las pretensiones del estudio consiste en la adecuación de este modelo, recogido de la literatura existente en el sistema internacional de ayuda, al caso español y al ámbito de las ONGD.

A continuación, se desarrolla en el estudio un doble análisis cualitativo-cuantitativo de la información disponible. Por un lado, se lleva a cabo un examen de la base de datos de los proyectos de la cooperación española en Perú, en la que se recoge y clasifica información sobre los proyectos de desarrollo gestionados por el conjunto de la cooperación española

en ese país desde el año 1998. La mayoría de estos proyectos han sido, y son, ejecutados por ONGD. Con el análisis y explotación de la base de datos se pretende construir el “mapa” de la cooperación no gubernamental española en Perú en el periodo considerado, con información relativa a la distribución geográfica y sectorial de la ayuda, a las preferencias sectoriales y geográficas de los distintos tipos de entidades financiadoras, así como a la distribución geográfica de la presencia de las ONGD, en relación con los “mapas de pobreza” del país.

Por otro lado, se desarrolla un análisis cualitativo sobre el discurso de los principales actores implicados en el proceso estudiado: las ONGD españolas y sus contrapartes peruanas. Este análisis consiste en la generación de información cualitativa a través del trabajo de campo desarrollado tanto en Perú como en España. En concreto, se han llevado a cabo entrevistas en profundidad a las ONGD españolas y a una muestra representativa de las contrapartes peruanas, con el objetivo de encontrar una explicación de las lógicas de actuación de la cooperación no gubernamental española en Perú. El trabajo de campo desarrollado en Perú fue llevado a cabo por un equipo de investigadores de la organización peruana Escuela para el Desarrollo; el trabajo de campo realizado en España lo llevó a cabo el propio autor del Estudio

A partir de ese análisis cualitativo, el estudio ofrece una visión sobre el estado actual de la cooperación no gubernamental a través de la interpretación de los discursos de las organizaciones tanto españolas como peruanas. Obviamente, esos discursos varían en función de la trayectoria y antigüedad de las propias organizaciones y de las personas que las componen. Por ello, no se ha pretendido circunscribir el análisis cualitativo a los límites estrictos del marco temporal de este estudio, aunque tanto en el análisis de la base de datos como en el estudio en su conjunto se ha definido un marco temporal preciso.

Ese marco temporal se ha definido a partir de la disponibilidad de la información, y por este motivo se ha llevado a cabo de una manera más rigurosa. La base de datos desarrollada por la Unidad de ONGD y Cooperación Descentralizada de la OTC recoge información de proyectos de desarrollo iniciados a partir del año 1988. Sin embargo, no es hasta principios de la presente década cuando la información comienza a ser significativa y susceptible de ser analizada para obtener resultados generalizables y con altas cuotas de validez y fiabilidad. Además, el periodo de significatividad de estos datos coincide con el recientemente finalizado Programa de Cooperación Bilateral 2002-2006 firmado entre el Gobierno español y el Gobierno peruano y, por lo tanto, coincide con un ciclo importante de la cooperación española en Perú, lo que, sin duda, constituye una fuente de información relevante en términos de aprendizaje institucional de cara a futuros ejercicios de planificación.

Así pues, este análisis abarca el estudio de la cooperación no gubernamental española en Perú desde enero de 2002 hasta diciembre de 2005. Se han analizado todas las ONGD españolas, así como a sus respectivas contrapartes, que iniciaron la ejecución de proyectos de desarrollo en este periodo; en total son 117 ONGD, con 663 proyectos ejecutados y un monto total de 109.087.130 euros, de los cuales el 88% tiene origen en la AOD bilateral española, tanto de la administración central como de gobiernos regionales y locales.

En cuanto a las decisiones muestrales, en el apartado cuantitativo de análisis y explotación de la base de datos, la muestra obtenida coincide prácticamente con el total de la población objeto de estudio: la base de datos incluye a la práctica totalidad de las ONGD que han llevado, o llevan a cabo proyectos de desarrollo en Perú.

Para el análisis cualitativo, en el trabajo de campo se decidió seleccionar a un grupo representativo de ONGD españolas a entrevistar en España, y a otro de

organizaciones contrapartes a entrevistar en Perú. Los criterios de selección establecidos para seleccionar la muestra en uno y otro caso fueron distintos: En el caso español el principal criterio de selección se estableció en función del volumen de fondos ejecutados por las ONGD. Sin embargo, por debajo de este criterio general, se trató de dotar a la muestra de la mayor representatividad posible desde el punto de vista de la identidad y la concepción del desarrollo, de la especialización sectorial y de la cobertura geográfica en Perú. Finalmente fueron entrevistadas 24 organizaciones, un 20,33% del total de las 117 que han ejecutado proyectos en el periodo que abarca la investigación¹. En este periodo, estas organizaciones gestionaron el 70,65% del total de los recursos canalizados a través de las ONGD españolas en Perú².

Por el lado peruano se trató de obtener una muestra suficientemente representativa del conjunto de las organizaciones peruanas que son contraparte de las ONGD españolas, que conforman un colectivo muy heterogéneo. Se partió de cinco criterios: antigüedad del trabajo en Perú, antecedentes de colaboración con ONGD españolas, ámbito geográfico, sector de intervención y naturaleza de la relación establecida con las ONGD españolas. Este último criterio se refiere a la motivación fundamental que da origen a la relación entre la ONGD española y la contraparte peruana, que conduce a la gestión conjunta de acciones de desarrollo. A priori se identificaron tres perfiles tipológicos para clasificar a las relaciones existentes entre las ONGD españolas y sus contrapartes peruanas: a) “relaciones naturales”, que hacen referencia a aquellas alianzas en las que el vínculo principal responde a razones ideológicas, políticas, o técnicas;

son organizaciones que comparten una concepción del desarrollo, poseen una afinidad en sus planteamientos y coinciden en sus análisis sobre las causas del empobrecimiento, o bien son ONGD especializadas en el mismo sector de intervención; b) “relaciones funcionales”, que se refieren a las alianzas en las que priman los criterios, funcionales y pragmáticos, de desarrollar intervenciones conjuntas para tener una mayor presencia, independientemente de cuáles sean los rasgos definitorios de cada una de las contrapartes; y c) “relaciones corporativas”, aquellas en las que la parte y la contraparte son dos delegaciones nacionales de una misma organización. A partir de estos criterios, fueron entrevistadas 26 organizaciones peruanas.

El estudio ha visto la luz gracias, entre otras cosas, a la colaboración ofrecida por las organizaciones españolas y peruanas, tanto por la información facilitada a lo largo de estos años a la OTC de Lima, como por la buena disposición y las facilidades brindadas para la realización del trabajo de campo. Asimismo, es importante el trabajo realizado por la Unidad de ONGD y Cooperación Descentralizada de dicha OTC por recabar, clasificar y hacer pública dicha información³. Estos hechos, además de permitir la realización de este trabajo, ponen de manifiesto cuán importante es que unos faciliten la información, y que otros la recopilen y sistematicen, en especial cuando se trata de cuestiones en las que no existen aún procedimientos sistemáticos de compilación y elaboración de datos estadísticos. Esos esfuerzos, es oportuno reconocerlo, son los que permiten la investigación, la reflexión, el debate, y en definitiva, la mejora del conjunto de la cooperación no gubernamental.

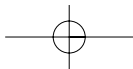
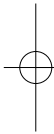
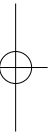
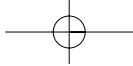
1 Una relación completa de las organizaciones peruanas y españolas entrevistadas en el proceso de investigación se puede encontrar en el anexo incluido al final de este estudio.

2 El criterio de finalización del trabajo de campo lo constituyó la saturación de la información.

3 La OTC diseñó una base de datos para el registro y procesamiento de la información de los proyectos gestionados por las ONGD españolas. Posteriormente desarrolló una aplicación informática que permite acceder a la información de la base de datos a través de página Web www.aeci.org.pe.

En última instancia, este estudio ha estado animado por la intención de recoger y sistematizar la información brindada por las propias organizaciones para poder ver cuáles son las tendencias, el qué y el dónde, del conjunto de la ayuda. Y como corresponde a un trabajo de investigación, también pretende ser una reflexión crítica –porque solo desde la crítica se puede avanzar–, alentada por un decidido espíritu constructivo, del estado de la cooperación no gubernamental española en Perú, que aporte algo de luz al debate ya existente.

Desde este espacio, quisiera agradecer su colaboración a las personas que han hecho posible la materialización de este trabajo. En primer lugar, me gustaría reconocer aquí la aportación de José Antonio Sanahuja por su dirección académica, sus lecturas de los borradores, y las gratas e imprescindibles discusiones mantenidas sobre las cuestiones centrales del estudio; gran parte del resultado de la investigación se debe a sus contribuciones. Asimismo, me gustaría destacar también la aportación de Matías Martín, responsable de la unidad de ONGD de la OTC de Perú, como promotor de la investigación, así como por su confianza y acompañamiento a lo largo de todo el proceso; sin su participación esta investigación tampoco habría visto la luz. Quisiera agradecer a Cristina su apoyo incondicional y sus revisiones de edición y estilo, y a Sergio Tezanos su ayuda con las curvas de concentración. Mi gratitud también se extiende a todas las personas entrevistadas en Perú y en España; al ICEI, que ha acogido la investigación con entusiasmo, y a su personal, con el que el trato diario me ha hecho olvidar la soledad de la investigación: gracias a todos. Quisiera también agradecer sinceramente a la OTC de Lima su confianza, a todo su personal y en particular a Elena Montobbio, por apoyar esta iniciativa. Por último, gracias a mis padres, por su gran esfuerzo.



1. LA CADENA DE LA AYUDA Y LAS ONGD

1.1 El modelo de la cadena de la ayuda

Dentro del complejo entramado de relaciones, herramientas y enfoques que constituyen el sistema de cooperación internacional al desarrollo, diversos autores han puesto el énfasis en las relaciones establecidas en torno a la financiación y el trasvase de recursos en dirección Norte-Sur, y las han descrito como una cadena en la que los eslabones se corresponden con los diferentes actores implicados, en un modelo teórico denominado “la cadena de la ayuda”.

Esta cadena se estructura verticalmente, sobre la base de relaciones de poder que se reproducen de manera descendente a lo largo de toda la cadena y que emanan, principalmente, de la dependencia financiera, pero también de la diferente capacidad de gestión y los conocimientos organizativos, así como del contacto con el terreno, que poseen los diferentes actores. La cadena de la ayuda se caracteriza también por la asimetría de información existente en los distintos eslabones, de tal manera que los actores más cercanos al terreno y a la realidad del Sur poseen una información más valiosa para desempeñar su papel en la cadena, que aquellos eslabones más alejados de la realidad local de los países del Sur. Por el contrario, los eslabones inferiores –especialmente en las cadenas no gubernamentales– padecen, generalmente, una imposibilidad legal para acceder directamente al mercado de la ayuda, lo que también contribuye a configurar su papel. La cadena de la ayuda, por su estructura vertical, determinada fundamentalmente

por el acceso a la financiación, genera unas restricciones y tensiones que repercuten de manera negativa sobre el resultado de la cooperación internacional al desarrollo.

David Sogge¹, uno de los autores que más ha profundizado en este modelo, considera que la cadena de la ayuda está constituida por las relaciones que se generan entre los diferentes actores involucrados en el sistema de cooperación internacional al desarrollo. Estas son unas relaciones jerarquizadas, verticales, en las que en el extremo superior se sitúan los donantes y en el inferior los receptores de la ayuda. Entre estos dos eslabones se encuentran otra serie de actores intermedios que conforman la denominada “industria de la ayuda”², junto a la que se encuentran las ONGD.

La principal explicación de las relaciones y las tensiones que tienen lugar en la cadena de ayuda, para este autor, reside en la dependencia de los recursos de los eslabones inferiores y en el sistema de rendición de cuentas –ésta se dirige casi exclusivamente a los eslabones superiores de la cadena–, de tal manera que las cuotas de poder de los diferentes actores aumentan a medida que ascendemos en la cadena de la ayuda, y las de responsabilidad lo hacen a medida que descendemos, fortaleciendo así las relaciones de desigualdad dentro de la cadena. Ésta, debido a su jerarquización institucional, a su verticalidad generada por el flujo de la financiación y a la dirección que adopta la rendición de cuentas, otorga, en el diseño de las intervenciones, un peso desproporcionado a los

1 Sogge, D. (ed.), *Compasión y cálculo*, Barcelona, Icaria, 1998 y *Dar y tomar*, Barcelona, Icaria, 2002.

2 Rodríguez – Carmona, *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, 2002, p. 185. Según este autor, los actores de esta industria de la ayuda –entre los que se encuentran los evaluadores, asesores, consultores, pro veedores de servicios, contratistas de suministros...– son cada vez son más numerosos.

actores más elevados de la cadena, e impide el acceso de los receptores al proceso de toma de decisiones en la elaboración de las políticas de cooperación³.

La cadena de la ayuda implica a una cantidad importante de actores, todos ellos clasificados en tres grandes grupos en función de su posición en el sistema de financiación: autoridades financiadoras, agencias de ayuda y agentes contractuales, e instituciones en el extremo receptor⁴.

Entre las autoridades financiadoras se encuentran los diferentes ministerios de los países donantes –fundamentalmente los de Asuntos Exteriores, Economía y Comercio– las agencias oficiales de ayuda, las agencias de aseguramiento de la inversión, las de crédito a la exportación y, por último, las Instituciones Financieras Internacionales, entre las que destacan el grupo del Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional de Asia, África, Caribe, América Latina y Europa del Este.

Sogge señala la importancia del papel de las agencias oficiales de ayuda frente a otras entidades financiadoras, fundamentalmente por el grado de equilibrio conseguido por algunas agencias bilaterales europeas entre vigilancia pública y capacidad de maniobra. Hecho que les confiere, según este autor, mayor transparencia y receptividad que a los bancos multilaterales, las organizaciones privadas de ayuda y los proveedores de crédito a la exportación. En esta línea, Martens destaca el papel de las agencias bilaterales de cooperación por su capacidad de

articular, en mayor medida que cualquier otro actor de la cadena de la ayuda, los intereses de los gobiernos donantes con las preferencias de los receptores. Este papel se afianza especialmente cuanto más extensa es la brecha, y el potencial articulador de otros actores se ve muy limitado⁵. No obstante, un diagnóstico de las agencias oficiales de ayuda revela una sobrecarga en las funciones⁶, hasta el punto que “algunas agencias parecen tener casi funciones decorativas... al acumular más objetivos y criterios, es cada vez más difícil para las agencias comunicarse con todas las partes sin recurrir al engaño”⁷, síndrome este que, por otro lado, también afecta a las organizaciones multilaterales.

Además, la vinculación de algunos de estos actores con las cadenas de la ayuda aporta más sombras que luces al sistema de cooperación internacional al desarrollo; es el caso de las agencias de aseguramiento de la inversión y las de crédito a la exportación, agencias públicas cuyo objetivo es garantizar la seguridad a las inversiones privadas en aquellos mercados donde los beneficios pueden ser grandes, pero en los que existen elevados elementos de riesgo que suponen un freno a la inversión de capital privado extranjero⁸.

En el grupo intermedio Sogge identifica a un elevado número de actores. Entre ellos destacan las agencias privadas de ayuda, los denominados *quangos* (*quasi autonomous non governmental organization*), grupos y empresas consultoras y las embajadas de los países donantes. Por agencias privadas de ayuda este autor entiende todo un heterogéneo grupo de organizaciones

3 De Herdt, T. y Bastiaensen, J., “Aid as an encounter at the interface: the complexity of the global fight against poverty”, p. 876, en *Third World Quarterly* Vol. 25, Nº 5, 2004.

4 Sogge, D., *Ídem*, p. 93.

5 Martens, B., “Why Do Aid Agencies Exist?”, p. 651, en *Development Policy Review* Vol. 23, 2005.

6 Alonso, J. A., “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones” p. 33, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006.

7 Sogge, D., *Ídem*, p. 106.

8 Sogge, D., *Ídem*, pp. 102-105.

que se sitúan tras las siglas ONGD (organizaciones no gubernamentales de desarrollo) y que suponen uno de los actores más relevantes del sistema de cooperación, y que, como rasgo diferenciador de otros colectivos, poseen una combinación en su financiación, que tiene un doble origen público-privado. Éstas se diferencian de los quangos en su origen, ya que éstos últimos son organizaciones creadas por los gobiernos, aunque tienen una personalidad jurídica privada, para desarrollar funciones públicas con ingresos públicos.

La creación de las cadenas de la ayuda ha favorecido la aparición en el sistema de cooperación de los actores situados en los eslabones intermedios, conocidos como “la industria de la ayuda”, cuya aparición responde, en parte, a cuestiones de eficiencia, ya que “se promueve la contratación de los servicios de consultores con el único y simple fin de abaratar costos”⁹, en parte, a cuestiones de reparto de poder a diferentes grupos socioeconómicos y, en parte, como una respuesta a las demandas de voces críticas que reclaman una mayor responsabilidad y evaluación en las acciones de desarrollo. A su vez, la aparición y fortalecimiento de estos grupos de actores intermediarios consolida la existencia de las cadenas de la ayuda.

El crecimiento de la industria de la ayuda no está exento de contradicciones. Es un hecho ampliamente conocido que la evaluación de las intervenciones en desarrollo deben consistir en una mirada a largo plazo, en la que no sólo se mida el cumplimiento de los resultados a la finalización de los proyectos, sino la sostenibilidad de los resultados y la capacidad de transformación de las acciones, a través de su influencia sobre políticas públicas, en la actividad económica o en la organización social. Igualmente, es un hecho sobradamente conocido que este tipo de modificaciones estructurales no se observa en el

periodo inmediatamente siguiente a la finalización de los proyectos, momento en el que se suelen desarrollar los procesos de evaluación. Según Sorj, un excesivo afán de este tipo de evaluación, en términos de medición de indicadores, puede suponer un sesgo importante en el tipo de acciones que se emprenden y “llevar a concretar los apoyos en proyectos más adaptables a los criterios de responsabilización y de obvio impacto, excluyendo algunos de los proyectos más innovadores y creativos”,¹⁰ así como aquellos más difícilmente cuantificables.

Además, los procesos de evaluación acusan un importante sesgo hacia el control financiero y la fiscalización, lo que supone un desencadenamiento de auditorías contables y financieras, que a pesar de absorber importantes recursos del sistema de cooperación, no producen beneficio en términos de aprendizaje, no ofrecen explicaciones sobre los éxitos y los fracasos de las políticas de desarrollo, sobre qué ha pasado con la ayuda y cuál ha sido el impacto generado. En definitiva, la cadena de la ayuda ha desarrollado toda una “industria” de trabajadores, empresas consultoras, auditoras... que supone un mayor peso administrativo y burocrático, además de un encarecimiento del proceso de promoción del desarrollo, en nombre del control, la responsabilidad y la evaluación que, paradójicamente, genera una carga excesivamente pesada en comparación con la aportación que supone.

En el lado de los receptores, los actores identificados son también numerosos y muy diversos: ministerios nacionales, ONG, empresas consultoras, autoridades financieras nacionales, gobiernos locales y población local. Instituciones y grupos muy diferentes, heterogéneos y en ocasiones alejados entre sí, lo que dificulta, en muchas ocasiones, la labor de coordinación de las diferentes ayudas, la articulación

9 Sogge, D., *Idem*, p. 97.

10 Sorj, B., *Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia*, p. 33, (noviembre 2005), Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Working Paper 1, Río de Janeiro.

de ésta con las políticas públicas y la valoración de la verdadera dimensión del conjunto de la ayuda recibida en un país o una determinada zona.

Sin duda, esta es una de las grandes deficiencias del sistema de ayuda internacional, la importante fragmentación en la recepción de la ayuda motivada por la multiplicidad de actores y la ausencia de comunicación entre ellos. La cadena de la ayuda, a través de la verticalidad que impone en el proceso de transferencia de los recursos, consolida dicha desarticulación y dificulta una absorción eficiente y coordinada de la ayuda, generando así un contexto inhibitorio del impacto de los procesos de cooperación internacional al desarrollo. Además, a la importante variedad de actores introducidos en la escena al abrigo del marco de la cadena de la ayuda, se suma la complejidad existente en las sociedades del Sur, caracterizadas por la existencia de una alta variedad de centros de toma de decisiones¹¹, grupos sociales, potenciales beneficiarios, con intereses, visiones y opiniones diferentes y, en ocasiones, opuestas. Este hecho, junto a la atomización de los actores de la cadena de la ayuda, dificulta la absorción articulada de la ayuda.

1.2 Las ONGD y la cadena de la ayuda

Rodríguez-Carmona recoge el modelo de la cadena de la ayuda, centrándose en aquellos casos en los que las ONGD son una pieza importante en los procesos de canalización de la ayuda. Para este autor, la cadena de la ayuda consiste en un marco institucional formado por los denominados “mercados de solidaridad”, los esquemas de financiación de las intervenciones, los sistemas de rendición de cuentas y las relaciones entre donantes y receptores, y configurado por las relaciones de financiación que se establecen entre agencias

donantes, ONG del Norte (o financieras), ONG del Sur (o locales), organizaciones de base y beneficiarios”¹².

Este autor distingue, por un lado, los elementos que configuran la cadena de la ayuda y, por otro, los actores que la componen. En cuanto a los actores, Rodríguez-Carmona identifica a las ONG, tanto del sur como del Norte, como los actores intermediarios de la cadena, fundamentales para su modelo explicativo.

Actores de la cadena de la ayuda

El concepto ONG ha sido abordado desde muchos puntos de vista y ha dado lugar a una vasta literatura. No obstante, no existe una definición consensuada sobre este colectivo. Este concepto es acuñado oficialmente en 1945, en la Carta de las Naciones Unidas, capítulo X, artículo 71, según el cual “el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupan en asuntos de la competencia del Consejo”. Posteriormente, Naciones Unidas esboza una definición, según la cual “una ONG es toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental”.¹³

El rasgo fundamental que caracteriza al conjunto de las ONG es la ausencia de homogeneidad que existe entre ellas, tanto en su naturaleza jurídica, ideológica, en los objetivos que persiguen, como en las funciones que desempeñan. En un esfuerzo de definición Rodríguez-Carmona aborda a este colectivo desde diferentes puntos de vista: las ONG son organizaciones que persiguen objetivos de doble naturaleza, por un lado objetivos relacionados con la solidaridad, la transformación y la promoción del desarrollo y, por otro, con intereses corporativos de la propia organización. Estas organizaciones responden a una triple función; en primer lugar a una función

11 De Herdt, T. y Bastiaensen, J, *Op cit.*, p. 874.

12 Rodríguez – Carmona, *Op. cit.*

13 Citado en Ortega Carpio, M. L., *Las ONGD y las crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, p. 40, Iepala, Madrid, 1994.

instrumental, de canalización de los esfuerzos solidarios de los países del Norte, a través de la canalización de fondos, la gestión de los recursos e incluso la ejecución directa de las acciones; en segundo lugar a una función de educación para el desarrollo e incidencia política que busca transformar las estructuras que determinan las relaciones Norte-Sur; en tercer lugar, una función de articulación social y de creación de capital social.

Sin duda, la ausencia de precisión de esta definición denota una gran heterogeneidad en el colectivo de las ONG. No obstante, sí especifica el sector, dentro del colectivo de ONG al que nos vamos a centrar aquí, el que se sitúa en el marco de la cadena de la ayuda, el de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), cuyo rasgo distintivo consiste en la especialización en el ámbito de trabajo de las relaciones Norte-Sur, involucrando en ella a los actores de la sociedad civil. Sin embargo, incluso dentro de esta categoría existen diferentes concepciones, definiciones y clasificaciones.

Una de las tipologías más completas es la de las generaciones, construida inicialmente por Korten¹⁴, recogida por Ortega Carpio¹⁵ y ampliada por Senillosa¹⁶, según la cual existen cuatro generaciones de ONGD en el Norte en función de la orientación de su trabajo, tanto en el Norte como en el Sur:

- La primera generación de ONGD. El modelo de desarrollo asistencial: son organizaciones nacidas tras la Segunda Guerra Mundial, durante la reconstrucción europea apoyada por el Plan Marshall. Se trata de organizaciones fundamentalmente de ayuda humanitaria o de emergencia y con un marcado carácter asistencial.

- La segunda generación. El modelo de desarrollo de la autosuficiencia: son organizaciones nacidas fundamentalmente durante la década de los años sesenta, desde posturas críticas con el modelo de desarrollo dominante, que propugnan una mayor participación de los beneficiarios y de los agentes sociales en los procesos de desarrollo.

- La tercera generación. El modelo del cambio estructural: la principal novedad que aporta esta generación de ONGD supone un giro en la orientación de las intervenciones a consecuencia de un cambio en la concepción del empobrecimiento como un problema estructural y, por lo tanto, a combatir con un enfoque estructural, de fortalecimiento de la sociedad civil como el actor protagonista del proceso de promoción del desarrollo.

- La cuarta generación. El modelo del “empoderamiento” en el Sur y de la presión política en el Norte: está formado por organizaciones cuya prioridad es la presión y la incidencia política, así como la investigación y la sensibilización, sin que ello suponga un abandono del esquema clásico de gestión de proyectos con las contrapartes en el Sur.

Junto a esta, otra de las clasificaciones que goza de mayor vigencia es la establecida por Clark, que desarrolla una tipología de ONGD en respuesta a diferentes criterios, como la naturaleza de la actividad que realizan, el tipo de colectivo al que representan, las contrapartes con las que se relacionan, o el origen de su financiación.

Gómez Galán y Sanahuja¹⁷, recogen esta clasificación de tipos de organizaciones no necesariamente excluyentes entre sí:

14 Korten, D.C., *Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda*, p. 117, West Hartford, Kumarian Press, 1990.

15 *Idem.*, pp.122-137.

16 Senillosa, I., “El papel de las ONGD en el Norte” pp. 73-77, en *Juntos para la erradicación de la pobreza: Conferencia Sur-Norte*, Intermón, Barcelona, 1996.

17 Gómez Galán, M., y Sanahuja J. A., *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, pp 228-231, Cideal, Madrid, 1999.

- Organizaciones de socorros y emergencias y de ayuda humanitaria: a pesar de la especialización en acciones de ayuda humanitaria y de emergencia, algunas de ellas también gestionan proyectos de desarrollo.

- Organizaciones de desarrollo de base: estas organizaciones, formadas por la propia población en situación de vulnerabilidad, se constituyen en los representantes más cercanos a los grupos excluidos.

- Organizaciones de incidencia política y defensa de derechos: caracterizadas por la movilización, información, sensibilización sobre cuestiones de justicia Norte-Sur, relaciones internacionales y desigualdad, frente a la ejecución de proyectos de desarrollo caracterizados por la canalización de recursos.

- Organizaciones de innovación y difusión tecnológica: son organizaciones caracterizadas por un alto grado de especialización sectorial, cuya principal aportación consiste en la innovación tecnológica aplicada a la promoción del desarrollo.

- Centros de investigación, estudios y formación: habitualmente ligados al ámbito académico, se dedican al estudio de las relaciones Norte-Sur y la problemática del desarrollo. Tratan de influir en la construcción de las políticas institucionales de cooperación, así como en la difusión del conocimiento a través de la investigación y la formación.

- Agencias populares de desarrollo: son organizaciones tanto del Sur como del Norte, caracterizadas por el apoyo de una importante base social. Estas organizaciones suelen ser el punto de encuentro entre las agencias donantes del Norte y los receptores del Sur, a través de la canalización de fondos, tecnología y conocimiento.

- Contratistas de servicios públicos: se trata de organizaciones que se nutren fundamentalmente de la financiación pública y cuya actividad principal es la ejecución de proyectos de desarrollo vinculados directa, o indirectamente, con las políticas oficiales de desarrollo de los países donantes.

Sin duda, muchas organizaciones responden a más de uno de estos perfiles. No obstante, el interés de este estudio se centra en las organizaciones que se sitúan en el marco de la cadena de la ayuda, que se corresponden fundamentalmente, con las organizaciones que constituyen los dos últimos tipos de la categoría de Clark. Así pues, a lo largo de esta investigación se profundizará en el análisis de las ONGD del Norte y de sus contrapartes del Sur, mayoritariamente ONG.

La diferenciación ONGD del Norte y ONG del Sur no es solamente una distinción de carácter geográfico¹⁸, pero esta circunstancia genera una de las principales diferencias entre ambos colectivos en cuanto al papel que desempeñan en la cadena de la ayuda. En este sentido, ambos colectivos ejercen de intermediarios sobre la base de su posición privilegiada de acceso a los elementos que configuran la cadena de la ayuda: el acceso a la financiación por parte de las ONGD del Norte y el contacto con los receptores por parte de las ONG del Sur.

En el lado de los receptores destacan las organizaciones de base y los beneficiarios. Las organizaciones de base son, a grandes rasgos, aquellos grupos organizados de las sociedades del Sur que se caracterizan por una estrecha cercanía con la población excluida, por un alto grado de representatividad social y una variabilidad importante en cuanto al grado de formalización; son organizaciones creadas por las comunidades con el objetivo de promover sus derechos y dotarse de representación. Los beneficiarios, por otro

18 Para un análisis más pormenorizado sobre las diferencias entre las ONG del Norte y del Sur ver Rodríguez-Carmona, *Op. cit.*, pp. 115 – 123.

lado, hacen referencia a la población a la que representa la organización de base y sobre la que se pretende ejercer algún cambio a través de las acciones de desarrollo. Está constituida por los sujetos a los que se orientan las intervenciones.

Elementos de la cadena de la ayuda

Sobre los elementos que determinan la cadena de la ayuda, con el concepto mercados de ayuda o mercados de solidaridad Rodríguez-Carmona expresa que el sistema de ayuda no se escapa a las reglas y a la lógica del mercado y su regla básica de funcionamiento: la oferta y la demanda, y que responde, “como el resto de mercados que rodean la actividad humana, al surgimiento de necesidades insatisfechas y convergentes: por un lado la necesidad de los donantes de expresar su solidaridad transfiriendo recursos y, por otro, la necesidad de los receptores de ayuda de acceder a unos recursos inalcanzables para ellos por la vía del mercado”¹⁹. No obstante, los mercados de la solidaridad tienen rasgos distintivos de los mercados tradicionales, donde el fin último es el beneficio personal; aquí el mercado es movido por un complejo entramado de valores no siempre relacionados con el concepto de utilidad personal, y más ligados a la utilidad de terceros, a la solidaridad, el fortalecimiento de las organizaciones o la capacidad de influencia de éstas. Además, los mercados de la ayuda, situados mayoritariamente en el Norte, se encuentran en numerosas ocasiones protegidos. Las organizaciones del Sur, en contadas ocasiones pueden acceder directamente a la financiación de los mercados de solidaridad del Norte. Para ello necesitan de la intermediación de una ONGD del país donante, de tal manera que las organizaciones del Norte tienen asegurado, por el momento, su papel de intermediario financiero en la cadena de la ayuda.

En este contexto, las ONGD del Norte, actores clave en la cadena de la ayuda, desarrollan diferentes esquemas de financiación que consisten en las estrategias seguidas para acceder a la financiación y en los diferentes canales existentes de acceso a ella. Cada uno de estos esquemas posee unas características y genera unas repercusiones diferentes, entre ellos los más habituales son las donaciones públicas globales y acuerdos-marco, subvenciones públicas sobre la base de proyectos singulares, fondos especiales y ventanillas sectoriales, licitación pública de contratos, contratación por resultados, aportaciones periódicas de socios, apadrinamiento de niños, donaciones privadas, rendimientos de activos propios e ingresos por venta de servicios²⁰, pero la mayoría de ellos se encuentran restringidos para las organizaciones del Sur sin la intermediación de las del Norte.

El sistema de rendición de cuentas –otro de los grandes componentes de la cadena de la ayuda– hace referencia a la forma en la que los diferentes actores responden a las obligaciones y compromisos adquiridos. Este sistema está determinado, de manera notable, por la asimetría de información existente entre los diferentes actores de la cadena. Según Alonso, “una de las consecuencias derivadas de la asimetría informativa en las relaciones donante-receptor es la reducida capacidad que el primero tiene para controlar el uso final de los recursos”²¹. Precisamente, para compensar esa asimetría, y para evitar el mal uso de los recursos y asegurar que la ayuda sea destinada y ejecutada de la manera prevista y acordada, se produce un reforzamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, dicho reforzamiento provoca una distorsión que, como veremos, influye en la dirección que finalmente adoptan los mecanismos de rendición de cuentas, así como en el grado de control y fiscalización de los recursos movilizados.

19 Ídem., p. 138.

20 Para mas información sobre estos esquemas de financiación ver Rodríguez – Carmona, *Op. cit.*, pp. 148 – 152.

21 Alonso, J. A., *Op. cit.*, p. 26.

Las ONGD del Norte, situadas en el centro de la cadena de la ayuda, y por lo tanto con relaciones con actores situados en eslabones superiores e inferiores, se encuentran expuestas al “principio de rendición múltiple”²², según el cual las organizaciones deben rendir cuentas en una triple dirección al resto de actores de la cadena: hacia arriba, a los donantes

públicos y privados; de manera horizontal, hacia las ONGD del Norte; hacia abajo, a las contrapartes y la población local. El sistema de rendición de cuentas está compuesto por una serie de elementos, y se materializa de diferentes maneras en función de la dirección y el actor con quien la ONGD interactúe, que se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Rendición múltiple de cuentas de las ONG del Norte

PÚBLICO	OBLIGACIONES y COMPROMISOS	MECANISMOS de RENDICIÓN	SISTEMA de SANCIÓN
HACIA ARRIBA			
Agencias donantes oficiales	Formales (Contrato de subvención de fondos)	-Informes de seguimiento de proyectos	-Retirada / renovación de la financiación futura
Donantes privados	Semiformales (Donación de fondos)	-Información corporativa - Exposición en los medios de comunicación	-Retirada / renovación de la donación
Base social	Formales (Estatutos)	-Informe anual	-Desaprobación de cuentas anuales
Medios de comunicación		-Escrutinio público	-Condena pública en los medios
ENTRE IGUALES			
Redes de ONGD	Consuetudinarios Formales y débiles (código de conducta)	-Reciprocidad de información -Discusión en reuniones (mecanismos informales)	-Avisos interno -Condena pública en los medios de comunicación
HACIA ABAJO			
ONG del Sur	Informales y ambiguos (sobre la base de una relación de partenariatado)	-Compartir información -Reuniones de coordinación (mecanismos informales)	-Retirada de la relación de partenariatado
Organizaciones de base (OB) y beneficiarios	Informales y ambiguos (en función de la buena voluntad del donante)	-Talleres de devolución de resultados (mecanismos informales)	- Participación pasiva en el proyecto -Manifestaciones y protestas en la calle -Denuncia en los medios locales de comunicación

Fuente: Rodríguez-Carmona (2002), p. 156.

22 Rodríguez-Carmona, *Op. cit.*, p. 132.

No obstante, a pesar del principio de la rendición múltiple, la mayoría de las rendiciones de cuentas tan sólo se producen en dirección ascendente, por cuestiones de subsistencia, por el excesivo peso del sistema de financiación en la cadena de la ayuda y por la asimetría de información existente. Por el contrario, la rendición de cuentas en dirección descendente es muy poco habitual y, como se puede observar en el cuadro, adopta maneras más informales.

La rendición de cuentas ejerce una influencia notable en la búsqueda de resultados en las intervenciones de desarrollo. Para la satisfacción de los mecanismos de rendición de cuentas es importante el logro de resultados claramente identificables y contrastables, por lo que es necesaria una estricta planificación en el diseño del proyecto. La precisión en la fase del diseño –hacia la búsqueda de la eficacia– es, en cierta medida, incompatible con la negociación –participación de los beneficiarios– durante la ejecución de los proyectos. Aunque, según De Hert y Bastiaensen, en la literatura abunda la recomendación de la búsqueda de equilibrio entre eficiencia y participación –huyendo tanto de visiones románticas como tecnocráticas– hay, en la práctica, una clara tendencia hacia la priorización de la eficiencia en detrimento de la participación²³. Esta cuestión es de vital importancia, ya que de ella se deriva el hecho de que los receptores terminan adaptando sus necesidades a los diseños de las políticas de los donantes, en una suerte de sustitución de la demanda real, por una demanda inducida.

Efectos de la cadena de la ayuda

Las principales consecuencias de la cadena de la ayuda consisten en la inhibición del aprendizaje de las organizaciones locales destinatarias de la ayuda y de la formación de capital social, la canalización de los intereses de los donantes en el proceso de transferencia de la ayuda.

La cadena de la ayuda actúa como inhibidor del aprendizaje de las organizaciones locales debido al marco de financiación que impone a las intervenciones de las ONGD, que obliga a trabajar con “esquemas de proyectos discretos, acaparar la gestión de los mismos, activar modelos de evaluación orientados al control y retener gran parte del aprendizaje organizativo propiciado por la propia intervención”. Se produce así un “embudo de aprendizaje, que opera de forma descendente, restringiendo las oportunidades de aprendizaje de los actores situados al final de la cadena, es decir, las organizaciones locales”²⁴.

La cadena de la ayuda actúa también como factor inhibidor del fortalecimiento de la articulación social, ya que el modelo de relaciones verticales que genera favorece las relaciones instrumentales entre organizaciones del Norte y del Sur, lo que debilita la capacidad de los actores locales para establecer relaciones horizontales tan importantes para la formación del tejido social.

En este sentido, las visiones y corrientes dominantes en el trabajo de promoción del desarrollo, introducidas por los donantes y reproducidas a lo largo de la cadena de la ayuda, no son siempre compatibles con los intereses de las comunidades del Sur, lo que puede suponer una ruptura entre las ONG locales y las organizaciones de base o la propia población beneficiaria. Las exigencias de los financiadores se materializan en los proyectos de desarrollo a través de una serie de criterios impuestos desde arriba, habitualmente relacionados con las decisiones sectoriales y geográficas. En multitud de ocasiones, estas decisiones no son ampliamente compartidas por las comunidades, que manifiestan su rechazo ante la cara visible de los gestores de los proyectos: las ONG locales.

23 De Herdt, T. y Bastiaensen, J, *Op cit.*, p. 877.

24 Rodríguez – Carmona, *Op. cit.*, p. 17.

Esta tensión, que como se ha puesto de manifiesto por algunas voces críticas del Sur²⁵ puede contribuir a la fractura social, donde más claramente se observa es en las decisiones relativas a la delimitación de la población beneficiaria en el diseño de los proyectos. La acotación de los proyectos, en aras de la búsqueda de impacto y eficiencia, puede ser incomprendida por las comunidades del Sur, que entienden la cooperación internacional al desarrollo como una cuestión de justicia social y, por lo tanto, puede suponer para ellos una división entre incluidos y excluidos que genere conflictos y de lugar a la desarticulación.

Según Sogge, las relaciones generadas fruto de la interacción de los actores de la cadena de la ayuda suponen un desplazamiento de intereses en sentido descendente con lo que, en demasiadas ocasiones, las acciones que se financian responden más a los intereses de los donantes que a las necesidades de los receptores, lo que entra en contradicción con los principios de la cooperación internacional al desarrollo²⁶. En esta misma línea, Wallace destaca la influencia de las instituciones sobre las ONGD. Influencia que ha crecido significativamente, de tal manera que junto a la canalización de los fondos se produce una asunción de procedimientos y conocimientos que determinan notablemente la política y las prácticas de las organizaciones, que se concreta en la canalización, junto a la ayuda, de los intereses de los donantes. La cadena de la ayuda ha abierto sus puertas masivamente a las organizaciones

con la creación de “mercados de solidaridad” específicos para ellas. Sin embargo, la entrada de financiación que acompaña a dicha apertura conlleva una necesaria transformación de las organizaciones, que han modificado sus planteamientos y sus prácticas en la promoción del desarrollo, para hacerlos converger con los de los donantes, hasta tal punto que algunas financiaciones están completamente ligadas y las organizaciones actúan como ejecutoras de programas de ayuda bilateral o multilateral²⁷. Asimismo, este acercamiento entre las ONGD y los gobiernos y sus instituciones, ha transformado, sin duda, las relaciones establecidas entre ambos actores. Dicho encuentro ha restado capacidad crítica a las organizaciones por el miedo a los mecanismos de sanción consistentes en la retirada de la financiación.

La cadena de la ayuda, fundamentalmente a través del sistema de rendición de cuentas, ha contribuido también a modificar las relaciones entre las ONGD del Norte y las del Sur. Este sistema, basado fundamentalmente en el control y la fiscalización, introduce en la cadena el elemento de la desconfianza como característica central en las relaciones, lo que da lugar a una distorsión de la comunicación entre las organizaciones asociadas, que ha llevado a las ONG locales a ser menos comunicativas sobre los problemas que surgen en el trabajo, y a prestar mayor atención al cumplimiento de los requerimientos²⁸, lo que ejerce un efecto en los resultados de las acciones emprendidas, presionando a la baja la calidad de las intervenciones.

25 Mboizi, B., (CDRN), *Relationships in the aid chain. A Uganda case study*, paper presentado en la Conferencia Internacional de INTRAC, 19 de abril de 2005, disponible en <http://www.intrac.org/docs.php?id=317>

26 Un buen ejemplo sobre la falta de sintonía y consenso entre donante y receptor en el diseño y planificación de las intervenciones en desarrollo lo encontramos en *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2006*, capítulo III, ALOP, Lima 2005. En este estudio se describe la divergencia de las visiones entre la UE y el Gobierno peruano en la elaboración del actual Programa de Cooperación UE-Perú 2002-2006.

27 Wallace, T., “Development management and the aid Chain: the case of the NGOs”, en *Development and management*, Oxford, Oxfam, 2000.

28 Bebbington, A., “Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains”, pp 939-940, en *World Development* Vol. 33, Nº. 6, 2005.

En esta misma línea Ballón y Valderrama observan cómo las relaciones entre las ONGD europeas y sus contrapartes latinoamericanas han sufrido una transformación relevante. Estas alianzas, anteriormente más estrechas, basadas en la figura del partenariado han sido reemplazadas por otro tipo de vínculos más pragmáticos. Dicho reemplazo se caracteriza, en palabras de estos autores, “por la despolitización de las relaciones” y su sustitución “por el pragmatismo de los proyectos y los recursos”²⁹. Las razones del distanciamiento y pragmatismo registrado en las relaciones entre las organizaciones son varias³⁰, pero entre ellas destaca, sin duda, la influencia de la cadena la ayuda, bajo la que las organizaciones experimentan una transformación notable hacia una mayor profesionalización y especialización. El enfoque de la reducción de la pobreza a través de la ejecución de intervenciones sustituye, entonces, a un enfoque más político de las relaciones y de la promoción del desarrollo³¹. Las relaciones se configuran, cada vez más, a partir de criterios y condicionalidades impuestos desde el Norte, a través de la adopción de esquemas instrumentales impulsados por los donantes, frente a los planteamientos estructurales presentes entre las ONG del Sur, especialmente las latinoamericanas³².

Aquí reside, sin duda, una importante restricción sufrida por las organizaciones, tanto del Norte, como

del Sur. La cadena de la ayuda supone un marco en el que la toma de decisiones se produce casi exclusivamente en los eslabones superiores de la cadena. Además, fundamentalmente a través del sistema de rendición de cuentas, presiona hacia la “tecnocratización” de las relaciones. Sin embargo, uno de los principales factores considerados como valor añadido aportado por las ONGD frente a otros actores y fuente relevante de legitimidad, consiste en su cercanía con los beneficiarios, en su articulación con el terreno y en su estrecha participación con las organizaciones locales, en definitiva, con la importante participación y apropiación, por parte de los receptores, de los proyectos y de la toma de decisiones. Así pues, las ONGD se encuentran ante la disyuntiva de seguir apareciendo como canales de participación –y por tanto, de conservación de la legitimidad– en un contexto creciente de descenso de la participación a favor de relaciones verticales, al amparo del marco de la cadena de la ayuda.

En definitiva, la cadena de la ayuda consiste en un marco caracterizado por la verticalidad en las relaciones establecidas entre sus actores, establecidas fundamentalmente sobre la base de la financiación; relaciones que tienden a concentrar el poder en los componentes más elevados y la responsabilidad en los componentes intermedios e inferiores. La cadena de la

29 Ballón, E. y Valderrama, M., *Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*, p. 1, ALOP, 2004.

30 Una de las razones que apuntan estos autores, como causa explicativa de la transformación de las relaciones entre las organizaciones europeas y las contrapartes peruanas consiste en el cambio de preferencia de los donantes que, en el diseño de la agenda del desarrollo, están desarrollando cambios importantes en sus preferencias geográficas, hacia países de renta baja. Este cambio de prioridades se materializa en la reducción de la intensidad del trabajo de varias agencias bilaterales europeas en América Latina y la intensificación de su trabajo en África. Sin embargo, este hecho, aunque cierto, no se acompaña del mismo movimiento por parte de las agencias privadas u ONGD europeas, que han seguido apostando de manera continuada por el mantenimiento del trabajo en el continente americano. Sobre esta cuestión véase Biekart, K., *Políticas de las ONGs europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes*, ICCO-ALOP, Abril 2005.

31 Ballón, E. y Valderrama, M., *Op. cit.*, p. 2. En esta misma línea apunta también Bebbington, A., *Op. cit.*, pp.939-940.

32 ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2002. Una evaluación independiente de la cooperación internacional*, pp. 68-69, Lima, 2002.

ayuda, además de posibilitar la canalización de los intereses de los donantes en el proceso de asignación de la ayuda, introduce una serie de restricciones que inciden negativamente en la generación de impacto, en el aprendizaje de las organizaciones locales y en la articulación del tejido social de los países del Sur.

1.3 El caso español

El modelo de la cadena de la ayuda apenas ha sido aplicado al estudio del sistema de cooperación español. A continuación se presentan los principales determinantes de la cadena de la ayuda no gubernamental:

1.3.1 El sistema de financiación

El sistema de financiación de la cooperación no gubernamental española se caracteriza por una serie de rasgos, algunos generales, compartidos por la mayoría de los países donantes y otros específicos. Las características generales presentes en el grupo de los países donantes, consisten en la escasez y concentración de los recursos financieros en las entidades públicas, así como la dificultad de la mayoría de las ONGD para acceder a la financiación privada. El caso español se distingue de la mayoría de los países donantes por el fenómeno relativamente reciente de la cooperación descentralizada. En consecuencia, este sistema de financiación genera un mercado de la ayuda compuesto por un número muy elevado de actores, tanto del lado de la oferta (entidades financieras, donantes privados), como del lado de la demanda³³. Además, los actores del lado de la oferta conforman un grupo altamente heterogéneo desde el punto de vista del conocimiento de la cooperación internacional al

desarrollo, de los criterios de asignación de la ayuda y los recursos económicos movilizados.

Otro rasgo importante del mercado de financiación, derivado en gran parte del anterior, es el volumen creciente de ayuda, pública y privada, movilizada en términos económicos. En el cuadro 2 se presenta la evolución de ingresos de las ONGD españolas pertenecientes a la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE)³⁴:

Cuadro 2: Evolución de los ingresos en Cooperación Internacional de las ONGD de la CONGDE euros:

	1991	1995	1999	2003
Ingresos Públicos	24.505.092	110.001.536	258.926.201	291.510.355
Ingresos Privados	43.773.238	85.794.855	183.860.627	233.927.207
Total Ingresos	68.278.330	195.796.391	442.786.829	525.437.562

Fuente: CONGDE, Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD-2004

Este panorama de explosión de entidades financiadoras y aumento de los fondos produce una variedad importante de esquemas de financiación. En general, las ONGD españolas desarrollan sus esquemas de financiación orientándose hacia las entidades públicas. No obstante, aunque coincidan en el espacio público, las estrategias de financiación difieren, fundamentalmente, en cuanto a la estrategia geográfica –ámbito nacional, regional, local–. Por el contrario, son menos las ONGD que basan su estrategia de financiación hacia el ámbito privado, aunque también en este espacio son múltiples las fórmulas empleadas para la obtención de ingresos privados –donaciones,

33 No obstante, no todas las razones que explican el importante surgimiento de actores, fundamentalmente de ONGD, tienen relación, como se verá más adelante, con el sistema de financiación.

34 CONGDE, Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD, p. 10, <http://www.congde.org>. No todas las ONGD Españolas están inscritas en la CONGDE, no obstante el informe, que contiene los datos de las ONGD miembros de la Coordinadora, supone una muestra representativa para el conjunto del sector de las ONGD en España y, por tanto, las lecciones que se obtienen de dicho informe y las tendencias que se observan, son válidas para el conjunto de la cooperación no gubernamental del Estado español.

cuotas de socios, apadrinamiento...-. El modelo mixto de financiación pública-privada, que algunos autores consideran como el más adecuado para las ONGD, es el menos desarrollado por las organizaciones españolas (ver cuadro 3)

Para lograr una mayor claridad expositiva, a continuación se tratará de exponer de manera más exhaustiva el sistema de financiación a través de los efectos negativos que genera en el trabajo del conjunto de las ONGD españolas:

Dependencia

Dependencia financiera y pérdida de autonomía.

La dependencia de las ONGD españolas con respecto a las fuentes financiadoras es uno de los puntos más controvertidos y, quizá, sobre los que más se ha escrito.

La existencia de recursos públicos crecientes y accesibles a un número cada vez mayor de organizaciones españolas, debido a la gran cantidad, así como a la diferencia de las características, de convocatorias, unido a la dificultad para generar ingresos propios por parte de las ONGD, configuran un panorama en el cual, para algunos autores, se produce una dependencia muy importante de las fuentes públicas de financiación. En este punto conviene aclarar que la dependencia respecto a las fuentes financiadoras se materializa, al menos, en dos ámbitos diferenciados: dependencia de los flujos de financiación que permiten llevar a cabo la actividad de las ONGD por un lado, y pérdida de autonomía de las organizaciones, por otro.

Es difícil conocer la proporción de ingresos públicos y privados que gestiona el conjunto de la cooperación no gubernamental española, básicamente por la ausencia de registros y de control de gran parte de los fondos privados que gestionan algunas organizaciones. No obstante, el informe elaborado por la CONGDE sobre el sector de las ONGD indica que la relación entre

ingresos públicos y privados aumentó significativamente durante la primera mitad de los años 90 a favor de los ingresos públicos, y que se mantiene constante desde el año 1995. Así, en 1991 el 36% de los ingresos de las ONGD pertenecientes a la CONGDE provenían de fuentes públicas, pasando a ser en 1995 de un 56%, en 1999 de un 58% y en el año 2003 de un 55%³⁵. En términos generales, la relación ingresos públicos-privados entre las ONGD españolas es equilibrada, no obstante conviene matizar estos datos y esta afirmación.

Como en todo lo relativo al colectivo de las ONGD españolas, la generalización corre el riesgo de llevar a la simplificación. El conjunto de las ONGD presenta una heterogeneidad importante respecto a la naturaleza de sus ingresos y, por lo tanto, en cuanto a su margen de autonomía con respecto a las entidades públicas. Si desgranamos los datos anteriores encontramos que son mayoría las ONGD que tienen un peso muy relevante, en el total de su financiación, de los ingresos públicos. De las 80 organizaciones pertenecientes a la Coordinadora sobre las que hay información económica completa para el año 2003, el 35% tienen un presupuesto con una dependencia muy alta con respecto a los fondos públicos, en el 35% de los casos la dependencia es alta, en el 8,75% esta es moderada, en el 17,5% es baja y en el 3,75% es muy baja:

Cuadro 3: Dependencia de los ingresos públicos de las ONGD de la CONGDE – Año 2003

Dependencia presupuestaria	% público del presupuesto total	Nº ONGD (%)
Muy alta	90 o más	28 (35%)
Alta	89 – 60	28 (35%)
Moderada	59 – 40	7 (8,75%)
Baja	39 – 15	14 (17,5%)
Muy baja	14 o menos	3 (3,75%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD-2004.

35 CONGDE, *Op. cit.*, p. 10.

De los datos anteriores se desprenden algunas conclusiones: por un lado, el número de ONGD españolas con capacidad de generar un volumen significativo de recursos propios es limitado, no obstante, este reducido grupo concentra un porcentaje importante del volumen total de fondos del conjunto de las ONGD españolas y acusa unos márgenes de dependencia reducidos. Por otro lado, el resto de ONGD, superiores en ingresos y en número, demuestra una elevada incapacidad para la obtención de ingresos privados, situación que genera relaciones de dependencia financiera con respecto a las fuentes públicas de financiación. Se puede concluir en este punto que por debajo de una situación general de equilibrio entre ingresos públicos y privados de las ONGD, existen otras realidades particulares entre las que predominan las situaciones de desequilibrio, en la mayoría de los casos, hacia la dependencia presupuestaria de las fuentes públicas de financiación. Las preguntas pertinentes en este punto, a las que se tratará de dar respuesta a lo largo de este estudio, son: en qué medida esta dependencia financiera se traduce en pérdida de autonomía; de ser así, qué implicaciones tiene este hecho a lo largo de la cadena de la ayuda —en el diseño de las intervenciones, en la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones relativas al diseño de los proyectos, en las regiones y sectores priorizados.— y, por último, qué estrategias pueden desarrollar, y desarrollan, las ONGD para evitar que esto suceda.

La relación entre las ONGD y las entidades estatales y subestatales es una relación simbiótica. En el caso de la Administración central, la AECI se apoya en las ONGD para ejecutar parte de su política de cooperación, en parte por la flexibilidad, rapidez y accesibilidad de éstas a lugares donde las instituciones, más rígidas, no alcanzan a cubrir, en una suerte de subcontratación de

los programas de cooperación y, en parte, como una vía de ampliación de la participación de la sociedad civil y dar cabida a las ONGD, como sus representantes, en la política de cooperación.

Sin embargo, es la cooperación descentralizada la que más se apoya, sin duda, en las ONGD para ejecutar su política de cooperación internacional al desarrollo³⁶. Diversos observadores han alegado que la causa de este importante apoyo reside en el hecho de que las comunidades autónomas, y más aún las entidades locales, no poseen la suficiente capacidad para ser ejecutoras de las intervenciones en desarrollo. No obstante, el hecho de que las entidades descentralizadas, especialmente las comunidades autónomas, no tengan una verdadera implantación en los países en desarrollo no responde a una ausencia de capacidad de movilización de recursos humanos y tecnologías adecuadas para ejecutar las intervenciones. No hay que olvidar, a este respecto, el gran número de competencias, así como su importancia, que recae actualmente en las comunidades autónomas en España, y el grado de eficiencia y eficacia con que, en numerosas ocasiones, son capaces de gestionarlas. Por ello, no parece que la principal razón de la canalización de una parte importante de los fondos a través de ONGD se encuentre en la incapacidad de ejecución de las comunidades autónomas.

Tampoco parece del todo probable, como en repetidas ocasiones se ha explicado, que esta estrecha relación entre las comunidades autónomas y ONGD sea un intento, por parte de las primeras, de promover la participación de la sociedad civil a través de las segundas, en respuesta así también a las crecientes demandas de diversos colectivos sociales, tratando de involucrar a la ciudadanía en las actividades de cooperación internacional al desarrollo.

36 En este sentido se observa una diferencia relevante en la tendencia a concentrar el colectivo de ONGD financiadas por parte de la Administración central, en concreto de la AECI, y la tendencia a diversificar y ampliar en la medida de lo posible el abanico de organizaciones subvencionadas por parte de las administraciones descentralizadas.

La razón principal de este acercamiento responde, en numerosas ocasiones, a un interés por parte de las entidades descentralizadas de contar con el apoyo de las ONGD, fundamentalmente por una cuestión relacionada con la capacidad de movilización de las ONGD: la acción exterior de las entidades descentralizadas cobra mayor visibilidad a través de la participación de las organizaciones. La cuestión de la visibilidad, como se verá más adelante, es clave para entender cómo se producen gran parte de la a toma de decisiones en el ámbito del desarrollo. En definitiva, las comunidades autónomas encuentran a través de la visibilidad que las ONGD confieren a sus acciones de solidaridad, una vía de legitimidad y amplificación. Además, la estrecha relación entre las entidades descentralizadas y las ONGD, hasta el punto de ser la principal vía de financiación de un gran número de organizaciones, resta a éstas últimas cierta capacidad de crítica hacia, y movilización contra, las administraciones públicas.

Por tal motivo se puede hablar de relación simbiótica o de doble dependencia, es decir, las ONGD dependen de la financiación pública, pero a la vez son una herramienta eficaz para la distribución de la ayuda. Sin embargo, sería erróneo pensar en una relación de equilibrio; a pesar de la doble dependencia, esta no se produce con la misma intensidad en las dos direcciones, sino que se produce una simbiosis asimétrica en la que la financiación es, sin duda, el factor desequilibrante.

La influencia de las entidades financiadoras sobre el trabajo concreto de las ONGD es un proceso sutil, que no necesariamente adopta la forma concreta de injerencia. Las ONGD, necesitadas de la financiación pública, conocen, por norma general, los

planteamientos, puntos de vista y concepciones del desarrollo de las diferentes entidades financiadoras, los que, en numerosas ocasiones, son tenidos en cuenta en los diseños de las intervenciones y plasmados –tras una negociación con la visión estratégica de la propia ONGD– en los documentos presentados a las convocatorias.

En este sentido, una de las visiones que observa un mayor grado de dependencia es la de Gómez Gil, quien afirma que “el modelo español avanza hacia la dependencia económica de las ONGD respecto de los presupuestos públicos, en cualquiera de sus administraciones e instituciones”³⁷. En esta línea, Abad Castelos afirma que “la financiación pública puede provocar (en las ONGD) un acercamiento a las posiciones y a las iniciativas sostenidas por los poderes públicos... la práctica tiende a confirmarlo”³⁸. No obstante, no es esta la única corriente de opinión en cuanto a la cuestión de la influencia de los donantes públicos motivada por la dependencia financiera. Una visión que contempla a las ONGD como actores con un mayor grado de independencia la encontramos en Andrés López y Molina de la Torre, quienes afirman que los tres rasgos básicos definitorios de las ONGD consisten en “la ausencia de lucro en su actividad, la independencia de sus decisiones respecto a los intereses de los gobiernos (aunque puedan recibir su ayuda) y la financiación de proyectos o acciones de desarrollo”³⁹. Posteriormente estos autores matizan su opinión y afirman que los fondos públicos, en ocasiones predeterminados geográfica y sectorialmente, pueden llegar a socavar, en parte, la autonomía de las ONGD, pero también observan en los fondos públicos una fuente de estabilidad, que a la postre, proporciona independencia⁴⁰.

37 Gómez Gil, *Las ONGD en España. De la apariencia a la realidad*, p. 62, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.

38 Abad Castelos, M., *¿Una alternativa frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, p. 185, CIDEAL, Madrid, 2004.

39 Andrés López, G. y Molina de la Torre, I., *Introducción a la solidaridad internacional. La cooperación para el desarrollo*, p. 85.

40 *Ídem.*, pp. 108-109.

En resumen, existe cierto consenso en afirmar que la dependencia financiera genera pérdida de autonomía en las ONGD, así como desacuerdo en valorar el grado de dicha pérdida. La clave, en este sentido, reside en cómo cada una de las ONGD afronta esta negociación entre su visión del desarrollo —plasmada en la mayoría de los casos en los planes estratégicos de las organizaciones— y las prioridades de las entidades financiadoras. No se puede hablar, por lo tanto, de un grado de pérdida de autonomía generalizable a todas las organizaciones, sino que existen diferentes estrategias de financiación, cada una de ellas con resultados distintos sobre la propia autonomía de la organización.

En primer lugar, una estrategia directamente relacionada con los mercados de solidaridad, compuestos por un elevado número de actores en España, como resultado de la cooperación descentralizada: la diversificación de fuentes financiación. Esta estrategia aparece como una vía para evitar la dependencia; diversificación no sólo en cuanto al ámbito privado y público, sino dentro de las propias fuentes privadas y públicas, de tal manera que las estrategias y los planes de trabajo de las ONGD están apoyados por un amplio abanico de financiadores. Asimismo, la diversificación de fuentes de financiación supone una reducción de la dependencia financiera ya que el peso del presupuesto de una organización que descansa sobre una institución disminuye y, por lo tanto, la retirada de un apoyo es mucho más asumible por parte de las ONGD.

En segundo lugar, derivada de la estrategia anterior, las organizaciones españolas han ganado capacidad negociadora —negociación de la visión estratégica de la ONGD con los intereses de la entidad donante— con respecto a las entidades financiadoras, lo que proporciona autonomía. Otra cosa es cómo las organizaciones utilicen su capacidad negociadora. En

este sentido se plantean dos variantes de esta estrategia, dos tipos ideales: el primero de ellos, que tiende hacia la búsqueda de autonomía, lo representan las organizaciones que en la negociación entre visión estratégica y financiación, priman la visión; es decir, aquellas organizaciones que no modifican sus planteamientos para orientarlos hacia los de los financiadores. Para ello tratan de buscar el apoyo de las entidades financiadoras con las que existe una mayor afinidad y coincidencia de criterios, o se trabaja en la incidencia, para que los donantes recojan los criterios y las concepciones de desarrollo que éstas organizaciones promueven. El tipo ideal opuesto es el que en la negociación entre visión estratégica y financiación valora la entrada de ingresos aunque estos no estén orientados hacia, o incluso entren en contradicción con, sus principios estratégicos. En este caso, la consecución de financiación se produce en detrimento de la autonomía de la organización. No obstante, entre estos dos tipos ideales se produce una amplia gama de comportamientos que son los que finalmente determinan el grado de independencia y autonomía, respecto a las entidades públicas, con el que actúan las ONGD españolas.

El debate de la dependencia de las ONGD no se circunscribe únicamente al ámbito de la financiación pública. La financiación privada introduce otros riesgos, como el de la instrumentalización por parte de donantes y financiadores privados y el del excesivo acercamiento a los medios de comunicación por parte de las ONGD⁴¹. Conviene aclarar en este punto que el uso empleado aquí del concepto ingresos privados hace referencia, fundamentalmente, a dos vías de financiación: la primera consiste en la financiación de proyectos y donación de fondos por parte de actores del ámbito privado, generalmente las empresas. La segunda se refiere, en la mayoría de los casos, a las

41 Abad Castelos M., *Op. cit.*, p. 188.

aportaciones a través de cuotas de los socios y a las colaboraciones económicas puntuales de personas individuales⁴².

La procedencia privada de un volumen importante del presupuesto de una ONGD no es necesariamente una fuente de independencia; de hecho, un informe del grupo de trabajo de la Coordinadora estatal de ONGD encargado de las relaciones entre las ONGD y las empresas –cuyas conclusiones han sido integradas en el Código de Conducta de las ONGD españolas– pone el acento en el riesgo de utilización y de pérdida de independencia de las ONGD en su relación con las empresas, y afirma que “las relaciones de colaboración con la empresa deben respetar los valores de independencia, transparencia y eficacia, entre otros, que deben caracterizar el trabajo de las ONGD”⁴³.

Uno de los principales problemas observados en la relación entre ONGD y empresas tiene que ver, como se indicó más arriba, con el peligro de la instrumentalización. En este sentido se plantea la necesidad de establecer criterios muy claros de diferenciación entre la asunción de la responsabilidad social de las empresas y el “marketing con causa”, a través del cual determinadas empresas y ONGD establecen una relación instrumental en la que la marca solidaria de una organización se asocia con un determinado producto o marca comercial, consiguiendo así la empresa dotarse de una imagen o certificado solidario y la organización de una vía de financiación.

El resultado primero de este uso instrumental de la solidaridad y la justicia consisten en una perversión del lenguaje –de los propios conceptos de solidaridad y justicia– y una deformación de la realidad, así como una legitimación, por parte de las empresas, cuyos principios no siempre son coherentes con el discurso de la responsabilidad social. Otro efecto indirecto, resultado de esta relación es la pérdida de la capacidad de crítica con respecto a las prácticas empresariales, de las organizaciones que desarrollan estas relaciones instrumentales con las empresas. En este sentido son importantes las recomendaciones –y el cumplimiento– de las conclusiones del Documento del Grupo de Trabajo relaciones ONGD-empresas de la CONGDE, plasmadas en el Código de Conducta de las ONGD españolas⁴⁴.

Por otro lado, el excesivo acercamiento de algunas ONGD a los medios de comunicación supone una amplificación importante de la imagen de las organizaciones, pero puede significar a la vez una fuente más de dependencia. A pesar de la complejidad de la cuestión, y de no ser el objeto de estudio de esta investigación, conviene, aunque sea brevemente, comentar el delicado binomio ONGD-medios de comunicación.

En España es difícil imaginar el auge experimentado por el colectivo de las ONGD sin tener en cuenta el tratamiento de ellas ofrecido por los medios. Esta interacción ha contribuido, sin duda, a potenciar la visibilidad de las organizaciones, especialmente de aquellas han puesto mayor celo en cultivar esta

-
- 42 En este estudio se ha abordado el análisis de las fuentes de financiación en función del origen público o privado de las mismas. Otros autores utilizan diferentes criterios, como el origen externo o interno de los fondos, planteando la dicotomía entre financiamiento externo (público o privado) y autofinanciamiento (ingresos propios), ver Montes del Castillo A. y Martínez Martínez J M., “El debate social de la solidaridad. Dilemas y perspectivas de las ONG’s de desarrollo en España”, en Montes del Castillo A., Debates en Cooperación al desarrollo, Universidad de Murcia, 2002.
- 43 CONGDE, Documento de conclusiones del Grupo de Trabajo relaciones ONGD-Empresas, de la Coordinadora de ONGD para el desarrollo, www.congde.org.
- 44 Ver Código de conducta de las ONGD de desarrollo, CONGDE, www.congde.org

relación. Este hecho ha provocado el aumento del conocimiento por parte de la sociedad civil de algunas ONGD y, por lo tanto, ha supuesto una vía importante de financiación. Estos ingresos tienen sus propias restricciones –que afectan fundamentalmente a las organizaciones que trabajan en el ámbito de la ayuda humanitaria–, por ejemplo a través del conocido, en círculos académicos, como “efecto CNN”, según el cual son los medios de comunicación, en función de hacia dónde dirigen su atención, los que deciden y orientan el destino del trabajo de aquellas ONGD cuya financiación está directamente relacionada con la aparición en los medios. Además, los medios reducen los conflictos políticos y sociales a la categoría de crisis a través de una simplificación del mensaje, no tienden a diversificar la cobertura de las crisis sino a la focalización, e incluso a la concentración en los momentos iniciales, cuando la crisis se desata, desapareciendo posteriormente aunque los efectos provocados por la crisis siguen presentes y lo que es más importante, a menudo obvian las causas profundas de los conflictos. Por todo ello, aquellas organizaciones que, de alguna manera, son cautivas de su relación con los medios sufren una pérdida de independencia y de autonomía importante en su capacidad de decidir la orientación geográfica de la ayuda, así como en el enfoque sectorial y temporal –se ven obligadas a trabajar en un periodo excesivamente corto de tiempo– de su intervención, debido a la entrada intermitente e impulsiva de la financiación⁴⁵.

Dependencia institucional

En este apartado se ha hablado de la dependencia como una de las restricciones que impone la cadena de

la ayuda a través del sistema de financiación –la interacción entre los mercados de solidaridad y los esquemas de financiación–. Por este motivo se ha puesto el énfasis en la dependencia financiera y la pérdida de autonomía que esta puede suponer. No obstante, no es esta la única fuente de pérdida de independencia que afecta a las ONGD, junto a ella se sitúa la dependencia institucional que padecen algunas organizaciones españolas. La dependencia institucional se deriva del concepto de propiedad de las organizaciones: ¿qué hay detrás de las ONGD españolas?, ¿sobre qué grupos e instituciones se asientan? A partir de la tipología de las organizaciones sobre la base de la “propiedad” de éstas elaborada por Saxby⁴⁶, podemos identificar los principales partícipes de las ONGD españolas, aunque estos vínculos no son siempre formales.

Los principales partícipes de las ONGD españolas son la Iglesia –a través de distintas congregaciones religiosas–, los partidos políticos, los sindicatos, las empresas y la ciudadanía. Normalmente, las ONGD no se asientan en un único grupo, los modelos son, en su mayoría, mixtos pero, eso sí, con un grupo partícipe dominante sobre el resto, y con una relación de equilibrio diferente entre partícipes y base social. El respaldo prestado por estos grupos no se reduce simplemente a la ayuda financiera –aunque normalmente la incluye– sino que suelen estar presentes en la propia creación de la organización y abarcan el apoyo institucional, el soporte de, al menos, parte de la estructura de la organización (oficinas, personal...), labores de asesoría, de información, la introducción en las redes tejidas por el grupo.

45 Para más información sobre las relaciones entre las ONGD y los medios de comunicación véase el *Informe Mundial sobre Desastres 2005*, capítulo VI, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Véase también Sanpedro, V., Jerez Novara, A. y López Rey, J., “ONG, medios de comunicación y visibilidad pública. La ciudadanía ante la *mediatización* de los mensajes sociales”, en Revilla Blanco, M. (ed), *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002 y Benet, J., Nos Aldas, E (eds), *La publicidad en el Tercer Sector. Tendencias y perspectivas de la comunicación solidaria*, Icaria, Barcelona, 2003.

46 Saxby, J., “¿A quién pertenecen las organizaciones de cooperación no gubernamentales?”, en Sogge (ed), *Op. cit.*, pp. 75-77.

Sin embargo, la importancia de esta cuestión no radica en la existencia de vínculos institucionales de las organizaciones, los cuales no tienen por qué afectar necesariamente a su autonomía, sino en el grado de interferencia que dichos vínculos ejerzan en la persecución de los objetivos declarados de lucha contra la pobreza, promoción del desarrollo y erradicación de las desigualdades entre el Sur y el Norte. En este sentido, es difícil saber hasta qué punto las vinculaciones institucionales y los partícipes de las ONGD españolas afectan a su autonomía e interponen sus intereses por encima de los objetivos de las organizaciones. De hecho, la bibliografía en España sobre esta cuestión es todavía limitada; el debate se ha centrado más en la dependencia financiera y sus consecuencias.

Atomización

Las cadenas de la ayuda en España presentan rasgos específicos debido a la particularidad del sistema de financiación. Éste se caracteriza por un aumento significativo de fondos⁴⁷, así como de fuentes financiadoras públicas y privadas. El principal rasgo distintivo del sistema de financiación español consiste en la potente irrupción de las entidades subestatales –autónomas, provinciales y locales– como nuevos actores donantes.

El estado atomizado de la cooperación no gubernamental no se puede entender exclusivamente como una consecuencia del sistema de financiación –la competencia y las relaciones entre los actores de la cadena de la ayuda también lo fomentan en numerosas ocasiones–, pero sí reside en él, y en concreto en el auge y ausencia de coordinación de la cooperación descentralizada, una de las principales causas de la atomización.

La cooperación descentralizada representa una parte importante de la Ayuda Oficial al Desarrollo del Estado

español –supuso un 18% de la AOD entre 2002 y 2003, este rasgo tan sólo es compartido por otros dos países de la OCDE, Alemania y Bélgica, para quienes supuso en el mismo periodo un 11% y un 5% respectivamente de su AOD⁴⁸– y es canalizada, en su mayoría a través de las ONGD.

En este contexto de crecimiento y peso específico de la administración territorial en las cadenas de la ayuda en España, nos encontramos ante una oportunidad y un riesgo al mismo tiempo:

Un riesgo más que posible reside en el hecho de que las distintas entidades financiadoras, que carecen de elementos de coordinación, y están orientadas en su mayoría por una lógica “*proyectista*” y sin una planificación estratégica, promuevan un tipo de cooperación no gubernamental desarticulada y con un impacto considerablemente desacorde con respecto al volumen total de los recursos movilizados.

Esta cuestión es relevante, ya que la atomización supone un gran obstáculo para la planificación estratégica, que es un requisito importante para lograr el aumento de la eficacia de la ayuda, por tanto de su impacto para reducir la pobreza y la desigualdad. En este sentido, como se apuntó al inicio del estudio, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, elaborada por un significativo número de actores del sistema de cooperación internacional al desarrollo, tanto del lado de los donantes como de los receptores, supone un importante marco de referencia para la consecución de una ayuda al desarrollo con mayor grado de coherencia, coordinación, articulación y complementariedad. Esta declaración se asienta sobre la base de cinco criterios fundamentales para la planificación estratégica: armonización de los donantes, con el objetivo de evitar la duplicación de esfuerzos hacia una racionalización de los recursos, con la consiguiente simplificación y unificación de

47 CONGDE, *Op. cit.*, p. 10.

48 OCDE, *Aid extended by local and estate governments*, Pre-print of the DAC Journal 2005, Volume 6, N° 4, p. 13.

procedimientos; alineación de los esfuerzos de los donantes con las prioridades, las demandas, los planes y las estrategias de desarrollo de los países receptores; apropiación de los procesos de planificación por parte de los receptores a través de planes y estrategias de desarrollo marcadas por ellos mismos; gestión orientada a resultados, guiados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adaptados a la coyuntura y posibilidad de cumplimiento de cada país; mutua responsabilidad, de manera que se comparta de manera efectiva la responsabilidad de los resultados del desarrollo.

Por otro lado, nos encontramos ante una oportunidad porque en la descentralización de la cooperación española podría residir la apertura de un espacio de participación a aspectos tan lejanos hasta ahora, para el grueso de la sociedad española, como los relacionados con la solidaridad internacional, a través de la interacción entre los ciudadanos y las administraciones autonómicas y locales, pasando éstas a ser sujetos activos de las relaciones de cooperación Norte-Sur.

La pregunta pertinente quizá sería en cuál de estas situaciones se encuentra la cooperación española, y hacia dónde tiende. Como es habitual ante una cuestión tan compleja, las respuestas no son simples. Según el estudio de la OCDE anteriormente citado, la cooperación descentralizada española es, cuantitativamente, la más importante de los países de la OCDE, tan sólo por detrás de la alemana, a la que casi dobla en términos relativos. Cualitativamente, dicho estudio también sitúa a la cooperación descentralizada del Estado español a la cabeza con respecto a los países de la OCDE, debido al proceso de elaboración, por parte de algunos de los actores descentralizados,

fundamentalmente las comunidades autónomas, de leyes de cooperación, planes estratégicos e incluso agencias de cooperación, así como de mecanismos de planificación y coordinación. Este fenómeno de dotación de criterios y mecanismos de planificación y articulación por parte de los actores de la cooperación descentralizada no se ha producido en el resto de países de la OCDE.

Otras voces dentro de nuestras fronteras matizan la visión ofrecida por el estudio de la OCDE. Una reflexión interesante en este sentido es la que aporta González Parada⁴⁹, según el cual actualmente coexisten dos modelos; por un lado el modelo en el que las entidades descentralizadas se limitan a aportar financiación y su decisión estratégica más importante se reduce a elegir a los intermediarios adecuados y, por otro lado, el modelo en el que las entidades descentralizadas son un agente más de la cooperación, que participa a lo largo de todo el proceso de gestión de la ayuda, aunque no ejecute directamente las intervenciones. En esta dirección apunta también el análisis desarrollado sobre la cooperación descentralizada incluido en el estudio elaborado por Intermón Oxfam sobre la realidad de la ayuda al desarrollo en España en 2005 y 2006, según el cual se han dado pasos y avances positivos, pero también existen estancamientos y debilidades⁵⁰:

“Los intereses políticos se hacen presentes en diversas ocasiones en clave de política interna (recurriendo a la cooperación descentralizada como una vía de respaldar una presencia autonómica en el exterior, limitada por otras vías); y las ONGD se perciben en ocasiones como meras ejecutoras del presupuesto, prácticamente entidades a las que se subcontrata, y no tanto como agentes a tener en cuenta a la hora de diseñar la política de cooperación” (La Realidad de la Ayuda 2005 – 2006, p. 72)

49 González Parada, “Enfoques de la ayuda al desarrollo”, p. 72, en Nieto Pereira (Cord.), *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2001.

50 Castañeda, J., “La cooperación descentralizada, 10 años después”, en *La realidad de la Ayuda 2005 – 2006*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2005. En esta misma línea, un interesante análisis sobre la acción exterior de las comunidades autónomas Españolas, en el que se incluyen algunas reflexiones sobre la vinculación de sus políticas de cooperación con la defensa de sus intereses en el exterior lo encontramos en Freres, C., y Sanz, A., (eds), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana*, Aieti, Madrid, 2002.

Entre los avances realizados por la cooperación descentralizada, en coincidencia con el estudio de la OCDE, se encuentran la creación de mecanismos de planificación y coordinación, como leyes de cooperación, planes estratégicos de cooperación, consejos de cooperación en determinadas CC.AA, y estos últimos también en algunos ayuntamientos, así como la creación de los fondos de cooperación, cuyo objetivo consiste en aglutinar los recursos de las entidades locales para dotarlos de una mayor coherencia. En el apartado de las debilidades del sistema de cooperación descentralizada, el estudio destaca que las partidas de gasto no siempre son suficientes para justificar un espacio institucional y político tan importante como el generado por una ley de cooperación. El aporte económico no se corresponde, en muchas ocasiones, con el esfuerzo institucional, de manera que se invierte el orden lógico de construcción de una verdadera política de cooperación, a lo que se suma la debilidad de los esfuerzos de articulación y concentración que se materializa en la escasa implantación de los fondos de cooperación. Así pues, los intereses políticos, la búsqueda de la visibilidad y la proyección de la imagen de algunas entidades descentralizadas provocan la existencia de iniciativas “sin planificación, sin objetivos y sin recursos humanos cualificados”⁵¹.

Asimismo, la tendencia hacia la creación de mecanismos de coordinación interna –como las comisiones interterritoriales e interdepartamentales y los consejos de cooperación– carecen actualmente de las herramientas y del peso necesario para realizar una coordinación efectiva de las políticas de cooperación de las distintas entidades regionales, de tal manera que algunos autores apuntan a la descoordinación como la principal debilidad de la cooperación descentralizada española, con el consiguiente solapamiento de las

acciones que provoca y la limitación de impacto que ello supone⁵². Por ello, el actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 se propone impulsar los mecanismos existentes de coordinación –Consejo de Cooperación al desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo– y generar otros nuevos –Subcomisión autonómica y Subcomisión local para el tratamiento de las relaciones entre la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, por un lado, y con las Entidades Locales, por otro–⁵³. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos de planificación y coordinación materializados a través de la elaboración de los Documentos Estrategia País (DEP) por parte de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, a través de las embajadas y OTC establecidas en los países definidos como prioritarios por el actual Plan Director de la Cooperación Española, en consenso con el resto de actores de la cooperación española. El objetivo de los DEP consiste en tratar de determinar la estrategia del conjunto de actores de la cooperación española al desarrollo en los países prioritarios, así como de fomentar la apropiación de las políticas de desarrollo por parte de los países receptores y conseguir el alineamiento con la estrategia de desarrollo local. Sin embargo, aunque saludamos de manera positiva esta iniciativa, aún es pronto para ofrecer una valoración acerca de su posible impacto sobre el conjunto de la cooperación no gubernamental española.

La atomización, además, no sólo se observa en el elevado número de fuentes de financiación, en la debilidad de los mecanismos de coordinación, planificación... sino que se observa también en la multiplicación de las convocatorias y en los esquemas dominantes de financiación.

51 Ruiz, S., “Unha análise crítica de cooperación descentralizada”, p. 120, en *Tempo Exterior*, nº 11 (segunda época), julio-diciembre 2005.

52 *Ídem*.

53 *Plan Director de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp 144 – 151.

En este sentido, existe una diferencia relevante entre los distintos niveles de la administración, en cuanto a la tendencia a concentrar o fragmentar los programas de cooperación. Esto se observa en el número de convocatorias y, especialmente, en su duración. La principal unidad de financiación promovida por las entidades de la cooperación es el proyecto de desarrollo, caracterizado por una duración aproximada de entre seis meses y dos años, que en la mayoría de los casos corresponde a 12 meses.

Además de por la lógica de la fragmentación existente entre los financiadores, que como se verá más adelante se asienta en la búsqueda de la visibilidad, el hecho de trabajar con esquemas temporales tan reducidos se explica por las dificultades y limitaciones legales por parte de las administraciones públicas para comprometer fondos a cargo de los presupuestos de ejercicios futuros⁵⁴. Aquí encontramos, sin duda, un claro ejemplo de cómo a través de la cadena de la ayuda una restricción del donante afecta al proceso de desarrollo en el Sur, a través de la imposición de una lógica temporal que impide impulsar los procesos de aprendizaje en las organizaciones locales y las intervenciones a largo plazo que la promoción del desarrollo requiere y que fomenta, por tanto, la atomización.

La AECI, aunque también desarrolla la financiación proyecto a proyecto, se encuentra inmersa en una tendencia de extensión de las acciones promovidas. Así pues, junto a los proyectos promueve los programas –caracterizados por apoyos más importantes económicamente y con una duración mayor, entre dos y cuatro años habitualmente– y, a partir de la entrada en vigor del actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, los convenios, también de carácter plurianual, con un límite de cuatro años,

aunque en este caso con una posibilidad de prórroga de dos años más.

Sin duda, el fenómeno de la cooperación descentralizada no agota la explicación de la desarticulación y atomización existente en el conjunto de la cooperación no gubernamental española, pero supone una parte importante de la misma. La cooperación descentralizada representó en el año 2004 casi un 20% de la AOD española, y más de un tercio de la AOD no reembolsable⁵⁵. Además, según datos de la CONGDE, significa el 55,01% de los fondos públicos y el 30,55% del total de los fondos que gestionan las ONGD españolas pertenecientes a la coordinadora⁵⁶.

Competencia

La competencia es la tercera de las dinámicas perversas que genera el sistema de financiación dominante en la cadena de la ayuda. Se encuentra estrechamente relacionada con las dos anteriores: está claramente influenciada, a la vez que ejerce influencia sobre las relaciones de dependencia y la atomización.

En las dos últimas décadas se ha dado un proceso de crecimiento y proliferación importante de ONGD en España, proceso que había tenido lugar en Europa anteriormente. Varias son las razones lo que explican, así como su retardo con respecto a los países de más tradición en cooperación de Europa: el origen de este fenómeno se encuentra en la apertura democrática tras la dictadura franquista y en el ingreso, a finales de los setenta, de España en el grupo de los países donantes. En los años ochenta se produce, en primer lugar, el establecimiento de las bases para una incipiente política de cooperación al desarrollo y el inicio de líneas específicas de subvenciones públicas a ONGD. Éstas, cada vez van ejerciendo un papel más

54 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, artículos 47 y 48.

55 Castañeda, J., op. cit. p. 73.

56 CONGDE, Op. cit., p.9, datos facilitados por la ONGD miembros de la coordinadora.

importante en la política de cooperación al desarrollo a través del espacio conquistado, así como del cedido por parte de las administraciones estatales y subestatales. En segundo lugar, comienza a existir un creciente interés por parte de algunos sectores de la sociedad española en aspectos relacionados con la justicia Norte-Sur. En tercer lugar hay que añadir la potente emergencia del movimiento de una sociedad civil transnacional caracterizada por grupos altermundistas y ONG –cuyo objetivo es modificar el orden internacional y equilibrar las actuales relaciones de desigualdad Norte-Sur existentes– de la que España no está siendo una excepción. Todos estos factores configuran un contexto favorable para la creación de organizaciones dedicadas a trabajar para reducir la brecha existente entre el Norte y el Sur, con tantas perspectivas, formas de entender la naturaleza de las desigualdades, de los puntos de partida y los puntos de llegada como, probablemente, organizaciones creadas⁵⁷. Durante la década de los noventa, y en lo que va de la actual, este contexto se hace más favorable aún, debido, fundamentalmente al crecimiento y a la descentralización de las partidas destinadas a la financiación de proyectos de desarrollo –para las organizaciones dedicadas a la cooperación internacional al desarrollo– y a la opinión favorable generalizada y la legitimidad social que acompaña al colectivo de las ONGD⁵⁸. Nos

encontramos pues, ante un proceso paralelo de crecimiento de los mercados de solidaridad y de las ONGD en el Estado español.

Este crecimiento y fragmentación de los mercados de la solidaridad, con convocatorias de financiación tan diferentes en forma y cuantía –en el que podemos encontrar financiaciones de varios millones de euros junto a otras de pocos miles⁵⁹– ha promovido un clima competitivo entre un número también creciente de ONGD. Las organizaciones comienzan una carrera hacia la obtención de fondos con el objetivo de ampliar su presencia y de aumentar el número y el volumen de sus actuaciones. Para ello desarrollan diferentes estrategias de acceso a los esquemas de financiación.

Descentralización e internacionalización

Para poder acceder al mayor número posible de entidades financiadoras públicas es preciso tener una presencia generalizada en el territorio español, ya que un requisito para acceder a los fondos de la cooperación descentralizada es contar con una sede operativa, cuando menos, en la comunidad autónoma en la que se produzca la convocatoria. En este hecho reside una parte muy importante de la explicación del fenómeno de descentralización de las organizaciones españolas, ya que con este proceso –idealmente orientado hacia la generación de redes, la articulación con las instituciones descentralizadas y la generación

57 Sobre las causas del origen de las ONGD en España, naturaleza, tipología, perfiles y visiones de desarrollo existe una incipiente bibliografía, cuyas principales referencias son: Ortega Carpio, M. L. *Op. cit.*; Guedán, M., *Pensar, crear, hacer una política de cooperación española*, Trama editorial, Madrid, 2004; Nieto Pereira (coord.), *Op. cit.*; Gómez Gil, C., *Op. cit.* y *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria, Barcelona, 2004; Gómez Galan, M., y Sanahuja J. A., *Op. cit.* Abad Castelos, M., *Op. cit.* Baiges, S., Dusster, D., Mira, E. y Viladomat, R., *Las ONGD de Desarrollo en España*, Flor del Viento, Barcelona, 1996; Martínez Sánchez, J. L., *La Imagen de las ONGD de desarrollo (para ir dimensionado el Tercer Sector)*, Iepala, Madrid, 1998.

58 En el año 1991 las ONGD que hoy pertenecen a la CONGDE obtuvieron una financiación pública de 24.505.092, en 1995 el total fue de 110.001.536, en 1999 fue de 258.926.201 (Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD – 2004)

59 Según datos de la Federación Española de Municipios y Provincias, en 1998 la media del monto de los proyectos que los ayuntamientos financiaron a las ONGD españolas fue de 21.035 euros, y en 2002 ascendió a 30.051 euros, citado en Gómez Gil, *Op. cit.*, p. 36.

de nuevos espacios de participación social en el ámbito local— en ciertas ocasiones lo que se pretende es ampliar la cobertura de las convocatorias por parte de las ONGD. Sin embargo, también supone un aumento de costes estructurales de las organizaciones y hace necesarios nuevos ingresos para cubrir dichos costes. Además, cuando este proceso de descentralización de las organizaciones está provocado por una lógica de acceso a los mercados de la solidaridad, originada por el aumento de la competitividad, genera una excesiva dispersión en las organizaciones⁶⁰, ya que la presencia institucional en una determinada región no significa necesariamente una representatividad social.

El fenómeno de la descentralización de las ONGD españolas, se presenta de una manera prácticamente generalizada, independientemente de cual sea el motivo que lo origina: la búsqueda de ampliación de la cobertura territorial motivada por la interacción de la organización con otros agentes locales, un proceso de establecimiento de redes en el ámbito local que pasan a estar integradas en la organización, la descentralización de la toma de decisiones políticas e institucionales, el intento de incremento de la cobertura territorial como estrategia para conseguir mayor accesibilidad a las convocatorias de subvención. La verdadera razón responde, seguramente, a una combinación de las anteriores motivaciones, por lo tanto, la competencia es un factor explicativo importante del proceso de descentralización de las ONGD españolas⁶¹.

Actualmente, de las organizaciones registradas en las CONGDE, tan sólo el 12% están centralizadas en una única sede. La media de sedes y delegaciones en territorio español, entendiéndose por estas una personalidad jurídica y una oficina en activo, en el ámbito provincial es de 11,6 sedes por ONGD.

Paralelamente al proceso de descentralización, algunas ONGD españolas están desarrollando procesos de transnacionalización, que dan lugar a un tipo de organizaciones cada vez más comunes en España: las ONGD transnacionales. Afirmar que los procesos de expansión exterior desarrollados por estas organizaciones son una respuesta a los mercados de la solidaridad forzada por las relaciones de competencia, sería una simplificación de la realidad. Del mismo modo, negar que la transnacionalización de algunas de estas ONGD responde, en parte, a una estrategia de financiación fomentada por el contexto competitivo de la cooperación no gubernamental española, sería distorsionar la realidad. La expansión exterior de las ONGD españolas no responde a un único modelo, sino que se desarrolla de muy diferentes maneras. Por transnacionalización de las organizaciones se entiende un proceso alternativo al tradicional de presencia en los países del Sur a través de contrapartes locales, un proceso de expansión a través de la existencia de sedes o delegaciones de la ONGD en los países en los que trabaja. Esta presencia se materializa, en ocasiones, en una estructura mínima —una personalidad jurídica y una persona responsable en el país— y, en ocasiones, en una implantación importante en cuanto a oficinas y personal.

Como afirma Rodríguez-Carmona, “la idea común que subyace en todas estas estrategias de internacionalización es la consecución de importantes economías de escala, a través de la transferencia interna de información, investigación, capacidad organizativa y recursos humanos y financieros”⁶². Más allá de las cuestiones de eficiencia, la tendencia hacia la transnacionalización de las ONGD españolas responde a distintos motivos y da lugar a distintos modelos de expansión.

60 Castañeda, J., *op. cit.* p. 73.

61 Guedán, M., *Pensar, crear, hacer una política de cooperación española*, Trama editorial, Madrid, 2004, p. 207.

62 Rodríguez – Carmona, *Op. cit.*, p. 174.

En ocasiones, el proceso de transnacionalización es el resultado de la implantación en España de ONG internacionales sin una estructura o base social previa en el país. En el proceso de expansión de estas “ONGD franquicia” está presente como motivación principal el crecimiento a través del acceso a nuevos mercados de solidaridad –los del nuevo país de implantación– y nuevas fuentes de financiación.

Otras veces, este proceso de integración en una red internacional se produce de manera inversa: es una ONGD previamente existente en España la que decide pasar a formar parte de una organización transnacional con la que coincide en la forma de entender el trabajo para la promoción del desarrollo. En estos casos, la motivación suele ser distinta y, aunque también pueda suponer un acceso a nuevos mercados de solidaridad y una reducción de costes, a menudo está orientada por una búsqueda de amplificación del impacto de sus acciones a través de la integración e interacción con la población, las organizaciones y las instituciones locales.

Por último, algunos de los procesos de transnacionalización consisten en la apertura de sedes institucionales y operativas de la propia organización en los países en los que anteriormente trabajaba de manera conjunta con una contraparte local. El objetivo, en gran parte de estos procesos de asentamiento y crecimiento consiste en la búsqueda del ejercicio del control de la totalidad de las intervenciones promovidas por la organización, desde la identificación hasta la ejecución de las acciones, bajo el argumento de la calidad, la eficiencia y la confianza.

En definitiva, los objetivos existentes tras estas estrategias pueden variar en función de cada organización, pero el fortalecimiento de la misma, el aumento de la capacidad de influencia, la solvencia económica a través de la reducción de costes y de riesgos y el acceso a nuevos mercados de ayuda son elementos a tener en cuenta en algunos procesos de

internacionalización, fundamentalmente en aquellos casos en los que esta estrategia es una clara respuesta a la situación competitiva generada por los sistemas de financiación propios de la cadena de la ayuda.

Especialización

Otra de las tendencias que se observan entre algunas ONGD es la búsqueda de un espacio de especialización que diferencie el ámbito de trabajo del de otras ONGD⁶³, desde el punto de vista sectorial, geográfico o de ambos. Esto no quiere decir, en absoluto, que todas las especializaciones de las ONGD respondan a una cuestión oportunista, sino que una respuesta frecuente, ante la competitividad imperante en el mercado de la ayuda, consiste en la especialización en determinados sectores o colectivos. Una de las consecuencias directas de esta especialización es que la organización suele ganar en calidad en el ámbito de su especialización. Pero existen otras consecuencias negativas derivadas de la especialización cuando esta responde a estrategias de mercado y no a una concepción determinada del desarrollo o las necesidades de los donantes.

En definitiva, el sistema público de financiación ha promovido la proliferación y el crecimiento de ONGD, pero también ha fomentado la competencia, alimentada a su vez por la atomización y la dependencia. No obstante, hay que destacar que el sistema público de financiación, y la respuesta de las ONGD ante éste, tiene un importante peso en el actual panorama de competitividad reinante entre las organizaciones españolas, pero no todo. En el ámbito de la generación de ingresos privados quizá es más evidente el clima competitivo y los efectos negativos que éste genera.

Publicidad

El aumento de la competencia puede llegar a provocar en las ONGD la necesidad de destacar por encima del resto, algo que no se consigue necesariamente a través de propuestas de mayor

63 *Ídem.* pp. 171 – 172.

calidad, sino con la presencia en las plataformas publicitarias. Éstas absorben recursos importantes en detrimento de las acciones de incidencia política. Habitualmente, las acciones propagandísticas consisten en la introducción de cuñas publicitarias en los medios de comunicación. Suelen ser mensajes sencillos de hondo calado que tienden a desvincular las situaciones de empobrecimiento y desigualdad de sus verdaderas causas, con el objetivo de simplificar el mensaje para hacerlo más comprensible e impactante. Como resultado de tales campañas se desplaza el punto de atención hacia soluciones monetarias, de corto plazo, alejadas de la dimensión estructural que las genera. Los mensajes publicitarios, en muchas ocasiones, reflejan y refuerzan las relaciones de competencia y deforman la realidad.

Por esta razón, entre otras, en 1998 las ONGD agrupadas en la CONGDE consideran necesario elaborar un Código de Conducta en el que, entre otras cuestiones, se aborda de manera prioritaria la cuestión de la publicidad. En el apartado 5, “Pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes”, el Código de Conducta señala que la comunicación debe servir a las ONGD para “promover la toma de conciencia sobre los problemas de desarrollo y sus posibles soluciones... y aumentar la voluntad de participación ciudadana en los procesos de cooperación para el desarrollo, fomentando el debate público necesario para impulsar políticas correctas de cooperación, intensificando la solidaridad entre el Norte y el Sur y luchando para cambiar las estructuras vigentes. Para ello las ONGD deben respetar en su trabajo de comunicación las siguientes pautas: propiciar el conocimiento objetivo de las realidades de los países del Sur... situar como protagonistas de la comunicación a las personas, las situaciones y los pueblos del Sur y no a las ONGD y a sus miembros...”⁶⁴. No obstante, muchos de los mensajes

que aparecen a diario en los medios de comunicación no cumplen los citados criterios. En primer lugar, no todas las ONGD españolas pertenecen a la CONGDE, por lo tanto no todas han decidido someterse a ellos, con el añadido de que varias de estas organizaciones tienen una presencia muy activa en los medios y en las plataformas publicitarias. En segundo lugar, el hecho de pertenecer a la coordinadora no es sinónimo de garantía de cumplimiento del Código de Conducta, al menos en lo referente al uso de la publicidad, ya sea por una cuestión deliberada o porque los límites que abarca dicho código están sometidos a los criterios de la subjetividad.

El discurso publicitario, en ocasiones, entra en contradicción con el discurso institucional de las organizaciones, alimentando la lógica competitiva. Un observador atento a las apariciones de las ONGD en los medios podrá concluir que los mensajes publicitarios se caracterizan por la visibilidad de la organización y la oferta, como única alternativa de acción para el ciudadano, del establecimiento de un vínculo con la ONGD. El mensaje atomizado y simplificado de la publicidad entra en contradicción no sólo con el mensaje institucional, sino que camina en la dirección opuesta de las campañas de sensibilización, educación para el desarrollo e incidencia política que muchas de estas ONGD llevan a cabo.

Recapitulando, podemos llegar a la conclusión de que el sistema de financiación actúa promoviendo la competencia. Son los mercados de solidaridad, tanto públicos como privados, los que instauran este clima de competencia, y los esquemas de financiación, es decir, la respuesta de las ONGD que entran en esta lógica, los que la afianzan.

El sistema de financiación es uno de los elementos más determinantes en la configuración de la cadena de la ayuda, no obstante, no es el único, existen otros

64 *Código de Conducta de la CONGDE*, el documento completo se puede encontrar en www.congde.org/codigo.htm

factores importantes: el sistema de rendición de cuentas y factores relacionados con las relaciones establecidas entre los actores de la cadena.

1.3.2 El sistema de rendición de cuentas

La rendición de cuentas consiste en la respuesta a las obligaciones y compromisos adquiridos con el resto de actores. Formalmente, el sistema de rendición de cuentas se caracteriza por el principio de la rendición múltiple, que la contempla en dirección ascendente, hacia los eslabones superiores de la cadena; en dirección horizontal, hacia el resto de actores del mismo eslabón; y hacia abajo, hacia los actores que conforman los eslabones inferiores.

Mecanismos de rendición

En el cuadro 1 (pp. 22) se mostraron los diferentes mecanismos de rendición de cuentas existentes para las ONGD, los actores intermediarios en la cadena de la ayuda. Estos mecanismos poseen un mayor grado de formalidad –por lo tanto de capacidad de escrutinio y contraste de las acciones ejecutadas, transparencia de la gestión...– cuando se dirigen a eslabones más altos en la cadena de la ayuda. Por el contrario, a medida que descendemos en la cadena encontramos mecanismos informales de rendición de cuentas, basados en elementos de confianza que dificultan la comprobación de la información.

En la práctica, la rendición de cuentas se produce de manera mayoritaria en dirección ascendente, lo que pone de manifiesto la estrecha vinculación entre el sistema de financiación y el de rendición de cuentas. Este hecho

explica, en gran medida, el carácter fiscalizador que actualmente acusa la práctica totalidad del sistema de rendición de cuentas. En realidad, bajo este concepto existe un sistema de auditorías contables basado fundamentalmente en el control y justificación de facturas, que excluye a la evaluación y los estudios de impacto como prácticas habituales del sistema de rendición de cuentas. En el campo de la ayuda humanitaria sí existe una iniciativa, de carácter internacional, de evaluación y rendición de cuentas, que busca la generación de aprendizaje y la promoción de esfuerzos de coordinación de las organizaciones humanitarias: El Proyecto Esfera, que “pretende ser una herramienta para que los organismos humanitarios mejoren la efectividad y la calidad de la asistencia que prestan”⁶⁵. Sin embargo, en el ámbito de la cooperación al desarrollo no existe, hasta el momento, una iniciativa de similares características⁶⁶.

Sistemas de sanción

Un elemento fundamental en el sistema de rendición de cuentas es el sistema de sanciones, es decir, los mecanismos con los que cuentan los diferentes actores para penalizar al resto cuando consideran que no han cumplido con los compromisos adquiridos. Este sistema de sanciones pone de relieve los desequilibrios existentes entre los actores de la cadena de la ayuda, y cómo estos desequilibrios están vinculados, a su vez, con el sistema de financiación⁶⁷. Las ONGD son más vulnerables ante los mecanismos de sanción propios de las entidades donantes –la retirada paulatina o drástica de la financiación– por lo tanto, los principales flujos de información formal generados por las organizaciones se dirigen hacia ellas.

65 Se puede consultar el documento de este proyecto en su página Web: www.sphereproject.org

66 En España, la *Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG*, elaborada por la Fundación Lealtad, es la única experiencia de evaluación del conjunto de las ONGD existente. Esta iniciativa consiste en una calificación de las ONGD sobre la base de nueve principios, construida con el objetivo de ofrecer una orientación a los particulares y las empresas a la hora de depositar su confianza, su tiempo y su dinero en las ONGD; la guía se puede consultar en www.fundacionlealtad.org. Sin duda, la ausencia de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas en el colectivo de ONGD, conlleva que este tipo de iniciativas externas, se constituyan en la principal herramienta de evaluación.

67 Saxby, J., *Op. cit.*, pp. 82-90.

Los mecanismos de sanción a disposición de las ONG del Sur, con respecto a las del Norte, se desmarcan del sistema de financiación y se sitúan en el centro de las relaciones de partenariado. La manera más efectiva que una ONG del Sur tiene a su alcance para sancionar a una ONGD es a través de la retirada de su apoyo, de la disociación. No obstante, este mecanismo existe más en la teoría que en la realidad, ya que en el caso de ruptura de esta relación hay que plantearse qué es lo que pierde cada una de las organizaciones y valorar cuál de ellas pierde más. La ONGD del Norte pierde a un aliado, pero este es fácilmente sustituible por otro sin que el proceso ponga en peligro la supervivencia de la organización. Por el contrario, para las ONG del Sur el mecanismo de sanción más viable puede volverse en su contra: la organización pierde a un aliado, pero la repercusión puede ser mayor, ya que esto, en cierta medida supone un estigma que dificulta la alianza con otras ONGD españolas en el futuro, y supone una restricción en el acceso a una fuente importante de financiación. Este hecho, como afirma Saxby, pone en tela de juicio el concepto de socio, tan habitualmente utilizado en las relaciones entre las ONGD españolas en particular, y del Norte en general, y las ONGD del Sur.

En la medida que los mecanismos de sanción se alejan de la lógica de la financiación pierden fuerza como elemento sancionador. Esto es claramente visible en los mecanismos con los que cuentan los beneficiarios: participación pasiva en el proyecto –e incluso boicoteo del mismo– manifestaciones y protestas en la calle y denuncia en los medios locales de comunicación. La pregunta anterior es totalmente pertinente también en este punto: ¿quién tiene más que perder?, más aún, ¿quién tiene mayor capacidad de elección, las ONGD españolas de lugares y poblaciones con las que trabajar o los beneficiarios de ONGD a las que elegir? Además, como en el caso anterior, la puesta en práctica de estos mecanismos de

sanción puede ejercer de efecto disuasorio para otras organizaciones que trabajan con la misma población beneficiaria o para actuaciones futuras.

En definitiva, los sistemas de rendición de cuentas y los mecanismos de sanción, determinados por la lógica del sistema de financiación tienden – como el propio sistema de financiación– a imponer restricciones en dirección descendente.

1.3.3 Otros elementos

Existen otros elementos que se sitúan fuera del ámbito del sistema de financiación y de la rendición de cuentas, pero que tiene importancia en la configuración de las relaciones entre los actores y que determinan la posición de las ONGD dentro de la cadena:

Capacidad de gestión y conocimientos organizativos

La capacidad de gestión constituye una fuente de poder relevante dentro de la cadena de la ayuda. Ésta es entendida como la posesión de conocimientos organizativos adecuados para llevar a cabo, de manera eficiente, las diferentes fases que componen el ciclo de gestión de una intervención de desarrollo: identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. Las ONGD del Norte, en palabras de Rodríguez-Carmona (2002:135) poseen una fuente de legitimidad importante basada en sus “conocimientos organizativos para planificar, formular y efectuar el seguimiento de proyectos de desarrollo”.

Estos conocimientos organizativos y de gestión –que constituyen una fuente de poder– refuerzan el propio papel de intermediarios de las ONGD españolas en la cadena de la ayuda, lo que a su vez promueve el afianzamiento de la capacidad de gestión de éstas. Esta capacidad desarrollada por las ONGD ha sido impulsada por el propio sistema de financiación español, en primer lugar porque, salvo contadas excepciones, no contempla la financiación directa a ONG del Sur para la ejecución de proyectos de desarrollo, sino que lo hace a través de las ONGD

españolas; en segundo lugar por la ausencia de criterios homogéneos en los requisitos de las convocatorias y por la creciente formalización de éstas –con el aumento de la demanda de justificaciones, estudios de viabilidad, sostenibilidad... que esto supone–, lo que ha provocado en las ONGD un esfuerzo importante hacia el aprendizaje organizativo, la formación y la capacidad de gestión.

Vínculos no formales y redes de contactos

Existen otra serie de elementos en el seno de las ONGD, poco visibles y difícilmente cuantificables, pero relevantes para entender el comportamiento de este colectivo y su papel dentro de la cadena de la ayuda: los vínculos no formales y las redes de contactos. Este concepto hace referencia a las redes informales tejidas por los miembros de las ONGD, más que por la propia organización, que acercan a las organizaciones a los miembros de las instituciones públicas, más que a las propias instituciones, al ámbito político, y a los miembros de las organizaciones del Sur. Son redes sustentadas por el bagaje social, la trayectoria laboral y las experiencias vividas, tanto en España como en los países del Sur, de los miembros de las organizaciones, alimentadas día a día en los ámbitos académicos, en los foros especializados, en los espacios de interacción entre el ámbito político y la sociedad civil, en los pasillos de las instituciones, así como en los países del Sur.

La generación de estas redes y su consolidación es un proceso lento y largo, que se explica, además de por el bagaje de los miembros de las organizaciones, por la movilidad laboral existente en el ámbito de las organizaciones españolas. Esta movilidad se produce en varias direcciones: entre las propias ONGD, entre las organizaciones españolas y las de los países del Sur –en ambas direcciones–, entre las organizaciones y el

mundo académico, entre las ONGD y el ámbito político o técnico en el marco de las instituciones. Como consecuencia, el límite entre las organizaciones españolas y otros ámbitos de actuación relacionados con la cadena de la ayuda pierde rigidez y sirve de articulación informal al marco fundamentalmente formal de la cadena de la ayuda. Los vínculos y redes no formales, que difieren entre las ONGD en cuanto a intensidad, dirección –algunas organizaciones los poseen fundamentalmente con respecto a los países del Sur y otras más en relación con el ámbito institucional en España– acompañan desde la invisibilidad al complejo proceso de configuración y negociación de fuerzas entre los actores de la cadena de la ayuda.

Legitimidad

Otra fuente de poder relevante, que actúa en la configuración de las relaciones de la cadena de la ayuda es la legitimidad. Las ONGD españolas son conscientes, en general, de la relevancia que la percepción de la legitimidad por parte de la sociedad civil, tiene para su salud como organización y como colectivo. Por ello han desarrollado mecanismos de autorregulación, por ejemplo el Código de Conducta, para evitar los comportamientos contrarios a sus principios y generar mecanismos de sanción, ante aquellos hechos que puedan poner en peligro la legitimidad del colectivo. El colectivo de ONGD españolas, sin duda, ha logrado un éxito relevante en este sentido y es valorado muy positivamente por amplios sectores de la sociedad española, por encima de otras instituciones o grupos fuertemente arraigados en la vida pública y más aún si se compara con otros países en los que el colectivo de ONGD no goza del mismo reconocimiento social que lo hace en España⁶⁸.

La cuestión de la legitimidad de las ONGD españolas ha sido abordada por diferentes autores de manera

68 Fundación BBVA, *Estudio Internacional sobre Capital Social*, p. 17, abril 2006, www.fbbva.es. Sobre el reconocimiento social y la legitimidad de las ONGD en el caso concreto del Reino Unido véase Lister, S., *The Future of International NGOs. New Challenges In A Changing World Order*, pp. 3-4, BOND, abril, 2004, www.bond.org.uk/futures.

recurrente y con resultados distintos. Algunos observadores afirman que es un aspecto importante para entender la composición y el funcionamiento de la cadena de la ayuda. La Administración central y la territorial buscan, a través de la relación con las ONGD dotarse de legitimidad⁶⁹. Esta visión concibe a las ONGD como actores con la cualidad de otorgar, ante la opinión pública, legitimidad a otros actores; en este sentido, la interacción existente entre el Estado y las ONGD es descrita como un intercambio de legitimidad por financiación⁷⁰. Sin embargo, la cuestión es algo más compleja, de hecho en España no existe consenso al analizar el hecho de la legitimidad de las ONGD.

La legitimidad de las organizaciones, o la ausencia de ésta, proviene de diferentes fuentes. Una de ellas, la más presente en la bibliografía y a la que más importancia y atención se le ha concedido habitualmente es la que emana de la base social de las organizaciones, la legitimidad social. No hay que olvidar que las ONGD se conciben como “un puente entre el ciudadano, aunque sea de modo organizado y colectivo, y el Estado”⁷¹. La legitimidad social no sólo hace referencia a la existencia de una base social, sino a la conexión con dicha base social: la representatividad.

Otra fuente de legitimidad de las ONGD reside en la adopción de un compromiso con los valores de solidaridad internacional y justicia Norte-Sur, y en el hecho de que la población objetivo de las ONGD es la compuesta por los sectores más desfavorecidos. En este sentido, a menudo se ha destacado que las ONGD suponen una ventaja sobre las agencias oficiales, ya

que su menor escala de funcionamiento les otorga la flexibilidad suficiente para orientarse hacia estos colectivos no siempre fácilmente accesibles. Esta fuente de legitimidad reside, por lo tanto, en el grado de adecuación de su trabajo a las demandas de la población receptora de sus intervenciones, facilitada por su cercanía. Esta fuente de legitimidad entra en conflicto con una alta dependencia de las entidades públicas. Sobre las restricciones derivadas del sistema de financiación, ya se ha hablado anteriormente de cómo algunas organizaciones se ven limitadas por relaciones de dependencia con respecto a las entidades financiadoras. La excesiva atención a estos actores situados en la parte más alta de la cadena de la ayuda –atención a sus demandas y a sus prioridades sectoriales y geográficas– conlleva una necesaria desatención a los actores que se sitúan por debajo, por el hecho de que las prioridades de donantes y receptores no siempre coinciden. Por lo tanto, se puede afirmar que una alta dependencia económica es un factor que aleja, en cierta medida, a las ONGD de la pretendida legitimidad procedente de la adecuación del trabajo de las organizaciones a las demandas de los receptores.

Una tercera fuente de legitimidad la encuentran las ONGD en los resultados obtenidos a través de su trabajo, en la medida en que contribuyan a lograr aquellos fines para los que nacieron; en el grado que coadyuven a la transformación social, o en la medida que sepan transmitir su papel transformador.

No todas las organizaciones gozan de la misma

69 Esta es, conscientemente, una visión parcial de las relaciones entre el estado y las ONGD. Esta relación incorpora otros factores importantes ya tratados en numerosas ocasiones por varios autores: como la privatización de los servicios sociales, la búsqueda de eficiencia a través de la subcontratación de ONGD, la incorporación de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con la solidaridad internacional..., en este apartado nos interesa la búsqueda de legitimidad del Estado y de los gobiernos autonómicos, provinciales y municipales a través de la relación con las ONGD.

70 Saxby, J., *Ob. Cit.*, p. 85. El autor utiliza este argumento para definir tanto a las relaciones entre las ONGD y sus donantes oficiales como las relaciones entre ONGD del Norte y ONG del Sur.

71 Abad Castelos, M., *Op. cit.*, p.178.

legitimidad entre los distintos públicos. Algunas de las que cuentan con mayor legitimidad en algunos sectores son criticadas en otros por carecer de dicha legitimidad o por construirla a través de medios engañosos. En definitiva, es este un tema complejo en la medida que depende de la subjetividad y de la capacidad de construir un consenso que identifique qué prácticas son más legítimas que otras o dónde está el punto óptimo de equilibrio entre las diferentes fuentes de legitimidad. Lo que parece claro es que éstas poseen diferente valor para cada una de las organizaciones y que, por lo tanto, los procesos de legitimación son diferentes en cada una de ellas. En cualquier caso, la percepción del grado de legitimidad de las ONGD por el resto de actores del sistema juega un papel importante en la determinación del lugar que ocupan y el peso específico que tienen en la cadena de la ayuda.

Implantación en el sur

Sin duda, otro factor importante a la hora de determinar las relaciones de fuerza y de poder dentro de la cadena de la ayuda es el tipo de implantación de las ONGD españolas en los países donde trabajan. Algunos autores han destacado este aspecto como uno de los puntos fuertes que caracterizan a las ONGD. En este sentido Guedán destaca que: “Existe consenso en reconocer que uno de los potenciales más grandes de las ONGD es su acercamiento y relación directa con las poblaciones marginadas”⁷². Las ONGD no sólo orientan su trabajo hacia los más pobres, sino que lo hacen, según esta visión, desde abajo, desde la articulación con los actores que se sitúan en la base de la cadena de la ayuda. En definitiva, el trabajo de las ONGD responde a las demandas y a los intereses de las poblaciones del Sur, debido a su contacto directo con la realidad local y con la base social. Esto supone un hecho diferencial, y una fuente de poder, con respecto a las agencias donantes. Sin embargo, esta visión simplifica la realidad de la articulación de las ONGD

con el Sur y señala una fuente de poder donde no siempre la hay, ya que la forma de entender las relaciones con los beneficiarios y el tipo de implantación en el país receptor varía enormemente en función de cada ONGD. Para explicar esta cuestión es importante tener en cuenta cómo la estructura de la cadena de la ayuda y de cada ONGD suponen una limitación, y cómo las organizaciones conciben su papel dentro de la cadena. Éstas ejercen, en muchas ocasiones, un papel de intermediario, el cual es entendido de forma distinta por cada una de ellas. La forma de entender su papel, así como las limitaciones derivadas de la capacidad y de la estructura de la organización, se manifiesta a través del tipo de implantación que desarrollan en los países del Sur.

Para ilustrar esta cuestión y ver hasta qué punto las ONGD tienen en el contacto con la realidad local del Sur una fuente de poder en la configuración de las relaciones en la cadena de la ayuda, a continuación se esboza una tipología de la implantación, en los países en los que trabajan, de las ONGD españolas. Nos limitaremos aquí a reflejar una clasificación de tres modelos generales.

Trabajo a través de contrapartes

Los motivos por los que algunas ONGD no tienen presencia en los países en los que ejecutan sus acciones suelen responder a dos razones: por un lado se encuentra la cuestión ideológica, por la cual determinadas organizaciones consideran que el envío de personal expatriado y la apertura de una sede, pueden llegar a ser un vehículo de injerencia, distorsión, entorpecimiento e intrusión. En consecuencia, consideran que es más estratégico, para la promoción del desarrollo, invertir la lógica dominante en el panorama de la cooperación internacional al desarrollo de envío sistemático de expatriados, por la de tratar de impulsar los recursos humanos del país receptor en todos los niveles.

72 Guedán, *Op. cit.*, p. 111.

Por otro lado, otra de las causas por la que las muchas ONGD no tienen presencia estable en los países donde trabajan radica en sus propias limitaciones estructurales. En este caso, más habitual que el anterior, las ONGD no tienen presencia en el Sur porque no pueden afrontar el coste que suponen los trabajadores expatriados y el mantenimiento de una sede.

La posición de intermediarias de las ONGD es la que les permite superar la lejanía con el contexto social de los países del Sur. Las contrapartes locales, a través de alianzas, son las que les confieren la articulación y el contacto con la realidad local y la población beneficiaria. Las ONGD del Norte se encuentran, por lo tanto, en una situación de dependencia con respecto a las organizaciones del Sur, que contrarresta, en cierta medida, la dependencia financiera en sentido inverso.

Implantación institucional

El esquema de las organizaciones que tienen una implantación institucional es similar al anterior. Son ONGD que tienen personal constantemente⁷³ expatriado, pero en un número muy reducido –normalmente suele ser uno o dos representantes por país, o incluso por región o continente–. Las funciones de este personal consisten, fundamentalmente, en la representación institucional de la organización, el seguimiento de los proyectos en ejecución, la identificación de nuevos proyectos y contrapartes y, en ocasiones, la participación en labores de ejecución.

Esta implantación supone una profundización en el conocimiento del contexto local, de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la población desfavorecida de los países del sur, con respecto al modelo anterior. Esto, no obstante, no significa una integración total con los beneficiarios, y sigue estando lejos de conferirle a las ONGD el papel de representante de las comunidades del Sur. Este contacto con la realidad local, por el contrario, sí permite profundizar en el conocimiento de organizaciones del sur y facilitar el establecimiento de nuevas relaciones y la articulación con el Sur.

Implantación institucional y operativa

Las organizaciones que tienen una presencia más amplia en los países en los que trabajan se encuentran, en principio, en una posición más favorable, en términos de dependencia, en cuanto a la necesidad de articulación con las ONG del Sur. Este tipo de funcionamiento, aunque con muchas variantes, permite a las ONGD descender a la realidad local para conocer de primera mano las demandas, y convertirse así en una organización de referencia, aceptada, influida y, en cierto modo, determinada por las comunidades y por las organizaciones de base con las que trabaja.

No obstante, este modelo, a través del cual las ONGD logran, en principio, una presencia estable y consolidada en el Sur, es el más minoritario. Si observamos los datos sobre los recursos humanos de las ONGD españolas que aparecen en el gráfico 1, podemos constatar que los modelos de la no presencia y presencia débil son los más habituales⁷⁴.

73 Esto no quiere decir que exista continuidad en el personal de las ONGD, lo que también es una fuente de inestabilidad y de pérdida de referencia para la población local. Uno de los problemas a los que se enfrentan las ONGD es al de la discontinuidad de los trabajadores; discontinuidad que afecta a casi toda la estructura de las ONGD y de manera especial a los trabajadores expatriados.

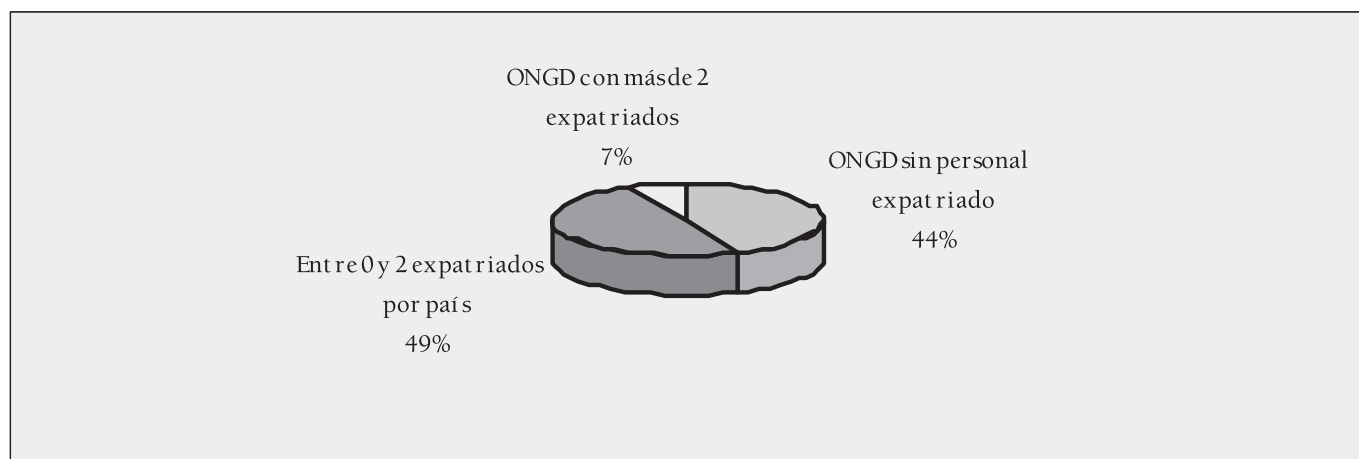
74 Hay que señalar que los datos recogidos en el gráfico 1 pertenecen exclusivamente a las organizaciones registradas en la CONG-DE. Además, estos datos no recogen la presencia de voluntarios ni el personal contratado directamente por las ONGD españolas en el terreno. No obstante, tampoco se puede ignorar la significatividad de estos datos, acerca del grado de presencia de las ONGD españolas en el terreno.

Junto a esta tipología, sin duda, hay que añadir un aspecto importante que explica la articulación de las ONGD con la realidad local de los países del Sur. La presencia física, a través del envío de trabajadores es importante, sin embargo, tan importante como ello es la labor que desempeñen dichos trabajadores –representación institucional o labores operativas de ejecución de los proyectos–. Asimismo, junto al tipo de actividad y la intensidad de la presencia física, es determinante el grado de implicación en la vida pública del país de destino, la interacción con los diferentes agentes sociales, el diálogo con las instituciones, en definitiva, el grado de conocimiento de la realidad local y participación social. Es el mantenimiento de lo que Graves y Hinton denominan “unas relaciones efectivas” –alcanzadas a través de un ejercicio de introspección y análisis de cada agente de desarrollo acerca de la forma que tiene de relacionarse con el resto de agentes, y las

consecuencias que generan dichas relaciones– con el resto de agentes del sistema de cooperación, especialmente con los eslabones que se sitúan por debajo en la cadena de la ayuda, lo que permite evitar las relaciones de poder, o las relaciones funcionales habitualmente presentes en la cadena de la ayuda, y “asegurar una práctica efectiva de la ayuda sostenible a largo plazo”⁷⁵.

Se puede concluir en este punto que, en general, las ONGD españolas no encuentran en el tipo de implantación en los países del Sur una fuente de poder, sino que esta reside en el grado de articulación con la realidad local de dicha presencia. Las ONGD del Norte, en tanto que intermediarias, representan la articulación con la realidad local frente a los donantes, pero la capacidad de dicha articulación, y por lo tanto una fuente de poder, reside, en la mayoría de los casos en las relaciones que establecen con las contrapartes del Sur.

Gráfico 1: Presencia de personal expatriado en los países donde trabajan las ONGD españolas de la CONGDE



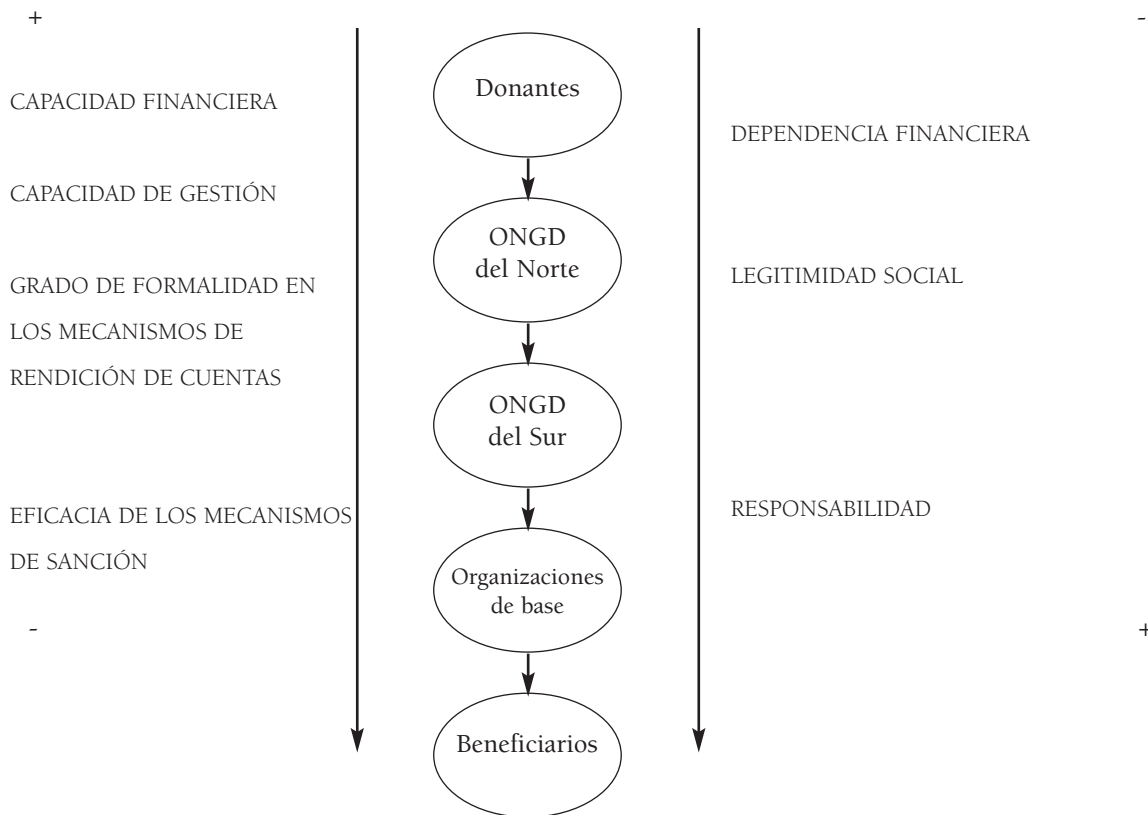
Fuente: elaboración propia a partir de datos del directorio de la CONGDE (www.congde.org)

75 Groves, L. y Hinton, R., “La calidad de las relaciones en el desarrollo internacional: implicaciones institucionales y personales”, pp. 43-44, en *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006.

1.3.4 Relaciones de poder en la cadena de la ayuda

A modo de recapitulación, en la figura 1 se muestran los diferentes actores de la cadena de la ayuda y las dinámicas que la configuran:

Figura 1: relaciones verticales en la cadena de la ayuda



cadena, transmiten, pero a su vez sufren, las restricciones generadas en ambas direcciones: por un lado acusan –y reproducen– la presión de la financiación y la rendición de cuentas, y por otro lado dependen de las organizaciones del Sur para lograr la articulación con la población y la realidad local de los

Los elementos expuestos hasta aquí –sistema de financiación, sistema de rendición de cuentas, capacidad de gestión, vínculos no formales y redes de contactos, legitimidad, presencia en el Sur– configuran el marco de relaciones establecidas en la cadena de la ayuda. Como se observa en la figura 1, estos elementos introducen en la cadena una serie de restricciones tanto en dirección ascendente como descendente. Las ONGD, en tanto que eslabones intermedios de la

países receptores, lo que la sitúa en una posición de doble debilidad.

Actualmente, las organizaciones están muy consolidadas en su papel de intermediarias, debido a la paradoja que produce la cadena de la ayuda, que por un lado las hace dependientes y por otro necesarias, pero una posible apertura del sistema español de financiación a organizaciones del Sur, podría llevar a relativizar el papel de estas organizaciones⁷⁶ en tanto

76 De hecho, algunas instituciones ya están optando por esta modalidad de financiación, como por ejemplo el Instituto de la Mujer.

que intermediarias financieras y hacer necesaria una redefinición de su labor en la que tomara una posición central el trabajo de incidencia política. En este sentido, Giffen afirma que los cambios en los planteamientos de los donantes, tanto multilaterales como bilaterales, desde esquemas tradicionales de apoyo a proyectos –bajo los cuales las ONGD son un canal de transferencia de la ayuda muy significativo– hacia otro tipo de esquemas como los enfoques sectoriales o la mayor planificación estratégica y sectorial, minimiza el papel de las ONGD como intermediarias financieras. El futuro de las ONGD del Norte, para este autor, se sitúa en la focalización de su trabajo en el desarrollo de capacidades de las organizaciones del Sur para la participación en el debate político, como principal campo de acción⁷⁷.

Según estos argumentos, y en consonancia con una evaluación de las relaciones de poder en la cadena de la ayuda desarrollada por Rodríguez-Carmona⁷⁸, las ONGD se encuentran en una situación de debilidad.

Sobre la base de esta evaluación, encontramos en la cima de la cadena a las agencias donantes. Éstas gozan de una situación privilegiada fundamentalmente por su peso financiero, caracterizado por el control de los recursos, por la autonomía financiera y por un elevado volumen de ingresos, y, en menor medida, por su capacidad técnica.

Las ONG del Sur son, junto con las del Norte, uno de los actores con menores cuotas de poder, ya que no acumulan recursos financieros ni destacan por sus conocimientos técnicos. Su poder está localizado en su capacidad de articulación de la cadena, es decir, en el desarrollo del papel de intermediario, en conocimiento del contexto local y su posible relación con la población beneficiaria, así como el conocimiento de las principales claves sociales, y, por último, las estrategias

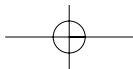
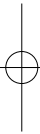
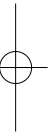
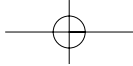
regionales que mantienen y las posibilidades que ello ofrece al resto de actores de la cadena.

Las organizaciones de base son las que tienen una posición de inferioridad y dependencia más amplia en cuanto a las relaciones financieras. Sin embargo tienen en su poder determinadas herramientas que les confieren una posición menos débil de lo que pudiera pensarse en principio. Las organizaciones de base tienen una posición importante en el contexto local, se afirman en una base social sólida y en el contacto directo con los beneficiarios, lo que les otorga, además, la posibilidad de un mecanismo de sanción (como son las distintas formas de presión popular) que aunque no sea comparable a los mecanismos de sanción basados en la retirada de la financiación sí llega a ser, al menos, un elemento de compensación relativa de fuerzas. Esto, sumado a la diversidad de fuentes de financiación existentes, confiere a las organizaciones de base un peso inferior, pero nada despreciable, en comparación con las ONGD españolas y las ONGD del Sur.

Hasta aquí se ha tratado de manera teórica el modelo de la cadena de la ayuda y las implicaciones que tiene en las ONGD españolas y en el trabajo que este colectivo realiza. Lo que se pretenderá a partir de ahora, es mostrar cómo este modelo se materializa en el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú y ver qué influencia tiene en el resultado final de la ayuda.

77 Giffen Janice, “New models of aid: what role for northern NGOs?”, en *NGO Funding and Policy Bulletin*, Vol. 5, Noviembre 2001, INTRAC.

78 Rodríguez-Carmona, Op. cit. p.188.



2. EL MAPA DE LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL ESPAÑOLA EN PERÚ

A continuación centraremos la atención en la cooperación no gubernamental española en Perú. En el presente capítulo se tratará de mostrar el mapa de la cooperación resultante del proceso de materialización de la cadena de la ayuda, a través de un enfoque cuantitativo, desprendido del análisis de la información recogida en la base de datos desarrollada por la Unidad de ONGD y Cooperación Descentralizada de la OTC de Lima.

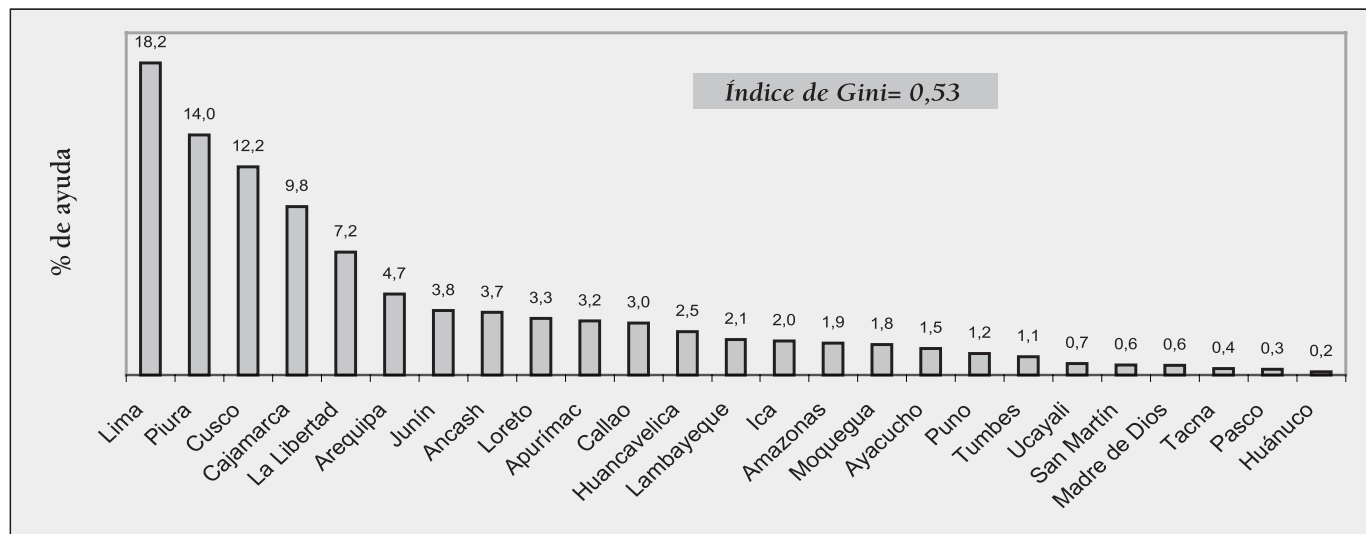
2.1 Orientación regional de la ayuda

En Perú, entre enero de 2002 y diciembre de 2005, las 117 ONGD españolas que iniciaron la ejecución de 667 proyectos de desarrollo por un monto total de 109.087.130 euros, lo hicieron en todos los departamentos¹ con la siguiente distribución:

La ayuda, aunque se situó en todos los departamentos de Perú, lo hizo de una manera desigual. Los 14 departamentos que menor cantidad de recursos recibieron acumularon un 16,8% del total de la ayuda. Por el contrario, en los cinco departamentos más importantes para la cooperación española, se concentró el 61,5% de la financiación. Los recursos de la cooperación no gubernamental española en Perú respondieron, por lo tanto, a una concentración regional elevada³.

Una de las tesis mantenidas a lo largo de todo este estudio, afirma que la orientación del conjunto de la ayuda canalizada a través de la cooperación no gubernamental española, carece de los mecanismos adecuados de coordinación y que, por lo tanto, no

Gráfico 2: Distribución de la ayuda gestionada por la cooperación no gubernamental española en Perú 2002-2005 por departamentos² (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

- 1 El presente análisis incluye a la Provincia Constitucional del Callao como un departamento más.
- 2 Los fondos de los proyectos ejecutados en más de un departamento han sido repartidos de manera proporcional entre el número de departamentos en los que se ejecuta cada proyecto, en coherencia con el criterio estipulado por la OTC de Lima.
- 3 El grado de concentración geográfica de la ayuda se ha calculado a través del Índice de Gini, que en este caso es de 0,53.

existe un criterio claro de asignación compartido por el conjunto de los actores. Además, como se verá más adelante, la pertinencia y la búsqueda de impacto, en numerosas ocasiones, son criterios de asignación que ocupan un lugar secundario, a favor de la búsqueda de la visibilidad.

Para corroborar esta cuestión es pertinente comparar estos datos con una serie de indicadores del país, y tratar de ver cual es el principio rector en la asignación de la ayuda del conjunto de la cooperación española.

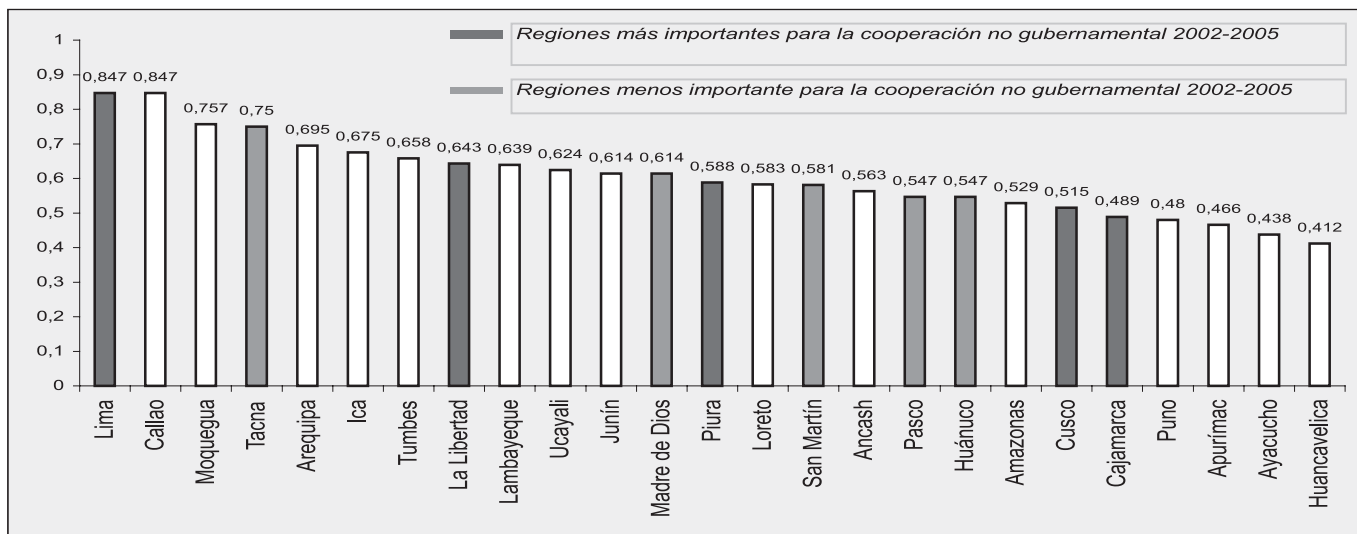
El gráfico 3 muestra el Índice de Desarrollo Humano (IDH) departamental en Perú⁴. El IDH es uno de los indicadores más completos y consensuados en la medición del desarrollo de una región.

Una comparación entre la distribución de la ayuda y el IDH por departamento no permite obtener conclusiones excesivamente sólidas. Sin embargo, sí se

puede afirmar que el IDH no es un principio determinante en la explicación de la asignación geográfica de la ayuda a nivel departamental, de tal manera que el Departamento de Lima, que es junto a la Provincia Constitucional del Callao, el que mayor IDH posee es, a su vez, el que más ayuda recibe. En esta misma línea, La Libertad, el quinto departamento por orden de importancia en cuanto al volumen de recursos asignados, posee el octavo mayor Índice de Desarrollo Humano. Por el contrario, Cuzco y Cajamarca, tercer y cuarto departamento por orden de importancia para el conjunto de las ONGD españolas, se encuentra entre las seis regiones con un IDH menor.

Lo que parece cierto es que no existe una relación clara entre IDH y orientación de la ayuda a nivel departamental. Una de las posibles razones reside en el hecho de que este índice no es sensible al peso poblacional de cada departamento.

Gráfico 3: IDH por departamentos 2002



Fuente: PNUD.

4 Este indicador desarrollado por el PNUD está construido sobre la base de los siguientes indicadores: Esperanza de vida al nacer, Alfabetismo de la población de 15 años o más, Logro educativo, PIB *per capita*, Matriculación de 15 a 19 años, Años de educación de la población mayor de 25 años, Ingreso mensual *per capita* (límite superior e inferior observado); *Informe sobre Desarrollo Humano. Aprovechando las potencialidades*, PNUD-Perú, Lima, 2002.

La estructura poblacional de Perú, sin embargo, por su particularidad, ejerce una gran influencia, en la vida política, económica, social y cultural del país, de manera que cabe suponer que también lo hará en la orientación de la ayuda. Esta estructura (gráfico 4) se caracteriza por una elevada concentración en un departamento, Lima, en el que habita el 28,6% de los 26.749.000 millones de Peruanos residentes en el país. Frente a Lima, el resto de las regiones muestran un cierto equilibrio poblacional, ya que la segunda región con más habitantes del país es Piura, que acoge a un 6,1% de la población total del país. En este contexto, es lógico que el peso poblacional tenga una influencia relevante en la distribución de la ayuda, en detrimento de otro tipo de criterios como el IDH.

Sin duda, como se puede observar en el gráfico, la distribución regional de la ayuda posee una mayor consonancia con el peso poblacional por departamento, de tal manera que 15 de las 25 regiones del país experimentan una relación equilibrada entre población y recepción de ayuda.

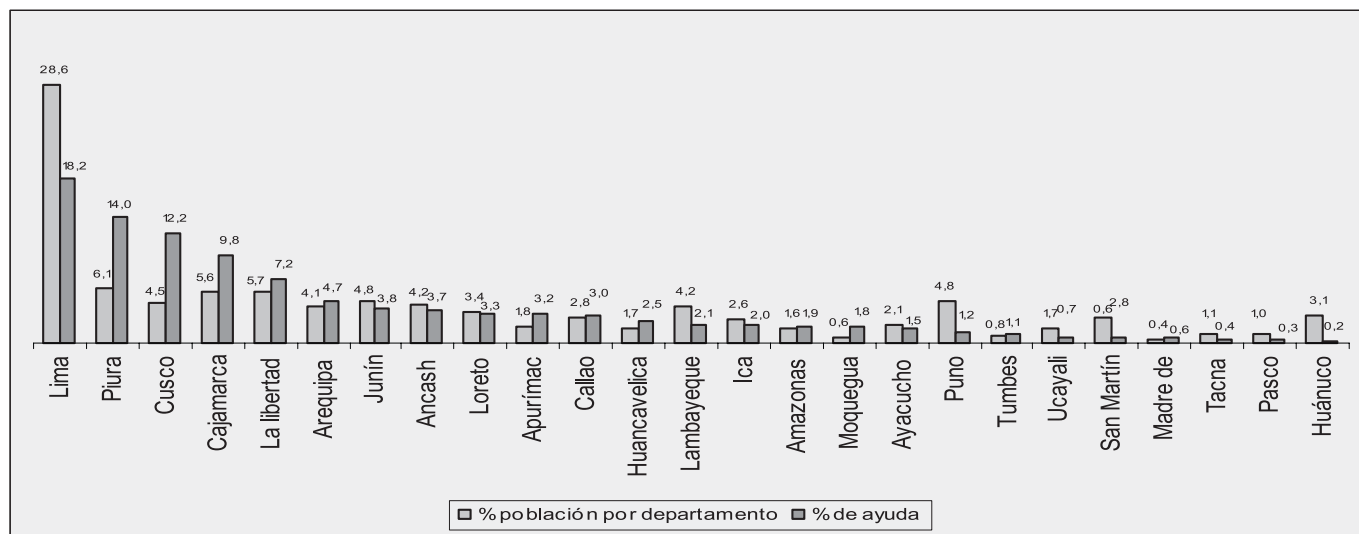
Frente a ellas, en las 10 regiones restantes existen desequilibrios entre el peso poblacional con respecto a

la población total del país y el porcentaje de ayuda recibida. La mitad de estos departamentos –Piura, Cuzco, Cajamarca, La Libertad y Apurímac– recibe un porcentaje de ayuda superior a lo que representa en términos de población; son regiones, además, que se encuentran entre las 10 regiones que mayores recursos reciben por parte de la cooperación no gubernamental española. La otra mitad –Lima, Lambayeque, Puno, San Martín Huanuco–, por el contrario, absorbe un volumen de ayuda inferior a lo que significa en términos porcentuales su peso poblacional.

De toda esta información se desprenden algunas conclusiones relevantes. Por un lado, existe una relación entre el peso poblacional y la ayuda recibida por departamento. Si bien es cierto que esta relación no es proporcional, si parece constituirse hasta el momento en una de las principales explicaciones del comportamiento geográfico de la ayuda.

Por otro lado, a pesar de la relación existente entre población y porcentaje de ayuda por departamento, existen algunos casos concretos que merece la pena resaltar y que, en cierta medida, ponen en entredicho la capacidad del peso poblacional como única fuente de explicación.

Gráfico 4: Comparación distribución de la ayuda no gubernamental española 2002-2005 con población por departamento (%) 2002



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENAHO abr 2003-mar 2004, del INEI y de la OTC de Lima.

El caso más llamativo es el de Lima; este departamento es el que experimenta una mayor asimetría entre porcentaje de población y de ayuda recibida, que es 10 puntos porcentuales superior para el caso de la población. Junto a Lima, la otra región que posee una menor presencia de la cooperación española en comparación con el peso poblacional que representa es Puno, que pese a ser la quinta región más poblada, es la decimoctava en cuanto a ayuda recibida.

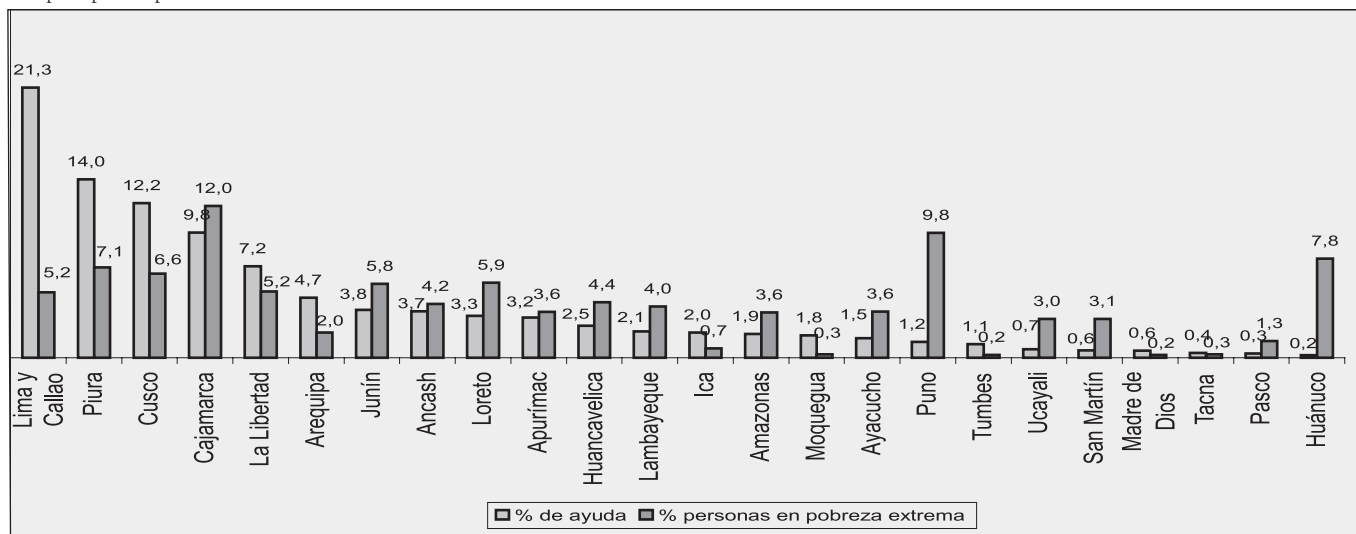
Frente a Lima y Puno, tres regiones reciben un porcentaje de ayuda sensiblemente superior al peso poblacional que representan. Así pues, desde este punto de vista, Piura, Cuzco y Cajamarca se encuentran sobrevaloradas por el conjunto de la cooperación española.

Sin embargo, el peso poblacional no es siempre el criterio óptimo de asignación geográfica de la ayuda, ya

que no es necesariamente sensible a otras realidades más relevantes como los niveles de pobreza, de desigualdad o, como ya se ha visto, de desarrollo. Un indicador más pertinente para conocer si la orientación geográfica se adecua a un criterio más pertinente de asignación, desde el punto de vista de la superación de la pobreza, es el del peso de población en extrema pobreza⁵ por departamento, sobre el total de la población en extrema pobreza del país.

En este caso, parece clara la ausencia de influencia del peso de la población en extrema pobreza sobre la distribución regional de la ayuda, como se puede observar en el gráfico 5. Tanto es así que tan sólo en seis de las 25 regiones del país existe una inversión de recursos equilibrada con el peso de la población en pobreza extrema, regiones mayoritariamente con una bajo porcentaje de participación en la ayuda y un poco peso de población en situación de extrema pobreza.

Gráfico 5: Comparación recepción de ayuda no gubernamental española 2002-2005 con peso poblacional en extrema pobreza sobre el total del país por departamento 2002⁶ (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEI y la OTC de Lima.

5 El concepto de pobreza extrema utilizado aquí es el empleado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI). Este organismo utiliza un método integrado en la medición de la pobreza. Por una lado se centra en la dimensión económica de la pobreza, a través del método de la Línea de Pobreza, y por otro en una dimensión social, relaciona con la satisfacción de las necesidades básicas a través del método de las Necesidades básicas insatisfechas, <http://www.inei.gob.pe/web/Metodologias/Attach/2.doc>.

6 Lima y Callao han sido agrupadas por cuestiones de disponibilidad de la información.

Sin duda, lo que más llama la atención es la gran asimetría registrada en la mayoría de las regiones. Por un lado, se encuentra un grupo de ellas que recibe un porcentaje de ayuda superior al peso de población en extrema pobreza que representa. Entre ellas destaca muy por encima del resto la región formada por Lima y Callao, que es la región prioritaria para la cooperación española, a pesar de ser la novena en cuanto al volumen de población en situación de extrema pobreza que posee. Entre el peso de la población en esta situación y el porcentaje de ayuda recibida en Lima y Callao hay una diferencia de 13 puntos porcentuales, la mayor asimetría registrada, lo que la convierte en la región más sobrealorada, desde este punto de vista. Junto a Lima, destacan también con una gran asimetría Piura y Cuzco, que sobre la base del peso de su población en extrema pobreza, en relación con la población del total de Perú en esta situación, se encuentran sobredimensionadas por la cooperación española.

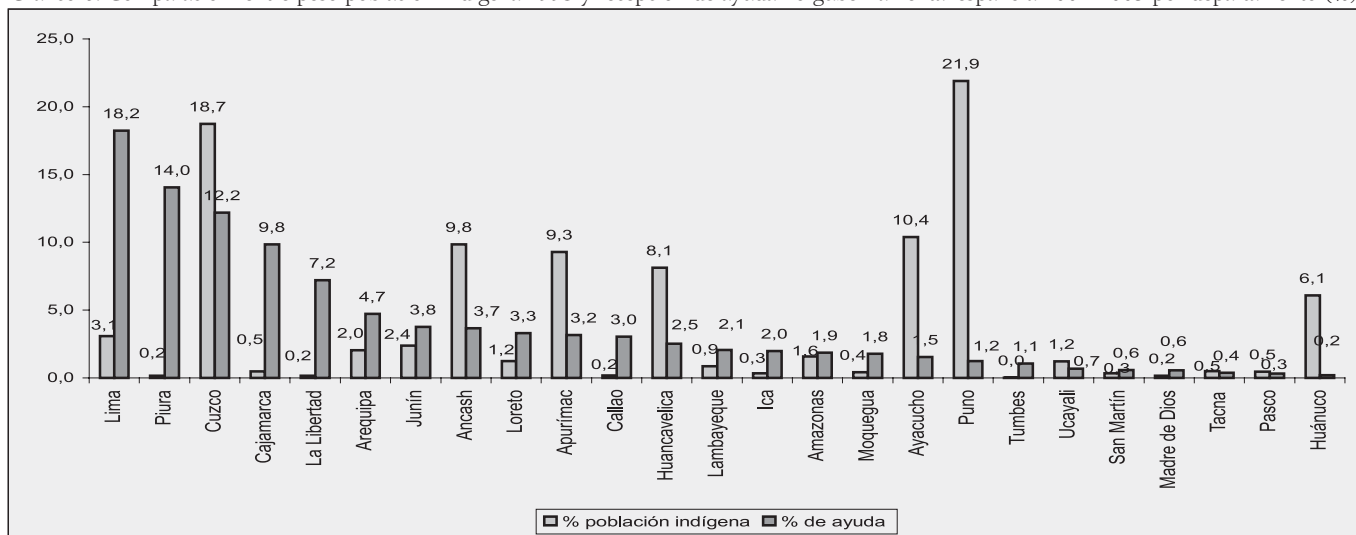
Frente a estas regiones, destaca significativamente la asimetría registrada en Puno y Huánuco, las dos regiones,

por detrás de Cajamarca, con un mayor volumen de población en situación de pobreza extrema. Pese a ello, Puno es la decimoséptima región en orden de importancia para la cooperación no gubernamental española y Huánuco la última. Estas dos regiones se encuentran infravaloradas claramente, desde la óptica del peso de la población en situación de pobreza extrema.

Este análisis coincide, en gran medida, con el desprendido de la comparación de la recepción de ayuda con el peso de la población indígena⁷ por departamento. Esto es, en cierta medida, lógico, porque los conceptos de extrema pobreza y población indígena se encuentran, en muchas ocasiones, ligados. En Perú, según datos del Banco Mundial, del total de los hogares en extrema pobreza el 52% son indígenas⁸. La comparación entre la recepción de ayuda y el peso de la población indígena por departamento es reveladora (gráfico 6).

El criterio de la presencia de esta población no sólo no parece atraer la asignación de la ayuda, sino que la distribución de ésta refleja asimetrías muy importantes con respecto al peso de la población indígena. Tanto es así,

Gráfico 6: Comparación entre peso población indígena 1993 y recepción de ayuda no gubernamental española 2002-2005 por departamento (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEI y la OTC de Lima.

7 No existe información consensuada y actualizada sobre la población indígena actualmente existente en Perú. La información utilizada aquí está obtenida del INEI. Son datos de 1993, que incluyen a la población con una lengua materna no extranjera diferente al castellano.
 8 Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004, resumen ejecutivo, <http://web.worldbank.org>

que de las siete regiones que tienen un volumen importante de población indígena, superior al 4% de media existente, tan sólo Cuzco se encuentra entre las siete regiones prioritarias para la cooperación no gubernamental española. Sin embargo, ni tan siquiera en este caso el porcentaje de ayuda recibido, 12,2%, se acerca al peso de su población indígena sobre el total del país.

Las otras seis regiones con un volumen importante de población indígena, por el contrario, acusan una gran asimetría con respecto al porcentaje de ayuda recibido. Entre ellas, destaca muy por encima del resto Puno, donde habita el 21,9% de la población indígena del país y el volumen de ayuda recibida tan sólo representa el 2% del total. Junto a Puno, cuatro regiones destacan también por su fuerte desequilibrio entre población indígena y ayuda recibida: Ancash, Apurímac, Huancavelica y Huanuco. Todas ellas se encuentran infravaloradas por la cooperación española desde el punto de vista de la asignación de recursos sobre la base del peso de la población indígena. Además, todas ellas, con un desequilibrio de seis puntos porcentuales inferiores de ayuda recibida con respecto a la población indígena.

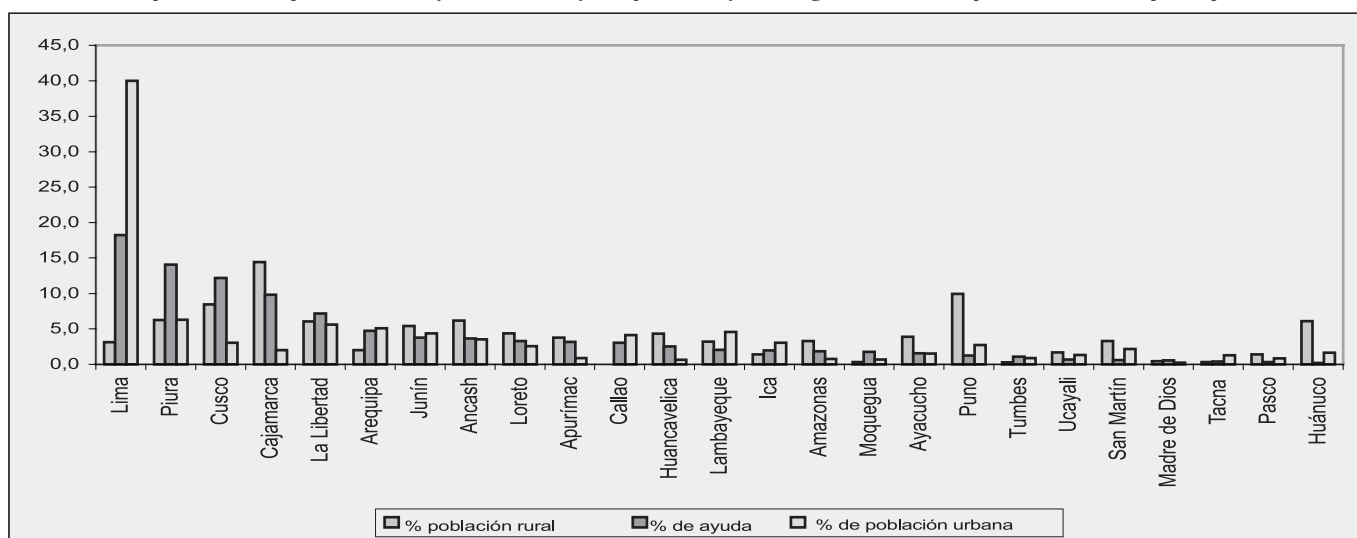
Frente a estas regiones, otras 15 poseen un desequilibrio favorable al porcentaje de ayuda recibido en

comparación con el peso de la población indígena, entre ellas, seis de las siete regiones prioritarias para la cooperación española, de las que destacan Lima y Piura por acusar una profunda asimetría. En el caso limeño, la población indígena residente significa un 3,1% del total de la población indígena del país, frente al 18,2% de total de la ayuda que recibe. Piura, por su parte, es la segunda región en orden de importancia para la cooperación no gubernamental española con un 14% de los recursos. A su vez, la región norteña acoge al 0,2% de la población indígena del país, lo que la sitúa en el 23º lugar por volumen de población indígena.

Por todo ello, se puede afirmar que el peso de la población indígena no es un criterio determinante en la toma de decisiones vinculadas con la asignación geográfica de la ayuda, de los diferentes actores de la cooperación no gubernamental española.

En esta línea de análisis comparativo entre la asignación de la ayuda por departamento y una serie de indicadores relevantes del país, con el objetivo de conocer a qué responde la orientación geográfica de la ayuda, es importante tener en cuenta el peso de la población urbana y rural por región, así como su posible influencia en la orientación geográfica de los recursos (gráfico 7)

Gráfico 7: Comparación entre población rural y urbana 1993 y recepción de ayuda no gubernamental española 2002-2005 por departamento (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEI y la OTC de Lima.

La distribución de la ayuda en función del peso de la población rural y urbana por departamento, no permite obtener grandes conclusiones. En términos generales se puede afirmar que la orientación de la ayuda tiende hacia un mayor reconocimiento de la población urbana frente a la rural, sin embargo esto se debe, en gran medida, al peso específico y la influencia ejercida por Lima. Las cinco regiones prioritarias para la cooperación española, en las que se concentra el 61,4% del total de la ayuda, representan el 38,3% de la población rural del país y el 57% de la urbana, si bien es cierto que solamente Lima posee el 40% de la población urbana del total de Perú. Estos datos se atenúan si ampliamos el análisis a las 10 regiones prioritarias, que absorben el 80,1% de la ayuda y significan el 60,1% de la población rural y el 73,5% de la urbana. Además, este análisis no es sensible a la asignación rural-urbana de la ayuda efectuada dentro de los departamentos.

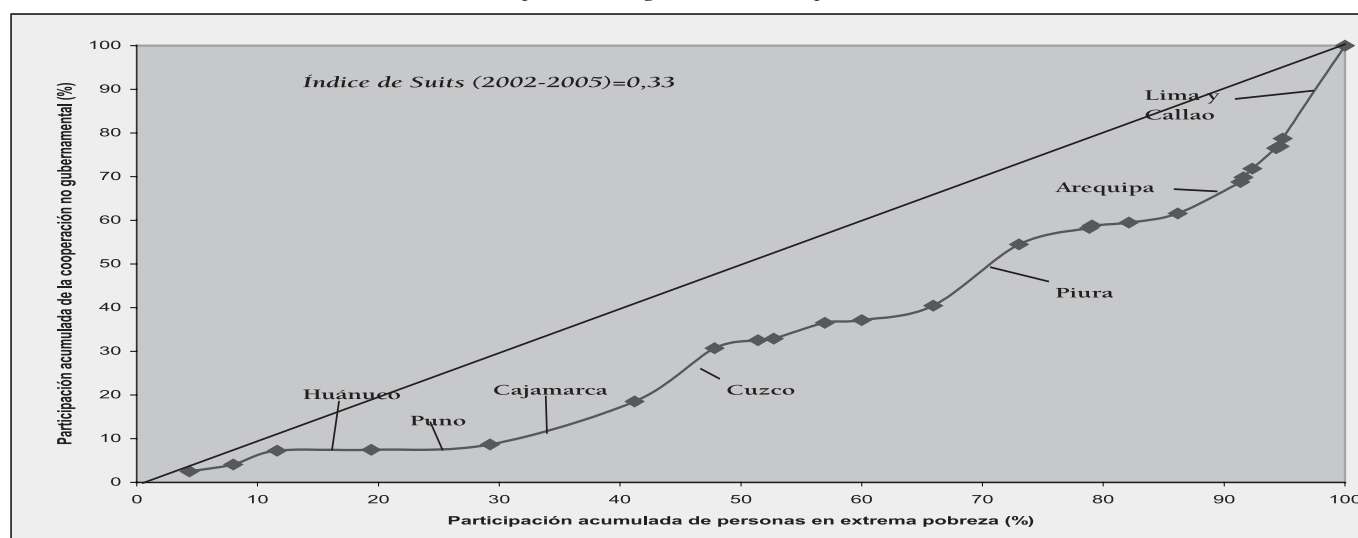
En términos particulares, también sin grandes conclusiones, si se pueden observar algunas asimetrías relevantes acordes con algunos de los datos ya analizados. Puno y Huanuco, principales regiones desfavorecidas en la asignación de la ayuda en

comparación con el peso de su población indígena y dos de las regiones con mayor población rural del país, 16% entre ambas, apenas reciben un 2% del total de la ayuda. Por el contrario, Cajamarca y Cuzco, primera y tercera región en volumen de población rural, un 22,9% entre ambas, reciben el 22% de la ayuda. Frente a estas regiones con gran peso de población rural, la única región que tiene un peso de población urbana muy superior sobre el de población rural es Lima, que recibe el 18,2% del total de la ayuda.

De esta información se puede afirmar que la dicotomía población rural-urbana a nivel departamental, no es uno de los factores explicativos más determinantes en la orientación geográfica de la ayuda, ni uno de los criterios más contemplados, por parte los diferentes actores, a la hora de priorizar geográficamente las intervenciones.

En definitiva, de todos los indicadores relevantes del país analizados como posibles factores explicativos en la orientación geográfica de la ayuda, el único que parece tener una fuerza explicativa relevante lo constituye el volumen de población por departamento. En este sentido, el criterio de la visibilidad en la asignación de la ayuda, frente a criterios de pertinencia

Gráfico 8: Curva de concentración del total de la cooperación no gubernamental española en Perú. 2002-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEI y de la OTC de Lima.

o de obtención de impacto se afianza como un factor relevante.

En consonancia con este argumento, encontramos que la distribución de la ayuda no se adecua a criterios de pertinencia, es decir, no se orienta hacia los departamentos con mayores niveles de pobreza. Este hecho se observa claramente en la curva de concentración que adopta la cooperación no gubernamental española⁹ (gráfico 8)

La curva de concentración representa el grado de adecuación de la distribución de la cooperación no gubernamental española en Perú a los niveles de pobreza de las distintas regiones del país. Lo que se trata de medir es el grado de progresividad –orientación de la ayuda hacia las regiones más pobres– o regresividad –orientación de la ayuda a las regiones menos pobres– de la ayuda. Para ello, en el eje de abscisas está representada la participación, en términos porcentuales, en la pobreza extrema del país, y en el eje de ordenadas se representa el porcentaje de ayuda recibido. La diagonal representa una línea imaginaria de distribución igualitaria en todas las regiones. Una curva situada por encima de la diagonal significa una orientación progresiva de la ayuda, es decir, una ayuda que beneficiaría, en mayor medida, a las regiones más pobres.

En este caso, en el del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú, la curva de concentración se sitúa claramente por debajo de la diagonal, lo que indica una distribución regresiva, es decir, las regiones que suponen un mayor porcentaje de pobreza extrema reciben un porcentaje de ayuda significativamente menor. Asimismo, el índice de Suits,

que mide, también, la regresividad del reparto, y oscila entre -1 (lo que indica regresividad absoluta) y 1 (progresividad absoluta), adopta, en este caso, un valor de 0,33, lo que denota una regresividad considerable por parte de la ayuda gestionada por las ONGD españolas.

En cuanto al análisis individual de las regiones, la curva de concentración confirma los datos obtenidos en la comparación con el resto de indicadores. Huánuco y Puno son las regiones menos valoradas por la cooperación no gubernamental española. Ambos departamentos, pese a tener una importante participación en la acumulación de la pobreza, reciben un tratamiento prácticamente testimonial por parte de la cooperación española.

Por el contrario, Lima y Piura, las dos regiones prioritarias para la cooperación española, con una participación entre ambas del 32,2% en la recepción de ayuda, muy por encima de la proporción de pobreza existente en ellas (10,86%), reciben una atención preferencial en cuanto al volumen de recursos destinados.

De las regiones que reciben un volumen de ayuda importante por parte de la cooperación no gubernamental española, sólo en Cuzco y Arequipa se produce cierta equidistribución entre el porcentaje de recursos invertidos, y el de participación en la pobreza extrema del país.

En definitiva, la ayuda canalizada a través de las ONGD españolas que trabajan en Perú, no se caracteriza por una distribución orientada estrictamente hacia los departamentos con mayores niveles de pobreza. Esto se observa en el carácter regresivo del conjunto de la ayuda y en su adecuación al volumen poblacional de las

9 Para una explicación más extensa sobre la construcción de la curva de concentración y su idoneidad como instrumento para contrastar la distribución geográfica de la ayuda de los donantes con las necesidades de los receptores véase Tezanos S., “¿Es progresiva la distribución geográfica de la ayuda española?”, en *El debate sobre la eficacia de la Cooperación Española al Desarrollo en la actualidad*, Colección Escuela Diplomática nº10, Escuela Diplomática España 2005. Véase también Alonso J. A., Tezanos S., Espinosa J., Pérez I., Arias M., “La Ayuda al Desarrollo en España en 2003–2004”, en *La Realidad de la Ayuda 2004–2005*, Internón Oxfam, Barcelona, 2003.

diferentes regiones. Sin embargo, como se verá más adelante, dentro de la regresividad como tónica general, existen diferencias significativas en el grado de regresividad de la distribución geográfica de la cooperación no gubernamental española en Perú en función del origen de la financiación, fundamentalmente entre la ayuda financiada mayoritariamente por la AECI y la ayuda financiada mayoritariamente por la entidades descentralizadas del Estado español.

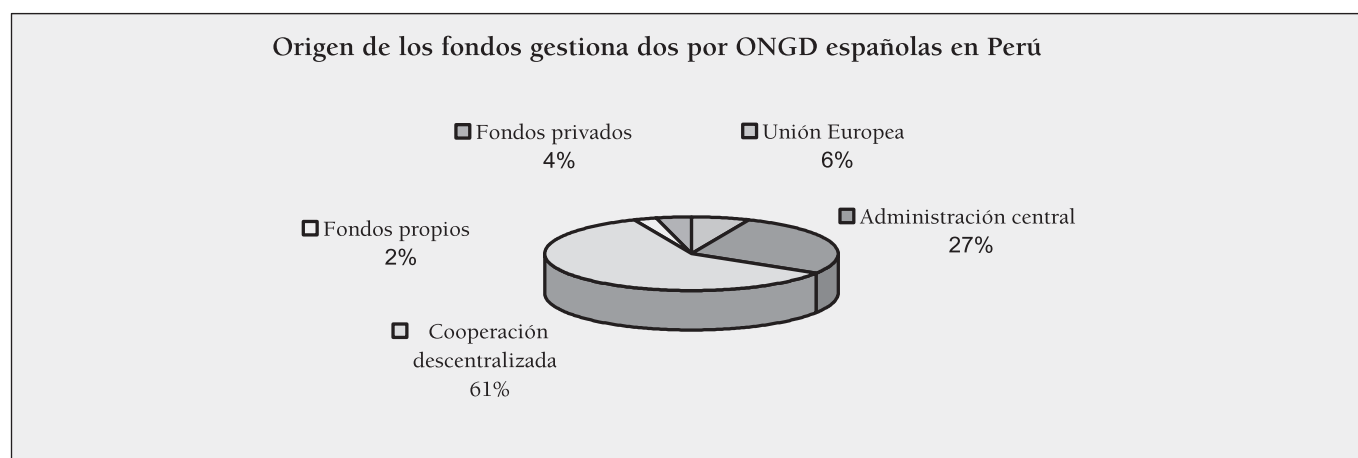
2.1.1 Orientación regional por tipo de cooperación

En el periodo investigado, 161 administraciones públicas financiaron proyectos de desarrollo a las ONGD españolas para su ejecución en Perú. En el gráfico 9 se muestra la naturaleza de los fondos movilizados:

El 88% de los recursos gestionados por las ONGD españolas proviene de los fondos de la cooperación descentralizada y de la Administración central, que tienen la siguiente composición:

La cooperación descentralizada es la vía de financiación más importante para las ONGD españolas

Gráfico 9: Origen de los fondos gestionados por las ONGD españolas en Perú 2002-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC.

Cuadro 4: Composición de la financiación descentralizada y de la Administración central de las ONGD españolas en Perú 2002-2005

TIPO DE FINANCIACIÓN	Nº DE ACTORES	% de RECURSOS APORTADOS
Cooperación descentralizada	151	100
Ayuntamientos	07	27,69
Diputaciones	26	7,37
CCAA	13	64,04
Fondos de cooperación	5	0,87
Administración central	2	100
AECI	1	97,8
Instituto de la Mujer	1	2,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC.

que trabajan en Perú, sin embargo, la Administración central, a través de la AECI, es sin duda el principal financiador. La naturaleza de ambos tipos de cooperación es muy distinta, como se puede observar en la heterogeneidad en cuanto al número de actores que la componen y el tipo de implantación en Perú¹⁰.

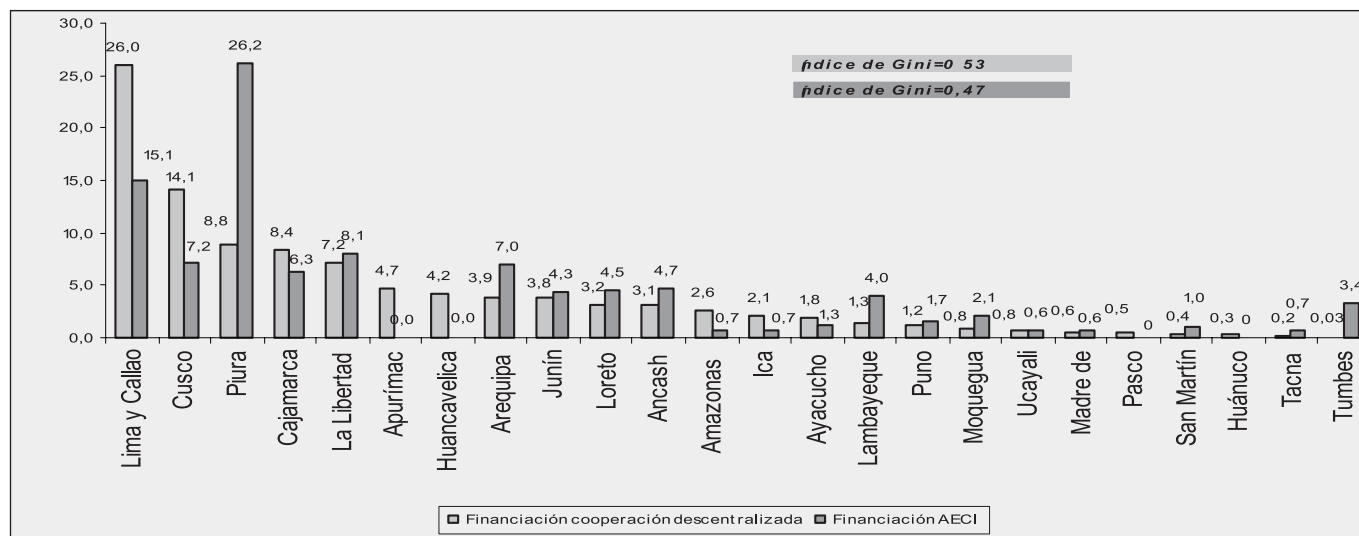
El conjunto de la ayuda financiado por la cooperación descentralizada, así como el financiado por la AECI, desarrolla una elevada concentración, ligeramente superior en el caso de la descentralizada. En ambos casos, la concentración se explica por una apuesta fundamental por una región y un descenso progresivo en el resto de las regiones, como se puede observar en el gráfico 10.

Aunque la tendencia de ambas distribuciones es muy similar, la orientación de la ayuda de ambos tipos de cooperación no lo es tanto. De las 25 regiones del país, tan sólo en siete se produce una coincidencia en cuanto a la importancia concedida por la cooperación

financiada mayoritariamente por la AECI y por la descentralizada. Además, de estas siete regiones, Ucayali, Madre de Dios, San Martín y Tacna son muy poco significativas en términos generales para la cooperación no gubernamental española, ya que entre las cuatro reciben el 2% del total, tanto de la financiación de la AECI como de la cooperación descentralizada. Por lo tanto, la coincidencia sólo se produce en dos de las regiones importantes para el conjunto de la cooperación no gubernamental: Junín y La Libertad.

Pese a ello, la orientación de la ayuda de ambos tipos de cooperación muestra diferencias muy significativas. La primera de ellas es la clara apuesta por dos regiones distintas como claramente prioritarias: Lima y Callao para la cooperación descentralizada y Piura para la cooperación financiada mayoritariamente por la AECI. En ambos casos esta única región absorbe más del 25% de los recursos.

Gráfico 10: Distribución regional de la cooperación no gubernamental española por departamento según tipo de cooperación (%) 2002-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC.

10 La AECI tiene una presencia permanente en Perú a través de la OTC, compuesta por una oficina estable y un importante número de trabajadores. De los 15 actores de la cooperación descentralizada, sólo el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, tiene una presencia formal y permanente en el país.

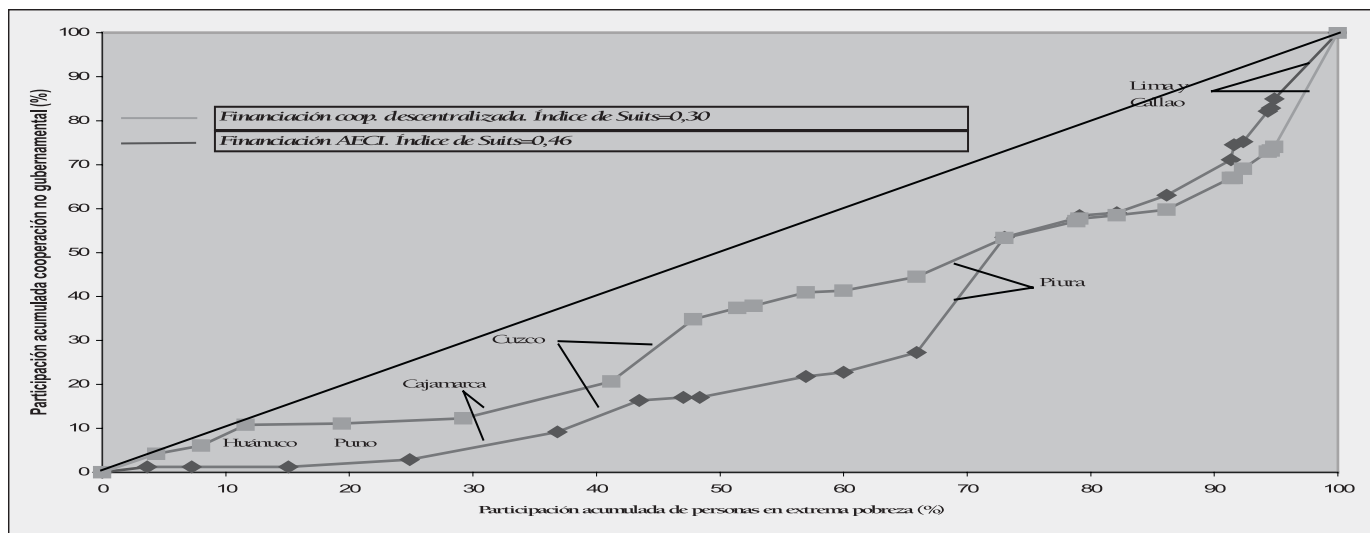
Sin duda, estos datos suscitan la siguiente pregunta: ¿por qué Piura, cuyos indicadores socioeconómicos no la convierten en una de las regiones prioritarias para el destino de la ayuda sobre la base de criterios de pertinencia, absorbe una cuarta parte de los recursos que la AECI financia a las ONGD españolas en Perú?

La explicación la encontramos fundamentalmente en dos hechos. En primer lugar, ya se ha mostrado cómo el peso poblacional influye en la orientación geográfica de la ayuda gestionada por las ONGD españolas. Piura es el segundo departamento más poblado, sin embargo el porcentaje de población de Piura sobre el total del país (6,1%) no se corresponde con el volumen de ayuda financiada por la AECI que recibe (26,2%) En

segundo lugar, y fundamentalmente, la explicación se encuentra en el “efecto arrastre” que supone el Programa de Cooperación Hispano–Peruano, que sitúa a Piura como una de las regiones prioritarias para la AECI en Perú y que influye notablemente en la financiación de la AECI a las ONGD españolas para gestionar proyectos de desarrollo en Perú.

Junto a la distinta priorización en la orientación de la ayuda, llaman la atención algunos casos significativos: Apurímac y Huancavelica, sexta y séptima región por orden de importancia para la cooperación financiada mayoritariamente por las entidades descentralizadas, no reciben ningún apoyo por parte de la cooperación financiada por la AECI. Por el contrario, Tumbes, la

Gráfico 11: Curva de concentración de la cooperación no gubernamental española 2002-2005. Comparación financiación AECI – financiación cooperación descentralizada.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEI.

Cuadro 5: Comparación de la importancia concedida a Piura y Lima y Callao por la cooperación no gubernamental española financiada a través de las entidades descentralizadas y a través de la AECI 2002-2005

	Lima y Callao	Piura
AECI	2ª región – 15% de los recursos	1º región – 26,2% de los recursos
Cooperación descentralizada	1ª región – 26% de los recursos	3º región – 8,8% de los recursos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

undécima región más importante para la AECI, es la última región en orden de prioridad para la cooperación descentralizada.

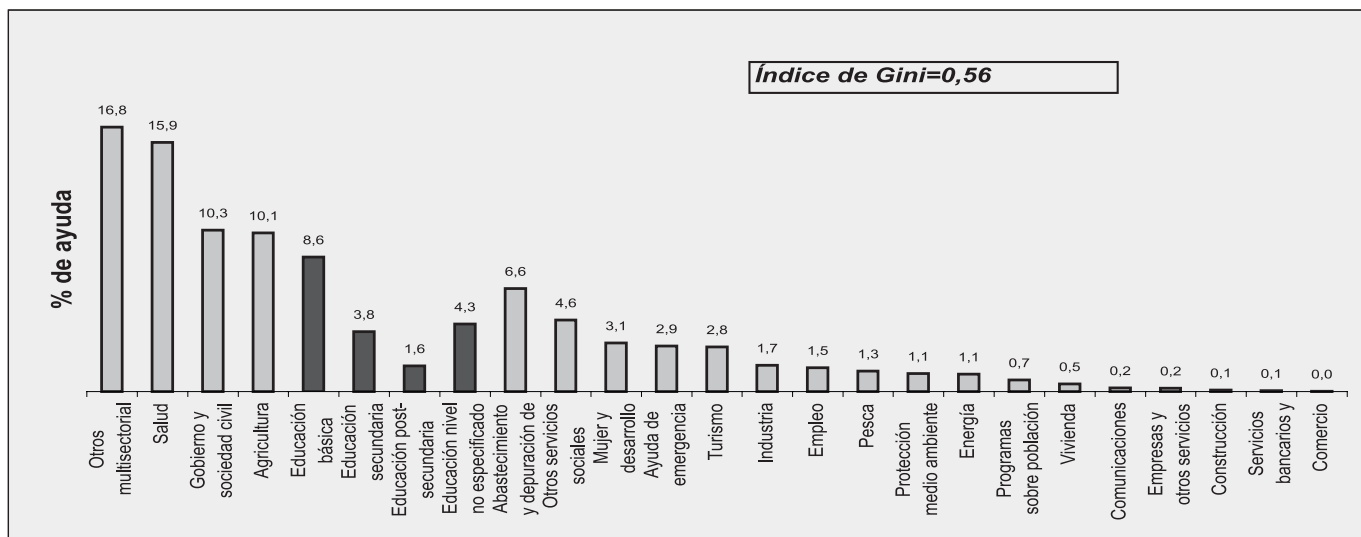
Para concluir, el gráfico 11 muestra claramente la regresividad de la ayuda financiada por ambas vías. El índice de Suits, en este caso, muestra una mayor regresividad en la distribución de la cooperación financiada por la AECI, que se explica fundamentalmente

por la importancia concedida al departamento de Piura, que pese a representar el 7,1% del total de la pobreza de las regiones en las que la AECI financia proyectos de desarrollo, acumula el 26,2% de su financiación:

2.2 Distribución sectorial de la ayuda

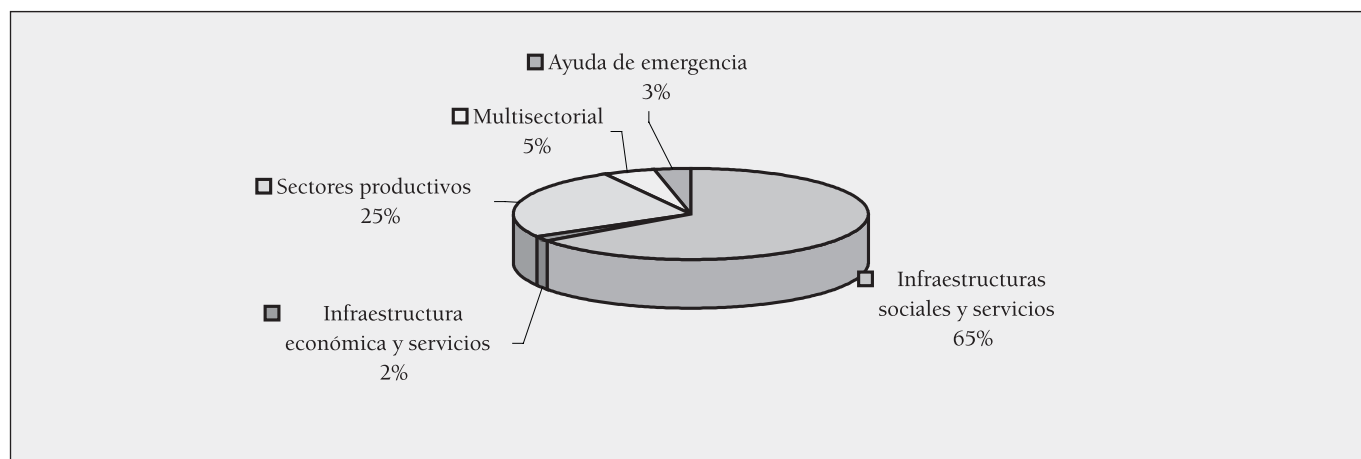
Las ONGD españolas iniciaron la ejecución de proyectos de desarrollo durante el periodo investigado en 25 sectores¹¹, con la siguiente distribución:

Gráfico 12: Distribución de la cooperación no gubernamental española 2002-2005 por sectores (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

Gráfico 13: Distribución de la ayuda por categorías sectoriales (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima

11 La clasificación sectorial utilizada en el estudio corresponde al criterio de clasificación sectorial del CAD.

La distribución sectorial de la ayuda acusa una concentración elevada, ligeramente superior a la concentración regional. Los cuatro sectores prioritarios –otros multisectorial, salud, gobierno y sociedad civil, y agricultura– acumulan el 53,21% de los recursos. Asimismo, los ocho sectores prioritarios absorben el 71,4% de los recursos, con la particularidad de que cuatro de ellos pertenecen al ámbito educativo. Por tal motivo, si agrupáramos a todos los sectores educativos, serían cinco sectores los que acapararían ese 71,4% de los recursos y el sector educación pasaría a ser el prioritario. Si agrupamos los sectores en categorías más generales, la distribución sectorial es la que podemos observar en el gráfico 13:

2.2.1 Distribución sectorial por tipo de cooperación

En cuanto a la comparación de la distribución sectorial de la ayuda entre los dos grandes tipos de cooperación que nutren a las ONGD españolas que trabajan en Perú, encontramos que, al contrario que con la concentración geográfica, la ayuda financiada mayoritariamente por la AECI acusa, ligeramente, una mayor concentración que la de la cooperación

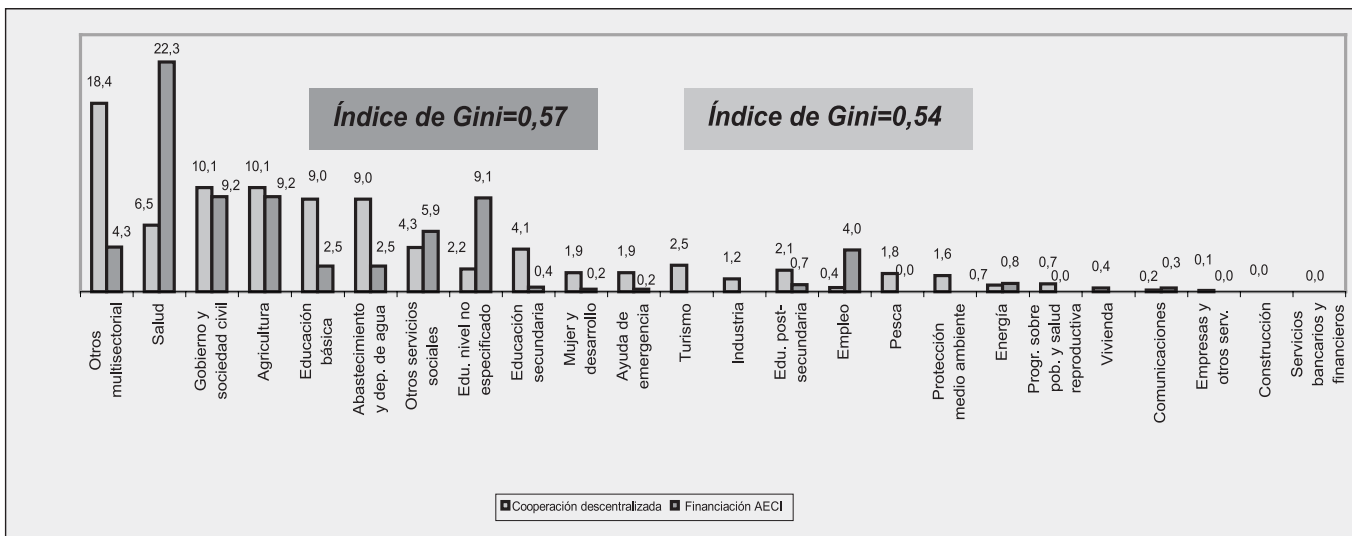
descentralizada, como muestra el índice de Gini (gráfico 14). Ésta última, financió proyectos de desarrollo en 24 sectores, frente a los 17 en los que lo hizo la AECI. En el gráfico se observa claramente la diferencia en las preferencias de los dos tipos de cooperación.

En primer lugar, conviene señalar que las diferencias se atenúan ligeramente si se agrupan todos los sectores educativos. De esta manera educación pasaría a ser el sector secundario para la AECI, con un 12,7% del total de la ayuda, y el secundario también para la cooperación descentralizada, con un 17,4% del total de los recursos.

En segundo lugar, llama la atención la diferencia en las prioridades entre los dos tipos de cooperación. Para la ayuda financiada por la AECI, el sector principal, con 22,3% de la ayuda lo constituye salud, sector que posee una importancia mucho menor para la cooperación financiada por las entidades descentralizadas, al que destina el 6,5% de los recursos.

Junto a este sector, los siguientes sectores de intervención más importantes para la cooperación

Gráfico 14: Distribución sectorial de la cooperación no gubernamental española 2002-2005 financiada por las entidades descentralizadas y por la AECI (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

financiada por la AECI –si no agrupamos los sectores educativos– son Gobierno y sociedad civil, y Agricultura, con un 9,2% de los recursos cada uno. Sobre las segundas preferencias hay plena coincidencia entre la financiación proveniente de la AECI y la de la cooperación descentralizada, ya que estos mismos sectores son los segundos más importantes también para este tipo de financiación, con un 10,1% del total de los recursos cada uno.

Frente a la distribución sectorial de la ayuda financiada a través de estas dos vías, las más importantes para la cooperación no gubernamental, caracterizadas, a pesar de la relevante concentración, por una amplia cobertura sectorial, se encuentra la cooperación financiada a través de la Unión Europea y de los fondos propios de las organizaciones.

Estos dos casos son claramente menos significativos en cuanto al volumen de recursos que representan sobre el conjunto de la financiación de la cooperación no gubernamental. Debido a ello, registran una menor cobertura sectorial –nueve sectores la cooperación financiada mayoritariamente por la UE y 12 la financiada a través de fondos propios–. No obstante, es

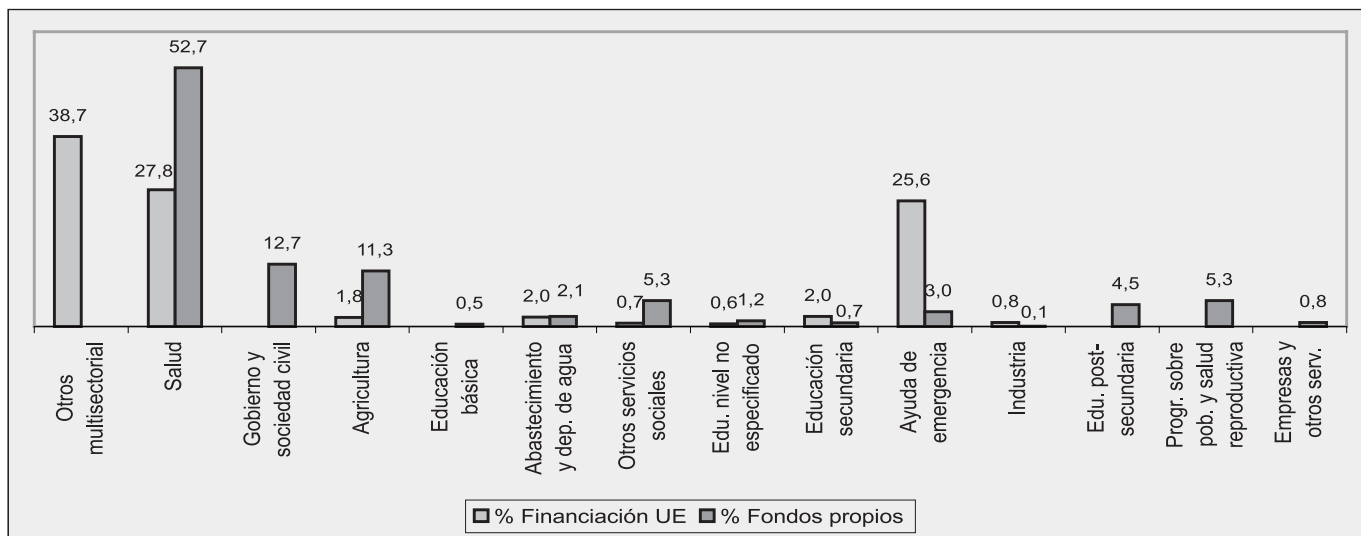
llamativa la ausencia de coincidencia de ambas distribuciones a excepción del sector salud, al que ambas conceden gran importancia.

Además, cabe destacar la importante concentración de la ayuda financiada con los fondos propios de las organizaciones en torno al sector salud, al que se destinan más de la mitad de los recursos, concretamente el 52,7%, más aún si comparamos esta preferencia con la financiación AECI, que destina un 4,3% de los fondos a dicho sector.

Asimismo, la cooperación no gubernamental financiada mayoritariamente por la UE prioriza claramente tres sectores: otros multisectorial –en coincidencia con la financiación AECI–, salud –en coincidencia con la cooperación descentralizada– y ayuda de emergencia –a diferencia del resto de financiadores–.

En definitiva, cada uno de los tipos de financiación que nutren a las ONGD españolas que trabajan en Perú desarrolla una distribución y un grado de concentración diferente, y una priorización sectorial distinta. Por lo tanto, la distribución sectorial del conjunto de la cooperación no gubernamental española

Gráfico 15: Distribución sectorial de la cooperación no gubernamental española 2002-2005: fondos propios y financiación UE (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

en Perú es el resultado de la suma de la distribución de las distintas fuentes financiadoras, en la que tiene un peso específico importante la influencia de la cooperación descentralizada –como principal soporte económico de la cooperación no gubernamental– y de la AECI –como principal donante–.

2.3 Caracterización sectorial y geográfica de la presencia de las ONGD españolas en Perú

2.3.1 Presencia geográfica

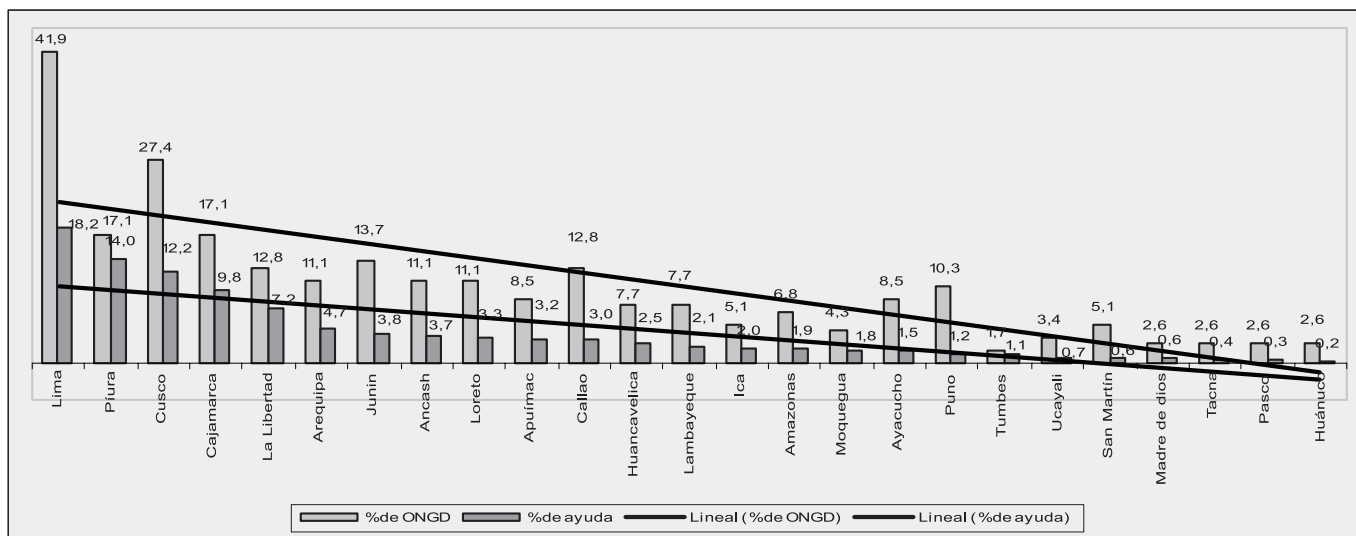
La ubicación regional y la especialización sectorial de las organizaciones es un reflejo de la orientación geográfica y sectorial de la ayuda. Lógicamente, aquellos sectores que mayor volumen de ayuda reciben registran, igualmente, una gran representación de organizaciones. Asimismo, las regiones prioritarias para el sistema de cooperación no gubernamental registran una mayor presencia de ONGD. Sin embargo, esta coincidencia no es tan generalizada como cabría suponer.

Una comparación entre la distribución regional de la ayuda y la presencia geográfica de las organizaciones, muestra cómo la ubicación de las organizaciones en

Perú no es un fiel reflejo del volumen de recursos invertido por las entidades financiadoras del Estado español. Como se puede observar en el gráfico 16, la línea de tendencia de la distribución regional de la ayuda no coincide con la de la presencia de las ONGD españolas en Perú.

De la comparación de los datos se pueden obtener algunas conclusiones: a pesar de que las ONGD españolas tienden a situarse en los departamentos donde mayor presencia de financiación existe, algunas diferencias ponen de manifiesto que las preferencias de la financiación, y las de las organizaciones, no siempre son las mismas, o no siempre en la misma medida. En este sentido, llama la atención la desigual presencia de organizaciones en las dos regiones prioritarias para la cooperación española. Lima, el departamento más importante para el conjunto de la cooperación en términos de recepción de ayuda, también lo es para las ONGD, aún en mayor medida que para las entidades financiadoras. Tanto es así, que casi la mitad de las organizaciones españolas que trabajan en Perú iniciaron la ejecución de al menos un proyecto de desarrollo en Lima. Piura, por el contrario, con un

Gráfico 16: Comparación de la distribución regional de la cooperación no gubernamental española y la presencia en Perú de las ONGD españolas (%) 2002-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

volumen de ayuda prácticamente similar al existente en Lima, registra una presencia mucho menor de organizaciones, el 17,1% de las organizaciones españolas inició la ejecución de algún proyecto de desarrollo en el departamento de Piura, frente al 41,9% por ciento que lo hicieron el Lima. Sin duda, en ambos casos hay una presencia importante de organizaciones, pero en el caso de Lima, además de un importante volumen de financiación, las organizaciones encuentran otros estímulos para dirigir su actividad. Estímulos que no están tan presentes en la región norteña.

Junto a Lima, las regiones que tienen una presencia de ONGD españolas más importante en comparación con el volumen de ayuda recibido son Cuzco, Junín, Callao y Puno. En el caso de Cuzco, tercera región que mayor volumen de recursos recibe, el porcentaje de organizaciones que recibe es del 27,4%, un porcentaje que denota el grado de interés de la región para las organizaciones españolas. Las otras tres, pese a recibir un porcentaje de ayuda poco significativo, registran una presencia importante de organizaciones españolas. Entre ellas, llama la atención especialmente Puno, que

es una de las grandes olvidadas en cuanto a recursos invertidos, el 1,2% del total, y sin embargo es la undécima región en presencia de ONGD españolas; un 10,3% de las organizaciones iniciaron la ejecución de proyectos en la región andina.

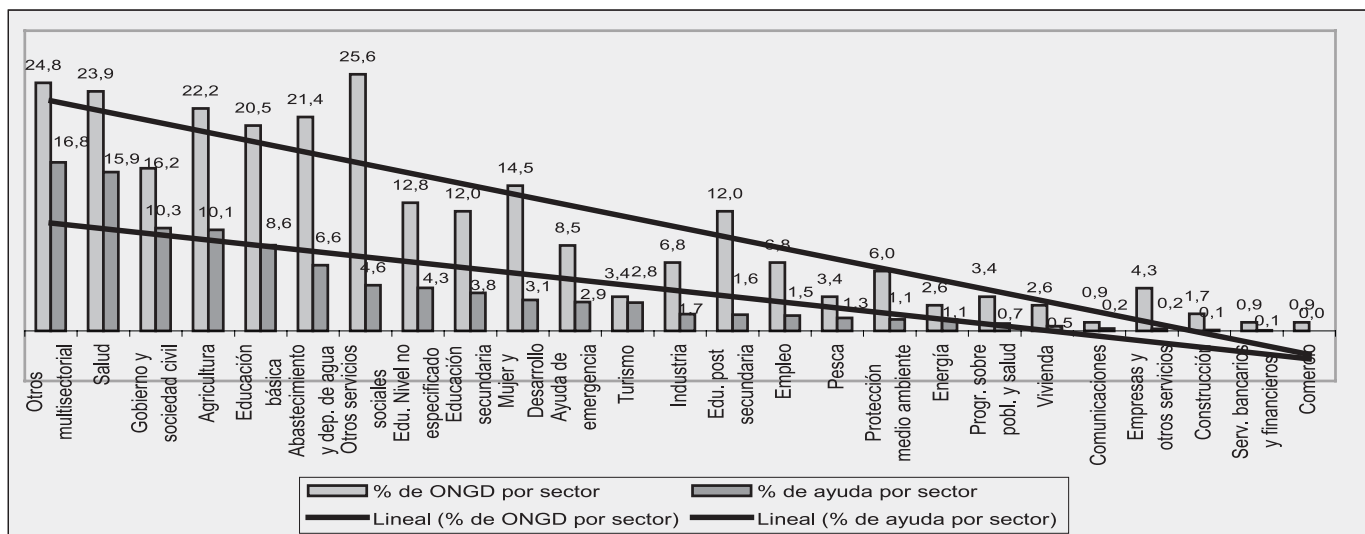
Más allá de las observaciones particulares, en todas las regiones de Perú se produce una presencia elevada en términos porcentuales, muy superior al volumen de financiación. La media de organizaciones por región es igual a 12, lo que es, sin duda, un indicador de dispersión, más aún teniendo en cuenta que en varias de las regiones la presencia de organizaciones es muy poco significativa.

2.3.2 Caracterización sectorial

La comparación de la orientación sectorial y el porcentaje de organizaciones trabajando en los distintos sectores muestra mayores diferencias que en el caso anterior, como se puede observar en el gráfico 17.

Como resultado de la comparación, cabe destacar la diferente capacidad de atracción que determinados sectores ejercen sobre las ONGD españolas. En este sentido, el sector que más ONGD registra, el 25,6% del

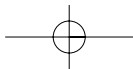
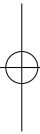
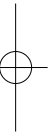
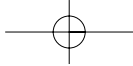
Gráfico 17: Comparación de la distribución sectorial de la cooperación no gubernamental española 2002-2005 y la caracterización sectorial de las ONGD españolas (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima

total, es otros servicios sociales, que a su vez es el décimo en orden de importancia en cuanto al volumen de recursos invertidos, con un 4,56% de la inversión total. Junto a este sector, otros cuatro –abastecimiento y depuración de agua, educación básica, mujer y desarrollo, y agricultura– se muestran como los más atractivos para las ONGD, por delante de otros sectores que registran un mayor volumen de inversión.

Para terminar, el hecho de que en todos los sectores –a excepción del sector turismo– haya un desequilibrio relevante entre el porcentaje de ayuda recibido y el de organizaciones sobre el total, es un indicador del carácter generalista de un gran número de las ONGD españolas que trabajan en Perú, que iniciaron la ejecución de proyectos de desarrollo en más de un sector. Concretamente, la media de sectores en los que trabajan las organizaciones en Perú es de 2,57 sectores cada una. Además, dentro de cada sector se produce una gran dispersión de los recursos que, como en el caso de la presencia geográfica de las ONGD, junto a la atomización propiciada por las entidades financiadoras y la ausencia de coordinación de las ONGD en Perú, apunta una pérdida de eficiencia y, por ello, una reducción del impacto del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.



3. LAS ONGD ESPAÑOLAS EN PERÚ

En el capítulo anterior se mostró el mapa de la cooperación no gubernamental española en Perú, a través del tratamiento y análisis de la información cuantitativa disponible.

En el presente capítulo se profundiza en dicho análisis. Para ello se realiza un análisis del discurso de los principales actores involucrados –las ONGD españolas y sus contrapartes peruanas– obtenido a través del trabajo de campo desarrollado en España y en Perú.

Para comprender el estado actual de la cooperación no gubernamental española en Perú es importante conocer cómo se materializa la cadena de la ayuda, qué restricciones genera y con qué consecuencias. Asimismo, es importante conocer cómo interaccionan esas restricciones con las decisiones estratégicas de las ONGD, ya que el resultado final del conjunto de la cooperación no gubernamental es el fruto de la interrelación de varios factores, que son, fundamentalmente, de dos tipos:

Por un lado se encuentran los factores derivados de la cadena de la ayuda, es decir, factores que responden a decisiones influidas de manera directa por las

restricciones y las dinámicas perversas que ésta genera. Por otro lado influyen factores de tipo estratégico, basados en decisiones tomadas por las ONGD sobre la base de sus estrategias de intervención, así como de su concepción del desarrollo y de su propio trabajo.

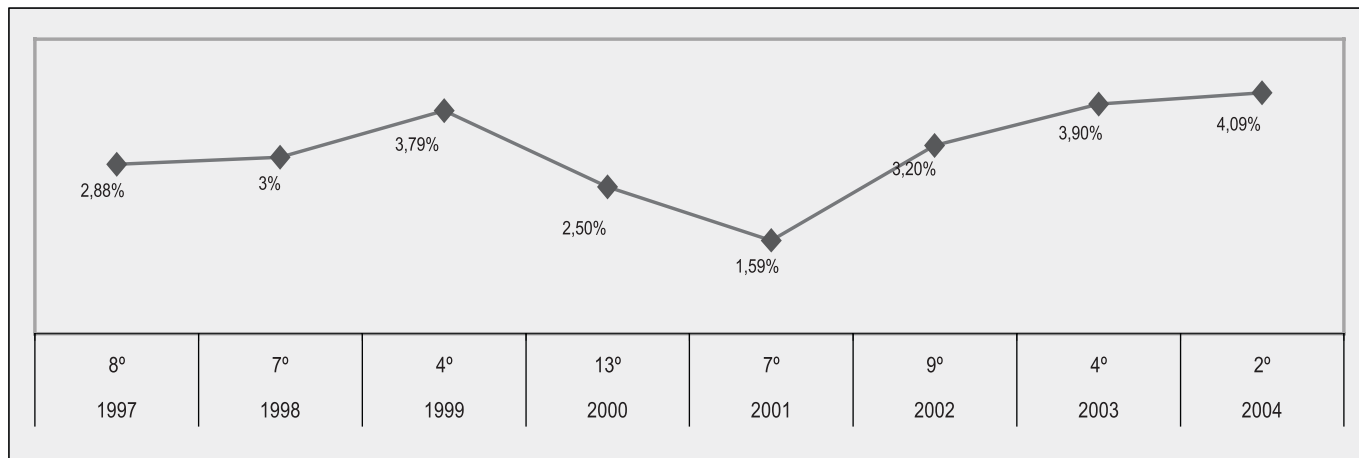
La interrelación de estos grupos de factores se muestra a través del esquema utilizado en el capítulo primero: que se compone de los elementos que determinan la cadena de la ayuda, que son sobre los que se construyen las relaciones establecidas por las ONGD españolas.

3.1 El sistema de financiación: el mercado de la ayuda y los esquemas de financiación

Al inicio de este trabajo ya se habló de la importancia concedida por la cooperación española a Perú, país caracterizado como prioritario en el actual Plan Director 2005-2008.

Como se observa en el gráfico anterior, en los últimos años Perú ha sido uno de los principales receptores de AOD española. Esta tendencia se ha acentuado aún más recientemente, tras una pequeña caída sobre el porcentaje total de ayuda en 2001.

Gráfico 18: Evolución del porcentaje del total de la AOD española destinado a Perú y del ranking como país receptor.



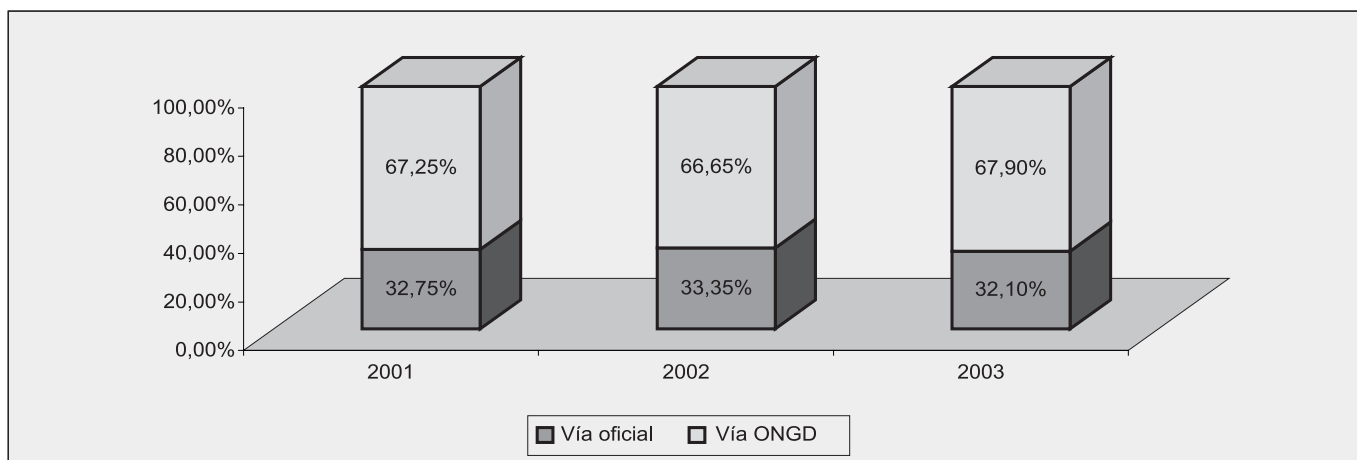
Fuente: Seguimiento PACI 1997-2003 y Avance PACI 2004.

Además, Perú tiene una particularidad que comparte con muy pocos países receptores de AOD española que consiste en el peso tan relevante que poseen las ONGD en la canalización de la ayuda (gráfico 19). El porcentaje de AOD canalizado a través de ONGD de Perú, tan sólo fue superado en 2003 por la Población Saharaui (con un 85,5% del total de AOD canalizado a través de ONGD), Albania (76,3%), El Salvador (74,9%) y Guatemala (74,4%); en 2002 por Kosovo (95,78%), Población Saharaui (81,98%), Albania

(73,78%), Guinea Bissau (69,7%) y Guatemala (69,06%). Estos porcentajes suponen un peso relativo de las ONGD muy superior que en la práctica totalidad del resto de los países receptores de AOD española¹.

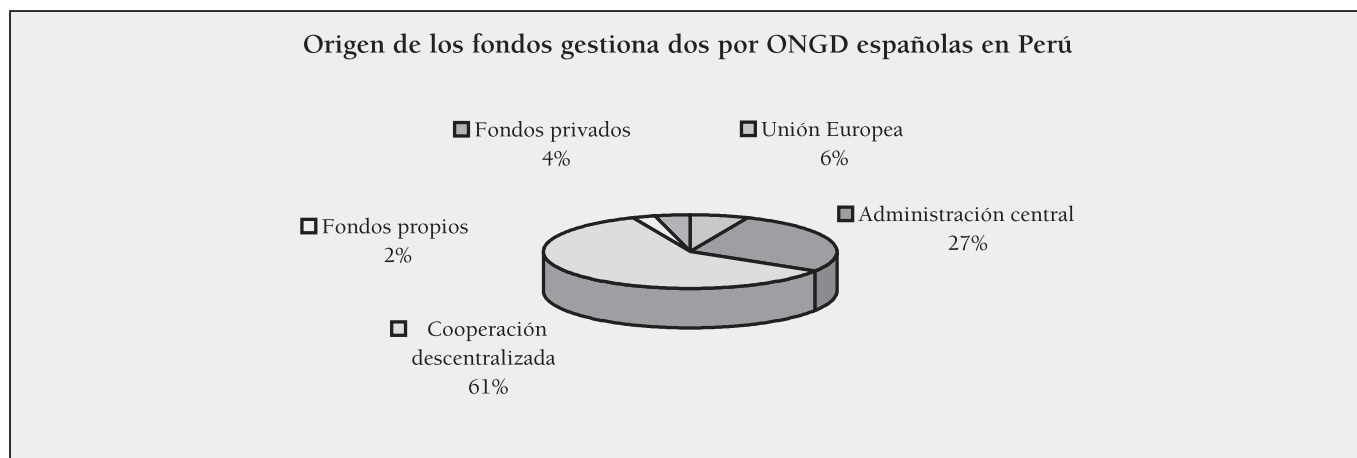
Entre 2002 y 2005, 117 ONGD españolas iniciaron la ejecución de 667 proyectos de desarrollo con un monto total de 109.087.130 euros. Estos recursos tienen distinto origen, como se puede observar en el gráfico 9.

Gráfico 19: Vías de canalización de la AOD española en Perú 2001-2003



Fuente: Seguimiento PACI 2001, 2002 y 2003

Gráfico 9: Origen de los fondos gestionados por las ONGD españolas en Perú



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OTC de Lima

1 Seguimiento PACI 2002, 2003

Lo primero que observamos en el gráfico es que el mercado de la ayuda en Perú se caracteriza por una importante desigualdad entre fondos públicos (94%) y privados (6%). Esta asimetría nos lleva a plantearnos si unas cuotas tan altas de recursos públicos en los proyectos gestionados por las ONGD españolas tiene algún tipo de consecuencia; en concreto en relación con la dependencia que puede generar y con el grado de articulación entre las distintas entidades financiadoras.

3.1.1 Dependencia financiera y pérdida de autonomía: ámbito público

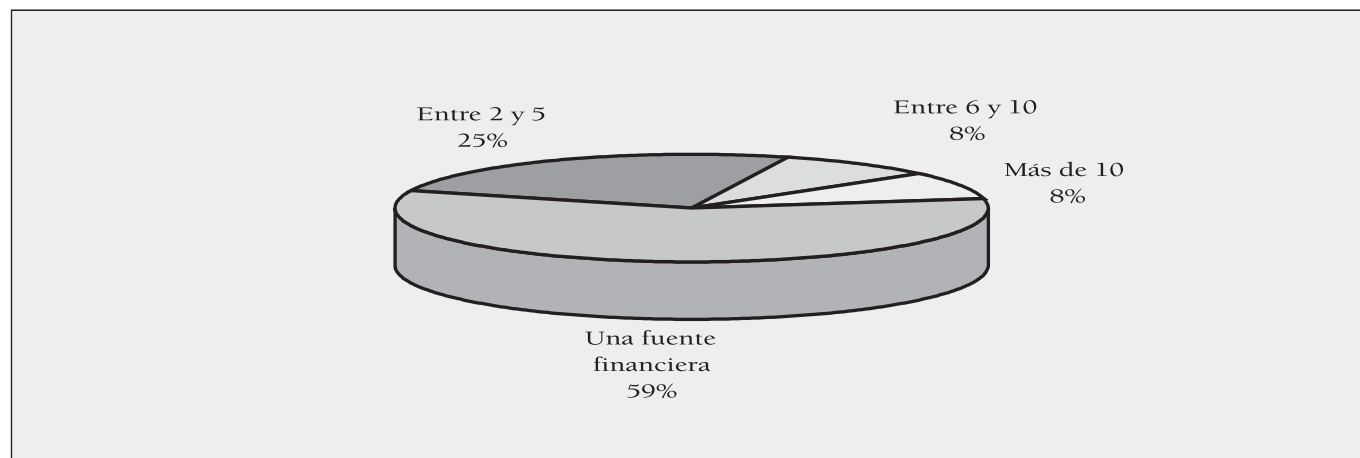
En el capítulo primero se abordó la cuestión de la dependencia desde un punto de vista teórico. Se afirmó que un excesivo peso de ingresos públicos sobre el total de los ingresos de una organización, así como la ausencia de variedad de fuentes de financiación, puede significar unas cuotas altas de dependencia y de pérdida de autonomía.

El 89% de las ONGD que trabajan en Perú se financian mayoritariamente con fondos públicos, y por una media de 3,58 fuentes de financiación cada una. En este contexto, puede afirmarse que, en general, las organizaciones poseen unas cuotas altas de dependencia financiera y, por lo tanto, una potencial pérdida de autonomía. Hay que tener en cuenta también que la diferencia en el volumen de recursos gestionado por

cada ONGD obliga a relativizar esta afirmación. La diversidad real de fuentes de financiación está determinada, en gran medida, por el volumen de recursos que gestiona cada ONGD, concretamente por el volumen de recursos que gestiona por cada una de sus fuentes de financiación. No obstante, estos datos si que nos permiten hacer algunas reflexiones.

Una primera consideración, acerca de la alta heterogeneidad existente en este ámbito que dificulta la generalización y el establecimiento de conclusiones sobre la dependencia financiera y la diversificación de fuentes. Así, encontramos en un extremo a organizaciones que ejecutan proyectos financiados por una sola fuente de financiación y en otro extremo a ONGD con decenas de financiadores públicos. Las organizaciones españolas que reciben recursos públicos para gestionar proyectos de desarrollo en Perú, lo hacen a través de una media de 3,58 fuentes, para una ejecución media de recursos económicos totales por ONGD de 911.459,47 euros. Estos datos podrían llevarnos a concluir que la diversificación de fuentes de financiación no es lo suficientemente elevada en el conjunto de las ONGD españolas, como para que éstas pudieran afrontar una retirada de alguno de estos apoyos sin que ello produjera un impacto muy importante para la organización en cuestión.

Gráfico 20: Número de fuentes financiadoras de las ONGD españolas en Perú 2002-2005



Fuente: AECEI, OTC de Lima

Una segunda reflexión nos lleva a matizar esta afirmación, ya que los datos encierran diferentes tendencias. Observamos, en cuanto al número de fuentes financiadoras, cuatro grandes grupos que representan comportamientos diferenciados (gráfico 20)

Observamos, en primer lugar, que existe una mayoría de organizaciones con una única fuente de financiación. Este grupo, que representa el 59% de las organizaciones, es el más importante en cuanto a número de ONGD, pero tan sólo concentra el 8,54% del volumen de fondos gestionados por la cooperación no gubernamental –financiada mayoritariamente con fondos públicos– en Perú. Dentro de este grupo podemos diferenciar entre aquellas organizaciones que ejecutan algún proyecto con un monto total poco significativo (43 de las 61 que componen este grupo) y el resto, que gestiona proyectos por un monto de más de 100.000 euros cada una –alguna de ellas se acerca al millón de euros y una lo supera–. Este último conjunto de organizaciones posee, en teoría, unas cuotas muy altas de dependencia con respecto a las entidades públicas de financiación.

En segundo lugar, vemos que el 25% de las organizaciones tiene entre 2 y 5 fuentes públicas de financiación. Este grupo –formado por organizaciones que, en general, poseen cuotas altas de dependencia con respecto a las entidades públicas de financiación– gestiona el 31,8% del volumen total de fondos de las organizaciones financiadas mayoritariamente a través del sistema público de financiación; representa, por lo

tanto, un porcentaje importante dentro del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.

En tercer lugar encontramos a un 8% de organizaciones con una mayor diversidad de fuentes financiadoras (entre 6 y 10) Este conjunto, que representa el 26,51% de los recursos totales de las ONGD que gestionan recursos públicos, posee, desde un punto de vista teórico una tasa baja de dependencia.

Por último cabe señalar un cuarto grupo, formado igualmente por el 8% de las ONGD que tiene una elevada diversificación de fuentes financiadoras y un 33,12% de los recursos totales con, a priori, una muy baja dependencia con respecto a las fuentes públicas de financiación.

Los datos que aparecen en el cuadro, no obstante, hay que acogerlos con cautela, ya que nos informan sobre el número de fuentes de financiación, pero no sobre el porcentaje que cada una de esas fuentes supone sobre el total de la financiación de una ONGD determinada. Se puede dar el caso de alguna organización con un elevado número de fuentes financiadoras y con sólo una de ellas que suponga la casi totalidad de la financiación y el resto sean simples complementos. Dicho esto, se pueden obtener algunas conclusiones valiosas, básicamente que alrededor de un 40% de los recursos ejecutados por ONGD españolas en Perú, lo son por organizaciones que poseen cuotas altas o muy altas de dependencia financiera y el resto de los recursos por organizaciones con cuotas bajas o muy

Cuadro 6: Número de fuentes financiadoras y porcentaje de fondos sobre el total de los proyectos financiados mayoritariamente con fondos públicos 2002-2005

	Nº ONGD	%ONGD	% fondos
1 fuente financiadora	62	59%	8,54%
Entre 2 y 5	27	25%	31,80%
Entre 6 y 10	9	8%	26,51%
Más de 10	9	8%	33,12%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

bajas. Desde el punto de vista del número de organizaciones, son muchas más las que tienen una dependencia alta o muy alta, que las que tienen una baja o muy baja dependencia, 89 frente a 18. Estos datos concuerdan con el discurso de la mayoría de las ONGD, que en general afirman padecer algún nivel de dependencia financiera.

La razón principal de la dependencia financiera es para las ONGD, tal y como muestra su discurso, su incapacidad para generar recursos propios; por este motivo, una prioridad para muchas de ellas es la inversión de la proporción entre ingresos públicos y privados, ya que la asimetría actual provoca en las organizaciones cierta pérdida de autonomía.

El efecto fundamental que las organizaciones encuentran en la ausencia de autonomía es la pérdida de la capacidad de la toma de decisiones en diferentes ámbitos. El más importante, destacado por un gran número de ONGD, es el temporal. La ausencia de fondos propios suficientes para llevar a cabo las intervenciones, supone la necesaria entrada en la lógica temporal de los financiadores. Trabajar con fondos públicos significa hacerlo bajo esquemas de financiación diseñados por los propios financiadores, quienes tienen sus propios plazos, sus propios ritmos, su propio calendario y su propia agenda. Entre los financiadores domina una lógica basada en el corto plazo –que se materializa en el proyecto como canal dominante de financiación–, y que imprime un ritmo de trabajo acelerado que promueve la acción sin conceder el tiempo necesario, en numerosas ocasiones, para la reflexión. Como ya se vio, este hecho responde en parte a restricciones en el marco legal, que dificultan el compromiso de fondos a cargo de los presupuestos de ejercicios económicos futuros. No obstante, y como se verá más adelante, la lógica temporal de las entidades financiadoras también se explica por otras razones, entre las que destaca la búsqueda de visibilidad de las acciones. Esta lógica sitúa a las organizaciones bajo una inercia que les dificulta planificar de una manera

pausada qué hacer y con quién, sin caer en el riesgo de perder la oportunidad de financiación. Algunas organizaciones reconocen que para sobrevivir, para no quedarse fuera del sistema de financiación, necesitan entrar en esta lógica.

Los otros ámbitos en los que las organizaciones acusan la pérdida de autonomía son la toma de decisiones geográficas, ya que algunas entidades financiadoras desarrollan una focalización geográfica muy restringida, el ámbito sectorial, ya que existen sectores más susceptibles de financiación que otros y, en ocasiones, la selección de los grupos de beneficiarios (*target*), que a veces son definidos por los donantes sin un conocimiento profundo del contexto local en el que se ejecutan las intervenciones. Este último ámbito de pérdida de autonomía es importante, ya que supone un claro ejemplo de cómo la cadena de la ayuda puede provocar restricciones importantes y crear grupos de beneficiarios desacordes con los contextos locales que distorsionen la realidad e incluso propicien la fractura social.

No obstante, no todas las ONGD acusan de igual modo la dependencia financiera. Algunas encuentran en la diversificación de fuentes de financiación, una vía de atenuación de la pérdida de autonomía que supone un peso excesivo de los ingresos públicos en los presupuestos de las organizaciones. El mercado de la ayuda español, además, representa una oportunidad única para la búsqueda de una amplia diversidad de fuentes de financiación, debido a las características particulares de esta cooperación descentralizada. Dicha opción, la de la búsqueda de la autonomía a través de la diversificación de las fuentes financiadoras, tiene una desventaja fundamental: supone una pérdida de eficiencia, ya que al aumentar las fuentes de financiación aumentan también los recursos necesarios para cumplir los requisitos de las diferentes convocatorias, justificaciones, rendiciones de cuentas, informes de seguimiento... Se produce una conquista de autonomía en detrimento de la eficiencia.

Proceso de negociación

La práctica totalidad de las organizaciones españolas que trabajan en Perú, el 89%, lo hacen mayoritariamente con fondos públicos, lo que significa una dependencia financiera generalizada. Sin embargo, no significa que todas las organizaciones padezcan la misma pérdida de autonomía; los procesos de negociación entre la propia estrategia y los intereses de los financiadores –cuyo punto de encuentro determina el grado de autonomía de las organizaciones– varía enormemente entre las distintas ONGD.

En el capítulo anterior se expusieron los dos tipos ideales de respuesta ante la presión y el riesgo de pérdida de autonomía que supone la dependencia financiera. El primer tipo ideal era representado por las organizaciones que, en la negociación entre oportunidad de financiación y visión estratégica, priman su propia visión. Es decir, las organizaciones que no modifican sus planteamientos para orientarlos hacia los de los financiadores. El tipo ideal opuesto es el que, en el proceso de negociación, valora la entrada de ingresos y la oportunidad de financiación por encima de la propia estrategia. Las ONGD españolas que trabajan en Perú desarrollan una gama de comportamientos intermedios que aportan luz sobre cómo se producen los procesos de negociación que determinan su grado de autonomía. Todos estos procesos están caracterizados, entonces, por la tensión existente entre dependencia y autonomía.

Modelo de la búsqueda de autonomía

Una primera respuesta ante la tensión generada por la dependencia financiera consiste en la búsqueda de la autonomía. Este comportamiento es desarrollado por organizaciones que tienen una estrategia definida y cuyo objetivo principal es llevarla a cabo. Por ello, sólo buscan y aceptan financiación para proyectos acordes con su visión estratégica; con el consiguiente rechazo de propuestas que no coadyuven o complementen su estrategia, basado en la idea de que las acciones

aisladas, sin complementariedad con el resto de su acción –o la acción de otros actores– suponen una pérdida de recursos innecesaria. Por lo tanto, si los criterios de los financiadores no concuerdan con los suyos, renuncian a trabajar con ellos –en lugar de acomodar su estrategia a dichos criterios– y sólo buscan oportunidades de financiación que complementen su actuación.

Entre las organizaciones que desarrollan este modelo, caracterizado por la búsqueda generalizada de autonomía, se dan diferentes respuestas por parte de las ONGD, que significan distintos niveles de autonomía:

- Una primera respuesta consiste en el rechazo sistemático a modificar cualquier aspecto, por pequeño que sea, de la estrategia diseñada por la organización, como medio de acceso a la financiación. Esto supone, aún entre las organizaciones que tienen cierto volumen de fondos privados, la pérdida de oportunidades de financiación y la imposibilidad de llevar a cabo la totalidad de la estrategia. Un sector de las organizaciones que desarrolla este comportamiento afirma que lo ideal es que los sectores de la estrategia menos susceptibles de financiación, por parte de las entidades públicas, sean cubiertos, en la medida de lo posible, por los fondos propios o por los recursos privados de las ONGD. El problema de este planteamiento consiste en que en Perú no hay muchas organizaciones españolas con una proporción de ingresos privados lo suficientemente amplia como para cubrir una parte significativa de su trabajo: se convierte así, en ocasiones, en un argumento retórico difícil de realizar en la práctica. No obstante, el discurso de las ONGD pone de manifiesto que el porcentaje de ingresos privados tiene una cierta importancia como factor explicativo del proceso de negociación y de la obtención de autonomía. En los casos en los que los ingresos privados no son significativos –que son la mayoría– la opción de la búsqueda de la autonomía provoca

que parte de la estrategia de las ONGD se quede fuera del sistema de financiación. La dependencia económica, entonces, no se traduce en pérdida de autonomía, sino en la exclusión –al menos parcial– del sistema de financiación. Sin duda, entre las organizaciones entrevistadas, este es comportamiento minoritario, que muchas conciben como un ideal, más que como una posibilidad real.

- Más habitual es la respuesta que, ante la situación de dependencia financiera, consiste en una modificación formal, pero no de fondo, de los aspectos más difíciles de financiar de la estrategia: se trata de la presentación a las convocatorias de aquellos aspectos de la estrategia menos susceptibles de financiación, a los que se añade algún componente relacionado con otros sectores con mayores posibilidades de financiación, habitualmente educación y salud. Esta estrategia normalmente se lleva a cabo a través de la aplicación de un sesgo sectorial mediante la inclusión de algún componente sanitario o educativo, que haga el proyecto más atractivo para los financiadores, o a través de la transversalización del componente central, con la educación o la salud generalmente como eje vertical de los proyectos. La idea consiste en que esta modificación sea una vía de acceso a la financiación, sin que suponga un desplazamiento de los planteamientos de las organizaciones. Esta propuesta, sin embargo, tiene unas limitaciones importantes: en primer lugar es difícil establecer la frontera que separa un cambio superficial de un cambio estructural en una propuesta y en segundo lugar, es difícil que una modificación en una propuesta provoque un cambio sustancial en su valoración por parte de las entidades financiadoras, sin que se produzca realmente una postergación de los sectores inicialmente priorizados.
- Una tercera opción es representada por las organizaciones cuyo proceso de negociación no afecta a la estrategia sectorial, pero sí a la orientación geográfica de la ayuda. Se produce, en este caso, una postergación de las decisiones geográficas sobre las

sectoriales en la planificación de la estrategia. Esta postura, que aunque supone cierta pérdida de autonomía en la toma de decisiones relativas a la orientación geográfica de la ayuda, es defendida por varias ONGD españolas para, a cambio, salvaguardar la libertad en la toma de decisiones sectoriales.

La presión hacia la pérdida de autonomía sufrida por las organizaciones es grande, por ello es difícil encontrar ONGD que opten por la primera opción, la del inmovilismo de la estrategia ante las prioridades del sistema de financiación. Plenamente conscientes de esta limitación, un número creciente de organizaciones se plantea la apertura de un proceso de incidencia y de diálogo con los financiadores, con el objetivo de influir y modificar sus criterios de asignación de la ayuda. Esta cuestión es relevante porque, como se verá más adelante, los criterios de asignación de la ayuda que las organizaciones observan en las entidades financiadoras, a menudo están ligados a cuestiones alejadas de la promoción del desarrollo; razón por la cual las organizaciones encuentran dificultades en armonizar sus estrategias de intervención con los intereses de los donantes.

Modelo “oportunista”

Otro tipo de comportamiento, en el que la tensión existente entre dependencia financiera y mantenimiento de los planteamientos estratégicos se resuelve con una pérdida de autonomía con respecto al modelo anterior, es desarrollado por un grupo significativo de organizaciones españolas que trabajan en Perú. Las ONGD que representan este modelo poseen una serie de similitudes con respecto a las del modelo anterior. Son organizaciones que tienen una estrategia de intervención, independientemente del grado de definición de la misma, y sienten una presión ejercida por el sistema de financiación que dificulta el desarrollo integral de dicha estrategia. La diferencia fundamental, con respecto a las ONGD del modelo anterior, consiste en que en este caso aceptan y se presentan a convocatorias para ejecutar acciones,

independientemente de que no respondan a su concepción del trabajo para la promoción del desarrollo, ni encajen plenamente dentro de su planificación estratégica; es decir, las organizaciones que desarrollan el modelo oportunista, optan por el desplazamiento de sus planteamientos estratégicos hacia la convergencia con los criterios de las entidades financiadoras.

No obstante, las organizaciones perciben con diferente grado de intensidad la tensión generada por la dependencia financiera y la visión estratégica. Tanto es así, que dicha tensión pasa prácticamente inadvertida en el discurso de algunas ONGD que desarrollan este modelo de negociación, mientras que para otras es una cuestión central, y una de las contradicciones más importantes en las que se encuentran inmersas. Este hecho refleja que esta práctica es interpretada de distinto modo por las organizaciones, y que la autonomía es valorada de manera muy distinta entre las ONGD españolas. Así, encontramos organizaciones que asumen esta limitación, que han naturalizado la pérdida de autonomía como un factor inherente al sistema cooperación y, por lo tanto, algo con lo que es inevitable convivir. Por el contrario, otro grupo de organizaciones siente que esta tensión les empuja a desarrollar un comportamiento incoherente, en mayor o menor medida, que puede llegar a poner en cuestionamiento hasta su propia identidad.

La acomodación ejercida por las organizaciones, de cara a conseguir un mejor acceso a la financiación, se produce de dos maneras diferentes y compatibles. La primera de ellas está presente en el propio diseño de la estrategia: el proceso de negociación desarrollado por las ONGD consiste en una acomodación en el planteamiento y diseño de la estrategia para hacerla compatible con la agenda de las principales entidades financiadoras. Los planteamientos, sectores y zonas geográficas priorizados por éstas, actúan como un polo de atracción hacia el que orientar la estrategia, lo que genera mayores posibilidades de financiación. El

principal efecto de esta actuación consiste en que las organizaciones, como consecuencia de una situación de dependencia económica y de una negociación interna en la que el acceso a la financiación constituye un factor determinante, terminan haciendo suyos los planteamientos de los donantes y, por lo tanto, desplazándolos a lo largo de toda la cadena de la ayuda. Este hecho significa que en las planificaciones estratégicas de las organizaciones, los intereses y la visión de los donantes ocupan un lugar relevante en comparación con la visión de las ONGD españolas y los receptores peruanos.

La segunda forma en la que esta acomodación cobra forma, es a través de los proyectos concretos y de las oportunidades de financiación. En este caso, se trata de intervenciones concretas que nacen como respuesta a oportunidades de financiación –generalmente promovidas por la cooperación descentralizada, a través de convocatorias muy acotadas temporalmente y, en ocasiones, focalizadas sectorial y geográficamente– para intervenciones aisladas de la estrategia desde el punto de vista sectorial, geográfico o desde ambos. El aprovechamiento de estas oportunidades genera, en multitud de ocasiones, un tipo de acciones que, aunque puedan ser coherentes desde el punto de vista de la propia intervención –en términos de pertinencia, de ejecución y de impacto–, no están exentas de cierta incoherencia en un nivel más general, desde el punto de vista estratégico de la propia organización y del conjunto de la cooperación.

Las consecuencias de este tipo de actuaciones determinan el resultado del conjunto de la cooperación no gubernamental. La ejecución de acciones aisladas de la estrategia se traduce en una pérdida de eficiencia, de oportunidades de complementariedad y de impacto, debido a la atomización y la desestructuración del trabajo individual y colectivo de las ONGD. A través de esta práctica –el modelo de la oportunidad de financiación–, los recursos se dispersan sectorial y geográficamente, se reducen las oportunidades de

complementariedad y articulación que producen la amplificación del impacto de las intervenciones, fruto de la planificación estratégica. Estos efectos se producen, por un lado, a través de la ejecución de proyectos aislados –en ámbitos que probablemente se enmarcan en la estrategia de otras organizaciones– y, por otro lado, a través del debilitamiento de la propia estrategia. Desde el punto de vista individual y colectivo, los recursos de la cooperación son utilizados de manera ineficiente, lo que junto a la ausencia de complementariedad y la atomización de las acciones, supone una pérdida de impacto de la intervención de cada ONGD, así como del conjunto de la cooperación no gubernamental. Además, la suma de estas actuaciones individuales, como se vio en el capítulo anterior, da lugar a una distribución de la ayuda que, lejos de responder a una planificación estratégica y a una alineación con los niveles de pobreza, muestra un alto grado de regresividad.

Independientemente de cuál sea la manera de afrontar la tensión generada entre la dependencia económica y la planificación estratégica, dentro de estas dos variantes del modelo oportunista, la pérdida de autonomía es percibida y valorada de manera muy diferente por cada organización, lo que se observa en el grado de presencia de la cuestión en el discurso de las ONGD y en las razones en las que se apoyan para justificar la pérdida de autonomía.

Anteriormente se afirmó, que la relación entre las ONGD y el Estado y, las entidades subestatales, es una relación simbiótica y de doble necesidad (ver p. 28) Esta idea está muy presente en algunas organizaciones que, aunque admiten desplazarse para entrar en la agenda de los financiadores, afirman que éstos también lo hacen hacia las posiciones de las organizaciones, y no sólo a causa del trabajo de incidencia, que consideran importante, sino también por una cuestión de necesidad por parte de las entidades financiadoras basada en la capacidad ejecutora y la operatividad en el Sur que poseen las organizaciones, y de la que carecen,

en muchas ocasiones, las entidades financiadoras. Según esta idea, en cierto modo, existe un equilibrio en las relaciones de dependencia existentes entre ambos actores.

Sin duda, la importancia de las ONGD en España y su capacidad de influencia es cada vez mayor y cada vez son más los espacios abiertos por las Administraciones Públicas para la participación de las ONGD en los procesos de toma de decisiones políticas. No obstante, esto no significa que se esté equilibrando la relación de desigualdad existente entre las entidades financiadoras y las organizaciones españolas. Es cierto que el trabajo de incidencia llevado a cabo por el colectivo de las organizaciones está comenzando a dar algunos frutos, pero actualmente el desplazamiento que realizan hacia la búsqueda de la financiación es mucho mayor que el esfuerzo que hacen las entidades financiadoras para alinear sus prioridades con los puntos de vista de las organizaciones.

Otra de las razones importantes para entender la decisión de las organizaciones que optan por el modelo oportunista, reside en las necesidades estructurales y de supervivencia de las ONGD. Un problema importante y factor desestabilizador con el que se encuentran las organizaciones, consiste en la discontinuidad de las financiaciones. Una entrada intermitente de fondos provoca importantes dilataciones y contracciones en cuanto al volumen de trabajo, al número de trabajadores y voluntarios acogidos, a las necesidades de material de oficina, locales... En definitiva, afecta a la estabilidad de la estructura de la organización, lo que significa que las organizaciones necesitan, para conseguir cierta seguridad y garantizar su supervivencia, la obtención de un volumen de financiación y de trabajo que permita mantener su estructura. Esta cuestión, aunque no agota la explicación del modelo oportunista, es una de las razones importantes que se sitúan detrás del fenómeno del desplazamiento de los planteamientos de las organizaciones hacia la búsqueda de financiación.

Los comportamientos descritos en este modelo, fundamentalmente el que consiste en la ejecución de acciones puntuales, aisladas y sin complementariedad con la estrategia, descansan, además de en una visión corporativa, en ocasiones, en una concepción asistencialista del trabajo en desarrollo. El hecho de que muchos de los proyectos desarrollados por las organizaciones no posean el mayor grado posible de coherencia con relación a su propia estrategia, es interpretado por algunas de éstas como un mal menor. Existe la plena consciencia de que no es el planteamiento óptimo, de que los recursos no están siendo utilizados de la manera más racional, de que existe una limitación sobre el impacto; pero prevalece la idea de que aún así los proyectos generan algún tipo de impacto y por ello la intervención es pertinente. Esta visión refleja una concepción asistencial del trabajo para la promoción del desarrollo, según la cual, una mejora en las condiciones de vida de un colectivo justifica la propia intervención, independientemente de cuál sea el impacto negativo que dicha intervención suponga.

Por último, un tipo de explicación, que refuerza a las anteriores, y está muy presente en el discurso general de las organizaciones, hace referencia a la práctica generalizada, entre el colectivo de ONGD, de este comportamiento, lo que supone una vía de justificación. Este hecho pone de manifiesto la ausencia de rendición de cuentas en dirección horizontal, y la debilidad de los mecanismos de sanción que presionen a las organizaciones a abandonar prácticas con cierto grado de incoherencia a través de la distorsión de la estrategia provocada por la pérdida de autonomía.

Modelo de la orientación hacia la financiación

Dentro de los procesos de negociación encontramos un último tipo de comportamiento, desarrollado por ONGD

sin una estrategia definida, que se dedican a desarrollar acciones puntuales que no entran en contradicción con la lógica de las entidades financiadoras. En este caso, la tensión generada entre dependencia financiera y planteamientos estratégicos desaparece, precisamente por la ausencia de la visión estratégica. La lógica temporal del sistema público de financiación, como se vio anteriormente, provoca una inercia en las ONGD en la que domina la acción y la ausencia de espacios para la reflexión. Por esta razón, para algunas organizaciones es difícil salir de esta dinámica y abandonar el esquema de ejecución de proyectos aislados para dotarse de una visión estratégica. La explicación de este comportamiento no se reduce a una sola causa, sino que se debe, en ocasiones, a la juventud de algunas ONGD, a la herencia que arrastran algunas de ellas de prácticas de asistencia puntual ante emergencias concretas... Sin duda, por encima de todas las causas destaca la limitación que supone la excesiva dependencia del sistema público de financiación por parte de organizaciones que han comenzado su trayectoria en el trabajo en desarrollo impulsadas por la financiación de algún proyecto a partir del cual se ha producido una concatenación de proyectos, generando una dinámica inhibitoria del desarrollo de planteamientos estratégicos.

En resumen, los resultados del trabajo de campo indican que no existe un grado de autonomía determinado, sino diferentes procesos de negociación que dan lugar a diferentes márgenes. Lo que sí se produce es un rasgo compartido por el conjunto de las ONGD: la existencia de una presión hacia la pérdida de autonomía. No obstante, el modelo más representativo es el segundo, el modelo de la oportunidad de financiación; precisamente en el que mayor tensión existe entre los planteamientos estratégicos y la dependencia financiera².

2 El criterio de selección de la muestra puede suponer un sesgo en este sentido. El hecho de que hayan sido elegidas las ONGD más representativas en cuanto a volumen de recursos económicos gestionados en Perú, significa que las ONGD que tienen una presencia poco significativa –pero cuyo agregado es significativo sobre el total de recursos gestionados– y no han sido incluidas en la muestra, estarían ubicadas, la gran mayoría de ellas, en el tercer modelo expuesto, ya que muchas ejecutan un proyecto pequeño bajo planteamientos asistenciales alejados de cualquier intervención estratégica.

La cuestión de la dependencia financiera y su influencia sobre el grado de autonomía de las organizaciones fue tratada en el capítulo anterior. La conclusión en aquel punto consistió en que la ausencia de consenso en la literatura sobre el tema es un indicador de la heterogeneidad de la cuestión con respecto a las ONGD españolas. Dicha heterogeneidad se explicó a través del concepto de negociación entre la visión estratégica de las ONGD con los intereses de los donantes. Aquí se ha explorado el proceso de negociación, a través del discurso de las ONGD españolas que trabajan en Perú, y se han identificado algunas razones que, mediante dicho proceso de negociación, explican el grado de autonomía experimentado por las organizaciones: la dependencia financiera, basada en la proporción de ingresos públicos y privados; el resultado del trabajo de incidencia desarrollado por algunas organizaciones, que, en cierta medida, favorece la disminución de la presión general de los intereses de aquéllas hacia la pérdida de autonomía; la dialéctica entre la visión corporativa e institucional –que tiende a preservar la estructura de la organización– y los planteamientos estratégicos relativos a la generación del desarrollo; y por último, la persistencia, en ciertas organizaciones, de una concepción asistencial del trabajo para la promoción del desarrollo, que supone una limitación para llevar a cabo una actuación estratégica.

El sistema público de financiación sanciona negativamente –a través de la expulsión parcial– a las organizaciones que abogan por una mayor coherencia y que, en la negociación entre dependencia financiera y pérdida de autonomía, optan por mantener los mayores márgenes de autonomía posibles. A su vez, el sistema de financiación termina favoreciendo a aquellas organizaciones que optan por asumir su lógica, aún en detrimento de su propia planificación estratégica y del mantenimiento de su autonomía.

3.1.2 Dependencia financiera y pérdida de autonomía: ámbito privado

En Perú, el 6,28% de los recursos económicos gestionados por la cooperación no gubernamental española corresponden a proyectos financiados mayoritariamente con fondos privados, compuestos, a su vez, por financiación privada y por los recursos propios de las organizaciones. Dichos proyectos fueron ejecutados por un total de 13 organizaciones. Estos datos suponen una dificultad para abordar el análisis de la influencia de la financiación privada sobre la autonomía de las ONGD. Lo que queda claro es que estas organizaciones se sitúan fuera de la tensión generada por la oposición entre su concepción del trabajo para la promoción del desarrollo, y los criterios de las entidades financiadoras, que caracteriza a las organizaciones financiadas con fondos públicos.

En términos generales, la principal consecuencia que provoca la ausencia de esta tensión, consiste en la sustitución de la lógica temporal que caracteriza a la financiación pública por una lógica más pausada, de trabajo a más largo plazo, en la que las ONGD cuentan con mayores márgenes de libertad para planificar sus intervenciones: identificación de las contrapartes, identificación y gestión de los proyectos, evaluación... En definitiva, mayores márgenes para planificar qué hacer, dónde hacerlo y con quién. Para profundizar en la relación entre financiación privada y autonomía, conviene diferenciar entre los dos principales esquemas de financiación dentro del ámbito privado.

En primer lugar, en cuanto a la colaboración de las empresas con las ONGD, los discursos de las principales organizaciones que gestionan fondos obtenidos a través de donaciones privadas están muy polarizados. Por un lado se encuentran aquellas que declaran que la gran mayoría de los fondos donados por los agentes privados son de libre disposición, y que, en un porcentaje de casos muy poco

significativo, si se produce algún tipo de condicionalidad, fundamentalmente relativa a la orientación geográfica de la ayuda ejecutada con dichos fondos. En este caso, los márgenes de autonomía son amplios, sobre todo si se comparan con los de las ONGD con un excesivo peso de la financiación pública y, más aún, con aquellas que además no disponen de una variedad importante de fuentes financiadoras.

Sin embargo, esta relación entre colaboración empresarial y consecución de autonomía no está tan clara, ya que, por otro lado, algunas organizaciones que actúan bajo este esquema de financiación se sienten constreñidas por la rigidez que en muchos casos acompaña a las donaciones privadas. Según estas ONGD, dichas donaciones poseen un grado de condicionalidad importante que va más allá de la focalización sectorial y geográfica de algunas entidades financiadoras públicas. La financiación privada obtenida por esta vía es finalista y llega a determinar el sector y la región concreta, e incluso la contraparte. Un peso importante de este tipo de financiación, por lo tanto, reduce la autonomía de las organizaciones hasta márgenes inferiores que los establecidos por otros esquemas de financiación.

En segundo lugar, los fondos propios de las organizaciones –obtenidos mayoritariamente, en el caso de las ONGD españolas que trabajan en Perú, a través de las cuotas de los socios y de las donaciones puntuales de personas individuales– constituyen el esquema de financiación que confiere un mayor grado de autonomía, al tratarse de fondos de libre disposición que permiten a las ONGD decidir su propio ritmo de trabajo y construir una lógica temporal adecuada. A diferencia de los fondos provenientes de otros tipos de financiación, los ingresos propios dotan a las organizaciones de una flexibilidad necesaria para actuar ante factores imprevistos que surgen en las intervenciones –tan habituales en la compleja realidad del trabajo en desarrollo en Perú–; factores

imprevisibles en el diseño de los proyectos y difícilmente subsanables bajo la rigidez de otros modelos de financiación. Asimismo, este tipo de fondos carece de condicionalidad sectorial y geográfica. Por tales motivos, es pertinente afirmar que, bajo este esquema de financiación las organizaciones consiguen dotarse de mayores márgenes de autonomía que bajo ningún otro esquema, ya sea éste basado en la financiación pública o privada.

Sin embargo, en Perú, los proyectos gestionados mayoritariamente con los fondos propios de las organizaciones suponen un 2% del total, lo que indica una escasa significatividad de este esquema de financiación y una gran dificultad por parte de las organizaciones para generar sus propios recursos. Además, las prácticas habituales de generación de ingresos propios desarrolladas por algunas ONGD españolas encierran contradicciones importantes que, si bien suponen una fuente de autonomía, generan otro tipo de restricciones y efectos negativos muy debatidos entre el colectivo de organizaciones españolas³.

3.1.3 Dependencia institucional

Los factores relativos a la dependencia financiera son, probablemente, los más importantes en la configuración de la autonomía de las ONGD, pero no los únicos. En el capítulo anterior se habló de la dependencia institucional y los grupos de apoyo de las organizaciones como un factor limitante de la autonomía; También se puso de manifiesto entonces, la dificultad de conocer el grado de influencia de este tipo de dependencia sobre la autonomía de las ONGD. El análisis de la información cuantitativa disponible sobre la cooperación no gubernamental española en Perú, y de la información cualitativa generada a través del trabajo de campo, se ha visto limitado por esta dificultad. Por esta razón, no ha sido posible aportar mucha luz sobre esta cuestión, no obstante, merece la pena incluir algunas reflexiones pertinentes en este punto.

3 Esta cuestión, ya tratada parcialmente en el capítulo anterior, se abordará más adelante, cuando se analicen las estrategias de financiación.

La existencia e influencia de los grupos de apoyo no es un elemento presente en el discurso de las ONGD españolas y no parece ser un factor determinante en la configuración de su política de cooperación, a excepción de las organizaciones pertenecientes al ámbito sindical. En este caso, la apropiación sí cobra una relevancia destacable que determina la propia estrategia de las organizaciones, así como la política de contrapartes, que son, generalmente, organizaciones del ámbito sindical. Esto, no obstante, no se trata tanto de una pérdida de autonomía como de una consecuencia de la propia naturaleza institucional de dichas organizaciones, cuya estrategia sectorial se enmarca en la cooperación sindical. Salvando este caso, del resto de los grupos de apoyo de las organizaciones –Estado, Iglesia Católica, partidos políticos y ciudadanía– las organizaciones pertenecientes al ámbito de la Iglesia Católica son las que mayor influencia institucional demuestran. Esta influencia institucional no supone una restricción en aspectos tan centrales como la estrategia sectorial o la orientación geográfica de la ayuda, que constituyen los ámbitos de decisión más importantes sobre las que una ONGD puede tener autonomía. El apartado donde este respaldo institucional ejerce una influencia mayor es en la política de contrapartes.

Un rasgo característico de las organizaciones españolas con algún tipo de vinculación con la Iglesia Católica, consiste en la tendencia a establecer la mayoría de las relaciones con contrapartes peruanas también vinculadas a la Iglesia Católica. Este rasgo no es generalizable a todas las ONGD del ámbito religioso, pero sí es prácticamente una norma común. Estas relaciones, además, se producen de manera claramente diferenciada entre las organizaciones que pertenecen a los distintos grupos en los que se estructura la Iglesia Católica, no es común la integración entre esos grupos. En este sentido las instituciones de la Iglesia Católica que mayor relación intergrupar denotan son la Compañía de Jesús, Los Salesianos y el Opus Dei. Este fenómeno se produce, fundamentalmente, como consecuencia de la herencia histórica de colaboración

entre organizaciones acogidas por el mismo aparato institucional y del aprovechamiento de la red organizativa perteneciente a dicha institución. Evidentemente, entre las organizaciones asociadas como resultado de esta política de contrapartes, existen rasgos comunes, como la coincidencia en la concepción del desarrollo, en valores, objetivos... que hacen pertinente la unión. Además esta asociación conlleva otro tipo de ventajas como el conocimiento previo y la confianza mutua, el ahorro de recursos en la identificación de contrapartes... sin embargo, todos estos factores provocan una naturalización de este tipo de relaciones –que en muchos casos lleva aparejada la desnaturalización de otros tipos de relaciones– que termina imponiéndose prácticamente como un marco normativo que limita la autonomía de las organizaciones en la definición de su política de contrapartes.

3.1.4. Atomización

Junto a la desproporción entre fondos públicos y privados, que determina la cuestión de la autonomía, el otro rasgo distintivo del mercado de la ayuda, que nutre a la cooperación no gubernamental en Perú, consiste en la diversidad de las fuentes públicas de financiación. Durante el periodo que abarca la investigación, 161 entidades públicas financiaron proyectos de desarrollo para ser ejecutados por ONGD españolas en Perú. En el cuadro 6 se recoge la variedad y naturaleza de dichas fuentes:

Cuadro 6: Número, procedencia y porcentaje de la ayuda sobre el total de las fuentes financiadoras de la cooperación no gubernamental española en Perú 2002-2005

PROCEDENCIA DE LAS FUENTES	Nº DE FUENTES
Entidades supraestatales	6
Administración central	2
Administración autonómica	13
Administración provincial	26
Administración municipal	107
Universidades	5
TOTAL	161

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

La consecuencia de tal cantidad y variedad de fuentes financiadoras, además de suponer un importante apoyo económico para la cooperación no gubernamental que trabaja en Perú, y para el Estado peruano, es la existencia de un sistema de financiación con una variedad de fuentes y de convocatorias muy elevada –algunas con más de una convocatoria por año– y muy diferentes entre sí en cuanto al volumen de los fondos, al grado de focalización geográfica y sectorial de los recursos, a la planificación estratégica y a la duración de las ayudas. En el capítulo anterior nos preguntábamos en qué punto se encuentra la cooperación descentralizada –que aunque no agota la explicación del estado atomizado del mercado de la ayuda, es una de las razones fundamentales– y se dejaba la pregunta sin una respuesta concluyente. La percepción de las ONGD españolas que trabajan en Perú sobre esta cuestión se asienta en un consenso general, que observa la existencia de un sistema público de financiación atomizado y desarticulado. Esta visión se construye a pesar de la dotación, por parte de un número creciente de actores de este sistema, de marcos normativos en materia de cooperación y de herramientas de planificación y coordinación. Sin embargo, las ONGD consideran insuficientes estos esfuerzos, que están lejos de conseguir una coordinación del sistema de financiación.

Las organizaciones destacan la proliferación de fuentes de financiación como una de las principales causas de la atomización. Esta multiplicación de fuentes ha provocado que en Perú, en los últimos cuatro años, 161 entidades públicas hayan financiado proyectos de desarrollo a ONGD españolas. No obstante, un elevado número de fuentes financiadoras no significa necesariamente atomización; más aún, conlleva mejores oportunidades de financiación para las ONGD y la posibilidad de obtención de un mayor impacto. Por lo tanto, la verdadera razón no reside tanto en el número de fuentes financiadoras como en la ausencia de mecanismos de coordinación y de

criterios de asignación de las ayudas, y en la falta de implicación con la promoción del desarrollo por parte de éstas. A medida que se empieza a profundizar en cada una de estas razones, el consenso existente comienza a diluirse. Se pueden identificar, entonces, diferentes concepciones sobre el grado y las razones de la atomización del mercado de la ayuda:

- Un sector de las ONGD observa entre las entidades financiadoras una ausencia generalizada de criterios relacionados con el destino, tanto geográfico como sectorial, de la ayuda. Esto se debe, según estas organizaciones, a que muchas de las instituciones no han desarrollado una verdadera política de cooperación internacional y por lo tanto ésta no es un objetivo en sí misma. Para dichas instituciones la cooperación internacional supone, en ocasiones, un vehículo de proyección internacional y, en otros casos, responde a intereses de imagen, a cuestiones de compromiso con las ONGD y la sociedad civil de la región o, incluso, a la propia inercia y asunción de las nuevas tendencias, que han situado a la cooperación dentro de la agenda política. En cualquier caso, las acciones promovidas por estas instituciones no responden a un verdadero interés por la promoción de la solidaridad y la justicia Norte-Sur, sino que se caracterizan por la ausencia de una implicación en la promoción del desarrollo, lo que provoca, a su vez, la debilidad en los criterios de asignación de la ayuda. Esta concepción es más frecuente entre las ONGD que se apoyan económicamente en las entidades financiadoras de la cooperación descentralizada, y en mayor medida, en las provinciales y las municipales.
- Otro sector de ONGD concibe de manera más optimista la cuestión de la desarticulación del mercado del sistema de financiación. Justifican la atomización por la juventud del fenómeno de la cooperación en España, que explica la falta de planificación. No obstante, a pesar de esta juventud, el sistema de cooperación en España se está transformando y tiende hacia la consolidación. De

hecho, la incipiente y progresiva aparición de leyes de cooperación, planes estratégicos y herramientas de coordinación desarrollados por parte de las distintas administraciones del Estado, supone una confirmación de esta tendencia. Según este sector de ONGD, el sistema actual de financiación está formado por dos bloques diferenciados de instituciones, por un lado las que desarrollan planificaciones estratégicas, y, por otro lado, las que carecen de planificación y actúan de manera más aleatoria. Además, apuntan que la división coincide, en términos generales, con la Administración central y autonómica por un lado, y la provincial y municipal por el otro.

- Una tercera corriente de opinión considera que la progresiva dotación de criterios de asignación de la ayuda –a través de la elaboración de leyes de cooperación y de planes estratégicos para Perú– no significa una reducción de la atomización. Consideran que ésta es una planificación individual que no se traduce en convergencia ni en coordinación. Más aún, la existencia de diferentes planes estratégicos para Perú puede llegar incluso a potenciar la atomización, si éstos han sido elaborados sin tener en cuenta al resto de instrumentos diseñados por otros actores, así como la restricción, si acusan una focalización excesiva.
- Por último, un sector significativo de organizaciones apunta que la explicación de la atomización no reside en la ausencia de criterios de las diferentes políticas de desarrollo, sino en la orientación de éstos. Estas organizaciones, cuya concepción supone una síntesis de las tres anteriores, entienden que entre las entidades financiadoras del Estado español se está produciendo un proceso de maduración, que se materializa en la elaboración de políticas de cooperación internacional. Sin embargo, dicho proceso se ve limitado, en gran medida, por el espacio que ocupan, en la determinación de las políticas de desarrollo, factores ajenos a la promoción del desarrollo: la búsqueda de la

visibilidad de las acciones que se promueven, y la proyección política internacional de la institución, a través de las intervenciones para la promoción del desarrollo que financian. Son precisamente estos factores de proyección individual los que inhiben la promoción de esfuerzos de coordinación con el resto de entidades financiadoras, ya que buscan, precisamente, la diferenciación de la institución.

El concepto de atomización que se desprende del discurso de las organizaciones se centra en dos aspectos básicos: la ausencia de unificación de criterios geográficos y sectoriales que conduce a la atomización de la agenda de desarrollo, y la falta de homogeneidad en los criterios formales de las convocatorias.

Atomización de la agenda de desarrollo

La atomización del mercado de la ayuda español en Perú denota una variedad significativa de las concepciones de la cooperación internacional de cada uno de los actores públicos del sistema. En él se encuentran instituciones cuya motivación para el trabajo en desarrollo surge como respuesta a una implicación con la promoción del desarrollo por parte de la sociedad civil, a cuestiones de inercia política, a otras que tratan de canalizar, a través de la cooperación internacional, sus intereses de política exterior restringidos por otros medios, instituciones que a través de la cooperación firman un contrato con la sociedad civil representada por las ONGD, otras plenamente implicadas en la promoción del desarrollo de los países del Sur. En definitiva, el mapa de la financiación está configurado por unos actores con unas motivaciones muy diferentes, y en ocasiones irreconciliables entre sí, que dificultan la convergencia de planteamientos y la búsqueda de objetivos comunes. Las diferentes concepciones de la cooperación al desarrollo, así como una visión corporativa común a todas ellas, explica, entonces, la debilidad de los mecanismos de articulación existentes, la ausencia de promoción de esfuerzos de coordinación y de articulación, y la elaboración de agendas individuales, aisladas unas de otras, sin búsqueda de complementariedad.

Las consecuencias de la atomización de la agenda del desarrollo inciden negativamente de diversas formas. Desde el plano colectivo –del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú– la atomización de las entidades financiadoras es una fuente de ineficiencia y, por lo tanto, supone una pérdida de recursos. Provoca la fragmentación de las intervenciones y limita la posibilidad de coordinación que genere sinergias o favorezca la complementariedad de las intervenciones y, lo que es peor, introduce el riesgo de las duplicidades. En definitiva, supone un uso incoherente de los recursos desde el punto de vista de la promoción del desarrollo, que se traduce en una limitación del impacto.

Otro resultado que incide negativamente en el impacto del conjunto de la cooperación es la dificultad de las ONGD para planificar su propio trabajo como consecuencia de la atomización –más aún con las altas cuotas de dependencia económica que padecen–. Las organizaciones que han elaborado un plan estratégico para desarrollar en Perú encuentran grandes dificultades en fragmentar su estrategia para adaptarla a las convocatorias y hacerla compatible con el sistema de financiación. Asimismo, encuentran dificultades para volver a ponerla en práctica a través de la ejecución de los proyectos, sin que pierda la coherencia inicial. En este proceso, la estrategia de las ONGD asume el proceso de atomización, de manera más o menos consciente; esta desnaturalización de la estrategia de las organizaciones provoca la reducción del impacto de la intervención, al perder la coherencia y fragmentarse. Además, las organizaciones que no tienen un planteamiento estratégico, no se ven tan limitadas por esta presión provocada por la atomización; por lo tanto, es pertinente afirmar que el sistema de financiación, a través de la atomización, actúa como inhibidor del desarrollo de planteamientos estratégicos y se constituye así, por otra vía, como factor limitador del impacto del trabajo de las ONGD.

La atomización de la agenda del desarrollo española en Perú tiene, también, consecuencias negativas para las ONGD españolas desde el punto de vista de su propio funcionamiento. La fragmentación de las convocatorias supone la multiplicación de los recursos necesarios para gestionar un determinado volumen de trabajo. Este hecho supone un incremento importante del trabajo de gestión, que recae sobre la limitada estructura de las organizaciones, y genera una absorción de recursos de otros ámbitos de trabajo, repercutiendo en la propia estructura, así como, de manera indirecta, a la de las contrapartes. Esta dinámica de absorción de recursos destinados a la gestión, dificulta la liberación de recursos humanos para aquellas funciones ajenas al mantenimiento de la estructura y genera una lógica individualista que actúa como un factor desarticulador del conjunto de ONGD. Factor que inhibe el establecimiento de relaciones y supone, por lo tanto, un freno para el fortalecimiento del colectivo de las organizaciones.

Por último, la atomización de la agenda del desarrollo está provocada, pero a su vez consolida, la heterogeneidad de visiones del desarrollo entre las diferentes entidades financiadoras. El estado actual atomizado del sistema de financiación es un garante de las posiciones de cada uno de los financiadores. Una posible convergencia de los puntos de vista de las diferentes instituciones supondría, además de un mayor impacto, un desplazamiento de los planteamientos de las entidades financiadoras. Dicha convergencia es difícilmente alcanzable si la cooperación al desarrollo no se concibe plenamente como un objetivo en sí misma, y se considera como una herramienta para alcanzar otros fines. En este sentido, la cooperación no gubernamental española en Perú está orientada, a consecuencia de la atomización del mercado de la ayuda, por los intereses de los donantes, en lugar de tratar de ofrecer una respuesta a las necesidades de los receptores.

Heterogeneidad de los aspectos administrativos

El segundo aspecto al que hace referencia el concepto de atomización, presente en el discurso de las ONGD, consiste en la ausencia de uniformidad en los criterios formales por parte del conjunto de las entidades financiadoras. La voz de las organizaciones peruanas irrumpe con fuerza en este punto. Ambos colectivos –organizaciones españolas y peruanas– destacan la heterogeneidad de las convocatorias, de los formularios, de los requerimientos, de las rendiciones de cuentas... en definitiva, de aspectos formales cuyo manejo es necesario para acceder a la financiación. En este sentido la Declaración de París es muy clara y establece como una de las metas a lograr “la utilización de disposiciones o procedimientos comunes”, en clara referencia a la superación de la ausencia de homogeneidad de criterios.

Esta heterogeneidad en los aspectos administrativos produce un efecto negativo en las organizaciones, debido a que provoca nuevos gastos de gestión que favorecen el debilitamiento de la estructura de las ONGD. El impacto, sin embargo, es mayor en las contrapartes peruanas, especialmente en aquellas con limitada capacidad de gestión y que, por lo tanto, no pueden dar respuesta a los dispares criterios formales de los financiadores. Este hecho dificulta el acceso a la cadena de la ayuda a las pequeñas organizaciones, con una reducida base organizativa y escasa capacidad de gestión. En este sentido, la atomización del sistema de financiación incide negativamente en la promoción del aprendizaje organizativo de las pequeñas organizaciones, y actúa como factor inhibitor del fortalecimiento del tejido social.

Por lo tanto, debido a las características del mercado de la ayuda española en Perú –dependencia financiera de las ONGD con respecto a las fuentes públicas de financiación y excesiva atomización de estas últimas–, las entidades financiadoras tienen un peso específico importante y una alta capacidad de influencia. Por consiguiente, para comprender mejor la configuración

del sistema de financiación y, por ende, el comportamiento de la cadena de la ayuda, es importante profundizar en el conocimiento de los intereses de los financiadores.

3.1.5 ¿Qué se financia?

La práctica totalidad de las organizaciones españolas y peruanas afirman que el principal criterio definitorio de la política de cooperación en Perú, de muchas de las entidades financiadoras del Estado español, es el criterio de la visibilidad. Visibilidad de las acciones financiadas e identificación de la obra con el financiador. Este criterio introduce una serie de contradicciones en el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú, ya que no siempre es compatible con otro tipo de planteamientos estratégicos para la promoción del desarrollo. La visibilidad, por lo tanto, puede suponer en estos casos, una postergación de criterios de asignación de la ayuda basados en cuestiones de pertinencia, de impacto, de eficacia o de eficiencia.

Las entidades financiadoras buscan la visibilidad de las acciones por diferentes vías. Por un lado, a través de la financiación de acciones visibles, medibles y cuantificables. Por otro lado, mediante la financiación de un elevado número de acciones, sobre la base de la fragmentación de las partidas presupuestarias destinadas a cooperación, ya que aporta mayor visibilidad la financiación de diversas acciones acotadas en el tiempo y el espacio, que el apoyo a intervenciones más amplias, a largo plazo y con mayores posibilidades de éxito desde el punto de vista de la generación del desarrollo. Por último, a través de la identificación de la entidad financiera con la obra financiada, y de la diferenciación con respecto a otras entidades financiadoras.

La lógica de la visibilidad

El criterio de la visibilidad es observado tanto por las organizaciones españolas como por las peruanas. Éste se asienta en una triple lógica. La lógica cuantitativa,

que domina claramente sobre la cualitativa, produce una dictadura de los indicadores que pone el acento sobre la cantidad, espectacularidad y contundencia de las cifras como indicador de éxito y de logro de objetivos. La transformación social se reduce así a una cuestión de obtención de los indicadores deseados. Además, es importante que dichos indicadores sean tangibles y fácilmente identificables como resultados de la intervención.

La segunda lógica en la que se asienta el concepto de visibilidad es la del corto plazo. Las intervenciones apoyadas por la mayoría de entidades financiadoras tiene una duración excesivamente limitada, insuficiente en opinión de las organizaciones en la mayoría de los casos. Sin embargo, existe una diferencia significativa en la duración de las intervenciones promovidas por la Administración central y las promovidas por las entidades descentralizadas: los proyectos apoyados por la AECI en Perú, en el periodo investigado, tienen una duración media de 24,4 meses, en los financiados por la cooperación descentralizada la media es de 15,9 meses, 10 meses en el caso de la financiación privada y 17,3 en el caso de la Unión Europea.

Algunos de los efectos generados por la lógica temporal del sistema público de financiación se han expuesto anteriormente: generación de un ritmo de trabajo y una inercia perjudicial, introducción de restricciones importantes para las ONGD españolas y, como se verá más adelante, para las organizaciones peruanas. Además, desde el punto de vista de las intervenciones y de la promoción del desarrollo, los tiempos que manejan las entidades financiadoras no son los más pertinentes para generar procesos con gran capacidad de transformación. Sin embargo, esta lógica fragmentada y cortoplacista ofrece la oportunidad a los financiadores de obtener una mayor presencia, y, por lo tanto, un aumento de la visibilidad de las acciones gestionadas con sus recursos.

Por último, la visibilidad se basa en la diferenciación de la imagen del financiador. La cofinanciación, por lo

tanto, así como la coordinación de esfuerzos, y la generación de fondos que aglutinen recursos, relega a un segundo plano la imagen del donante y diluye la visibilidad de la institución.

Efectos de la preponderancia del criterio de la visibilidad

El criterio de la visibilidad en las entidades financiadoras es un tema central y recurrente en el discurso de las organizaciones, lo que constituye un indicador de la relevancia otorgada a la proyección de la institución financiadora a través de la cooperación internacional. Sin embargo, conviene matizar esta cuestión, ya que el criterio de la visibilidad existe, pero no de la misma manera y con la misma intensidad en todos los actores del sistema de financiación.

En varias ocasiones a lo largo de este trabajo se ha afirmado que un sector de las entidades financiadoras ha llevado a cabo esfuerzos de planificación, de elaboración de marcos normativos, de dotación de criterios de asignación de las ayudas orientados hacia la búsqueda del impacto en términos de transformación social. Por lo tanto, el resultado final de las políticas de cooperación de estas entidades financiadoras responde a la integración de los criterios relacionados con la promoción del desarrollo y aquellos otros vinculados con la proyección exterior y la promoción institucional, es decir, con la visibilidad. Lógicamente, cada entidad financiera concede un valor diferente a los diferentes tipos de criterios y algunas se orientan más hacia la lucha contra la pobreza y otras hacia la promoción de sus intereses. Además, otro sector importante de entidades financiadoras –sobre todo en el ámbito provincial y municipal– no han llevado a cabo aún el proceso de maduración de criterios experimentado por las primeras; por consiguiente, cabe esperar que entre estas organizaciones el criterio de la visibilidad ocupe un lugar más importante aún.

Dicho esto, se puede afirmar que la visibilidad es un factor determinante, de gran importancia en la construcción de las políticas de cooperación de las entidades financiadoras que nutren a la cooperación no

gubernamental española en Perú y que, por ello, tiene una serie de efectos que actúan a lo largo de toda la cadena de la ayuda. Dichos efectos responden a la triple lógica en la que se asienta la visibilidad –preponderancia de lo cuantitativo, dominio del corto plazo y diferenciación de las instituciones –.

La cuantificación general existente, plasmada en la importancia concedida a los indicadores, introduce un sesgo sectorial importante en la asignación de las ayudas que provoca que un determinado tipo de iniciativas, aquellas que se engloban en los sectores más difícilmente medibles y complejos de cuantificar, no tengan cabida en la agenda de los donantes. Esta cuestión –acusada fundamentalmente por las organizaciones que trabajan en la promoción de derechos, en la incidencia política y, en general, en los ámbitos más intangibles– es relevante, ya que los sectores más estratégicos para la promoción del desarrollo no siempre coinciden con los que garantizan una mayor visibilidad. Por lo tanto, como consecuencia del dominio de la lógica cuantitativa, se produce una inhibición del impacto debido a la postergación de criterios relacionados con la pertinencia y la capacidad de transformación en la asignación de las ayudas.

Asimismo, el predominio de “lo cuantitativo” ejerce de elemento distorsionador en la orientación geográfica de la ayuda. No todas las zonas de Perú son igualmente visibles y no en todas las áreas los indicadores pueden alcanzar el mismo nivel de resultados. En el ámbito rural, por ejemplo, donde la densidad de población es mucho menor y las comunicaciones son peores –especialmente en sierra y selva– la inversión necesaria para obtener unos determinados resultados convertibles en indicadores, es mucho mayor que la necesaria en el ámbito urbano para lograr los mismos indicadores. Por lo tanto, el criterio de la visibilidad presiona en la decisión de la orientación de la ayuda hacia las zonas que mayores resultados permitan en términos cuantitativos, aunque éstas no sean las más prioritarias en términos de

pertinencia. Del mismo modo, canaliza los esfuerzos hacia la extensión de los indicadores en lugar de pretender fomentar la profundidad de los resultados.

Como se vio en apartados anteriores, en el proceso de negociación entre las estrategias de las organizaciones y los intereses de los financiadores, no son pocas las ONGD españolas que modifican su estrategia para hacerla convergir con las de los donantes. La importancia de la visibilidad, que sitúa a determinados sectores en el centro de la agenda de las entidades financiadoras implica que éstos pasen a ocupar un lugar relevante en la de las organizaciones a través del proceso de negociación. Se produce así la influencia de los intereses de los donantes, la asunción de éstos por el resto de actores y su reproducción a lo largo de toda la cadena de la ayuda.

Además, la búsqueda de la visibilidad a través de la obtención de indicadores y del predominio de resultados cuantitativos, que supone una brecha importante entre las decisiones relacionadas con la orientación de la ayuda y las necesidades de los receptores, se traduce en desconocimiento de la compleja realidad local peruana. Este hecho genera en los esquemas de financiación una rigidez excesiva que limita la capacidad de respuesta ante los habituales elementos imprevistos que ponen en riesgo el éxito de las intervenciones.

El corto plazo que caracteriza a las intervenciones promovidas por la gran mayoría de los financiadores genera –además de las consabidas inercias y restricciones que inciden negativamente en la estructura de las ONGD españolas– restricciones importantes en las organizaciones peruanas. La lógica temporal de las intervenciones en desarrollo provoca una intermitencia desestabilizadora en las organizaciones, especialmente en aquellas con una débil estructura organizativa y con alta dependencia de los fondos de la cooperación española. Las intervenciones, cortas y centradas en la consecución de unos objetivos concretos y cuantificables se alejan, en

multitud de ocasiones, de procesos de acompañamiento y fortalecimiento de las organizaciones locales, ya que la inversión en la promoción y el fortalecimiento del tejido social no es plenamente compatible con la búsqueda de la visibilidad. Este último es un proceso largo, inconciliable con la lógica temporal dominante en las intervenciones en desarrollo y, además, no es un proceso visible ni sencillo de medir. Como consecuencia, las organizaciones peruanas ven reducida la capacidad de aprendizaje organizativo a través del contacto con organizaciones españolas –y viceversa–, así como la capacidad de fortalecer el tejido asociativo y, por lo tanto, a la propia sociedad civil.

Por último, la lógica de la diferenciación, que confiere visibilidad, consolida la atomización y se convierte en un factor inhibitorio de búsqueda de convergencia, articulación y agrupación entre los financiadores, los que, a través de la concentración de recursos, podrían promover intervenciones con mayor capacidad transformadora. Por lo tanto, estos esfuerzos de concentración de recursos –desarrollado, por ejemplo, en los fondos de cooperación– para evitar la ineficiencia que caracteriza a la dispersión, quedan relegados, en numerosas ocasiones, a un segundo plano precisamente por la importancia concedida al criterio de la visibilidad, lo que pone de relieve la influencia, entre las entidades financiadoras, de la concepción de la cooperación al desarrollo como una herramienta de proyección y defensa de los intereses institucionales en el ámbito internacional.

3.1.6 La respuesta de las ONGD

La ayuda ejecutada en Perú –el resultado de la cadena de la ayuda–, como se expuso en el capítulo anterior, es el resultado de la interrelación de los diferentes elementos que la componen, así como de la interacción de los actores que la constituyen. Hasta el momento, el análisis se ha centrado en el sistema de financiación, fundamentalmente en el mercado de la ayuda –con una breve incursión en la interacción entre éste y los

esquemas de financiación, en el apartado Dependencia financiera y pérdida de autonomía: ámbito público–. A continuación se abordará la respuesta de las ONGD ante el mercado de la ayuda a través de los esquemas de financiación.

La importancia de las entidades financiadoras en la determinación del tipo de ayuda que se ejecuta no debe conducir a subestimar el papel de las ONGD españolas, y reducir las a la categoría de receptoras y canalizadoras pasivas de fondos. Al contrario, la importancia del proceso de negociación resalta el papel que las ONGD pueden llegar a desempeñar en la configuración de las políticas de cooperación, así como de las intervenciones. Para profundizar en el conocimiento de esta cuestión conviene conocer las respuestas de las ONGD en la búsqueda de la financiación: cómo las ONGD se relacionan con el mercado de la ayuda y afrontan el proceso de negociación.

Esquemas de financiación

Este concepto hace referencia al modo en que las ONGD españolas responden ante la atomización del mercado de la ayuda, a la forma en que articulan las financiaciones para materializar el conjunto de su intervención, para dotarla de la complementariedad necesaria para garantizar la coherencia de la estrategia, así como a los canales de financiación que utilizan para ello.

Los esquemas de financiación son un reflejo de los procesos de negociación. Al igual que aquéllos son el resultado de una decisión tomada en un escenario caracterizado por la tensión, generada esta vez entre la atomización del sistema de financiación y la estrategia de intervención de las ONGD, e influida por los mismos factores que entonces: el porcentaje de ingresos públicos y privados, la dialéctica entre la visión corporativa e institucional y los planteamientos estratégicos relativos a la generación del desarrollo, y la persistencia, en algunas organizaciones, de una concepción asistencial del desarrollo.

Los principales esquemas de financiación observados en las ONGD españolas que trabajan en Perú son el esquema de la complementariedad, el esquema de la semicomplementariedad, el esquema de la ausencia de complementariedad y el esquema de la financiación privada.

Esquema de la complementariedad

Este esquema, que tiene un paralelismo significativo con el modelo de la búsqueda de autonomía en el proceso de negociación, está determinado por la amplia contradicción entre la lógica fragmentada de la financiación y la concepción de procesos mucho más amplios articulados en torno a una visión estratégica. Las ONGD que lo desarrollan llevan a cabo una división en el papel de lo que en realidad es un todo. Dentro de este esquema se han registrado dos modalidades:

- Búsqueda de un apoyo firme de una de las grandes entidades financiadoras del Estado español para soportar la estructura importante de la estrategia de intervención, y búsqueda de la complementariedad de esta estrategia con el apoyo de fuentes financiadoras más pequeñas, normalmente de la cooperación descentralizada. En este caso, el apoyo central en el que se asienta la estrategia se obtiene, en ocasiones, a través de la financiación de un Programa y la complementariedad a través de subvenciones proyecto a proyecto. En algunos casos se desarrollan también pequeñas acciones financiadas a través de canales privados –aportaciones periódicas de socios y donaciones de empresas– orientadas, también, a complementar y articular el conjunto de las intervenciones.

- Ausencia del apoyo de una de las grandes entidades financiadoras (porque no se encuentra o porque no se busca⁴) y, por lo tanto, búsqueda de la complementariedad y de la materialización de la estrategia de intervención a través de pequeños apoyos. Esta modalidad está expuesta a una mayor fragmentación, lo que supone una dificultad a la hora de mantener la coherencia y la complementariedad de las intervenciones, generada por la importante restricción que supone la construcción del esquema de financiación a través de las subvenciones proyecto a proyecto y la ausencia de un apoyo estable en forma de Programa.

Las organizaciones que apuestan por el esquema de financiación de la búsqueda de la complementariedad abogan por la búsqueda de la coherencia del conjunto de su intervención, superando la presión de la atomización de las acciones que puede llevar a perder la perspectiva del desarrollo a favor de la perspectiva corporativa. No obstante, esta estrategia –fundamentalmente la segunda modalidad– supone una generación excesiva de trabajo, una multiplicidad de esfuerzos que no todas las ONGD pueden o están dispuestas a asumir. Este modelo de integración de la financiación y la intervención está acompañado también del riesgo de la viabilidad de la estrategia, debido a la dificultad para encontrar los apoyos pertinentes que permitan materializar el conjunto de la estrategia, y, por lo tanto, una reducción significativa del impacto esperado en el diseño estratégico. Impacto que aumenta, en el caso de aquellas organizaciones que cuentan con un apoyo en forma de Programa, mucho menos restrictivo temporal, sectorial y geográficamente que los proyectos. Sin embargo, estos últimos son el

4 Hay que tener en cuenta que las ONGD trabajan normalmente en más de un país del Sur, y que su estrategia de financiación en Perú se engloba dentro de su estrategia general. Esto significa, en ocasiones, que las ONGD que tienen un apoyo importante de las principales entidades financiadoras como la AECI o las CCAA más relevantes en cuanto a presupuesto en un determinado país, renuncian a solicitar subvenciones a dicha entidad en el resto de los países donde trabaja. La razón reside en un intento de racionalización de los recursos importantes de las ONGD, y a que el hecho de contar con el apoyo de una entidad financiera en un país significa, en muchas ocasiones, no contar con ese apoyo en otros países.

canal dominante de financiación y sobre el que la gran mayoría de las organizaciones desarrollan sus esquemas de financiación.

Otra consecuencia de este esquema de financiación consiste en el proceso de desnaturalización que sufre la estrategia al ser tamizada por un sistema de financiación tan fragmentado, lo que incide, de nuevo, en una reducción del impacto o en la obtención de un impacto distinto al previsto en el diseño de la estrategia. Este hecho, provocado por la desarticulación del sistema de financiación, se produce por la hegemonía del proyecto de desarrollo como unidad básica de financiación y, por lo tanto, también de gestión. La estrategia de las organizaciones se fragmenta en proyectos filtrados por el sistema de financiación y, en muchas ocasiones, la suma de esos proyectos, al ser trasladados a la realidad durante la ejecución, produce un resultado distinto al esperado en el diseño de la estrategia.

Uno de los efectos positivos de este esquema de financiación consiste en que sirve de ejemplo, ante las entidades financiadoras, de cómo diferentes esfuerzos de distintas administraciones pueden coadyuvar a la consecución de un objetivo común. Es, por lo tanto, un mensaje de unidad y coherencia que constituye un argumento de peso en el trabajo de incidencia hacia la coordinación y concentración de esfuerzos de las entidades financiadoras que las ONGD pueden llevar a cabo.

Esquema de la semicomplementariedad

Este esquema es una consecuencia del proceso de negociación que adopta la forma del modelo de la oportunidad de financiación. En este caso, es en el que más visible se hace la tensión existente entre la planificación estratégica y las restricciones de la cadena de la ayuda a través de la atomización del sistema de financiación, y la hegemonía del proyecto como principal mecanismo de financiación. El esquema de la semicomplementariedad consiste en la búsqueda de la

materialización de la estrategia –a través de un apoyo firme de alguna de las grandes entidades financiadoras o de apoyos puntuales de la cooperación descentralizada– sin renunciar a la búsqueda de otro tipo de apoyos para intervenciones que no suponen un complemento para la estrategia.

A los efectos negativos del esquema anterior, también presentes aquí, hay que añadir la pérdida de impacto debido al uso ineficiente de recursos que conlleva la ausencia de complementariedad de las acciones, por un lado, y, por otro lado, la absorción de recursos del mercado de cooperación que podrían integrarse y fortalecer la estrategia de otros actores. Además, este esquema, al asumir y reproducir la lógica atomizada del sistema de financiación, presiona hacia su consolidación y minimiza los esfuerzos de otros actores orientados hacia la promoción de la concertación y coordinación entre las entidades financiadoras.

Esquema de la ausencia de complementariedad

Este esquema se caracteriza por la ausencia de complementariedad de las acciones emprendidas por una misma organización. En este planteamiento, que se deriva del modelo de orientación hacia la financiación con el que algunas organizaciones afrontan el proceso de negociación, la tensión entre los elementos estratégicos y la atomización de la financiación no está presente, porque no existe desde un primer momento, debido a la ausencia de planteamientos estratégicos, o porque aunque existieran en un principio han sido desplazados y sustituidos por las oportunidades de financiación.

Este esquema de financiación, que es el resultado claro de la subvención proyecto a proyecto, produce una serie de efectos negativos, algunos de ellos presentes en el modelo anterior. En primer lugar, genera ineficiencia en el uso de los recursos y, por lo tanto limita el impacto de las actuaciones desarrolladas por las ONGD de manera individual. Además, supone una absorción de recursos que finalmente no son

empleados de la manera más racional posible por el conjunto de la cooperación no gubernamental, lo que incide negativamente en el impacto del trabajo del colectivo de ONGD. Por último, alimenta y fortalece la lógica de la atomización.

Esquema de financiación privada

Las organizaciones financiadas mayoritariamente con fondos privados no se encuentran inmersas en la tensión provocada por la atomización y desarticulación del sistema público de financiación. Sin embargo, no se pueden hacer generalizaciones sobre la relación entre financiación privada y complementariedad de las acciones desarrolladas por las ONGD que actúan bajo este modelo de financiación. Las razones son fundamentalmente dos: en primer lugar, este es un modelo claramente minoritario dentro del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú, por lo tanto, cualquier conclusión al respecto corre el riesgo de carecer de validez. En segundo lugar, no existe un consenso claro entre las pocas organizaciones que se apoyan fundamentalmente en fondos privados sobre la capacidad de las organizaciones de articular a los diferentes donantes privados, ya que entre éstos existe una heterogeneidad importante, en cuanto al grado de condicionalidad impuesto a sus aportaciones.

En definitiva, la dependencia financiera de las ONGD españolas con respecto al sistema público de financiación, así como la atomización y la importancia del criterio de visibilidad, convierten a los proyectos en el principal canal de financiación. Éstos permiten distribuir el presupuesto destinado a cooperación entre un mayor número de ONGD –y ampliar así la cobertura del contrato con la sociedad civil–, debido a su mayor acotación en el tiempo, el espacio, el sector y el presupuesto que otro tipo de acciones más globales como los programas o los convenios.

La centralidad del proyecto en el sistema de financiación supone una dificultad para las ONGD dotadas de planteamientos estratégicos ya que inhibe la

complementariedad y la coherencia de las intervenciones, y se constituye así en factor desarticulador de la intervención de las organizaciones, a nivel individual y colectivo.

3.2 Consecuencias del sistema de financiación

Las consecuencias del sistema de financiación, de la interacción entre el mercado de la ayuda y los esquemas de financiación desarrollados por las ONGD son numerosas, y algunas de ellas de gran calado. Muchas de estas consecuencias han sido tratadas a lo largo de toda la exposición. A continuación se recogen las más importantes.

3.2.1 Competencia y desarticulación: las relaciones entre las ONGD

En el capítulo anterior afirmábamos que el sistema de financiación actúa promoviendo la competencia. Los mercados de solidaridad, tanto públicos como privados, son los que instauran este clima de competencia y es la respuesta de las ONGD la que lo afianza. En el caso de la cooperación no gubernamental española en Perú –que se caracteriza por unas ONGD con altos niveles de dependencia económica, por un mercado de la ayuda altamente atomizado y fragmentado, y un elevado volumen de recursos acompañado de un gran número de organizaciones– este contexto genera una competitividad en la que, en mayor o menor medida, se ven inmersas la práctica totalidad de las organizaciones que trabajan en Perú. El clima competitivo influye enormemente en las estrategias de financiación que desarrollan las ONGD, en el grado de articulación que llevan a cabo y en el tipo de relaciones existentes entre ellas.

Estrategias de financiación

El clima competitivo existente entre las organizaciones españolas que trabajan en Perú se plasma en las estrategias de financiación que desarrollan. Éstas consisten en los recursos utilizados por las organizaciones para conseguir un mejor acceso a los fondos y poder llevar a cabo sus esquemas de

financiación. Dichas estrategias están motivadas por la escasez de recursos externos para un número creciente de ONGD⁵, debido a la presión generada entre la oferta y la demanda de recursos.

Las principales estrategias de financiación desarrolladas por las ONGD españolas se distinguen claramente entre las que se apoyan en la coordinación con otras ONGD y las que se basan en la individualidad y la diferenciación con el resto del colectivo. Dentro de las primeras, que se dirigen básicamente al sistema público de financiación, encontramos estrategias que suponen un grado distinto de formalidad en la coordinación:

- Una primera estrategia consiste en la coordinación entre organizaciones que tienen algún interés común; normalmente comparten contrapartes o trabajan en la misma zona. Estas ONGD, conocedoras del afán de las entidades financiadoras por diversificar las financiaciones, acuerdan su estrategia de financiación repartiéndose las fuentes financiadoras a las que presentar los proyectos susceptibles de ser financiados, con el objetivo de evitar coincidencias en el destino geográfico de la ayuda, así como en la contraparte seleccionada, y aumentar las posibilidades de éxito en la obtención de la financiación.

- Una segunda opción, que representan un mayor grado de articulación entre las ONGD, consiste en la estrategia de colaboración e intercambio de información, basada en el principio de reciprocidad. En este caso, un grupo de organizaciones –generalmente unidas por un vínculo ideológico– comparten información sobre la realidad local de las zonas en las que trabajan, o en las que pretenden iniciar el trabajo; información relacionada con las contrapartes, con los intereses de los financiadores en determinadas zonas, en determinadas contrapartes... Estas colaboraciones consisten incluso, en ocasiones,

en la derivación de ofertas de colaboración propuestas por alguna organización peruana, porque la ONGD en cuestión no puede asumir esa oferta, o porque consideran que otra organización se encuentra en mejores condiciones para llevarla a cabo.

- Por último, otra estrategia que supone un paso más en el grado de formalización de la coordinación de las ONGD para acceder a la financiación, la representa la figura del consorcio. Los consorcios, en principio, son mucho más que un canal de acceso a la financiación, son herramientas de coordinación y complementariedad del trabajo de las ONGD, cuyo agregado supone un valor añadido a la intervención individual de las organizaciones que lo componen. Sin embargo, actualmente las ONGD españolas que trabajan en Perú consideran que esta visión de los consorcios es minoritaria, y que éstos son concebidos y utilizados casi exclusivamente como una herramienta de acceso a la financiación. Además, algunas entidades financiadoras observan en la actuación en consorcio de varias ONGD una herramienta de coordinación y complementariedad superior a los proyectos individuales gestionados por una única ONGD, razón por la cual son valorados positivamente y favorecidos, en ocasiones, en la resolución de las convocatorias. Este fenómeno, sin embargo, no se ha visto acompañado de los mecanismos formales que faciliten el desarrollo efectivo de los consorcios, fundamentalmente de los relacionados con la rendición de cuentas.

Por tales motivos, según el discurso de las ONGD, la mayoría de los consorcios desarrollados por la cooperación no gubernamental española en Perú son un recurso formal desarrollado por las organizaciones para conseguir un mejor acceso a la financiación, pero que carece de un contenido real, de una gestión conjunta y, por lo tanto, de complementariedad y de

5 En 1999 fueron 36 las ONGD españolas que iniciaron proyectos de desarrollo en Perú. El año siguiente esa cifra casi se duplicó y pasó a ser de 75 en 2001. Desde entonces el número de ONGD que trabajan en Perú se mantiene estable en torno a 70.

valor añadido. En ocasiones, el consorcio se desarrolla con la intención, por parte de alguna ONGD, de acceder a la financiación de alguna administración territorial en una región en la que no tiene implantación. Para ello, la estrategia seguida es la de desarrollar una asociación, a través de un consorcio, con alguna organización localizada en dicha región –con la que exista algún tipo de afinidad o relación previa– para que actúe así de plataforma legal que permita el acceso a la financiación. En este caso, la generación de consorcios se constituye en un sustituto de la estrategia de la descentralización como medio de acceso a mayores oportunidades de financiación.

Además, el discurso de un importante número de ONGD apunta hacia la existencia de un uso inadecuado de los consorcios también por parte de las entidades financiadoras. Son varias las ONGD que afirman que las administraciones públicas tratan de promover la figura de los consorcios, pero muchas de ellas aseguran que no se dan los mecanismos formales para llevarlos a cabo. En este sentido, es pertinente preguntarse a qué responde, en la mayoría de ocasiones, el fomento de los consorcios: ¿es un intento de promover intervenciones con mayor capacidad de transformación a través del fomento de la coordinación, articulación, complementariedad y búsqueda del valor añadido?; ¿o es, por el contrario, como apuntan algunas voces, una búsqueda de reducción de los elevados costes administrativos que conlleva la fragmentación de las intervenciones, pero sin renunciar a la diversificación de las financiaciones? Sin duda, el discurso mayoritario de las ONGD apunta a esta segunda opción como el motivo principal existente entre la mayoría de las entidades financiadoras que potencia los consorcios.

En conclusión, se puede afirmar que los esfuerzos destinados hacia la búsqueda de financiación absorben y acaparan una parte importante de las acciones de coordinación y articulación de las ONGD españolas. Estas energías, sin embargo, no contribuyen, en la

mayoría de los casos, a potenciar la articulación y la complementariedad del trabajo en Perú, sino que se reducen a meras coordinaciones de cara a obtener un mejor acceso a la financiación. Además, el uso inadecuado de los consorcios puede suponer una deslegitimación que ponga en peligro el futuro de esta herramienta de trabajo y de gestión de proyectos, basada en la lógica de la complementariedad, del aprendizaje organizativo, de la obtención de valor añadido y de la amplificación del impacto.

El segundo grupo de estrategias de financiación, trata de resaltar la individualidad y la diferenciación de las organizaciones con respecto al colectivo, con el objetivo de proporcionar una posición ventajosa en la carrera hacia la financiación. Estas estrategias se orientan tanto hacia el sistema público de financiación, como hacia el privado:

- Retención de información. Esta práctica no constituye en sí misma una estrategia de acceso a la financiación, sino que se trata, más exactamente, de un comportamiento motivado por el clima competitivo generalizado y orientado hacia la conservación de espacios que proporcionan un acceso a la financiación, frente a otras organizaciones. No son pocas las ONGD españolas que afirman sentir la restricción de información útil, relativa a una zona de trabajo en Perú – información sobre posibles contrapartes, contexto social y cultural, necesidades de la población, intereses de las autoridades, estado del tejido social–. Este hecho está motivado por una excesiva compartimentación y cierto sentimiento de propiedad existente en algunas organizaciones con respecto a una determinada zona y una población beneficiaria concreta. La retención de información responde, entonces, a la intención de conservar el espacio de influencia y la exclusividad del trabajo en una zona concreta, como vía de acceso a la financiación. Esta cuestión, no obstante, es percibida de manera muy diferente por las ONGD españolas, por lo tanto conviene aclarar que es una práctica que, aunque

existe, no es generalizable al conjunto de las organizaciones. Para algunas de ellas es algo muy evidente, que determina el contexto y las relaciones existentes en la cooperación no gubernamental española, en este caso en Perú. Para otras, esta cuestión pasa desapercibida e incluso, como se vio en algunas de las estrategias anteriores, el intercambio de información es una práctica habitual que beneficia a todas las organizaciones.

No obstante, el hecho de que exista esta práctica, independientemente de la intensidad con que lo haga, supone una serie de efectos negativos. Se constituye en un factor inhibitor del aprendizaje organizativo de las ONGD españolas, ya que restringe la socialización de la experiencia acumulada por ellas, dando lugar a una multiplicidad de procesos de aprendizaje individuales con la pérdida de recursos y de conocimiento colectivo que ello supone. Además, la práctica de la retención de información se basa en, y a su vez reproduce, una visión individualista del trabajo por la promoción del desarrollo que supone una presencia atomizada, desarticulada y compartimentada por parte de las organizaciones. Presencia que se traduce en una pérdida de impacto del conjunto de la cooperación no gubernamental, como resultado de la pérdida de oportunidades de complementariedad y las duplicidades que provoca.

- Trabajo de pasillo. Con este concepto nos referimos a aquellas prácticas, desarrolladas por las ONGD, de toma de contacto con las entidades financiadoras, por vía oficial o extraoficial, que generan un conocimiento, en las organizaciones, de los intereses, puntos de vista, prioridades de los financiadores. Esta vía de obtención de información, utilizada por las ONGD para desarrollar sus esquemas de financiación, está muy extendida entre el colectivo de organizaciones. Esto, frente a lo que pudiera parecer, tiene una explicación sencilla: el universo de la cooperación española es relativamente reducido; además, la cooperación descentralizada ha supuesto una explosión de actores,

fundamentalmente de fuentes financiadoras, desconocida en cualquier otro país. Sin duda, este hecho ha provocado, también, una cercanía importante entre los espacios de definición de las políticas de cooperación de las diferentes administraciones públicas de los distintos ámbitos territoriales, y cierta accesibilidad a los funcionarios y gestores de la cooperación, provocada por la participación y coincidencia en foros, plataformas, seminarios... promovidos por los diferentes actores del sistema de cooperación.

Dicha cercanía posibilita, en cierta medida, el trabajo de incidencia, desarrollado por algunas organizaciones frente a las entidades financiadoras, hacia una transformación de los criterios de definición de sus políticas de cooperación más comprometida con la promoción del desarrollo. Paralelamente, esta cercanía también facilita el trabajo de pasillo que, junto a la experiencia acumulada generada por la presentación de proyectos a las convocatorias, permite a las ONGD construir un conocimiento acerca de los intereses, motivaciones y sensibilidades de las personas de quienes dependen las decisiones de valorar y conceder las financiaciones. Así pues, esta práctica supone un valioso complemento del conocimiento de las políticas de las instituciones en materia de cooperación.

Todas las organizaciones desarrollan, en alguna medida, este tipo de trabajo –en ocasiones sucede de manera natural y casi involuntaria–, sin embargo, algunas lo potencian más que otras. Como resultado, las organizaciones adquieren un tipo de conocimiento muy útil que les proporciona una situación ventajosa en el acceso a la financiación. Sin embargo, hay que diferenciar claramente entre este trabajo de pasillo y el trabajo de incidencia, porque son dos formas opuestas de enfocar la relación con los financiadores generada a raíz de la coincidencia en diversos espacios. La excesiva atención al primero persigue el beneficio individual de una organización concreta, y repercute positivamente en la organización que lo lleva a cabo. El

trabajo de incidencia, por el contrario, tiene un impacto más global, que redundará en beneficio del conjunto de actores del sistema de cooperación, especialmente de la población beneficiaria, en la medida que consigue modificar los criterios de definición de las políticas de desarrollo para hacerlas converger con las necesidades de los receptores, o con los puntos de vista de las ONGD.

- Publicidad. Las estrategias de financiación vistas hasta el momento, determinadas por el contexto competitivo en el que actúan las ONGD, se dirigen a la obtención de financiación a través del sistema público de financiación, el mayoritario en Perú. Sin embargo, las estrategias orientadas a la generación de financiación privada también asumen y reproducen claramente la lógica competitiva existente. Este hecho se observa claramente en la publicidad elaborada por algunas ONGD españolas que trabajan en Perú. En general, los mensajes publicitarios elaborados por las ONGD se caracterizan por la brevedad, reducción y simplificación del mensaje transmitido, hacia la búsqueda del impacto en el receptor de la publicidad, a través de la contundencia de las cifras, del tono culpabilizador o, en ocasiones, del uso de imágenes catastrofistas –a pesar de la regulación que supone el Código de Conducta elaborado por las ONGD pertenecientes a la CONGDE, en cuanto al uso de imágenes y de los mensajes publicitarios–. La simplificación de la realidad provocada por la reducción del mensaje supone una descontextualización de las relaciones de desigualdad Norte-Sur y de las causas de la situación de empobrecimiento de los países del Sur. Se produce, entonces, una desvinculación entre causas y efectos y, por lo tanto, el uso publicitario de la información transmitida por las ONGD se constituye en un factor deseducador que, por un lado, incide negativamente en el conocimiento de las relaciones Norte-Sur por parte del conjunto de la sociedad, y, por otro lado, actúa en una dirección opuesta a las acciones de

incidencia política y educación para el desarrollo, desarrolladas por otras muchas ONGD –e incluso por algunas de las que optan por la financiación a través de la generación por la vía publicitaria–.

- *Apadrinamiento*. La figura del apadrinamiento se basa en la oferta de un vínculo emocional, a partir de la construcción de una visión paternalista en la sociedad civil española, y la posterior canalización de los réditos que dicho vínculo –creado sobre la base de la relación con un beneficiario concreto, un niño o una niña– genera, para la financiación de proyectos de desarrollo. Como en el caso anterior, los efectos, además de una vía importantísima de obtención de recursos, consisten en una distorsión de la realidad con consecuencias deseducadoras, que vinculan la superación de la pobreza con las aportaciones monetarias de los ciudadanos del Norte, obviando otro tipo de procesos mucho más determinantes en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo.

Estas estrategias de financiación no son las únicas desarrolladas por las ONGD. Simplemente han sido expuestas aquí por la importancia concedida en el discurso de éstas, porque son un fiel reflejo de la situación de competencia existente entre el colectivo de organizaciones españolas que trabajan en Perú y porque tienen unas consecuencias significativas para el conjunto de la cooperación no gubernamental española, y sus esfuerzos por la promoción del desarrollo.

Una de las consecuencias más importantes de este contexto general de competencia consiste en la desarticulación del colectivo de organizaciones españolas, debido a los intentos de diferenciación y de obtención de un acceso favorable a la financiación. Sin embargo, es importante destacar que algunas organizaciones perciben que la competencia no es tan generalizada y que no caracteriza al conjunto de las relaciones entre las ONGD españolas, ya que sólo afecta a ciertas facetas o a ciertos ámbitos, mientras que en muchos otros espacios las organizaciones se ven

obligadas a colaborar y cooperar. Esta disparidad en la percepción de la competencia se debe, lógicamente, a que no todas las organizaciones la viven y la fomentan de la misma manera, y a los distintos niveles de desarticulación que produce en el Norte y en el Sur.

Desarticulación de las ONGD

Uno de los rasgos característicos de las ONGD españolas es la tendencia a la creación de redes y plataformas en el Norte, y el trabajo individual y atomizado en el Sur. En el caso español, la plataforma más importante que aglutina a las ONGD es la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), que agrupa a 87 organizaciones, el 43% de las organizaciones españolas que trabajan en Perú están asociadas a la CONGDE. Esta plataforma tiene su réplica en algunos de los países con importante presencia de las ONGD españolas, como es el caso de Bolivia. En Perú, donde la presencia de la cooperación española, tanto la gubernamental como la no gubernamental, es de las más importantes, se han hecho algunos intentos de creación de una coordinadora, que finalmente no han cristalizado. El conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú presenta un alto grado de desarticulación, hecho reconocido por la práctica totalidad de organizaciones, que afirman tener un importante déficit de coordinación en el país.

La explicación de este estado desarticulado del conjunto de la cooperación no gubernamental no responde a una sola causa. Sin embargo, la mayoría de las causas que se sitúan en su origen, como la competencia existente, poseen una naturaleza común: son un resultado del actual sistema de financiación.

A lo largo de este estudio se ha afirmado en repetidas ocasiones, que la lógica temporal que imprime el sistema público de financiación –que supone el 89% de la financiación total– repercute negativamente de distintas maneras sobre las ONGD. Asimismo, la ausencia de homogeneidad de criterios formales entre los financiadores constituye un factor restrictivo en las

ONGD. Estos dos elementos característicos del sistema de financiación español provocan una dinámica irreflexiva, una inercia que empuja hacia la acción, así como una absorción de recursos –generada por la carga añadida en las labores de gestión que supone la heterogeneidad formal– que arrastran a las organizaciones a una lógica individualista e introspectiva. Producen, por lo tanto, un debilitamiento de su estructura que imposibilita la dedicación de tiempo y personal a la importante –pero altamente demandante de tiempo y personal– labor de establecimiento de relaciones hacia la búsqueda de complementariedades, coordinaciones y articulaciones de las intervenciones.

Asimismo, la desarticulación de las organizaciones y su presencia compartimentada en Perú, es una consecuencia obvia del estado atomizado del sistema de financiación –como resultado, fundamentalmente, de la importancia del criterio de la visibilidad, la ausencia de mecanismos de coordinación y la hegemonía del proyecto como unidad básica de financiación y de intervención–. Bajo este contexto caracterizado por la atomización, la aleatoriedad y la casualidad determinan la existencia de duplicidades, complementariedades o aislamiento en el trabajo de las ONGD en Perú. Este hecho es especialmente reseñado por las organizaciones peruanas, que observan cómo, en ocasiones, en una determinada zona se llevan a cabo proyectos paralelos por diferentes actores –tanto españoles como locales–, sin conocimiento mutuo, sin articulación, sin intercambio de información y, por lo tanto, sin complementariedad y búsqueda de sinergias. En este caso, la reducción del impacto por la vía de la desarticulación se acompaña de la pérdida de oportunidades para el aprendizaje organizativo, por parte de las ONGD españolas y de las organizaciones peruanas, presente en todo proceso de interacción.

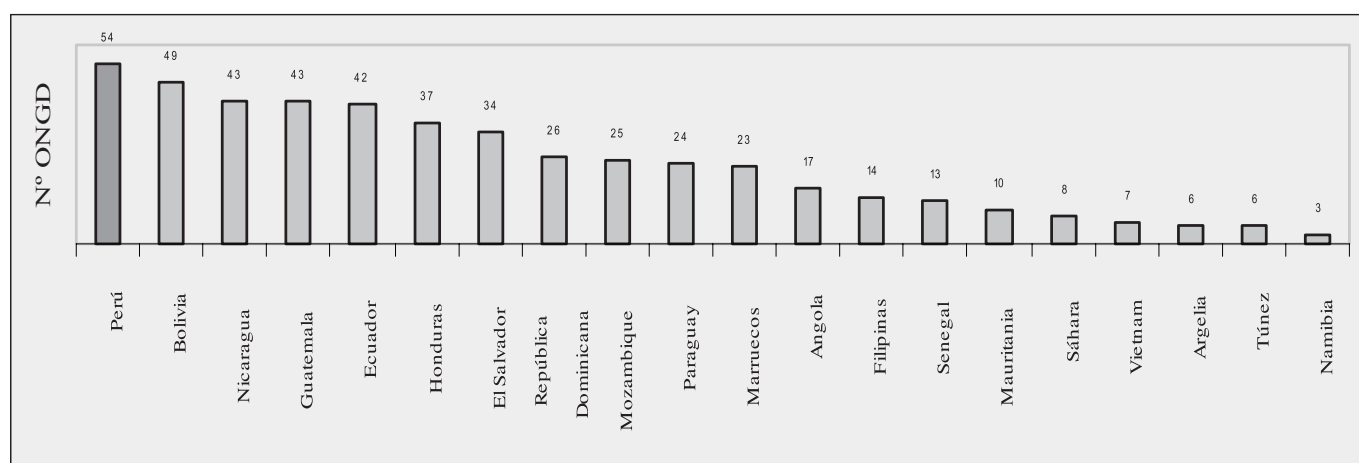
Además, las particularidades del sistema público de financiación español –su excesiva fragmentación y el elevado número de entidades financiadoras–, así como

el importante protagonismo adoptado por el Estado peruano como receptor de la ayuda del Estado español, provoca una explosión importante de ONGD en España y una localización masiva en este país. Es difícil conocer exactamente cuántas ONGD españolas trabajan en los diferentes países receptores de AOD española. En el caso de Perú, en el periodo que abarca la investigación, son exactamente 117; para el resto de los países esta información no está disponible. No obstante, la CONGDE ofrece datos sobre los países en los que trabajan las organizaciones agrupadas en esta plataforma. La presencia de las ONGD españolas en el año 2004, en los países prioritarios según el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, se recoge el gráfico 21.

Sin duda, los datos recogidos en el gráfico ayudan a explicar la dificultad registrada para promover la coordinación y articulación. Además del hecho de que Perú es el país que mayor número de organizaciones acoge, éstas acusan una heterogeneidad muy elevada desde el punto de vista ideológico, identitario, de concepción del trabajo de promoción del desarrollo, de especialización sectorial y localización geográfica.

Sin embargo, el elevado número de ONGD españolas que gestionan proyectos de desarrollo en Perú, no se traduce en una presencia estable y continuada a lo largo de los años de todas ellas. De hecho, de las 117 organizaciones españolas que durante el periodo investigado iniciaron la ejecución de algún proyecto, el 28% tenían presencia en Perú. Además, esta presencia se da de maneras muy diferenciadas⁶; en algunos casos, se trata de organizaciones que apenas tienen una personalidad jurídica, y cuya presencia es intermitente y prácticamente simbólica; en otros casos, existe una verdadera implantación en el país, con personal y oficina estable. Este hecho, la ausencia de una presencia significativa en el país de la mayoría de las ONGD españolas es, para muchas de ellas, un elemento inhibitor del establecimiento de relaciones con el resto de organizaciones, que se constituye en otro de los factores importantes que explican las dificultades de articulación y coordinación de las intervenciones. Más aún, alguna de las organizaciones españolas con presencia estable y continuada en Perú, pero cuya sede se encuentra alejada de Lima, afirman que la lejanía de su oficina y centro de operación con respecto a la capital

Gráfico 21: Presencia de las ONGD españolas pertenecientes a la CONGDE en los países prioritarios para la AEI (2004)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Directorio CONGDE 2004 (www.congde.org)

⁶ El tipo de presencia de las ONGD españolas en Perú, así como sus consecuencias, se abordará con mayor profundidad más adelante, en el apartado Articulación con el Sur.

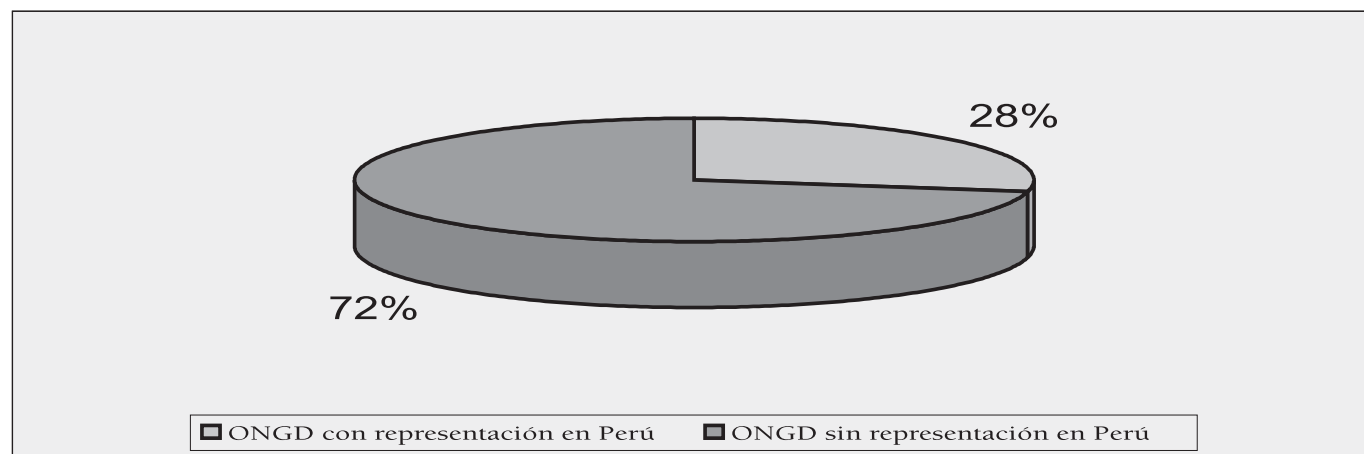
del país es también un factor inhibitor del contacto continuo y la promoción de esfuerzos de coordinación y colaboración con el resto de ONGD españolas.

Lo que parece claro, como se apuntó al inicio de este epígrafe, es que a medida que descendemos en dirección Norte-Sur, el grado de vinculación y cohesión existente entre las ONGD se diluye. Este hecho refuerza la explicación que sitúa al sistema de financiación como principal factor desarticulador del conjunto de la cooperación no gubernamental. En términos generales, las acciones que las organizaciones desarrollan en el Sur, en este caso en Perú, demandan unos recursos económicos mayores que las acciones desarrolladas en el Norte, por lo tanto dependen en mayor medida del sistema de financiación y, por tal motivo, acusan y reproducen la atomización que el mercado de la ayuda transmite. En este sentido, hablamos del sistema de financiación y del mercado de la ayuda en general, sin distinción entre el público y el privado, ya que no se observan diferencias relevantes entre las organizaciones financiadas mayoritariamente con fondos públicos y las que lo hacen con fondos privados, en cuanto al importante grado de desarticulación de sus acciones con las del conjunto de organizaciones españolas en Perú.

Sin embargo, otro tipo de factores de origen más subjetivo, aunque en parte también motivados por las

restricciones del sistema de financiación, influyen, igualmente, de manera negativa en la articulación y coordinación de las ONGD. Son factores relacionados con la búsqueda de la diferenciación de las organizaciones en el intento de destacar su propia imagen; hecho que entronca directamente con la lógica individualista provocada por el sistema de financiación y con cierto sentimiento de exclusividad de las organizaciones con respecto a una población beneficiaria, a una contraparte o a una región determinada. Asimismo, son factores relacionados con la visión pragmática existente, en cierta medida, entre el colectivo de ONGD españolas, que induce al trabajo individual contribuyendo a minar la creación de espacios de trabajo conjunto. Estos factores, subjetivos y de carácter individual, tienen como resultado la asunción de una lógica de trabajo en solitario por parte de la cooperación no gubernamental española en Perú, que ha llevado a algunas organizaciones a afirmar que el rasgo característico que define su relación con el resto de organizaciones es la indiferencia. Si bien es cierto que este no es un argumento habitual, ni representativo, del discurso del conjunto de las organizaciones, es ciertamente significativo del grado de importancia concedido, en ocasiones, al trabajo del resto de organizaciones sobre el que, en general, existe un amplio

Gráfico 22: Porcentaje de ONGD españolas con sede en Perú 2002-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima

desconocimiento, a excepción del de aquellas organizaciones con las que existe una coincidencia ideológica, sectorial y geográfica muy importante.

En consecuencia, la desarticulación es percibida por las organizaciones como una deficiencia individual y colectiva en la que el sistema de financiación ejerce un peso determinante, pero en la que, sin duda, intervienen otro tipo de factores relacionados con aspectos internos de las ONGD. Todos estos factores ofrecen, en buena medida, una explicación consistente sobre el estado de desarticulación existente entre las organizaciones española que trabajan en Perú.

Experiencias de coordinación

Por debajo del estado desarticulado generalizado, existen experiencias concretas de coordinación que ponen de manifiesto las posibilidades de articulación, así como sus beneficios. Algunas ONGD han desarrollado actuaciones conjuntas en Perú bajo la modalidad del consorcio, entendido como algo más que una estrategia de acceso a la financiación. Independientemente de la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación y medición del impacto, que informen sobre las posibles ventajas de la intervención conjunta a través del consorcio frente a los proyectos individuales, la opinión de las ONGD que han optado en alguna ocasión por esta fórmula apunta que supone un aporte añadido frente a aquéllos, en varias direcciones: por un lado, promueve la socialización del conocimiento previo de cada organización del contexto local donde se pretende ejecutar la intervención, lo que da lugar a una mejor identificación de los problemas que facilita un mejor diseño del proyecto; por otro lado supone, para las ONGD involucradas, la posibilidad de adquirir un aprendizaje organizativo y técnico fruto del contacto con las organizaciones asociadas; por último supone un beneficio, en opinión de las ONGD, en términos de impacto, debido al valor agregado que aporta la complementariedad y la

búsqueda de las sinergias presente en la filosofía de los consorcios. Sin embargo, el consenso existente entre las ONGD españolas sobre la ausencia de promoción de mecanismos formales, por parte de las entidades financiadoras, que faciliten la puesta en marcha de consorcios y acciones coordinadas y articuladas, así como sobre la utilización generalizada del consorcio como una estrategia de acceso a la financiación vacía de contenido real en muchas ocasiones, sitúa al uso adecuado de esta herramienta como una opción secundaria, y pone en tela de juicio la pertinencia y la legitimidad de este mecanismo de articulación de las intervenciones.

No todas las acciones de coordinación y articulación llevadas a cabo por las ONGD se materializan en consorcios. Algunas organizaciones establecen pequeños círculos de colaboración que, en ocasiones, desarrollan acciones que van más allá del intercambio de información relacionada con aspectos de la realidad local peruana, con contrapartes o con financiadores, y se materializan en articulaciones de proyectos individuales, asesorías o apoyos en actividades concretas, habitualmente en aquellas que exigen una elevada capacidad técnica de la que la ONGD en cuestión carece. Estos círculos de colaboración se articulan, normalmente, en torno a dos criterios: la afinidad ideológica y la especialización (o diferenciación) sectorial.

El colectivo de organizaciones españolas que trabajan en Perú se caracteriza por su heterogeneidad ideológica. Sin embargo, a pesar de la gran cobertura del espectro ideológico, muchas ONGD comparten ideas, formas de entender el desarrollo y el trabajo en cooperación. Por lo tanto, la heterogeneidad ideológica, en términos generales, es un factor desarticulador del conjunto de organizaciones y la afinidad ideológica, por debajo del nivel general, es un elemento articulador, a escala reducida, de pequeños grupos de ONGD. En definitiva, aunque es cierto que las articulaciones y las acciones de trabajo

conjunto derivadas de este factor no tienen una significatividad muy relevante sobre el total, la afinidad ideológica es uno de los factores más importantes que se encuentra en la promoción de esfuerzos de coordinación del trabajo en Perú. En otras ocasiones el círculo de colaboración se establece sobre la base de la especialización sectorial. Varias ONGD que trabajan en un mismo sector profundizan la relación de intercambio de información, realizan asesorías e, incluso, articulan sus intervenciones con el objetivo de lograr la complementariedad. A veces, por el contrario, la articulación se apoya en la diferenciación sectorial de las organizaciones implicadas, tratando de dotar de la integralidad necesaria a las intervenciones.

No obstante, la mayoría de los círculos de colaboración establecidos por las ONGD sobre la base de la afinidad ideológica, de la coincidencia o la diferenciación sectorial, se caracteriza por un tipo de colaboración que se limita a la discusión técnica y metodológica, a la realización conjunta de diagnósticos e identificación de proyectos... es decir, al intercambio de información y la colaboración, pero que rara vez se concreta en la articulación de las intervenciones.

Un último factor que afecta a la articulación del trabajo de las ONGD lo constituye la influencia de la ubicación en el país del resto de organizaciones. Un grupo relativamente importante de ONGD afirma sentirse influido por el resto de entidades a la hora de focalizar su intervención desde el punto de vista geográfico y sectorial. Esta influencia normalmente incita a las organizaciones a situarse en zonas y a trabajar en sectores en los que no lo hace el resto de organizaciones. La definición de la estrategia de intervención como resultado, al menos en parte, de la presencia de otras organizaciones en el país permite una doble lectura: por una lado ofrece la posibilidad de articulación de las intervenciones como consecuencia de un conocimiento previo del

resto de actores que trabajan por la promoción del desarrollo. En este caso, el conocimiento de las ONGD españolas que trabajan en Perú, de sus intervenciones, así como de sus estrategias futuras es el primer paso hacia una posible coordinación que garantice un uso racional de los recursos del conjunto de la cooperación a través de la articulación, la búsqueda de la complementariedad y la evitación de duplicidades.

Sin embargo, por otro lado, una lectura distinta de las relaciones de influencia apunta que, en muchos casos, la presencia de otras organizaciones trabajando en Perú es tenida en cuenta a la hora de diseñar la propia estrategia de intervención y en la definición de los criterios de orientación geográfica y distribución sectorial de la ayuda. La presencia de otras organizaciones lleva a diseñar las intervenciones de tal manera que se evite la coincidencia, y con ella la colisión de intereses entre varias ONGD. Este tipo de materialización de la influencia del resto de organizaciones se asienta en una concepción individualista y pragmática de la cooperación que fomenta la compartimentación de la presencia de las ONGD en Perú, así como cierto sentimiento de exclusividad y diferenciación. En este caso, la influencia de las organizaciones produce unos efectos muy distintos a los del caso anterior. Aquí, el conocimiento del trabajo de otras organizaciones ejerce una influencia que inhibe la articulación de las intervenciones, provocando así la fragmentación y atomización del trabajo de las ONGD y, por lo tanto, la pérdida de oportunidades de complementariedad, que redundan en una reducción del impacto final del conjunto de las intervenciones.

Factores inhibidores y promotores de la articulación

En el siguiente cuadro se recogen los diferentes factores que influyen en las relaciones entre las ONGD españolas y la articulación de sus intervenciones en el Perú.

De todos los factores que determinan el grado de articulación de las intervenciones de las ONGD españolas, los elementos relacionados con la cadena de la ayuda, en concreto con el sistema de financiación, en términos generales, inhiben el establecimiento de relaciones, especialmente de aquellas que se traducen en la ejecución de acciones conjuntas en Perú. Pocos factores derivados de las restricciones generadas por el sistema de financiación promueven la articulación entre las ONGD. Sin embargo, otro tipo de factores ajenos al sistema de financiación actúan tanto en la promoción de la desarticulación del colectivo de

organizaciones y sus intervenciones como en la dirección opuesta. Por lo tanto, se puede afirmar que el actual panorama de desarticulación general –con pequeñas experiencias de coordinación poco significativas en términos generales– de la cooperación no gubernamental española en Perú, es el resultado, fundamentalmente, de las restricciones externas impuestas por la cadena de la ayuda. Asimismo, este contexto es afianzado por factores ajenos al sistema de financiación que orientan, en numerosas ocasiones, la respuesta de las organizaciones hacia la diferenciación del resto del colectivo.

Cuadro 7: Factores que influyen en la articulación de las ONGD en Perú

FACTORES	Inhibidores de la coordinación y la articulación de las intervenciones	Promotores de la coordinación y la articulación de las intervenciones
Derivados de las restricciones del sistema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> - Absorción de recursos por parte del sistema de financiación (lógica temporal y heterogeneidad de criterios formales) - Atomización del sistema de financiación. - Ausencia de mecanismos operativos para llevar a cabo los consorcios. - Elevado número de ONGD españolas trabajando en Perú. - Ausencia de una presencia significativa, o sede operativa, en el país de la mayoría de las ONGD españolas. - Incapacidad de destinar personal a trabajar las alianzas y las coordinaciones con otras ONGD. - Dinámica irreflexiva e individualista generada por la carga de trabajo y la saturación de las agendas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación entre varias organizaciones como estrategia de acceso a la financiación. - Establecimiento de consorcios.
Ajenos a las restricciones del sistema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> - Lógica de la diferenciación presente en el colectivo de ONGD. - Pragmatismo. - Heterogeneidad ideológica - Conocimiento / influencia de la presencia en el país del resto de ONGD. 	<ul style="list-style-type: none"> - Afinidad ideológica. - Pertenencia a plataformas institucionales⁷. - Especialización / diferenciación sectorial - Vínculos extraoficiales⁸. - Conocimiento / influencia de la presencia en el país del resto de ONGD españolas.

7 Este factor se abordó en el apartado Dependencia institucional

8 Este factor se abordará en el apartado Vínculos extraoficiales y redes de contactos

En conclusión, la competencia y la desarticulación, plasmadas en las relaciones existentes entre las ONGD españolas, como consecuencia directa del sistema de financiación, se retroalimentan y fortalecen entre sí, y dan lugar a una intervención fragmentada, carente de complementariedad, en la que predomina el individualismo, que no favorece al conjunto de la cooperación, a la promoción del desarrollo, ni a la potenciación del impacto del conjunto de la cooperación no gubernamental.

3.2.2 Pérdida de impacto

Ya se ha visto, a lo largo de todo este trabajo, como la reducción del impacto del conjunto de la intervención de la cooperación no gubernamental española en Perú, es generada por varios de los factores y elementos de la cadena de la ayuda, a través de su componente más importante: el sistema de financiación.

También se ha explicado en varias ocasiones que este estudio parte de la premisa según la cual la ausencia de planificación estratégica –armonización de los donantes, alineación con las políticas de desarrollo de Perú, apropiación por parte de los receptores de los procesos de planificación y diseño, orientación de las intervenciones a la consecución de los ODM y mutua responsabilidad– supone una importante fuente de ineficacia. Por ello, a continuación se lleva a cabo una recapitulación de estos elementos, con el objetivo de completar este apartado de consecuencias del sistema de financiación y favorecer la claridad expositiva.

Una importante fuente de pérdida de impacto, como se ha visto, la constituye la atomización del sistema de financiación, que supone una fuente de ineficiencia y, por lo tanto una pérdida de recursos, desde la óptica individual y colectiva.

La fragmentación del sistema de financiación se entiende sobre la base de la dualidad del concepto de atomización: atomización de la agenda del desarrollo y heterogeneidad de las cuestiones formales.

La ausencia de mecanismos de coordinación, o la debilidad de estos, es uno de los factores atomizadores que, efectivamente, inciden negativamente en la reducción del impacto de la cooperación no gubernamental española en Perú. De los 667 proyectos iniciados en Perú durante el periodo investigado, tan sólo siete fueron financiados por fondos de cooperación; en total fueron cinco fondos los que apoyaron estas intervenciones que significan un 1% del total de los proyectos y un 0,1% de los recursos económicos. Así pues, este estado atomizado, del que estos datos tan sólo son una pequeña muestra, reduce significativamente las posibilidades de dotación de complementariedad de las intervenciones y, con ello, la posibilidad de generar sinergias entre las distintas acciones. Asimismo, provoca el riesgo de la aparición de duplicidades, en definitiva, constituye un uso incoherente de los recursos que redundan en una limitación del impacto del conjunto de la cooperación no gubernamental.

Otro de los factores que explican el estado atomizado del sistema de financiación es la diferencia de motivaciones que conduce a las diferentes administraciones del Estado español a participar en el sistema de cooperación internacional y a desarrollar su propia política y su propia agenda de desarrollo. La naturaleza de estas motivaciones, como vimos anteriormente, es muy diversa y, por lo tanto, da lugar a un tipo de políticas de cooperación distintas, en ocasiones incluso muy alejadas. Tanto es así que, a menudo, las pautas y los criterios de asignación de la ayuda son irreconciliables y, por lo tanto, difícilmente articulables. La ausencia de convergencia en los planteamientos –originada por las diferentes motivaciones de los financiadores– supone un factor inhibitor, nuevamente, de la búsqueda de complementariedad de las acciones que financian uno y otros, y constituye, por lo tanto, un factor desarticulador que incide negativamente en la obtención de impacto.

Entre las diferentes motivaciones de las entidades financiadoras, la visibilidad de la acción, la promoción de los intereses propios y la proyección internacional –todas ellas alejadas del compromiso de erradicación de la pobreza, de la generación de desarrollo o de la redistribución de la renta– ocupan un lugar destacable en términos generales. Este hecho tiene un efecto importante en el impacto final de las acciones que se promueven. La visibilidad, como criterio determinante de la asignación de la ayuda, supone una postergación, en mayor o menor medida, de otro tipo de criterios relacionados con la pertinencia, la eficacia y la eficiencia, más importantes para la generación de impacto, claro está, desde el punto de vista de los receptores. Asimismo, la lógica cuantitativa introducida por el criterio de la visibilidad privilegia una clase de intervenciones que ponen el acento sobre la consecución de un determinado tipo de indicadores cuantificables y fácilmente medibles. Es decir, se busca, en ocasiones, la espectacularidad y la extensión de las cifras, en lugar de la profundidad de los resultados, independientemente de la capacidad de transformación a largo plazo de éstos. Por último, el criterio de la visibilidad consolida la lógica del corto plazo que caracteriza a los apoyos llevados a cabo por la mayoría de entidades financiadoras; esta lógica temporal promueve, como la lógica cuantitativa, la puesta en marcha de acciones con una limitada capacidad de transformación y, por lo tanto, con un impacto importante, además de imponer un ritmo de trabajo que conduce a las ONGD a una dinámica irreflexiva y de absorción de recursos, que genera inevitablemente incapacidad de planificación. Por todo ello, la visibilidad –resultado de una concepción de la cooperación internacional como vehículo de canalización de intereses y de proyección internacional–, como motivación importante en un número significativo de entidades financiadoras, tiene un peso relevante en la limitación del impacto del conjunto del trabajo desarrollado por la cooperación no gubernamental española en Perú.

Por su parte, la heterogeneidad de los aspectos formales que caracteriza a las convocatorias del sistema de financiación de la cooperación española, produce una serie de efectos con una incidencia negativa, todos ellos, sobre el impacto final del trabajo individual y colectivo de las organizaciones. Supone mayores esfuerzos y gastos de gestión en las ONGD y se constituye, por lo tanto, en una importante fuente de absorción de recursos. Como consecuencia, la mayoría de las organizaciones, fruto de la debilidad de su estructura, acusan una restricción para destinar tiempo y personal a la tan necesaria labor de profundización de los contactos, comunicaciones y relaciones de la organización, que permitan trasladar las relaciones de colaboración en el Norte a la coordinación de acciones concretas en el Sur –lo que actualmente se produce de manera excepcional– y tratar de maximizar así el impacto de las intervenciones.

La reducción o la limitación del impacto hay que buscarla, por lo tanto, en las restricciones que produce el sistema de financiación, fundamentalmente a través de la atomización y fragmentación que presenta. Sin embargo, en la respuesta de las organizaciones también reside una parte de la explicación, dependiendo del tipo de respuesta ofrecida. Esta respuesta adopta fundamentalmente tres formas, las de los distintos esquemas de financiación desarrollados por las ONGD para llevar a cabo el conjunto de su intervención⁹.

El más importante de ellos, en cuanto al número de organizaciones que lo desarrollan, es el esquema de la semicomplementariedad. Este esquema –desarrollado por las organizaciones que poseen un diseño estratégico de su intervención en Perú– consiste, a grandes rasgos, en la búsqueda de la materialización del plan estratégico sin renunciar a la búsqueda de otro tipo de apoyos para intervenciones que no suponen un complemento para la estrategia. Este esquema supone una limitación del impacto por varios motivos: en

9 La explicación de estos esquemas de financiación se abordó en profundidad en el apartado *La respuesta de las ONGD*.

primer lugar, la tamización de la estrategia por el sistema de financiación, como ya se indicó, produce su desnaturalización a través del doble proceso de deconstrucción y construcción, que provoca que la intervención que finalmente se ejecuta no responda fielmente a la prevista en el diseño, debido a la desnaturalización sufrida por la estrategia. En segundo lugar supone una absorción de recursos que, por coherencia geográfica o sectorial, podrían ser utilizados por otras organizaciones para complementar su intervención y evitar así la desarticulación del trabajo. De esta manera, las organizaciones se podrían centrar exclusivamente en su estrategia y tratar de incrementar el impacto a través de la coherencia de su intervención.

Junto al de la semicomplementariedad, el esquema de la ausencia de complementariedad supone, también, una limitación para el impacto del trabajo de las organizaciones que lo desarrollan. Este esquema, que produce ineficiencia en el uso de los recursos, supone igualmente un acaparamiento de recursos que finalmente no son empleados de la manera más racional posible por el conjunto de la cooperación, lo que inhibe la generación de impacto desde el punto de vista de la intervención de las organizaciones individuales y desde el colectivo.

Frente a estos dos esquemas, la opción por la búsqueda de la complementariedad supone una vía de maximización del impacto desde el punto de vista del conjunto de la intervención de las organizaciones individuales. Ésta se obtiene a través de la coherencia del total de las intervenciones, así como del rechazo a absorber recursos para desarrollar acciones que no aporten complementariedad y coherencia al conjunto de dicha intervención. Sin embargo, este esquema adolece de dos restricciones que inciden negativamente en el impacto del trabajo de las organizaciones que lo desarrollan. Por un lado, el efecto de desnaturalización de la estrategia ya visto en el primero de los esquemas de financiación, si bien es cierto que esta deficiencia tiene difícil solución con el actual estado atomizado del

sistema de financiación. Por otro lado, la búsqueda de la coherencia es sancionada negativamente por el sistema de financiación a través de la expulsión parcial del mismo, con lo se hace altamente complicado materializar el conjunto de la estrategia –de ahí la preferencia mayoritaria por los dos esquemas anteriores registrada entre las organizaciones españolas que trabajan en Perú–.

Así pues, la respuesta ofrecida por las organizaciones –determinada por la restricción que supone la atomización del sistema de financiación– es un elemento importante en la inhibición del impacto. Sin embargo, existe una diferencia considerable entre el esquema de la búsqueda de complementariedad, a través del cual se produce una minimización de la reducción del impacto y el resto de los esquemas, cuyo desarrollo, tiene una mayor participación en la inhibición del impacto del trabajo de las organizaciones.

Todos estos factores constituyen un argumento consistente, así como una base sólida, para afirmar que el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú acusa una limitación en el impacto final que cabría esperar en función de la cantidad de los recursos invertidos. Esta afirmación, no obstante, cobraría mayor firmeza si estuviera acompañada de un estudio de impacto con el que contrastar esta idea. Sin embargo, la ausencia de estudios de impacto de las intervenciones, y más aún del conjunto de la cooperación no gubernamental, pone de manifiesto la dificultad de llevar a cabo este tipo de iniciativas.

3.2.3 Traslado de intereses

De las entidades financiadoras a las ONGD españolas

A lo largo de este estudio se ha afirmado en varias ocasiones que no todas las entidades financiadoras de Estado español, estatales o subestatales, comparten una misma concepción de la cooperación internacional. El discurso de todas ellas, sin embargo, afirma basarse en un objetivo común: la erradicación de la pobreza a nivel internacional en todas sus dimensiones.

No obstante, a los objetivos de superación de la pobreza acompañan, en mayor o menor medida, otro tipo de intereses ajenos a la promoción del desarrollo, no siempre presentes en el discurso¹⁰. La diferencia de concepción y, por lo tanto, de orientación de la política de cooperación de los distintos actores constituidos en entidades financiadoras depende de diversos factores. Entre ellos destaca la existencia, en su seno, de un proyecto nacional por parte de la administración pública en cuestión, la presencia de una comunidad emigrante originaria de una determinada región en un destino concreto¹¹, el esfuerzo de internacionalización de las empresas locales o la existencia en la región de una comunidad inmigrante significativa de algún lugar de origen concreto.

Además, también se ha hablado aquí de la importancia y la centralidad, existente en numerosas entidades financiadoras, del criterio de visibilidad. Criterio que cristaliza en la relevancia concedida a los indicadores fácilmente cuantificables, en la preponderancia de la extensión sobre la profundidad de los resultados de las acciones y en el dominio del corto plazo que convierte al proyecto en el esquema hegemónico de financiación y de intervención. Sin duda, todas estas cuestiones acompañan al interés por la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo, en el diseño de las políticas y la definición de los criterios de asignación, sectorial y geográfica, de la ayuda.

Sería desacertado obviar el papel que desempeñan las ONGD en esta cuestión y apuntar exclusivamente a los actores del mercado de la ayuda. Las organizaciones españolas, junto a los recursos y el conocimiento, canalizan, en mayor o menor medida, los criterios y los intereses de las entidades financiadoras.

La respuesta de las ONGD ante esta cuestión también ha sido tratada aquí. En el apartado Proceso de negociación del presente capítulo se expusieron los tres tipos de comportamiento desarrollados por las ONGD españolas. Pues bien, cada uno de estos modelos de negociación entre la visión estratégica desarrollada por las ONGD y la visión estratégica desarrollada por las administraciones públicas, tiene unos resultados distintos en cuanto a la canalización de los intereses de las entidades financiadoras a lo largo de la cadena de la ayuda.

El modelo de la búsqueda de autonomía, a través de cual las organizaciones priman su propia visión frente a la de las entidades financiadoras, aunque ello suponga la expulsión parcial del sistema de financiación, es, sin duda, la respuesta más contundente. Ésta supone la obstrucción, en el proceso de canalización a lo largo de la cadena de la ayuda, de los aspectos motivados por los criterios alejados de la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo. Además, esta postura se afianza si se acompaña de un trabajo firme de incidencia hacia la modificación de los criterios definitorios de las políticas de cooperación, que marcan las pautas de asignación de la ayuda. Sin embargo, como se vio entonces, este modelo es desarrollado por un grupo minoritario de organizaciones, ya que el precio que supone es alto; lo que provoca que varias de las ONGD que los desarrollan lo hagan con cierta flexibilidad, acercándose considerablemente al modelo “oportunista”.

Los modelos de negociación restantes —el modelo “oportunista” y el de la orientación hacia la financiación—, en los cuales las prioridades de los financiadores actúan como polos de atracción de los criterios de las ONGD, suponen, aunque con diferencias, una de las principales vías de canalización

10 Freres, C. y Sanz, A., (eds), Op. cit.

11 Sanahuja, J.A., “Comunidad autónoma, capital del Estado, y “ciudad global”: la comunidad de Madrid y sus relaciones con Iberoamérica, en Freres, C. y Sanz, A., Op. cit, p.184.

de los intereses de las entidades financiadoras en dirección Norte-Sur. Estos modelos suponen una alternativa para las entidades financiadoras, con lo que se minimiza, o cuando menos se dificulta, el trabajo de incidencia realizado por otras vías. Además, en la medida en que el desplazamiento ocasional hacia las posiciones de las entidades financiadoras se convierte en un *modus operandi* que acaba definiendo la propia estrategia de algunas organizaciones, el proceso de canalización de los intereses de las entidades financiadoras se consolida.

De las ONGD españolas a las contrapartes peruanas

El proceso de canalización de intereses a lo largo de la cadena de la ayuda es percibido, y acusado, claramente por las contrapartes peruanas. En este sentido, se observa cierta crítica en su discurso hacia las organizaciones españolas, a las que reprochan la falta de cuestionamiento de las reglas del juego. Esta crítica, sin embargo, no es generalizada, ni por el conjunto de contrapartes peruanas ni hacia el conjunto de ONGD españolas, sin embargo tampoco es una opinión marginal. Se dirige fundamentalmente hacia las organizaciones que más claramente adoptan, en sus negociaciones con las entidades financiadoras, el modelo de la oportunidad de financiación y, especialmente, el de la orientación hacia la financiación. No obstante, y aunque las relaciones entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas se abordará más adelante, un sector significativo de contrapartes peruanas no sólo no comparte esta crítica, sino que afirma encontrar en las organizaciones españolas un verdadero aliado en la defensa de sus intereses, y de la población y las organizaciones de base a las que representa, frente a las entidades financiadoras.

Este hecho es acusado intensamente por parte de las contrapartes peruanas. Este proceso normalmente cobra la forma de existencia de oportunidades de financiación para acciones con una focalización geográfica y sectorial muy determinada. En definitiva,

configura un mapa de la ayuda definido, en gran medida, desde los eslabones superiores de la cadena de la ayuda, es decir, de los donantes.

Sin embargo, tampoco se puede negar en este punto que la respuesta de las contrapartes peruanas es relevante y determinante en esta cuestión. Esta respuesta, no obstante, no es homogénea y a pesar de la crítica vertida hacia aquellas organizaciones españolas que actúan como canalizadoras de los intereses de los financiadores, es una respuesta que se materializa de una manera muy parecida a la respuesta ofrecida por las contrapartes del Norte.

En primer lugar, un reducido grupo de contrapartes afirma no acomodar los diseños de sus intervenciones a la visión de los financiadores, de tal manera que la disponibilidad de financiación no es un polo de atracción hacia el que desplazar la estrategia, geográfica o sectorialmente. Esta respuesta se asienta en la variedad de fuentes financiadoras y de ONGD del Norte –no sólo españolas– que están interesadas en apoyar proyectos de desarrollo en Perú, de tal manera que es posible, y preferible, optar por una búsqueda de apoyos más pertinentes que encajen plenamente con su visión, sin que ello suponga la exclusión y la incapacidad de acceder a la financiación. Como ocurre con las ONGD españolas, esta respuesta, en la que prima la visión estratégica de la organización–construida sobre el conocimiento de la realidad y del contexto local, y sobre las necesidades de los receptores–, por encima de las posibilidades de un mayor acceso a la financiación, parece la respuesta más óptima para frenar el proceso de canalización de intereses junto a la ayuda. Asimismo, en esta respuesta se encuentra el camino para conseguir configurar un mapa de la ayuda que trate de ofrecer una respuesta a las necesidades de los donantes.

Esta respuesta, sin embargo, no es la mayoritaria entre las organizaciones peruanas. Es cierto que Perú es un receptor de fondos de cooperación importante, y que esta cooperación no sólo es española. De hecho,

también es cierto que, en contra de la percepción general, que observa una retirada de la cooperación bilateral de los donantes europeos –con el efecto de arrastre que en principio ello supone sobre las ONGD del Norte–, las ONGD europeas no se han retirado del país, ni prevén hacerlo¹². Esta cantidad y variedad de fuentes financiadoras supone para las ONG peruanas la principal vía de financiación, incapaces, en la mayoría de los casos, de generar sus propios recursos. Además, este importante volumen de financiación convive con un número muy elevado de organizaciones locales¹³.

Estos factores generan una situación de competencia claramente apreciable en el discurso y los comportamientos de las contrapartes peruanas. El contexto competitivo define, en gran medida, la respuesta de un número importante de ellas, que conciben que la adaptación a los intereses de los donantes supone una estrategia que facilita el acceso a la financiación.

Así pues, en segundo lugar, encontramos organizaciones que asumen que la injerencia, o la influencia, en las decisiones geográficas y sectoriales es una consecuencia inevitable del sistema de cooperación y que los proyectos que finalmente se ejecutan son los que más se adecuan a las prioridades y a los intereses de los donantes. Sin embargo, el proceso en el que este fenómeno cobra forma no siempre es el mismo. La diferencia radica, fundamentalmente, en el grado de asunción de las directrices de los financiadores –directamente o a través de las ONGD españolas– y en el momento en el que se produce dicha asunción.

Normalmente, los diseños iniciales de los proyectos desarrollados por las organizaciones peruanas son el resultado de la concepción del desarrollo de la organización local –que define su especialización sectorial así como sus preferencias geográficas de intervención– y de la respuesta a las necesidades y

demandas de una determinada población local. A partir de ahí, después de un proceso de diagnóstico e identificación, se elabora una primera idea e, incluso, un diseño completo del proyecto. A continuación irrumpe en este escenario el sistema de cooperación: ya sea porque la organización peruana lo solicita o porque recibe una oferta de colaboración, en este caso de una ONGD española. En este momento se produce una negociación entre ambas organizaciones en la que intervienen una serie de factores: por un lado el propio diseño elaborado por la organización peruana –que responde a su diagnóstico de las necesidades locales y a su concepción del desarrollo–, por otro lado interviene la visión de la organización española –basada en su propia concepción del desarrollo– y, por último, la disponibilidad de financiación.

Así pues, se lleva a cabo un proceso de negociación en el que estos tres factores ejercen una presión que influye directamente en el formato final del proyecto que se presenta a una convocatoria. Evidentemente, los procesos de negociación llevados a cabo en los 667 proyectos gestionados por el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú son distintos. Sin embargo, es de sobra conocido que cuanto más se alejen de las prioridades de las entidades financiadoras más dificultades tendrán para ver la luz. Este proceso, en el que la canalización de intereses se produce fundamentalmente en el proceso de reformulación conjunta de los proyectos entre la organización del Norte y la del Sur, hay, sin duda, diferentes niveles de influencia de la financiación, que dependen, en gran medida, del grado de flexibilidad de las contrapartes peruanas en la negociación. No obstante, el grueso de la negociación llevada a cabo durante el proceso de formulación conjunta, se establece sobre cuestiones técnicas, metodológicas o conceptuales.

12 Biekart, K., *Políticas de las ONGs europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes*, ICCO-ALOP, abril, 2005.

13 Actualmente existen 1.078 organizaciones peruanas registradas en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Otra variante en la que el proceso de canalización de intereses y asunción de éstos por parte de las organizaciones peruanas es más profundo, consiste en la interiorización, por parte de las contrapartes –como ocurriera con las ONGD españolas–, de las prioridades de las entidades financiadoras y su plasmación en sus estrategias y en el tipo de intervenciones identificadas.

Este hecho encierra una gran importancia, ya que la asimilación por parte de algunas organizaciones de las prioridades de las entidades financiadoras supone, además de una manera de canalización de intereses, una distorsión sustancial del tejido asociativo de Perú. Las organizaciones, motivadas por esta asimilación, tienden a especializarse en los ámbitos de actuación que poseen mayor interés para el conjunto de la cooperación española, en lugar de ser un fiel reflejo, y ejercer una representación real de las demandas y las necesidades de la sociedad peruana. En este sentido, algunas organizaciones españolas con una larga trayectoria de trabajo en Perú, han observado un proceso de desplazamiento en la especialización sectorial llevado a cabo por organizaciones peruanas, que han pasado de trabajar sectores importantes para el desarrollo del país, pero no para la cooperación española, a otros más susceptibles de financiación, hecho que es afirmado también por algunas ONG locales.

Este proceso tiene su réplica a nivel geográfico, donde la priorización de las entidades financiadoras del Estado español acaba repercutiendo en la orientación geográfica de las organizaciones peruanas y fortaleciendo a aquellas que se sitúan bajo el área de interés del conjunto de la cooperación. Esta cuestión, sin embargo, es muy delicada; de estas palabras podría concluirse que desde aquí se aboga por la dispersión como criterio de asignación geográfica de la ayuda, cuando la idea que se pretende transmitir es precisamente la contraria: cierta focalización y concentración de la ayuda es positiva siempre que vaya acompañada de esfuerzos de coordinación y

articulación. Lo que aquí nos preguntamos es a qué responde dicha focalización y, como ya vimos, el criterio de visibilidad parece tener un peso relevante en la explicación de la orientación de la ayuda, que no responde siempre, como se vio en el capítulo anterior, de manera fiel a criterios de pertinencia, relacionados con los niveles de pobreza y los índices de Desarrollo Humano.

3.2.4 Inhibición del aprendizaje organizativo y del fortalecimiento del tejido social

La cooperación no gubernamental española en Perú supone una importante vía de ingresos para las organizaciones peruanas en su trabajo por la promoción del desarrollo. Sin embargo, la canalización de fondos no es el único aporte que representa este tipo de cooperación. Algunas de las ventajas que la literatura sobre este tema destaca de la cooperación no gubernamental sobre la cooperación bilateral o la multilateral, son su cercanía con los beneficiarios, la inexistencia en las ONGD de intereses ajenos a la promoción del desarrollo y la erradicación de la pobreza, su flexibilidad, su capacidad de generar un trabajo en red a través de la estrecha interacción con las ONG locales, el favorecimiento del aprendizaje organizativo de estas organizaciones locales y el papel de puente ejercido entre ellas y las sociedades del Norte, a través de la importante tarea de la educación para el desarrollo y la incidencia política.

En definitiva, la cooperación no gubernamental supone una vía de promoción del desarrollo a través de la ejecución de acciones en Perú en las que las ONGD españolas son las canalizadoras de fondos y, en ocasiones, de conocimientos técnicos, tecnología y supone, además, una vía de fortalecimiento de las organizaciones locales a través del aprendizaje generado durante el proceso de gestión conjunta de los proyectos y de las relaciones con las ONGD del Norte que, en ocasiones, sobrepasan la propia ejecución del proyecto.

Sin embargo, las restricciones generadas por la cadena de la ayuda, en concreto a través del sistema de financiación, introducen elementos de distorsión que, en ocasiones, dan lugar a resultados alejados de los previstos.

Este es un hecho central en el discurso de las organizaciones peruanas. Algunas de ellas afirman sufrir una serie de dificultades en su trabajo conjunto con los actores de la cooperación no gubernamental española, que supone una inhibición importante del aprendizaje obtenido como resultado de la participación en el proceso.

Así, la ausencia de homogeneidad en los criterios formales de las distintas entidades financiadoras, que da lugar a convocatorias muy diversas entre sí, con distintas modalidades de formularios de solicitud, de formas de pago, de rendiciones de cuentas, plazos e informes de seguimiento –que como ya vimos es una fuente de dificultades y de absorción de esfuerzo y recursos de las ONGD españolas–, genera un impacto negativo en muchas organizaciones peruanas, especialmente en las más pequeñas, con menor capacidad organizativa y de gestión, que no pueden dar respuesta a los dispares requerimientos de los financiadores. Este hecho, en ocasiones, supone para estas organizaciones un desplazamiento y una exclusión de la cadena de la ayuda a favor de organizaciones más grandes, con una mayor capacidad de gestión que garantiza la viabilidad de los proyectos. La consecuencia fundamental provocada por la variedad de los aspectos formales consiste en que el sistema de cooperación no gubernamental tiende a fortalecer a las organizaciones más sólidas y a desplazar a las más débiles, que son las que más necesitan ese aprendizaje organizativo, a través del cual lograr una mayor capacidad de gestión. Esto se observa en los criterios que, en ocasiones, manejan las ONGD a la hora de seleccionar a las contrapartes con las que trabajar. No son pocas las organizaciones que entre un abanico amplio de criterios, como se verá más

adelante, se encuentran ante la disyuntiva de optar por un lado, por organizaciones con una alta capacidad de gestión –organizaciones con una estructura importante, que ofrecen una garantía de viabilidad a las intervenciones pero, generalmente, debido a sus características, algo alejadas de la población local a la que se pretende dirigir el proyecto– o, por otro lado, organizaciones con una alta cercanía con respecto a la población local –con un alto grado de legitimidad procedente del contacto con la realidad local, cercanas y, por lo tanto, conocedores de las necesidades de la población local– pero, por lo general, con una limitada capacidad de gestión.

A través de la decantación, en un número significativo de los casos, por las organizaciones con mayor capacidad de gestión, se produce, además de la inhibición del aprendizaje organizativo, una ampliación de la brecha entre los donantes y los receptores, de los eslabones superiores e inferiores en la cadena de la ayuda, que incide en la divergencia de la orientación de la ayuda y las necesidades de la población local.

Junto a la gran heterogeneidad de los criterios formales, la lógica del corto plazo inherente a la mayoría de las entidades financiadoras y de la práctica totalidad de las intervenciones apoyadas por la cooperación no gubernamental en Perú, constituye otro factor de inhibición del aprendizaje organizativo. Muchas de las organizaciones peruanas que trabajan bajo el paraguas de la cooperación no gubernamental española, acusan una elevada dependencia financiera de las organizaciones españolas, lo que supone que los apoyos financieros que reciben las organizaciones peruanas sean, generalmente, intermitentes, discontinuos y, sobre todo, muy acotados temporalmente. Son apoyos, en muchos casos, puntuales, restringidos a la búsqueda del logro de los objetivos del proyecto, que no generan necesariamente un fortalecimiento ni un aprendizaje de la organización local. La lógica temporal dominante impuesta por el sistema de financiación supone, entonces, una

limitación para las organizaciones peruanas, especialmente para aquellas con una estructura débil y una capacidad organizativa limitada, a las que estas entradas intermitentes y acotadas de financiación no les aportan la estabilidad necesaria para asimilar los conocimientos organizativos resultantes de la interacción con la contraparte del Norte.

Este hecho contrasta claramente con el discurso de algunas de las organizaciones españolas que, conocedoras de esta realidad, conscientes de que las relaciones basadas en proyectos concretos no son una fuente de estabilidad y aprendizaje para las organizaciones locales, tratan de romper esta lógica temporal y establecer otro tipo de apoyos que superen la relación sobre la base de los proyectos, consistentes en procesos de acompañamiento. Sin embargo, en ocasiones, esta cuestión se ve limitada a un argumento retórico y una declaración de intenciones, precisamente por la dificultad de encontrar en el actual mercado de la ayuda, esquemas de financiación alejados de la lógica cortoplacista existente, detrás de la cual en numerosas ocasiones está presente el criterio de la visibilidad, bajo el que el apoyo a las organizaciones locales a través de procesos de acompañamiento y aprendizaje mutuo no está, en opinión de las ONGD españolas, suficientemente valorado.

En definitiva, el sistema de financiación que nutre a la cooperación no gubernamental española, que a su vez supone una vía de generación de recursos importantísima para muchas de las ONGD peruanas, así como otro tipo de organizaciones que trabajan junto a la cooperación española, genera también distorsiones importantes en las organizaciones peruanas. Constituye entonces, además de un fuerte apoyo, una limitación en el aprendizaje de unas organizaciones, especialmente las más débiles, a las que, paradójicamente, se pretende apoyar.

El sistema de financiación –cuyas deficiencias provocan la inhibición del aprendizaje organizativo, suponen un factor limitador del impacto del conjunto

de la cooperación no gubernamental y lo convierten en una vía de canalización de intereses junto al proceso de gestión de la ayuda, además de promover la desarticulación y la competencia entre las ONGD españolas– es sin duda el elemento más importante de cuantos determinan la cadena de la ayuda, por ello ha sido tratado aquí en profundidad y de manera extensa. Sin embargo no es el único que ejerce un papel relevante en la configuración del estado de la cooperación no gubernamental española en Perú, junto a él, el sistema de rendición de cuentas, la capacidad de gestión de las organizaciones, el tipo de presencia en el país de las ONGD y la articulación con los actores locales ocupan un lugar destacado en esta configuración.

3.3 El sistema de rendición de cuentas

El sistema de rendición de cuentas consiste en el modo en que los distintos actores de la cadena de la ayuda responden a las obligaciones y compromisos adquiridos con el resto de actores. Es, junto al sistema de financiación, uno de los determinantes importantes de la cadena de la ayuda.

Este sistema se compone de los mecanismos a través de los cuales ejercer la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de los compromisos. En el discurso de las organizaciones, tanto españolas como peruanas inmersas en la cadena de la ayuda, abundan las referencias a los mecanismos de rendición de cuentas y, por el contrario, los sistemas de sanción no ocupan un lugar relevante.

Un hecho presente, igualmente, en el discurso de prácticamente la totalidad de los actores es la dirección que adopta el sistema de rendición de cuentas que, frente al principio teórico de la rendición múltiple, se produce casi exclusivamente en dirección ascendente. Son las organizaciones peruanas las que mayores esfuerzos y recursos destinan a la rendición de cuentas, tras ellas las organizaciones españolas trasladan el proceso de rendición ante los

donantes y, eventualmente, también hacia el resto de organizaciones y hacia el conjunto de la sociedad civil, especialmente a sus socios o colaboradores. Sin embargo, el grado de formalidad de los procesos de rendición de cuentas aumenta a medida que descendemos a lo largo de la cadena de la ayuda. Este hecho pone de manifiesto la relación existente entre el sistema de financiación y el de rendición de cuentas: aquellos que reciben apoyo financiero son los que mayores demandas de rendición de cuentas, y con mayor grado de formalidad, acusan. En definitiva, en la cooperación no gubernamental española en Perú, el sistema de rendición de cuentas se centra prácticamente en su totalidad en las organizaciones ejecutoras de las intervenciones, es decir, en las contrapartes peruanas.

La rendición de cuentas se lleva a cabo por dos vías: a través de los informes económicos y de los informes de seguimiento. Los informes de seguimiento dan cuenta, con cierta periodicidad, del proceso de ejecución de los proyectos, cumplimiento del calendario, desarrollo de las actividades... en definitiva, informan del proceso técnico y el grado de adecuación al cronograma previsto en la formulación del proyecto. Normalmente, la agencia donante demanda una serie de informes de seguimiento a lo largo de la ejecución del proyecto y, en ocasiones, la ONGD española, especialmente en los casos en que su participación es menor en el proceso de ejecución de los proyectos, solicita la entrega de algún informe de seguimiento adicional, para tener un conocimiento más preciso del desarrollo de los proyectos, con el objetivo de llevar un control y poder actuar y corregir algún componente en caso de alteraciones, problemas o surgimiento de elementos no previstos en el diseño, que puedan poner en peligro la buena marcha y los objetivos de los proyectos.

A través de la segunda modalidad que adopta la rendición de cuentas, los informes económicos, se trata de obtener la transparencia económica en la

ejecución de los proyectos. El cumplimiento con los requerimientos de dichos informes es fundamental para que las entidades financiadoras realicen los diferentes pagos para que las organizaciones ejecutoras puedan hacer frente al desempeño de las intervenciones. Habitualmente, los desembolsos económicos se fraccionan, por lo tanto, para recibir los segundos y terceros pagos, las ONGD deben cumplir con sus compromisos. Por este motivo, el requerimiento de las entidades financiadoras se desplaza hacia la organización ejecutora del proyecto, normalmente la organización peruana, de cuya capacidad de gestión y control financiero depende la viabilidad del proyecto. Los informes económicos consisten en la aportación de toda la información económica del proyecto relativa a los ingresos y gastos, así como el acompañamiento de todas las facturas referentes a los gastos.

Sin embargo, a pesar de la doble dimensión del sistema de rendición de cuentas, en la práctica, la dimensión económica es la que ocupa un lugar central en el discurso de las organizaciones peruanas y también, aunque en menor medida, en el de las españolas. De hecho, en numerosas ocasiones, las contrapartes peruanas se refieren a la rendición de cuentas con el término rendiciones financiadoras. Este hecho pone de manifiesto el carácter fiscalizador que domina claramente en el sistema de rendición de cuentas que, sistemáticamente, queda reducido a una auditoría contable.

Esta orientación de los mecanismos de rendición de cuentas hacia los aspectos financieros, así como su meticulosidad, convierte al sistema de rendición de cuentas bajo el que actúa la cooperación no gubernamental española, en un sistema excesivamente rígido, complejo y en muchos casos inadecuado, que genera verdaderas dificultades a las organizaciones. Además, cuando se compara con los sistemas de rendición de cuentas de otras cooperaciones con las que también trabajan las

organizaciones peruanas, el español no sale excesivamente bien parado. El resto de cooperaciones que trabajan en Perú desarrollan, en opinión de las organizaciones peruanas, sistemas de rendición de cuentas mucho más flexibles y sencillos que el español.

Sin embargo, una minoría de las organizaciones peruanas que trabajan junto a las ONGD españolas difiere ampliamente de esta opinión, y afirma sentirse cómoda bajo los esquemas de rendición de cuentas de la cooperación española, esquemas que consideran muy sistemáticos, homogéneos, fáciles de manejar y, sobre todo, necesarios. La principal consecuencia de los esquemas de financiación, según esta opinión, es que redundan en el beneficio colectivo, ya que permiten el ejercicio de un estricto control que vigile el cumplimiento de los compromisos adquiridos y de los objetivos previstos por las diferentes organizaciones. Esta corriente de opinión la conforman un reducido número de organizaciones, caracterizadas por una importante capacidad de gestión y una sólida estructura organizativa. Son, en términos generales, organizaciones fuertes y con una amplia trayectoria de trabajo con ONGD españolas.

Frente a este reducido grupo de organizaciones peruanas, la gran mayoría, independientemente de su tamaño, de su trayectoria de trabajo con la cooperación española, de su capacidad organizativa y de gestión es consciente de la pertinencia y necesidad de controles sobre los recursos movilizados a través de la cooperación no gubernamental, pero afirma que éstos no deben acaparar la práctica totalidad de la atención del sistema de rendición de cuentas. Además, los requerimientos financieros, para este grupo mayoritario de contrapartes, acusan una excesiva meticulosidad y un desproporcionado grado de detalle, lo que lleva al actual sistema de rendición de cuentas a generar una serie de consecuencias negativas.

3.4 Consecuencias del sistema de rendición de cuentas

La exhaustividad que caracteriza al sistema de rendición de cuentas provoca importantes restricciones que afectan negativamente a las organizaciones peruanas. Así, la reducción del impacto de las intervenciones, la inhibición del aprendizaje organizativo de las contrapartes locales y el debilitamiento del tejido social y organizativo, son algunos de los efectos perversos provocados por este sistema.

El ejercicio de un control absoluto, por parte de las entidades financiadoras del Estado español, sobre todos los recursos que ponen en movimiento, obliga a las organizaciones españolas y a sus contrapartes peruanas a justificar todos los gastos realizados durante la ejecución de las intervenciones. Esta cuestión denota, en cierta medida, un importante grado de desconocimiento y de lejanía, por parte de los financiadores, con el complejo contexto local peruano. Perú es un país caracterizado por unos niveles de economía informal muy elevados, por lo tanto, una cuestión a priori tan sencilla como la presentación de las facturas generadas a lo largo de la ejecución del proyecto, supone un esfuerzo ingente para las contrapartes y, en ocasiones, algo imposible sin dar lugar a distorsiones en la forma de obtención de determinados bienes y servicios.

Las organizaciones peruanas sufren verdaderas restricciones provocadas por el sistema de rendición de cuentas, ya que el cumplimiento de los requerimientos acaba siendo central, y tiende a ser un foco de atención y una vía de absorción de recursos que, en ocasiones, supone un retraso en la consecución de los objetivos de los proyectos y, como consecuencia, la consiguiente reducción del impacto. Este hecho pone de manifiesto la importancia concedida a los mecanismos de sanción que, aunque ausentes en el discurso, han sido interiorizados por el conjunto de las organizaciones, especialmente cabría pensar, en aquellos casos en los

que la dependencia financiera es mayor con respecto a la cooperación española. En estos casos, una retirada del apoyo económico en el futuro, como consecuencia del incumplimiento de los requerimientos financieros, podría tener unos efectos más negativos.

Es un hecho sintomático que las organizaciones peruanas pongan el acento en la satisfacción del control financiero, aún en detrimento de la consecución de los objetivos del proyecto. Concretamente, es un síntoma de la importancia concedida, por parte de las entidades financiadoras, a la observancia de los plazos y los requerimientos formales, por encima de la calidad de los proyectos. La priorización de los informes financieros sobre los objetivos del proyecto, desprendida del discurso de las organizaciones peruanas, denota que los mecanismos de sanción actúan con mayor frecuencia y contundencia cuando no se cumplen con las obligaciones financieras. Es un hecho que, además, tiende a absorber el verdadero interés y los mayores esfuerzos, en detrimento de los objetivos del proyecto y, por ello, a inhibir la generación de impacto a través de las intervenciones.

Esta cuestión también se observa en la excesiva rigidez que las organizaciones peruanas consideran que caracteriza al sistema de rendición de cuentas. A veces, a lo largo de la ejecución de las intervenciones tienen lugar sucesos no previstos en el diseño y formulación de los proyectos: huelgas, inundaciones, sequía, epidemias... Estos sucesos, habituales cuando se trabaja con poblaciones vulnerables, en países con cierta inestabilidad social, económica e incluso medio ambiental y climática, ponen en riesgo la buena marcha de los proyectos e introducen el peligro de la inviabilidad y para solventarlos, en ocasiones, basta con una simple ampliación presupuestaria. En estos casos, la rigidez del sistema de rendición de cuentas impide actuar con la suficiente flexibilidad para reorientar el presupuesto, la ejecución del proyecto y el calendario. Si bien es cierto que habitualmente los

proyectos cuentan con un cierto margen de flexibilidad para este tipo de cuestiones imprevistas, las organizaciones peruanas lo consideran del todo insuficiente, y observan en esta excesiva rigidez una fuente de fracaso y de reducción del impacto de algunas de las intervenciones.

Por otro lado, las organizaciones peruanas comparten muchas de las restricciones que acusan sus contrapartes españolas. Entre ellas destaca, por norma general, una limitada estructura que provoca que los trabajadores de la organización tengan que asumir un volumen de trabajo muy superior al óptimo desde el punto de vista de la eficacia. El sistema de rendición de cuentas, con la absorción de recursos que ocasiona, ahonda esta restricción estructural y supone una fuente de inhibición del aprendizaje organizativo, ya que al demandar una gran cantidad de trabajo –de tiempo y personal–, acapara recursos que no pueden ser destinados a otro tipo de actividades que permitan el aprendizaje y perfeccionamiento del trabajo de las organizaciones peruanas, como la ejecución, el tiempo para la reflexión y el debate, las labores de investigación o los esfuerzos de incidencia política. Como consecuencia, las organizaciones peruanas acusan una inhibición importante del aprendizaje organizativo fruto del trabajo conjunto con las organizaciones españolas y de los recursos obtenidos a través de la cooperación española.

Con excepción del pequeño sector de organizaciones que afirma sentirse cómodo y haber asimilado perfectamente los mecanismos de rendición de cuentas, las organizaciones peruanas acusan intensamente las restricciones generadas por el sistema de rendición de cuentas. Aunque éstas afectan a las organizaciones sin distinción de tamaño, grado de solidez de su estructura o nivel de dependencia financiera con respecto a la cooperación no gubernamental española, las organizaciones más débiles, desde el punto de vista de la capacidad de gestión, acusan una mayor vulnerabilidad ante ellas. Este hecho es de sobra

conocido, y lamentado, por las organizaciones españolas, las que, impulsadas por las exigencias del sistema de rendición de cuentas, se ven obligadas a buscar la colaboración de las organizaciones más capaces de afrontar el proceso de justificación y seguimiento financiero. Así pues, los requerimientos y las exigencias del sistema público de financiación terminan por excluir a organizaciones caracterizadas por su representación en el ámbito local, y por su cercanía y conocimiento de la población local, así como por su implantación, habitualmente, en zonas con altos índices de pobreza.

Consecuentemente, las organizaciones más fuertes, con una estructura más sólida y mayor capacidad de gestión –aunque, en menor medida, también vulnerables a las restricciones generadas por los requerimientos– son finalmente priorizadas y seleccionadas por las organizaciones españolas para poner en marcha de manera conjunta los proyectos. En definitiva, la cadena de la ayuda, a través del sistema de rendición de cuentas, introduce una distorsión relevante que afecta de manera negativa en el tejido social y organizativo peruano. El desplazamiento de las pequeñas organizaciones y el fortalecimiento de las más grandes y capaces, fomenta un tipo de asociacionismo vertical, basado en el fortalecimiento de un reducido grupo de organizaciones.

Paradójicamente, a las pequeñas organizaciones se les aplica un mecanismo de sanción a priori, con la exclusión de la cadena de la ayuda, antes aún de ofrecerles la posibilidad de la participación. Por lo tanto, el sistema de rendición de cuentas, mediante su alto grado de exhaustividad en los requerimientos, inhibe el fortalecimiento de las organizaciones y, por ende, del tejido social peruano.

Además, la dirección ascendente y la ausencia de reciprocidad que caracteriza a la rendición de cuentas, limitan una posible vía de aprendizaje para las organizaciones peruanas, las que nunca reciben una valoración oficial de su trabajo, salvo la aprobación de

los informes. Las contrapartes, por lo general, observan la necesidad de constituir, a través del sistema de rendición de cuentas, un canal sistemático, en el que además de controlar su trabajo, de llevar a cabo el seguimiento técnico y financiero, se produzca una valoración de su labor que no sólo les sirva a los eslabones superiores –donantes y ONGD españolas– a la hora de decidir qué organizaciones locales incluir en los proyectos, sino que la información vuelva a llegar a las contrapartes. De esta manera, el sistema de rendición de cuentas, se constituiría en una herramienta de aprendizaje para las organizaciones, superando así el limitado papel fiscalizador que posee en la actualidad.

Esta crítica vertida por las organizaciones peruanas entronca claramente con la efectuada por las ONGD españolas. El actual sistema de rendición de cuentas, más allá de garantizar el control a las entidades financiadoras y evitar el dispendio de recursos, no genera ningún beneficio desde el punto de vista de la generación de impacto y del aprendizaje. La razón estriba en el carácter fiscalizador, que aunque necesario, no puede ocupar un lugar tan central en el importante ámbito de la rendición de cuentas. La evaluación y los estudios de impacto, según el grueso de las organizaciones implicadas en la cooperación no gubernamental española en Perú, deberían ocupar ese lugar, y conferir a la rendición de cuentas un perfil más analítico y reflexivo, que no desgaste a los actores implicados y que sirva para poner en tela de juicio los resultados del trabajo realizado, y generar así el aprendizaje y el perfeccionamiento. Sin embargo, la evaluación es, en opinión de la totalidad de los actores del sistema, la gran asignatura pendiente de la cooperación española.

3.5 Otros elementos

Junto al sistema de financiación y al de rendición de cuentas, otra serie de factores juegan un papel relevante en las relaciones que se establecen entre los diferentes actores de la cadena de la ayuda

—especialmente las ONGD españolas y sus contrapartes peruanas—, en la posición que ocupan las organizaciones españolas en la cadena y en el resultado final del conjunto de la cooperación no gubernamental. En el capítulo anterior fueron tratados de manera teórica; en el caso que nos ocupa, el de la cooperación no gubernamental española en Perú, a través del discurso de las organizaciones españolas y sus contrapartes peruanas, destacan claramente, entre estos elementos, la capacidad de gestión y los conocimientos organizativos, la articulación con la realidad local, los vínculos extraoficiales y las redes de contactos.

3.5.1 Capacidad de gestión y conocimientos organizativos

Este concepto hace referencia a la posesión de los conocimientos necesarios, por parte de las organizaciones, para gestionar de manera adecuada los proyectos de desarrollo, desde la identificación hasta la ejecución y evaluación, pasando por la formulación y el seguimiento.

El análisis del sistema de rendición de cuentas desarrollado en el apartado anterior, permitió concluir que la capacidad de gestión es una cuestión capital en las negociaciones acaecidas en el interior de la cadena de la ayuda. Tanto es así, que en muchas ocasiones la inclusión o la exclusión de una determinada contraparte está condicionada por su solidez organizativa y por la capacidad que tiene de dar respuesta a los mecanismos de rendición de cuentas. Una gran capacidad de gestión supone, por lo tanto, una fuente de poder en la configuración de las relaciones y de las posiciones en la cadena de la ayuda.

La totalidad de las organizaciones, tanto las españolas como las peruanas, son plenamente conscientes de que la capacidad de gestión, además de constituir una fuente de estabilidad para la estructura y de consolidar a la organización, concede un papel relevante en la

cadena de la ayuda, y por lo tanto, una vía de acceso a la financiación trascendental —la principal para la mayoría de ellas—. Por esta razón, la capacidad de gestión es una cuestión central en el discurso de las organizaciones, especialmente de las peruanas.

3.5.2 Efectos de la posesión de la capacidad de gestión: “el embudo de aprendizaje”

En términos generales, las organizaciones peruanas acusan grandes limitaciones en su capacidad de gestión. La cadena de la ayuda, a través del sistema de financiación y del de rendición de cuentas, genera una serie de efectos que inciden negativamente en el aprendizaje organizativo de estas organizaciones, especialmente de las más débiles, lo que afecta claramente a su capacidad de gestión. Por el contrario, estos efectos tienden a concentrar los conocimientos organizativos que posibilitan la capacidad de gestión en las organizaciones españolas y en un reducido grupo de organizaciones, las más sólidas y capaces de dar respuesta a los exigentes requerimientos de la cooperación española.

Se produce así un “embudo de aprendizaje”¹⁴, que consiste en el acaparamiento de los conocimientos organizativos por parte de los eslabones intermedios de la cadena de la ayuda, en este caso, fundamentalmente, por parte de las ONGD españolas. En opinión de las contrapartes peruanas esto sucede, en gran medida, porque el apoyo financiero que reciben a través de la colaboración con las organizaciones españolas se destina íntegramente a la ejecución del proyecto. Los gastos administrativos, así como el trabajo previo, el aporte institucional efectuado por las contrapartes en la identificación de los proyectos no es apoyado por los fondos de la cooperación.

En este punto, las organizaciones peruanas vierten su crítica hacia las ONGD españolas y les reclaman un mayor apoyo. Actualmente, afirman, los socios

14 Rodríguez-Carmona, *Op. cit.*, pp. 235-236.

españoles no aportan a la gestión institucional, el porcentaje del presupuesto destinado para gastos administrativos normalmente se destina a cubrir los gastos de gestión generados en el Norte. Así pues, las contrapartes peruanas sienten que no se invierte en la capacidad de gestión de las contrapartes, lo que ayuda a explicar su situación de debilidad estructural y su limitada capacidad de gestión.

Frente a esta postura mayoritaria, un pequeño sector de organizaciones, prácticamente insignificante en términos cuantitativos, afirma recibir un apoyo importante de las organizaciones españolas con las que trabaja. Según este grupo, los proyectos institucionales y la administración si se engloban en la lógica de la financiación.

Sin duda, esta retención de los gastos administrativos determina el papel de ambos colectivos de organizaciones. Por un lado, con el reforzamiento de su capacidad de gestión, las ONGD españolas consolidan su posición en la cadena de la ayuda, obtienen una mayor estabilidad y afianzan su papel de intermediarias, ya no sólo financiadoras, sino también de conocimientos y de gestión. Por otro lado, en las organizaciones peruanas se produce una inhibición del aprendizaje organizativo, y una merma de su capacidad de gestión, lo que las sitúa en una situación de mayor dependencia con respecto a las organizaciones españolas, a través del embudo de aprendizaje, generado por la propia cadena de la ayuda y la respuesta de las organizaciones¹⁵.

Las organizaciones peruanas, en mayor medida que las españolas, tienen grandes problemas para generar sus propios recursos y cubrir así las áreas de la organización desprovistas de apoyo mediante los fondos de la cooperación. Por tal motivo, las

contrapartes son más vulnerables ante la ausencia de financiación para la gestión institucional. Para minimizar los efectos provocados por la falta de recursos económicos, las organizaciones se ven obligadas a maximizar el rendimiento de los recursos humanos. Así pues, sus trabajadores son empleados, en numerosas ocasiones, en más de un proyecto, y combinan, habitualmente, labores técnicas con labores administrativas. De la ausencia de apoyo financiero para cubrir el área administrativa, se desprenden dos consecuencias fundamentales. Por un lado se produce una incidencia negativa en el resultado y la calidad del trabajo llevado a cabo y, por ello, una inhibición considerable del impacto de las intervenciones. Por otro lado, contribuye al debilitamiento de la estructura, y se constituye en un factor inhibitor del aprendizaje organizativo debido a la imposibilidad de sistematización e interiorización de las experiencias, la información y el conocimiento.

En definitiva, el embudo de aprendizaje, y su acaparamiento por parte de las ONGD españolas, que incide negativamente en el aprendizaje organizativo de las contrapartes peruanas, fundamentalmente de las más débiles, limita su estructura y, por lo tanto, su capacidad de aprehender nuevos conocimientos, formando así un círculo vicioso. Como consecuencia, la mayoría de las organizaciones peruanas se ven excluidas del acceso a una fuente relevante de poder en la configuración y el reparto de papeles en la cadena de la ayuda, y se sitúan en una posición de dependencia ya no sólo financiera, sino también con respecto a la capacidad de gestión, de las ONGD españolas, las que, por lo tanto, afianzan su papel y consolidan su posición de intermediarias, junto a un reducido número de organizaciones peruanas, a través de la retención de los conocimientos organizativos que propician la capacidad de gestión.

15 Aquí se puede dar una incoherencia importante. Podría darse la paradoja de una ONGD que apoye un proyecto de desarrollo comunitario o de fortalecimiento institucional con el objetivo de fortalecer el tejido social y que, por otro lado, a través del embudo de aprendizaje y la retención de los gastos administrativos inhiba el aprendizaje organizativo de la contraparte.

Sin embargo, sería desacertado afirmar que este hecho responde claramente a una estrategia diseñada por parte de las organizaciones españolas para conservar su espacio de poder, su capacidad de influencia y relevancia como actor fundamental en la cadena de la ayuda. Al principio de este capítulo trató de dejarse claro que el objetivo de esta investigación consiste en conocer el estado de la cooperación no gubernamental española en Perú, partiendo de la base de que esta es el resultado de la interrelación de factores relacionados con la cadena de la ayuda, por lo tanto externos a las ONGD y factores estratégicos, fruto de decisiones adoptadas en el seno de las organizaciones. Por este motivo, hay que entender que el embudo de aprendizaje que se produce, entre otras cosas, por el escaso apoyo que recibe el área administrativa e institucional de las contrapartes, es una consecuencia, en gran medida de las restricciones de la cadena de la ayuda. Por lo tanto, para poder explicarlo, hay que hacer referencia a la situación de dependencia económica que padecen la gran mayoría de organizaciones españolas que trabajan en Perú, con respecto a las entidades financiadoras del sistema público de financiación, así como la debilidad estructural que caracteriza a la gran mayoría de ellas. Las entidades financiadoras, en sus esquemas de financiación introducen un porcentaje destinado a cubrir los gastos administrativos¹⁶. Sin embargo, este porcentaje es considerado insuficiente por la mayoría de las organizaciones, para afrontar la gestión de los proyectos de manera adecuada y solvente. Es este contexto el que explica la absorción de las organizaciones españolas, generalmente, de la práctica totalidad de este porcentaje del presupuesto, lo que, a su vez, ocasiona la existencia del embudo de aprendizaje.

3.5.3 Vínculos no formales y redes de contactos

Una de las aportaciones del trabajo de campo llevado a cabo en esta investigación, consiste en la constatación de que los vínculos extraoficiales y las redes de contactos, sin ser fundamentales en la configuración de la cadena de la ayuda y en la determinación del resultado del conjunto de la cooperación, tienen una influencia notable al menos en dos ámbitos.

Por un lado, los vínculos no formales se refieren al acervo de conocimientos – relativos a las inclinaciones de las entidades financiadoras– acumulado por los equipos de las organizaciones. En muchas ocasiones, constituye un bagaje de recursos, adquirido a lo largo de varios años de contacto con las personas de las entidades financiadoras, de “trabajo de pasillo”, de presentación de proyectos a convocatorias en una suerte de metodología de “ensayo y error”, que concede a las organizaciones una mayor accesibilidad a la financiación, y, por lo tanto, una mayor capacidad de intervención. Este acervo de conocimientos no se manifiesta en una mayor calidad, pertinencia o en mayores posibilidades de obtención de impacto de las propuestas, sino que consiste en la consecución de una habilidad para adecuarlas a los gustos, formatos y preferencias de las entidades financiadoras, a través del conocimiento profundo de las preferencias de las personas que las representan.

Por otro lado, las redes de contactos hacen referencia a las conexiones entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas desde el propio origen de la presencia de las organizaciones españolas en Perú. En numerosas ocasiones, la entrada de una organización española en el país con el objetivo de realizar proyectos de desarrollo, se produce a través del conocimiento personal no formal de algún miembro de la organización española con algún miembro de una o

16 Este porcentaje varía en función de las distintas entidades financiadoras. En términos generales suele representar entre un 5 y un 10% del presupuesto total del proyecto.

varias organizaciones locales, de tal manera que las ONGD españolas comienzan a instalarse y a ejecutar proyectos allí donde se sitúan las contrapartes con las que tienen dichos vínculos. Estas relaciones personales desarrolladas fuera del ámbito institucional, situadas en el origen de la actividad de muchas ONGD españolas en Perú, explican la presencia geográfica actual de algunas organizaciones, ya que ésta es una herencia de la orientación geográfica inicial establecida sobre la base de los vínculos informales. No obstante, actualmente son varias las organizaciones que se encuentran en un proceso de reorientación de la ayuda, guiado por otro tipo de criterios más relacionados con una visión estratégica, o con la búsqueda de sintonía con las prioridades geográficas de las entidades financiadoras.

Las redes informales de contactos no sólo determinan la actividad de las ONGD españolas, sino que tienen una influencia importante en el trabajo de las organizaciones locales. De hecho, la presencia en una red amplia – fuente consistente de contactos con el personal de las organizaciones españolas– es sinónimo de un volumen de actividad elevado para una organización peruana, lo que significa una mayor posibilidad de acceder a alianzas y relaciones que den lugar a la ejecución de proyectos. Por el contrario, organizaciones locales que carecen de este tipo de “elementos intangibles” afirman tener enormes dificultades para establecer relaciones con organizaciones españolas, que les permitan acceder a la financiación y desarrollar un mayor volumen de actividad.

En definitiva, los vínculos no formales y redes de contactos que poseen las organizaciones, tanto españolas como peruanas, son un factor más en la configuración de la cadena de la ayuda. Un alto nivel de estos elementos otorga a las organizaciones un mayor peso en la determinación de su posición en la cadena, un mejor acceso a la financiación y amplias posibilidades de establecer relaciones que den lugar a la ejecución de intervenciones.

3.5.4 Articulación con el Sur

La forma y el grado de articulación de las ONGD españolas con la realidad local peruana, con su población, sus organizaciones de base, sus ONG y sus instituciones, plasmados en las relaciones con las contrapartes, son fundamentales en la configuración de la cadena de la ayuda y en la determinación de los papeles que desempeñan tanto ellas como sus contrapartes peruanas. Así pues, las diferentes formas de materializar la presencia en terreno peruano, por parte de las ONGD españolas, es un factor determinante –aunque no el único– del tipo de relaciones que establecen con sus contrapartes. Estas relaciones, la manera que adopten, el grado de fluidez de la información que alcancen, los niveles de confianza que experimenten... constituyen, a su vez, un factor determinante del resultado de las intervenciones y, por lo tanto, del estado del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.

Implantación en el país

La presencia en territorio peruano varía enormemente entre las distintas ONGD españolas. En el capítulo primero se habló de tres modelos generales de implantación en el Sur, caracterizados básicamente por la existencia de una sede, independientemente del grado de operatividad, del número de personas expatriadas en representación de la organización. También se habló de la importancia del conocimiento y participación en la vida pública peruana, grado de interacción con los distintos agentes sociales, instituciones... por parte de los representantes de las ONGD españolas.

A lo largo del periodo que abarca esta investigación, un total de 117 organizaciones españolas iniciaron la ejecución de proyectos de desarrollo en Perú. De ellas, 24 organizaciones, el 28% del total, estaban ubicadas, o lo hicieron durante este periodo, con la presencia de una sede u oficina. Sin embargo, conviene matizar que la existencia de una sede no significa lo mismo para

cada una de las organizaciones. En algunos casos, la apertura de una oficina en Perú se reduce a la intención de tener una presencia jurídica y una representación legal en el país. En estos casos no se busca tanto tener una presencia real, una sede operativa, como la creación de un espacio legal y la existencia de una persona de referencia que pueda facilitar, en caso de necesidad, gestiones, tramites o contactos en las misiones que desarrolla la organización. En otros casos, la existencia de la sede responde a un interés por tener una presencia activa en el país, con una oficina operativa y personal dedicado a la identificación de proyectos, de contrapartes, a la interlocución con los diversos actores locales, al conocimiento de la realidad local y a la participación en la vida pública. Sin duda, a pesar de que en ambos casos –extremos, eso sí– se produce la existencia de sede, el tipo de implantación en el país no puede ser calificado de la misma manera.

Junto a la existencia de sede, por lo tanto, es importante tener en cuenta el personal expatriado por las organizaciones, tanto en las labores de representación institucional activa, como en las de ejecución, coordinación o seguimiento de proyectos. En general, las organizaciones españolas que trabajan en Perú no tienen una política de envío masivo de personal expatriado. A excepción de un número muy reducido de organizaciones que cuentan con un número de expatriados cercano a la decena, la mayoría de las ONGD tiene una presencia cuantitativa limitada.

En primer lugar, la práctica totalidad del 72% de las organizaciones que no tiene sede en Perú, carece de una representación institucional estable. Una o dos veces al año, algún representante de la organización visita el país y, durante un periodo de una duración media aproximada de tres semanas, desarrolla las funciones de seguimiento de las intervenciones, representación institucional ante las contrapartes, las instituciones locales y las entidades financiadoras del Estado español presentes en el país. Estas

organizaciones, en ocasiones, introducen personal expatriado en el equipo de ejecución de los proyectos, pero nunca en un número muy elevado (habitualmente una o dos personas)

En segundo lugar, la gran mayoría de las 24 organizaciones que tiene una presencia estable en el país a través de una sede, comparte con el grupo anterior la política de “envío mínimo de expatriados”, de tal manera que casi todas ellas tienen una o dos personas en labores de representación institucional, coordinación de las intervenciones y seguimiento. Junto a ellas, al igual que en el caso anterior, algunas organizaciones, en determinados momentos, envían personal de manera eventual adscrito a la ejecución de algún proyecto, o componente de éste.

Trabajo a través de contrapartes

Así pues, se puede afirmar que la gran mayoría de las organizaciones españolas tienen una presencia débil en Perú, desde el punto de vista cuantitativo. Sin embargo, las razones de este tipo de presencia de la mayoría de organizaciones responden a diferentes causas.

Una de las causas de la presencia limitada de personal en el exterior responde a una visión ideológica, según la cual, la cooperación española debe fomentar la promoción de los recursos locales, y entre ellos, lógicamente, los recursos humanos. Según esta visión, el papel de las organizaciones españolas se encuentra fundamentalmente en el Norte, donde hay un ámbito de intervención suficientemente amplio e importante y la relación con las contrapartes deber ir más orientada hacia la promoción, el apoyo técnico, asesoría, acompañamiento y canalización de recursos, pero no la intervención en los proyectos.

Frente a este planteamiento ideológico, otro grupo de organizaciones, mayoritario dentro de este tipo de implantación, establece la política de expatriados sobre la base de la capacidad estructural de la organización. Es decir, el hecho de no tener una representación

institucional constante, o de tener una mínima presencia, no se debe tanto a una elección decidida libremente, sino que es la propia limitación de la estructura de la organización la que determina el tipo de implantación en el país, habitualmente menor de lo considerado como óptimo por la organización.

Una tercera explicación del tipo de presencia mayoritario de las ONGD españolas en Perú está muy relacionada con la anterior, con la capacidad estructural de las organizaciones. Junto a la debilidad estructural, muchas organizaciones sienten una gran restricción debido a la discontinuidad del personal expatriado. Discontinuidad que tiene un efecto desestabilizador en el trabajo y en la propia estructura de las organizaciones, así como en el grado de asentamiento de la organización en el país. El trabajo en cooperación, fundamentalmente entre los expatriados, se caracteriza por un tipo de condiciones laborales ciertamente inestables, que le confieren un carácter de temporalidad en la mayoría de los casos. La corta duración de muchas de las experiencias laborales en los países del Sur de los expatriados españoles puede suponer la existencia de resistencias en la inversión de tiempo y esfuerzo, tanto a nivel individual como de la organización, en el aprendizaje de habilidades culturales locales¹⁷. Junto a la precariedad laboral¹⁸, se sitúa la lejanía del lugar de origen, la dureza, en muchos casos, de las condiciones de trabajo, el desgaste... En ocasiones, las organizaciones para evitar la vulnerabilidad ante la discontinuidad del personal expatriado, el debilitamiento de las relaciones establecidas y consolidadas a lo largo de años y no perder así el conocimiento y la articulación con la realidad local que

se produce siempre que algún trabajador finaliza su actividad, mantienen una estructura sustentada en la menor medida posible en el personal expatriado. Así pues, la representación española se suele reducir a una persona (como mucho dos), apoyada a través de la contratación de personal local, lo que garantiza una estabilidad mayor y ahuyenta el riesgo y la situación de vulnerabilidad. Además de la estabilidad y de la consecución de un alto grado de articulación en el país, esta estrategia incide positivamente en la potenciación del personal local, aunque no sea este uno de los efectos buscados a través de ella.

En definitiva, la implantación de las organizaciones –aunque esta sea, en general, débil en términos cuantitativos y con diferentes grados de articulación con el país– es sin duda, una cuestión de vital importancia en la determinación del trabajo desarrollado y en la relación con las contrapartes.

Desde el punto de vista de las propias organizaciones españolas es una cuestión trascendental, ya que propicia el conocimiento de la realidad peruana, de sus instituciones y de sus actores. Ello ayuda, por lo tanto, a manejar las claves que facilitan la comprensión y el entendimiento de la situación social, económica, política y cultural peruana, tan importante para el trabajo en la promoción del desarrollo, además de propiciar el contacto con las instituciones y las labores de incidencia. Asimismo, a través del contacto y conocimiento de los actores locales, las organizaciones españolas se dotan de un conocimiento muy útil y relevante de cara al establecimiento de relaciones y selección de las contrapartes. Una de las grandes deficiencias que afirman tener las organizaciones

17 Groves, L y Hinton, R., *Op. cit.*, p. 47.

18 En el periodo de finalización de este estudio se aprobó por parte del Consejo de Ministros del Gobierno español el Estatuto del Cooperante, dando respuesta a las demandas de los diferentes colectivos representantes de los cooperantes y al cumplimiento del artículo 38.2 de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo del Estado español, según el cual : "Se regulará el Estatuto del Cooperante, en el que se fijarán, entre otros aspectos, sus derechos y obligaciones, régimen de incompatibilidades, formación, homologación de los servicios que prestan y modalidades de previsión social.", ley que data del 7 de julio de 1998.

españolas sin representación en el país, es la enorme dificultad para discernir, a la hora de establecer nuevos contactos con contrapartes, entre las organizaciones afines, capaces de cumplir con las expectativas depositadas en ellas, y aquéllas que no lo son. La implantación en el país, por lo tanto, permite acumular un conocimiento de primera mano que ayude a tomar decisiones en el proceso de discernimiento y selección de las contrapartes.

Las organizaciones peruanas, por su parte, valoran positivamente la presencia estable de las organizaciones españolas. No hay que olvidar que la cooperación española es una de las más importantes en Perú y, por ello, las organizaciones españolas son uno de los aliados fundamentales, así como una de las más importantes fuentes de ingresos de las organizaciones peruanas. Así pues, las organizaciones locales consideran imprescindible la presencia de una o varias personas de referencia por parte de las organizaciones españolas, de una representación institucional. Esta presencia agiliza el establecimiento de las relaciones entre ambas partes, facilita la fluidez y la comunicación, y ayuda a resolver los conflictos y las dificultades que a menudo ocurren durante el ciclo de gestión de las intervenciones. Tanto es así, que muchas de las organizaciones peruanas consideran que la salud de sus relaciones con las ONGD españolas es mucho más robusta en aquellos casos en los que las organizaciones españolas tienen una presencia constante en Perú.

Parece pues que, en cierta medida, como se afirmó en el marco teórico, una determinada presencia en Perú, basada en el grado de articulación más que en el volumen de dicha presencia medido en función del número de personas expatriadas, posee gran relevancia y constituye una fuente de poder en el posicionamiento de la cadena de la ayuda.

A pesar del consenso existente entre las organizaciones peruanas sobre esta cuestión, muchas de ellas hacen una diferenciación muy clara entre la presencia de representantes institucionales de las organizaciones en

funciones de apoyo y seguimiento, y de personal expatriado en funciones técnicas enmarcadas en la ejecución de los proyectos. La opinión generalizada y consensuada en cuanto a la presencia institucional de las organizaciones ya ha quedado clara, es ampliamente aceptada, valorada y apoyada por las contrapartes.

Sin embargo, la percepción de las contrapartes sobre el envío de personal técnico expatriado no recibe el mismo grado de acogida por parte de las contrapartes peruanas. Sobre este tema, la postura principal observada entre éstas es de cierto rechazo hacia la política de envío de personal expatriado en estas circunstancias. En opinión de este sector de organizaciones, este hecho supone un factor debilitador de las organizaciones y del capital social de Perú, ya que inhibe la formación de los recursos humanos locales, y, por el contrario, supone un vehículo de promoción y fortalecimiento de las ONGD españolas. Según esta opinión, en Perú existen recursos humanos cualificados para desarrollar el trabajo técnico generado por la cooperación no gubernamental española, y ésta debería potenciarlos, en lugar de potenciar los suyos propios. Sin embargo, el argumento no es incompatible, de hecho convive, con la idea de la pertinencia de la presencia de una representación institucional de las organizaciones.

Implantación operativa e institucional

Una minoría de organizaciones españolas no desarrolla este esquema clásico de implantación limitada en Perú y establecimiento de relaciones con las organizaciones peruanas, que actúan de contrapartes en la gestión conjunta de las intervenciones.

Estas organizaciones se caracterizan por haber desarrollado un proceso de transnacionalización, que ha dado lugar a una matriz situada en España y una delegación contraparte radicada en Perú. Ambas son dos delegaciones de la misma organización. Sin embargo, a pesar del reducido número de ONGD que desarrollan este tipo de presencia, se produce entre

ellas una gran heterogeneidad de formas de establecerse en Perú. A través del trabajo de campo desarrollado en el estudio se han identificado cuatro modalidades:

- Modelo de asentamiento y crecimiento: Un primer tipo de esta implantación en el país receptor es la representada por las organizaciones españolas que han iniciado el trabajo de desarrollo en Perú a través del modelo mayoritario, que consiste en la articulación con la realidad local a través de una organización local contraparte, y búsqueda de financiación para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo. Con el tiempo y la consolidación del trabajo en el país, la organización española ha profundizado su presencia en Perú con la apertura de una pequeña sede. Dicha sede, y aquí radica la diferencia con la mayoría de organizaciones que tienen una menor implantación, ha sido concebida como una unidad no sólo de representación institucional, sino como una unidad operativa, así pues, se ha fortalecido con personal, oficina y formalización legal, lo que ha posibilitado que la organización ejecute directamente sus propias intervenciones. En este modelo no se suele producir un desplazamiento total de las contrapartes peruanas, sino que, por norma general, se combinan las acciones gestionadas íntegramente por la propia organización a través de su contraparte, con las acciones cogestionadas con las organizaciones locales, aunque se suele dar prioridad a la contraparte propia.

- Modelo de integración en red internacional: Este modelo consiste en la integración de las ONGD españolas en una red internacional. Entre las organizaciones que lo representan se dan dos variantes, por un lado las organizaciones españolas previamente existentes que deciden integrarse en una red internacional y, por otro lado, redes internacionales u ONGD transnacionales que se instalan en España, con la apertura de una delegación nacional. Independientemente de la variante seguida, algunas organizaciones

internacionales ya tenían una trayectoria de trabajo en Perú –a través de una delegación también en territorio peruano– con lo que la política de trabajo de la delegación española en este país es el resultado de la asunción de la estrategia y de la herencia de dicha organización internacional. Por el contrario, algunas redes internacionales, a través del asentamiento y la creación de una delegación en España, consolidan y profundizan su presencia en América Latina, y en este caso concreto en Perú, debido, precisamente a la importancia de este continente y este país tiene para la cooperación española y a los lazos históricos y culturales que, sin duda, confieren a las organizaciones españolas una ventaja comparativa con respecto a las ONGD del resto de los países del Norte. Como en el modelo anterior, en este caso la política de contrapartes es combinada, es decir, se trabaja con la contraparte propia, pero no se renuncia a, ni hay una restricción para, trabajar con otras organizaciones locales, aunque, eso sí, se otorga una prioridad a la propia contraparte aún mayor que en el caso anterior.

- Modelo de Organización Internacional no Gubernamental: Algunas de las ONGD españolas que trabajan en Perú pertenecen a organizaciones internacionales históricas. La diferencia con el caso anterior radica en que la delegación nacional de estas organizaciones, con más de un siglo de historia, no nace como el resultado de una creación de una ONGD adscrita a la organización internacional, sino que la creación es muy anterior, mucho antes de que España se constituyera en un país donante y comenzaran a crearse la mayoría de las ONGD españolas en la década de los ochenta y los noventa. Asimismo, estas organizaciones desarrollan una política de contrapartes distinta a la de los modelos anteriores; en este caso, existe una restricción institucional en la elección de las contrapartes, de tal manera que la totalidad de los proyectos se lleva a cabo de manera conjunta con la delegación peruana de la organización.

A pesar de la heterogeneidad, y de las grandes diferencias que existen entre los diferentes modelos que dan lugar a este tipo de implantación en Perú, en todas ellas se dan una serie de rasgos comunes.

Uno de estos rasgos, considerado como una ventaja con respecto a las organizaciones que carecen de su propia contraparte en el país, consiste en la eficiencia de las intervenciones, lograda a través del desarrollo de economías de escala basadas en la transferencia de información, capacidad organizativa, personal y financiación.

Además, el hecho de contar con una plataforma propia supone una ventaja, con respecto a las organizaciones que tienen una presencia débil en el país, a la hora de dotarse de elementos que confieren la capacidad de discernir entre las contrapartes más adecuadas para poner en marcha las intervenciones, es decir, concede mayor precisión a las organizaciones en esta cuestión tan relevante para el devenir exitoso de las acciones desarrolladas.

Asimismo, este tipo de implantación posibilita el ejercicio de un conocimiento constante y el control de cada una de las fases del ciclo de gestión de las intervenciones, lo que promueve la eficiencia y la calidad en los resultados en opinión, fundamentalmente, de las organizaciones que desarrollan el primero de estos modelos.

Junto a estos rasgos, que en opinión de las organizaciones con este tipo de presencia representan un hecho diferencial sobre el resto de ONGD, existe un cierto corsé institucional que supone una restricción importante en el diseño de la política de contrapartes. La homogeneidad de contrapartes puede generar una paralización de la actividad o una limitación de las intervenciones en caso de deterioro de la relación, –lo que no es descartable y, de hecho, ocurre en ocasiones entre diferentes delegaciones nacionales de una misma organización– o en caso de crisis o debilitamiento de la contraparte.

Hasta aquí, se ha pretendido hacer una descripción del tipo de implantación de las organizaciones españolas en Perú, atendiendo fundamentalmente a los aspectos cuantitativos de dicha implantación, y la valoración de ésta por parte de las contrapartes, así como su repercusión en el desarrollo de las intervenciones.

Junto a la presencia física en Perú, sin embargo, es importante conocer cómo se producen las relaciones entre las organizaciones españolas y sus contrapartes peruanas, qué otros factores influyen en su configuración, qué tipo de relaciones se producen y cuáles son los resultados a los que dan lugar, con el objetivo de conocer los diferentes procesos de articulación con el Sur, así como sus consecuencias.

Articulación – relación con las contrapartes

Percepción mutua de las organizaciones peruanas y españolas

Para comprender mejor las relaciones que se establecen entre las organizaciones españolas y las peruanas dentro del marco de la cadena de la ayuda, conviene abordar, aunque sea brevemente, cómo se conciben las unas a las otras, qué esperan, qué busca cada uno de los colectivos en sus contrapartes y que esperan obtener a través de la relación.

Aunque una cuestión de este tipo, que pretende adentrarse en aspectos tan subjetivos como la concepción de cada una de las organizaciones, requiere un acercamiento profundo a cada uno de los actores y un grado de detalle sobre cada una de estas concepciones que aquí no nos es posible afrontar, si se puede, a través de la coincidencia en los discursos, esbozar una tipología de las concepciones que un colectivo y otro tienen de sus aliados intermedios en la cadena de la ayuda.

Así pues, entre las organizaciones peruanas existen tres grandes concepciones de las ONGD españolas. Un primer grupo concibe a las contrapartes españolas fundamentalmente como un actor de la cadena de la

ayuda a través del cual acceder a la financiación. Esta percepción es compartida por un grupo significativo de organizaciones, podría decirse incluso que es la postura mayoritaria. Por lo tanto, las organizaciones españolas son concebidas fundamentalmente como intermediarias financiadoras, canalizadoras de fondos destinados a la cooperación internacional por parte de las instituciones españolas. Entre las ONG peruanas que abrigan esta concepción, no existe una consideración de igualdad con respecto a las organizaciones españolas, lo que se observa en su discurso, a pesar de poseer la mayoría de las organizaciones, tanto españolas como peruanas, la misma naturaleza: la práctica totalidad de ellas son ONG. No obstante, los términos que estas organizaciones peruanas utilizan para referirse a sus contrapartes del Norte denota en algunos casos ausencia de identidad común, plasmada en términos como agencias de cooperación, intermediarios o agencias de cooperación intermediarias y, en otros, desconocimiento del sistema de cooperación español, de los distintos niveles de financiación –Administración central, autonómica, provincial y municipal– y de los distintos actores –financiadores y ONGD–.

Dentro de este sector, algunas organizaciones van más allá y se preguntan acerca de la pertinencia de la presencia de las organizaciones españolas en la cadena de la ayuda. Esta opinión pone en cuestionamiento el papel de las ONGD españolas como canalizadoras de fondos y ejecutoras de proyectos de desarrollo en el Sur. Papel que en la actualidad se justifica, según estas organizaciones, por la lejanía de las entidades financiadoras del Norte con respecto a la realidad de los países del Sur, de la sociedad local, del contexto, en definitiva, de su lejanía con respecto a la realidad local. Si las entidades financiadoras tuvieran una mayor presencia y una voluntad real de romper la gran brecha existente, podrían establecer directamente las relaciones con las organizaciones peruanas.

Precisamente, en la reducción de dicha brecha este grupo de organizaciones observa un importante campo de acción para las ONGD españolas. El papel de las organizaciones del Norte, entonces, debe consistir en un trabajo de incidencia política en el Norte, de sensibilización y acercamiento de la realidad del Sur a la población del Norte, y de intento de acercamiento de las entidades financiadoras hacia la realidad local, pero no a través de la canalización de sus fondos, sino a través del acompañamiento y la creación de puentes entre ellas y las organizaciones peruanas.

Un segundo grupo de organizaciones observa en las ONGD españolas una doble vertiente, por una lado, en ellas reside una fuente importante de financiación, por tal motivo son considerados, como en el caso anterior, como intermediarias financiadoras a través de las cuales acceder a los fondos de la cooperación española. Sin embargo, el papel que conciben para las ONGD no se queda ahí, ya que por otro lado, junto al de intermediarias financiadoras, las contrapartes españolas son también intermediarias administrativas, ya que en ellas reside una serie de conocimientos, capacidad de gestión y contactos que suponen una vía de asimilación de los exigentes requerimientos de la cooperación española. En definitiva, las organizaciones españolas no sólo canalizan los fondos, sino que aportan todo un apoyo administrativo, de gestión, de adaptación de los proyectos a las convocatorias y poseen una cercanía con respecto a las entidades financiadoras, que supone un valor añadido sobre la mera canalización de fondos.

Por último, un pequeño grupo de organizaciones peruanas concibe un papel mucho más relevante para las ONGD españolas que los anteriores. Junto al papel de intermediarias, consideran que las contrapartes españolas tienen más funciones que desarrollar en Perú. Son, en opinión de estas organizaciones, fundamentalmente actores con los que dialogar, de los que aprender y a los que enseñar, con los que intercambiar experiencias. Esta concepción, frente a la verticalidad representada por la canalización de fondos

presente en las concepciones anteriores, introduce una lógica horizontal en la percepción de las organizaciones españolas que da lugar al concepto de socio. Según esta visión, el papel de las organizaciones españolas debe trascender su función en la cadena de la ayuda para representar el de sujetos políticos en la sociedad peruana, con un papel activo de incidencia política no sólo en el Norte, sino también, por qué no, en el Sur. Por lo tanto, esta mirada minoritaria hacia las organizaciones españolas es más integral, las concibe en una triple vertiente: por un lado, comparten con las concepciones anteriores la idoneidad de las ONGD españolas como intermediarias financiadoras, por otro lado, observan la importancia de la labor de acompañamiento, intercambio de conocimiento y experiencias que propicie aprendizaje organizativo mutuo y, por último, las consideran un actor político relevante, agente del cambio social, tanto en el Norte como en Sur, a través de la generación de debates, introducción de discusiones y nuevas visiones.

El discurso de las organizaciones españolas está más polarizado que el de sus contrapartes, y denota dos concepciones mayoritarias de las organizaciones peruanas. La primera de ellas las considera un aliado natural, una organización de la misma naturaleza, representante de la sociedad civil del Sur y, por lo tanto, un socio con el cual realizar de manera conjunta las intervenciones, debido a su valiosa aportación, fruto del importante conocimiento de la realidad local y de su cercanía a las organizaciones de base y a los beneficiarios.

Junto a esta concepción, el discurso de muchas de las organizaciones españolas encierra otra visión más instrumental de las contrapartes peruanas. Éstas son concebidas, en gran medida, como resultado del marco generado por la cadena de la ayuda, es decir, como un instrumento imprescindible de acceso a la realidad local peruana y por lo tanto de acceso a la financiación.

Estas concepciones antagónicas, basadas una en la percepción horizontal y de intercambio de las relaciones y la otra en una lógica vertical y de negociación,

conviven, paradójicamente, en el discurso de la mayoría de las organizaciones españolas. Esto se observa claramente en los criterios que guían a las organizaciones españolas en el proceso de selección de las contrapartes para llevar a cabo las intervenciones.

El discurso de la mayoría de las ONGD españolas sobre esta cuestión se caracteriza por la referencia a una variabilidad importante de criterios sopesados a la hora de seleccionar a sus contrapartes. Criterios que tratan de dotar a las intervenciones de las necesarias dosis de pertinencia –a través de criterios como la representatividad social de la organización, la cercanía con respecto a las comunidades de base y los beneficiarios–, de calidad en la ejecución de los proyectos –a través de la selección de organizaciones con una cierta capacidad técnica–, de coherencia –mediante la afinidad ideológica, coincidencia en valores y en concepción del trabajo de promoción del desarrollo con las contrapartes–, de viabilidad – con la selección de organizaciones con elevada capacidad de gestión–... Sin duda, existen otros criterios, pero estos son los más referenciados por las organizaciones españolas. La conjunción de estos criterios, además, aporta un importante grado de equilibrio, ya que persiguen la viabilidad, sostenibilidad y calidad de los proyectos, así como de la propia relación.

Sin embargo, pese a la similar importancia concedida a estos criterios en el discurso, en la práctica no siempre tienen el mismo peso y terminan siendo priorizados algunos de ellos. Concretamente, los criterios que finalmente son más determinantes en la toma de decisiones relacionada con la selección de las contrapartes, reflejan la acusación, y asimilación, por parte de las ONGD española de varias de las restricciones impuestas por diferentes factores de la cadena de la ayuda. Estas restricciones presionan, en muchas ocasiones, hacia la adopción de los criterios que buscan el buen desarrollo del proyecto, por encima de aquellos que tratan de garantizar una sólida relación entre las organizaciones. Así pues, la capacidad de gestión y la

capacidad técnica de las contrapartes son los criterios determinantes, por encima de la afinidad ideológica, la coincidencia en la concepción del desarrollo y la cercanía a la población local. En definitiva, se impone la visión instrumental en la selección de los criterios y, por ende, en la propia concepción de las relaciones con las contrapartes.

Cuadro 8: Factores que determinan las relaciones establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas en el marco de la cadena de la ayuda.

Factores determinantes de las relaciones entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas

Las relaciones establecidas entre las organizaciones españolas y sus contrapartes peruanas no responden exclusivamente, por lo tanto, a sus concepciones y visiones del desarrollo. Junto a éstas existen una serie de factores que las determinan. En ocasiones estos

Factor	Influencia en las relaciones
Proyecto como unidad dominante de financiación y de intervención	Acotación temporal excesivamente restrictiva: intermitencia y discontinuidad en las relaciones
Dependencia financiera de las organizaciones peruanas con respecto a las ONGD españolas	Factor generador de asimetría y desigualdad
Importancia financiera de la cooperación española con respecto a otras cooperaciones para las organizaciones peruanas	Factor generador de asimetría y dependencia
Dependencia institucional	Marco restrictivo en la política de selección de las contrapartes Facilita la profundidad de la relación, un mayor conocimiento y posibilita relaciones a largo plazo
Absorción de recursos y necesidad de capacidad de gestión de las contrapartes provocada por la heterogeneidad de los criterios formales de las entidades financiadoras	Selección de contrapartes, por parte de las ONGD españolas, con cierta capacidad organizativa y de gestión
Presencia institucional de las ONGD españolas en Perú	Facilita la comunicación y el debate, y otorga fluidez y enriquece la relación
Presencia operativa en de las ONGD en Perú	Factor generador de tensiones Sustituto de relaciones
Mecanismos de rendición de cuentas	Selección de contrapartes, por parte de las ONGD españolas, con cierta capacidad organizativa y de gestión Jerarquización de las relaciones; introducción de elementos de fiscalización, desigualdad y autoridad
Mecanismos de sanción en dirección descendente	Factor generador de tensión y asimetría
Afinidad ideológica	Factor afianzador de las relaciones
Vínculos extraoficiales de las personas integrantes de las organizaciones	Factor promotor de relaciones Introducción de elementos de confianza y horizontalidad

factores dan lugar a un tipo de relaciones alejadas de las consideradas como pertinentes por ambos colectivos.

La mayoría de los factores a los que nos referimos ya han sido tratados a lo largo de este estudio. En el siguiente cuadro se presentan algunos de los factores identificados como determinantes de las relaciones establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas:

En definitiva, las concepciones desarrolladas en el interior de las organizaciones peruanas y españolas, influidas claramente por la posición de intermediarias que ocupan en la cadena de la ayuda –el acceso a la financiación del que disponen unas y el acceso a los beneficiarios del que disponen las otras–, influyen claramente las relaciones que establecen entre ellas. Junto a ellas, otra serie de factores (cuadro 8) juegan un papel determinante en la configuración de las relaciones establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas.

Tipos de relaciones establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas

Esta conjunción de concepciones de los distintos actores y factores, determinan las relaciones que finalmente establecen las organizaciones españolas y peruanas en el marco de la cadena de la ayuda. Por norma general, las organizaciones establecen diferentes tipos de relaciones con sus contrapartes, a veces incluso, relaciones configuradas por factores opuestos o sobre la base de criterios contradictorios. En ocasiones, se producen diferentes tipos de relaciones hasta con una misma contraparte, en otras, las relaciones evolucionan o se modifican.

- Relaciones instrumentales y de desigualdad

En opinión de la práctica totalidad de actores inmersos en el sistema de la cooperación no gubernamental española en Perú, y en la compleja red de relaciones establecida en su seno, todas las relaciones establecidas en torno a la posibilidad de

gestionar de manera conjunta proyectos de desarrollo, responden a una instrumentalización por ambas partes, así como una cierta asimetría generada por la procedencia de la financiación, que se traduce en desiguales cuotas de poder en la relación.

Las concepciones que sobre sus contrapartes tienen tanto las organizaciones españolas como las peruanas se asientan en mayor o menor medida en una percepción instrumental del otro. En el caso de las organizaciones peruanas, existe una concepción de las ONGD españolas como instrumentos a través de los cuales acceder a la financiación; este hecho está motivado por el propio sistema de financiación, que contempla obligatoriamente la participación de las ONGD españolas como canalizadoras de los recursos en la inmensa mayoría de los casos. Por el contrario, la mayoría de las organizaciones españolas posee una presencia limitada en Perú y necesita, por lo tanto, a un socio local con el que articularse, a través del cual establecer un contacto con la realidad y las instituciones locales y con el cual poder materializar la ejecución de las intervenciones; en definitiva, un socio local a través del cual poder acceder al sistema de financiación. La visión instrumental, que se produce, por lo tanto, en una doble dirección –Norte-Sur y viceversa– da lugar a un tipo de relaciones instrumentales, presentes en todas las alianzas establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas. Son, por ello, las relaciones que más se producen ya que son, a su vez, compatibles con el resto de tipos de relaciones registrados entre las organizaciones de ambos colectivos. Sin embargo, no todas las relaciones establecidas en el marco de la cadena de la ayuda entre las organizaciones españolas y las peruanas, son igualmente instrumentales.

Junto a ellas, el otro tipo de relaciones presente en la práctica totalidad de alianzas establecidas entre las organizaciones españolas y peruanas lo constituyen las relaciones de desigualdad provocada por la dependencia financiera que acusan las organizaciones

peruanas con respecto a los fondos de las administraciones públicas españolas, para las que las ONGD del Norte son la vía de entrada. La asimetría está presente durante todo el proceso que abarcan las relaciones, desde el establecimiento, al mantenimiento y la finalización de las mismas.

La desigualdad se observa claramente en el proceso de inicio de las relaciones, concretamente en el hecho de en quién reside la decisión última de seleccionar a la contraparte. Aunque esta es una decisión mutua, que se da en dos direcciones, la realidad muestra que una de las dos partes, la del Norte, tiene mayor poder, y en ella recae la decisión final de aceptar la elección del otro. Un número muy limitado de organizaciones peruanas, prácticamente insignificante estadísticamente, afirma recibir ofertas de colaboración de manera masiva por parte de organizaciones españolas, entre las cuales deciden qué colaboraciones aceptan y cuáles no. Estas organizaciones son las más grandes, las que tienen una trayectoria de trabajo más amplia y las que tienen un mayor renombre y una reputación importante, y cuya presencia es prácticamente una garantía de obtención de apoyo financiero para desarrollar una intervención, y de éxito desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Aún así, muchas de las organizaciones que tienen estas características afirman que no recae en ellas la decisión final de aceptar una colaboración, sino que son las organizaciones del Norte las que, habitualmente, dan el visto bueno final al inicio de la relación. Junto a ellas, el resto de organizaciones, más pequeñas, con menor estructura organizativa, capacidad técnica y de gestión, observan el acaparamiento por las contrapartes españolas, de la capacidad de decidir en el proceso de selección de las contrapartes.

Las organizaciones, tanto las españolas como las peruanas, son plenamente conscientes de la desigualdad existente, así como de su influencia durante el desarrollo de la relación, aunque no para todas supone un hecho igualmente relevante. En

opinión de algunas organizaciones, la asimetría inscrita en las relaciones inhibe a las organizaciones peruanas a la hora de mostrar sus puntos de vista, sus opiniones, desacuerdos y objeciones. Otra corriente de opinión, supone una matización del argumento anterior, y sostiene que aunque exista un verdadero debate, como resultado de la desigualdad los puntos de vista de las organizaciones españolas terminan imponiéndose, en caso de desacuerdo, sobre los de las contrapartes peruanas. En esta línea, algunas organizaciones españolas consideran que este hecho, el que recaiga en ellas un mayor poder de decisión con respecto a las contrapartes, es un factor positivo, ya que les dota de autoridad, lo que supone una herramienta muy útil a la hora de afrontar las negociaciones y mantener una cierta perspectiva en la toma de decisiones, libre de la influencia generada por la excesiva cercanía e implicación de los actores locales con el proceso de desarrollo.

Frente a estas opiniones, un último grupo, formado por organizaciones tanto españolas como peruanas, afirma que la existencia de desigualdad es un hecho indiscutible, que de manera latente influye y determina toda la relación, pero que con voluntad e interés por ambas partes, se puede superar y construir una relación horizontal en la que se minimice la desigualdad y se reduzca la asimetría.

En el proceso de finalización de las relaciones también se materializan, en multitud de ocasiones, las desigualdades existentes en las alianzas cuando el abandono de éstas se decide por alguna de las partes, y no es la consecuencia de una imposición del sistema de financiación. La asimetría se observa en el hecho de que, en la mayoría de los casos, la decisión de finalizar la relación recae en la ONGD del Norte. Los sistemas de sanción descendentes, en este caso la retirada del apoyo y el abandono de la relación de partenariado, son mucho más efectivos, y se producen en mayor medida, que los sistemas de sanción en dirección ascendente, que podrían afectar negativamente sobre la propia organización peruana.

El hecho de que exista asimetría e instrumentalización en la totalidad de las relaciones establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas en el marco de la cadena de la ayuda, no significa que se den siempre los mismos niveles. En algunos casos, la instrumentalización y la asimetría caracterizan por completo las relaciones, y se convierten en los principales factores que las determinan. Sin embargo, otro tipo de relaciones establecidas entre las organizaciones españolas y las peruanas registran niveles inferiores de instrumentalización y desigualdad.

- Relaciones de afinidad y horizontales

A pesar de que en todas las relaciones existen componentes instrumentales y cierta asimetría, no en todos los casos se producen en los mismos niveles. Normalmente, el objetivo fundamental del establecimiento de una relación consiste en la realización conjunta de los proyectos de desarrollo. Sin embargo, en ocasiones, la gestión de los proyectos no agota la relación, sino que es un apartado más, aunque seguramente el más importante, de dicha relación. En este caso nos encontramos ante un tipo de alianza diferente al anterior.

La principal diferencia radica en que en este tipo de relaciones el vínculo se establece sobre la base de la afinidad de las organizaciones, afinidad obtenida como resultado de un largo y detenido proceso de identificación de contrapartes, conocimiento mutuo, puesta en común de objetivos, valores, intercambio de ideas y diálogo. Por todo ello, este tipo de relaciones se ven facilitadas por una presencia continua y permanente de la organización española en terreno peruano, pero no necesariamente una presencia fuerte.

Habitualmente, en este tipo de relaciones el vínculo sobre el que se apoya la alianza consiste en la afinidad ideológica y/o afinidad sectorial. En los casos en los que es la afinidad ideológica, se trata de relaciones entre organizaciones que comparten, no sólo una ideología política, sino una manera de concebir el

desarrollo, y por lo tanto el trabajo para su promoción, objetivos, valores... Estos son los casos en los que, seguramente, la instrumentalización tiene una menor presencia e influencia, y la relación responde a una alianza estratégica desarrollada por ambas organizaciones para el desarrollo de una acción global, más allá del marco restringido de la cadena de la ayuda.

En ocasiones, el vínculo se establece sobre la base de una misma especialización sectorial, una manera común de entender el papel a desarrollar por las organizaciones y de enfocar las intervenciones. En estos casos, la relación tiende hacia la superación, también, de las colaboraciones concretas en el marco de un proyecto y hacia la creación de una alianza estratégica de intervención conjunta, con un enfoque de especialización sectorial.

En ambos casos el resultado habitualmente es el mismo: la creación de una relación que supera la colaboración concreta y puntual en torno a una, o varias, intervenciones concretas, para convertirse en una alianza caracterizada por la horizontalidad, en la que el trasvase de recursos es, por lo tanto, sólo una dimensión de la relación. El hecho diferencial de estas relaciones, con respecto a las anteriores, consiste en que la financiación, aunque influye notablemente en la relación, no la agota. La relación no se circunscribe al periodo que abarca la subvención y, por ello, el vínculo no se rompe cuando desaparece la financiación.

Las relaciones horizontales suelen estar acompañadas de relaciones a largo plazo, precisamente porque el vínculo que se establece supera la restricción temporal de la unidad dominante de financiación que impone en el sistema de cooperación no gubernamental, en multitud de ocasiones, una lógica de corto plazo. En definitiva, se trata de procesos de acompañamiento a organizaciones locales, en las que los proyectos de desarrollo son un apartado más de la relación, el más importante, probablemente, pero no el único.

Este tipo de relaciones, muy presentes en el discurso de las organizaciones españolas son minoritarias en la realidad. Aún en los casos en los que se fomentan las relaciones de horizontalidad, no se hace con todas las contrapartes de una organización, sino que se reservan para un reducido grupo, estableciendo con el resto relaciones verticales y de desigualdad. La razón estriba en las limitaciones y restricciones impuestas por la cadena de la ayuda, que hacen incompatibles los procesos de acompañamiento entre organizaciones y el fortalecimiento de las relaciones, con la inercia de trabajo irreflexivo, de corto plazo y orientado hacia la ejecución de proyectos y generación de resultados cuantitativos y con un alto grado de visibilidad.

3.5.5 Consecuencias del tipo de articulación de las ONGD con la realidad local peruana

En el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú son claramente dominantes las relaciones verticales y de desigualdad. Ello se observa en el hecho de que las relaciones horizontales, de afinidad, descritas por las ONGD, aparecen como un “deber ser”, como un punto al que llegar, más que como una realidad concreta ya existente. Un deber ser porque, sin duda, la presencia de un mayor grado de afinidad y horizontalidad da lugar a un tipo de relaciones que promueven el aprendizaje organizativo de las dos partes y, por lo tanto, son un vehículo para el fortalecimiento del tejido social a través del aprendizaje de sus organizaciones.

El dominio de las relaciones instrumentales, en las que el vínculo fundamental lo constituye la articulación en torno a la ejecución de proyectos concretos posibilitados por la financiación, aumenta la dependencia acusada por las organizaciones peruanas. Este hecho se ve agravado por la imposibilidad de las organizaciones peruanas de acceder directamente al sistema de financiación, si no es a través de las ONGD españolas, así como por el importante y creciente peso de la cooperación no gubernamental española en Perú, en comparación con otros donantes. Entre las

organizaciones peruanas entrevistadas, aunque existe una variabilidad importante, en la mayoría de los casos, los ingresos obtenidos mediante las ONGD españolas es superior al 50% de sus recursos económicos, en algunos casos es superior al 70% y en otros supera, incluso, el 90%. Sin embargo, tan importante como estos datos es el hecho afirmado, por la práctica totalidad de contrapartes, de que el peso de la cooperación española está aumentando, lo que pone de manifiesto la importancia de las ONGD españolas para ellas.

Las organizaciones peruanas, que acusan en mayor medida que las españolas la debilidad estructural, así como una manifiesta incapacidad para generar recursos propios, encuentran en la cadena de la ayuda su principal fuente de ingresos para desarrollar su actividad. En este contexto, las relaciones instrumentales que fortalecen la lógica vertical y circunscriben las relaciones a la canalización de recursos económicos, humanos y técnicos promovidos por el sistema de financiación, afianzan esa relación de dependencia, de manera que cuanto mayor participación de las organizaciones peruanas en la cadena de la ayuda se produce, mayores niveles de dependencia acusan.

Asimismo, la existencia y generalización de las relaciones de dependencia fortalecen la lógica instrumental dominante en las relaciones, creando así un círculo vicioso estimulado por las restricciones generadas por los diferentes elementos de la cadena de la ayuda, vistas a lo largo de este estudio.

Aquí reside uno de los riesgos más importantes implícitos en el conjunto de la cooperación española en Perú. Junto a los beneficios que genera el trabajo de las ONGD españolas en Perú en términos de impacto, de promoción del desarrollo, de fortalecimiento institucional... se producen algunas distorsiones y efectos perversos, que suponen un lastre para el resultado del trabajo del conjunto. Varios de los aspectos negativos provocados por la cadena de la ayuda ya han sido tratados aquí.

El último de estos efectos identificado en este estudio, se produce precisamente por el tipo de articulación con la realidad local que desarrollan las ONGD españolas. En la medida en que las relaciones establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas responden a modelos fundamentalmente instrumentales y verticales –caracterizados por la generación de dependencia– suponen un factor generador de desarticulación del tejido social peruano.

Uno de los principales puntos sobre los que se puede advertir cierto consenso entre las organizaciones españolas es, precisamente, la desarticulación del tejido social peruano, la desconexión entre las organizaciones que trabajan bajo el marco de la cadena de la ayuda, el desconocimiento mutuo entre las contrapartes de las organizaciones españolas; en definitiva, se observa, en términos generales, una tendencia hacia la búsqueda de relaciones verticales en detrimento, en numerosas ocasiones, de otro tipo de relaciones en dirección horizontal con sus supuestas aliadas naturales, las organizaciones peruanas.

Sin duda, el estado de salud del tejido social de cualquier país está determinado por una compleja combinación de factores, entre los que la presencia de la cooperación internacional tiene un peso modesto y por lo tanto, en ella reside una ínfima parte de la explicación. En Perú, por supuesto, ocurre lo mismo. El grado de articulación de la sociedad civil, de asociacionismo, el tipo de asociaciones existentes, su madurez, sus objetivos... responden a una multiplicidad de causas entre las que la importante presencia de la cooperación española tiene un valor explicativo reducido en comparación con fenómenos históricos y estructurales de Perú, como, por citar algunos importantes y recientes, los devastadores efectos de la guerra civil que durante las dos últimas décadas del siglo pasado asoló al país andino y tuvo repercusiones importantes sobre el tejido asociativo, o

la dictadura fujimorista, que incidió negativamente en la promoción de asociaciones y movimientos organizados desde la sociedad civil.

Sin embargo, no conviene obviar por ello, que la presencia de la cooperación española, a través de las relaciones con claro carácter instrumental poseen una relativa, pero creciente, influencia en el estado asociativo del país. En concreto, los fondos de la cooperación fomentan la creación de alianzas Norte-Sur, en detrimento del establecimiento de redes, a través de la asociación de las organizaciones horizontales entre sí. De hecho, algunas organizaciones, tanto españolas como peruanas, detectan un crecimiento de la competencia entre las organizaciones locales por el acceso a los fondos de la cooperación española.

Algunas organizaciones españolas, conscientes de este hecho, y de la repercusión negativa que produce en el tejido asociativo local, apuestan por la inversión de esta tendencia y la promoción de la articulación entre las organizaciones peruanas. Para ello, tratan de favorecer el conocimiento entre sus contrapartes, crear lazos entre ellas, articular sus intervenciones y fomentar el trabajo en red. Una de las herramientas más utilizadas para esta labor es la promoción de consorcios, de manera que la contraparte en un proyecto esté constituida por una plataforma formada por varias organizaciones.

Sin embargo, esta estrategia de articulación no está exenta de riesgos. El más importante consiste en que dicha articulación, en ocasiones, es excesivamente forzada, artificial y el único vínculo existente entre ellas es que son contrapartes de una misma organización española. En este caso, en el que los consorcios responden a una iniciativa externa, no se produce necesariamente una articulación real del trabajo de las organizaciones, sino que se da el mismo esquema de relaciones verticales, con la única diferencia de aquí figura más de una organización en el lado de la contraparte.

No obstante, existen diversas experiencias exitosas en la promoción del conocimiento mutuo y articulación de las contrapartes, como resultado de los esfuerzos realizados por alguna organización española, que han dado lugar al establecimiento de relaciones estrechas entre varias organizaciones peruanas, a la creación de alianzas estratégicas y al inicio del trabajo en red.

Aún en estos casos de articulación entre varias organizaciones locales, las experiencias de coordinación son iniciativas que provienen desde el exterior y responden, aunque en menor medida, a una lógica vertical. En este sentido, cabe destacar como algunas organizaciones locales, conscientes de esta limitación, y de la importancia de la articulación horizontal y el trabajo en red, consideran absolutamente necesario invertir esta tendencia. La articulación, según ellas, debe ser propositiva en lugar de reactiva, debe ser una articulación sólida y promovida desde abajo, desde las organizaciones que trabajan con las contrapartes españolas.

Para ello, algunas organizaciones proponen la organización formal, a través de una plataforma de organizaciones peruanas que trabajan bajo el marco de la cadena de la ayuda, en este caso de la cooperación no gubernamental española. Una plataforma de carácter incluyente y con objetivos claros: la promoción del conocimiento entre las organizaciones locales, la planificación de la recepción y la absorción de la ayuda a través de la identificación de escenarios y prioridades. Un esfuerzo de este tipo supondría un posible avance en dos direcciones: por un lado significaría un impulso del trabajo en red, de la articulación de las organizaciones locales promovida desde abajo, por ellas mismas. Por otro lado, esta plataforma actuaría como un agente articulador de las intervenciones a través de la planificación en el país, de modo que se hiciera un uso más racional de los recursos canalizados por la cooperación no gubernamental, a través del logro de una mayor eficiencia y un impacto superior.

A modo de conclusión, se puede afirmar que el grado de articulación con la realidad local que desarrollan las ONGD españolas se explica más por el tipo de relaciones que establecen con las contrapartes peruanas, que por el tipo de presencia física en Perú. No obstante, una cierta presencia en el país –una representación institucional–, ayuda a generar conocimiento y diálogo, y a asentar las bases para una relación de afinidad y horizontalidad.

Sin embargo, el hecho de que las relaciones establecidas entre las organizaciones españolas y las contrapartes peruanas se caractericen, en muchas ocasiones, por una concepción instrumental de doble dirección, pone de manifiesto que la presencia en Perú es un factor que influye, pero que como se ha visto a lo largo de todo este apartado no es el único. Junto a la presencia en el Sur, otra serie de factores relevantes, muchos de ellos relacionados con las restricciones impuestas por el sistema de financiación y el de rendición de cuentas, influye en el establecimiento de un tipo de relaciones instrumentales, verticales y desiguales, cuyos efectos suponen un lastre para los resultados generados por el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La principal conclusión que se desprende de este estudio consiste en que el resultado final del conjunto del trabajo de las ONGD españolas que trabajan en Perú, se aleja de criterios relacionados con la pertinencia, las necesidades de los receptores, y una asignación geográfica orientada a las zonas de mayor pobreza, y en general, no responde a una planificación estratégica guiada por criterios de desarrollo. Como se señaló inicialmente, estos criterios son el fundamento de una ayuda eficaz, por lo que cabe inferir que la cooperación no gubernamental española en Perú presenta, en agregado, serias carencias al respecto.

Este hecho, que sin duda no responde a la intencionalidad de las propias ONGD, se debe a una serie de restricciones institucionales y organizativas que conducen a que las acciones de cooperación reflejen los intereses de los donantes en mayor medida que las necesidades de los receptores, inhiben el aprendizaje organizativo de las organizaciones peruanas, y entorpecen la articulación y el fortalecimiento del tejido social peruano.

Nos encontramos pues, ante la conocida “paradoja macro–micro” que ha sido destacada por la bibliografía especializada sobre cooperación al desarrollo. Las intervenciones de las ONGD en el nivel local pueden ser correctas y tener resultados positivos. La suma de estas intervenciones en el nivel “micro”, sin embargo, no se traduce en indicadores positivos de impacto agregado en el desarrollo del país o de determinadas regiones o sectores. Como se indicó al principio de este estudio, las ONGD pueden alegar que su responsabilidad se limita a los resultados de sus propias acciones en el nivel “micro”, pero entonces, ¿quién es el responsable de las carencias detectadas en el nivel “macro”, que son la expresión de la actuación agregada del conjunto de las ONGD? Esta cuestión no puede ser eludida por sus propios protagonistas.

Conviene reiterar que no es este un estudio de impacto, ni una evaluación de la cooperación no gubernamental española en Perú. Lo que se ha tratado de hacer aquí ha sido identificar los problemas organizativos e institucionales que condicionan los resultados del conjunto, partiendo de la premisa de que la coordinación y la planificación estratégica, a partir de los problemas y prioridades de desarrollo del propio país, es el mejor mecanismo para conseguir una ayuda eficaz y evitar o atenuar los problemas antes señalados

Este estudio pretende, como se indicó, identificar los factores institucionales y organizativos que obstaculizan los resultados y el impacto de la actuación de las ONGD españolas en Perú y sugerir vías de solución. A través de ello, se pretende contribuir a la mejora de esa cooperación, y lograr que la cuantiosa inversión efectuada por la cooperación no gubernamental española en Perú se traduzca en unos resultados acordes a dicho volumen de inversión.

A continuación se presentan de manera sistemática las principales conclusiones del estudio y se ofrecen una serie de propuestas que se sitúan, sobre todo, en el ámbito de decisión tanto de las propias ONGD, como de las entidades que cofinancian sus acciones, en especial los ayuntamientos, las diputaciones y las Comunidades Autónomas, con la intención de promover, entre el conjunto de actores implicados, una actuación más coordinada y con un enfoque estratégico basado en criterios de desarrollo, como requisitos indispensables para aumentar la eficacia de la ayuda, y de esa forma contribuir a la aplicación y vigencia de los principios que han de promover una ayuda más eficaz: armonización, alineamiento, apropiación, orientación a resultados y mutua responsabilidad.

4.1 El qué y el dónde: hacia una planificación estratégica

- Este estudio ha mostrado que existe un “mapa” de la cooperación no gubernamental española en Perú caracterizado por una significativa concentración regional de la ayuda, del que las ONGD no son plenamente conscientes por ser el resultado agregado de decenas de decisiones independientes respecto a qué se hace y con quién.

- El mapa de la cooperación no gubernamental española en Perú no responde a criterios de pertinencia, ya que no se orienta por ninguno de los indicadores socio económicos que mayor influencia ejercen en los niveles de pobreza: peso de la población indígena, volumen de personas en extrema pobreza, porcentaje de población rural e IDH.

- La pauta de distribución de la ayuda, entonces, se aleja de criterios de asignación progresiva en función de los niveles de pobreza para, por el contrario, orientarse hacia las zonas más pobladas.

- Además, esta orientación de la ayuda varía en función del origen de la financiación. El mapa de la cooperación no gubernamental española en Perú derivado de la financiación aportada por la AECI a las ONGD acusa niveles de regresividad –menor adecuación a los niveles de pobreza– mayores que el mapa derivado de la cooperación financiada mayoritariamente por las entidades descentralizadas, fundamentalmente las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos.

- Esta orientación de la ayuda es incompatible con algunos principios que deben guiar la asignación de la ayuda, especialmente en los países de renta media, como es Perú: una orientación dirigida a eliminar la amplia brecha y la inequidad existente en el interior del país, entre las regiones más desarrolladas y aquellas que muestran peores indicadores de desarrollo y acusan mayores niveles de pobreza.

- Esta orientación, además, no responde a una visión de conjunto, ni a unos criterios claros definidos de manera consensuada como resultado de un proceso conjunto de diagnóstico y planificación estratégica, fruto de los cuales se hayan establecido unas prioridades y unas pautas de asignación geográfica y sectorial de la ayuda. Como se ha indicado, la orientación de la cooperación no gubernamental es el resultado, no previsto y seguramente no deseado, de la suma de las acciones individuales de los distintos actores. Como se ha señalado en varias ocasiones a lo largo de este estudio, las ONGD no pueden alegar que su responsabilidad se limita a los resultados de sus propias acciones en el nivel “micro”, ya que también son responsables, colectivamente, de las carencias que son el resultado de la actuación agregada del conjunto de las ONGD, y que podrían solventarse si éstas se implican en un proceso de coordinación y planificación conjunta que, sin menoscabo de su autonomía e independencia, solvete esos problemas presentes en el nivel “macro”.

- Es necesario que todos los agentes implicados en la cooperación no gubernamental española en Perú asuman el compromiso de invertir esta orientación, con el objetivo de orientarla por los niveles de pobreza del país, así como hacia sus planes de desarrollo, particularmente en el nivel regional y local. Para ello, es importante que todos los actores tomen conciencia de la necesidad de una planificación estratégica, en la que exista una definición clara de los criterios –geográficos y sectoriales– de asignación de la ayuda.

- La definición de los criterios debe ser el fruto, en la medida de lo posible, de un proceso participativo que implique a todos los actores en juego, con un papel destacado de los actores peruanos: administraciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de cumplir con los importantes criterios de apropiación y mutua responsabilidad de donante y receptor.

- Para avanzar en la planificación estratégica es necesario el impulso de un proceso paralelo, por parte de ONGD y entidades financiadoras, de armonización de los planteamientos y los procedimientos, así como una alineación de las políticas de desarrollo de los donantes con los planes de desarrollo peruanos¹.

- De esta manera –a través de la promoción de la planificación estratégica– se contribuiría a la reducción de los elementos que limitan los resultados y el impacto del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú, y que se han expuesto a lo largo de este trabajo.

4.2 El sistema de financiación

- El sistema de financiación en el que se apoya la cooperación no gubernamental española en Perú, se caracteriza fundamentalmente por una amplia dependencia financiera de las ONGD españolas respecto a los mercados públicos de la ayuda, que se caracterizan, a su vez, por un alto grado de atomización de las entidades financiadoras que lo componen, particularmente los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas.

- Los presupuestos de las ONGD españolas que trabajan en Perú revelan una gran asimetría entre los fondos privados y los fondos públicos, en favor de los segundos, así como la escasa diversificación de las fuentes de financiación, lo que reduce la autonomía de las organizaciones respecto al sistema público de financiación y las orientaciones y prioridades establecidas por las instituciones que otorgan los fondos.

- No obstante, no todas las organizaciones acusan el mismo nivel de ausencia de autonomía, sino que este varía en función del proceso de negociación desarrollado por cada ONGD.

4.2.1 Autonomía

- Los procesos de negociación desarrollados por las ONGD españolas que trabajan en Perú en relación con sus financiadores varían significativamente a pesar de situarse en el marco, común a todas las organizaciones, de la cadena de la ayuda. Esos procesos ponen de manifiesto distintas respuestas individuales a la tensión generada entre la visión estratégica propia y los planteamientos de los financiadores, lo que da lugar a distintos márgenes de autonomía para cada una de las ONGD.

- El proceso de negociación mayoritariamente seguido por las ONGD españolas que trabajan en Perú es el modelo “oportunista”, en el que la tensión existente se resuelve con una pérdida de autonomía de las organizaciones españolas a través de la acomodación de los planteamientos propios hacia la convergencia con los criterios de las entidades financiadoras, en especial los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas.

- Dicha pérdida de autonomía de las organizaciones tiene como consecuencia la canalización de los intereses, prioridades y planteamientos de las entidades financiadoras hacia las ONGD españolas, y de estas, hacia sus contrapartes locales y los destinatarios últimos de las intervenciones, a través de la cadena de la ayuda.

- Además, en las ocasiones en las que este modelo de negociación se materializa a través de la ejecución de acciones aisladas de la estrategia de la propia ONGD, se produce una pérdida de eficiencia, de oportunidades de complementariedad y, por lo tanto, de impacto desde el punto de vista de cada ONGD, y del conjunto de éstas.

1 En este sentido, la elaboración del Documento Estrategia País (DEP) elaborado por la AECI supone un avance de alineación y armonización –como se verá más adelante– debido al proceso de participación abierto, tanto a actores donantes como receptores, en la elaboración del documento.

- La pérdida de autonomía impide, en numerosas ocasiones, que las organizaciones puedan tomar decisiones de manera autónoma con relación a la orientación geográfica de la ayuda. Esas decisiones, de facto, recaen a menudo en las entidades financiadoras, lo que da lugar a un “mapa” de la cooperación no gubernamental española en Perú con una distribución regresiva en función de los niveles de pobreza.

- Debido a las limitaciones del modelo “oportunista” de financiación, es necesaria la orientación de las ONGD españolas hacia el modelo de la búsqueda de la autonomía, en el que sólo se produce una búsqueda –y una aceptación– de financiación para propuestas que coadyuven al desarrollo de su propia estrategia de desarrollo, con el consiguiente rechazo a absorber recursos que no respalden esa línea de actuación.

- El modelo de la búsqueda de autonomía no está carente de desventajas, como la exclusión parcial del sistema de financiación, la dificultad de materializar el conjunto de la estrategia, pero supone una racionalización de los recursos y, por ello, una mayor eficiencia desde el plano de la intervención estratégica individual de cada ONGD, y del trabajo del conjunto.

- Asimismo, mediante este proceso de negociación, las ONGD pueden servir como freno o “cortafuegos” ante la canalización a través de los proyectos de desarrollo financiados en Perú de los intereses particulares de las entidades financiadoras; ese freno será mayor y los costes individuales para cada ONGD menores en la medida que más organizaciones asuman el modelo de la búsqueda de la autonomía.

- La asunción de este modelo, además, proporciona a las ONGD más capacidad para tomar decisiones de manera autónoma en cuestiones relacionadas con la asignación geográfica y sectorial de la ayuda necesaria para reorientar el mapa de la cooperación, hacia formas más progresivas y, por tanto, más redistributivas en función de los niveles de pobreza y otras prioridades de desarrollo.

- Para conseguir márgenes óptimos de autonomía, además de adoptar un modelo orientado a este objetivo, es importante que las organizaciones realicen avances en los distintos aspectos que generan dependencia y autonomía: reequilibrio de la proporción de ingresos públicos y privados, mayor incidencia sobre las entidades financiadoras para que modifiquen sus prioridades y sus pautas de asignación de la ayuda, de manera que éstas respondan a los objetivos de desarrollo del país, en el marco de los compromisos internacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza; menor peso de los objetivos particulares de cada organización de tipo corporativo e institucional, a favor de los planteamientos estratégicos relativos a la generación del desarrollo; y, por último la superación de los comportamientos asistencialistas aún presentes en algunas organizaciones.

4.2.2 Coherencia

Armonización

- La cooperación no gubernamental española en Perú se apoya en un mercado de la ayuda que se caracteriza por un elevado número de financiadores y por un alto grado de desarticulación, lo que da lugar a un sistema de financiación atomizado.

- Dicha atomización se produce a pesar de la progresiva dotación de marcos normativos y planes estratégicos –incluso en algunos casos específicos para Perú– por parte de algunas entidades financiadoras, fundamentalmente por parte de la Administración central y autonómica.

- Los avances llevados a cabo de manera individual en materia de planificación por algunas administraciones públicas –leyes, planes, estrategias de cooperación– no se han visto acompañadas por la aparición de un marco de planificación estratégica o de coordinación del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.

- La razón de dicha ausencia de planificación estratégica reside en que estos instrumentos de

planificación han sido construidos, en la mayoría de ocasiones, de manera aislada, sin la participación de otros actores relevantes, y lo que es más importante, sin la necesaria articulación y búsqueda de complementariedad del resto de entidades financiadoras.

- En este sentido, hay que saludar con optimismo la iniciativa llevada a cabo por la AECI, a través de la OTC de Perú, de la elaboración participativa del primer Documento de Estrategia país (DEP) adoptado en el marco del Plan Director 2005-2008, así como la posterior invitación, por parte de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), a las Comunidades Autónomas a una mayor coordinación y a que se armonicen sus instrumentos de planificación con los DEP elaborados por la AECI para los países considerados prioritarios por el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que incluyen a Perú.

- En este marco, se debe alentar a todos los actores implicados en la cooperación española en Perú a seguir avanzando en sus procesos de planificación, de forma coordinada con el resto de actores, de manera que dichos instrumentos guíen sus políticas y estrategias de cooperación hacia objetivos comunes de desarrollo y lucha contra la pobreza, mediante una mayor articulación y complementariedad, sin menoscabo de la autonomía y la independencia que caracteriza a las ONGD.

Alineamiento

- La fragmentación del sistema de financiación se debe, junto a la desarticulación, a que se concede un peso excesivo a factores ajenos a la promoción del desarrollo, como la búsqueda de visibilidad de la institución a través de las acciones que se financian, y su propia proyección internacional en la configuración de muchos de los instrumentos de planificación, cuando éstos existen.

- La preponderancia del criterio de la visibilidad de los financiadores introduce una triple lógica en el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú:

☐ El dominio de lo cuantitativo, en una especie de “dictadura de los indicadores”, con una influencia relevante en la asignación sectorial de la ayuda, hacia sectores fácilmente cuantificables, así como un sesgo en la orientación geográfica de la ayuda alejado de criterios de pertinencia y asignación de la ayuda en función de los niveles de pobreza.

☐ El corto plazo en las intervenciones, fundamentalmente de aquellas financiadas por las entidades descentralizadas, lo que impide impulsar procesos de mayor capacidad transformadora, limita seriamente la capacidad de aprendizaje de las organizaciones peruanas, e impide adoptar marcos de planificación y programación plurianual, así como modelos de asociación estratégica y de largo plazo entre las ONGD y sus contrapartes.

☐ La lógica de la diferenciación, necesaria para garantizar la visibilidad de cada ONGD y del financiador que le respalda, en detrimento de la coordinación, convergencia, articulación y agrupación de los financiadores.

- Por todo ello, para superar la limitación de los resultados que acusa la cooperación no gubernamental española en Perú, es necesario que la búsqueda de visibilidad y proyección internacional de las entidades financiadoras deje de ser el criterio determinante, a favor de objetivos de desarrollo definidos en el país receptor por parte de los actores relevantes.

- En este sentido, y en consonancia con recomendaciones recogidas en la Declaración de París, conviene destacar la necesidad de alineamiento de las políticas de desarrollo de los donantes con las necesidades y las políticas de desarrollo de los receptores, en este caso con los planes de desarrollo nacionales y regionales de Perú.

- Para avanzar en el proceso de alineamiento es indispensable que los intereses de los donantes dejen de ser los elementos definitorios de sus políticas de cooperación al desarrollo. Sin duda, esto requiere un cambio de orientación en gran parte de las entidades financiadoras en las que se apoyan las ONGD españolas que trabajan en Perú, que se basan en concepciones utilitaristas de la cooperación, guiadas por los intereses citados, de manera que se actúe con otro tipo de planteamientos, que contemplan la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza como el fin último de su política de cooperación.

- Este cambio de concepción no llegará por sí sólo. Para que ocurra es importante el trabajo de las ONGD, y no sólo a través de la ejecución de proyectos de desarrollo, en Perú en particular y en el Sur en general, sino también a través de la labor de sensibilización de la sociedad en el Norte y lo que es más importante, a través del trabajo de incidencia política con las administraciones públicas, que son a su vez las entidades financiadoras en las que se apoyan.

Homogeneización y armonización de los procedimientos

- La atomización del sistema de financiación también se materializa en una excesiva heterogeneidad de los criterios administrativos de los distintos financiadores, en especial los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas.

- Dicha heterogeneidad, que a su vez consolida la atomización, supone un incremento importante del trabajo de gestión que recae sobre las organizaciones españolas, que a su vez se traslada a las peruanas, lo que supone cargas adicionales de trabajo sobre sus estructuras, a menudo débiles, afecta a su capacidad organizativa, y supone un gran coste de oportunidad respecto a otras prioridades, como el establecimiento de relaciones, la articulación y la coordinación con otras organizaciones, y el trabajo de sensibilización o incidencia política.

- La armonización de los criterios administrativos es una de las reivindicaciones que más han trasladado las organizaciones españolas a las entidades financiadoras y sobre la que nunca han recibido una respuesta satisfactoria. Es necesario que las 161 entidades financiadoras que durante el periodo investigado financiaron proyectos de desarrollo en Perú, en particular los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, así como las que previsiblemente lo harán en el futuro, establezcan, en la medida de lo posible, criterios administrativos homogéneos –formatos, plazos, formas de pago, mecanismos de justificación presupuestaria y de rendición de cuentas...– con el objetivo de acabar con la actual disparidad de criterios, así como sus efectos negativos en las organizaciones españolas y en las peruanas.

- Por ello, se recoge aquí la voz de las organizaciones que reclaman la necesaria armonización de los procedimientos administrativos, de gestión y de seguimiento, en clara consonancia con la Declaración de París, según la cual la utilización de procedimientos comunes entre los donantes es uno de los mecanismos imprescindibles para potenciar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Respuesta de las ONGD

- La respuesta mayoritaria de las ONGD españolas que trabajan en Perú ante la atomización del sistema de financiación consiste en la adopción del esquema de financiación denominado “esquema de la semicomplementariedad”, que pretende llevar a cabo la estrategia propia sin renunciar a la búsqueda de otro tipo de apoyos para intervenciones que no se inscriben en dicha estrategia.

- Los riesgos fundamentales del esquema de la semicomplementariedad consisten en la pérdida de impacto debido al uso ineficiente de recursos, así como a la reproducción y fortalecimiento de la lógica de la atomización.

- Desde el punto de vista del conjunto de la cooperación no gubernamental, de la promoción del desarrollo y la generación de impacto, es recomendable el desarrollo, por parte de las ONGD, del esquema de la complementariedad, caracterizado por la búsqueda de la coherencia del conjunto de la intervención a través de la articulación de la financiación externa en torno a la estrategia y no al contrario.

- El esquema de la complementariedad es recomendable incluso teniendo presente los riesgos que encierra: excesiva carga de trabajo provocada por la multiplicidad de esfuerzos y puesta en peligro de la viabilidad de la estrategia.

- En la medida que sea desarrollado por un grupo relevante de ONGD, este esquema de financiación puede tener un efecto corrector del actual contexto de desarticulación y atomización. Las organizaciones, así, estarían emitiendo un mensaje de unidad y coherencia, fundamental para el trabajo de incidencia que busca la coordinación y concentración de esfuerzos de las distintas entidades financieras.

4.2.3 Coordinación

- El mensaje de coherencia y unidad por el que se aboga en este estudio se debe trasladar también al ámbito de las propias ONGD. No se puede exigir un esfuerzo de coordinación y complementariedad a las entidades financiadoras por parte de un colectivo que se caracteriza, precisamente, por la desarticulación y la competencia.

- La competencia, incentivada por los mercados de solidaridad, y asumida y afianzada por las organizaciones, da lugar a una serie de estrategias de financiación que inciden en la fragmentación de la presencia y en la desarticulación de las intervenciones de las ONGD españolas en Perú.

Superación de la diferenciación

- Es importante que las organizaciones abandonen, en la medida de lo posible, la lógica de la competencia y

adopten un tipo de estrategias de financiación basadas en la coordinación, el intercambio de información y el aprovechamiento del conocimiento acumulado.

- No hay que olvidar que Perú es el país en el que trabaja un mayor número de ONGD españolas, y que además es uno de los países con mayor tradición en cuanto a la presencia de organizaciones españolas. Por ello, convendría aprovechar y fomentar el gran bagaje de conocimiento colectivo que podría suponer la existencia de mayor colaboración entre las organizaciones, frente a la actual lógica dominante de la diferenciación y la competencia.

- Es necesario que las organizaciones modifiquen las situaciones que se constituyen en las causas inhibitorias del establecimiento de relaciones en el terreno, y potencien aquellas que promueven las articulaciones.

- Un paso importante hacia una mayor articulación y coordinación, sería el abandono de la lógica reactiva y oportunista, que en demasiadas ocasiones es alentada por el sistema de financiación de la cooperación descentralizada, que actúa como una fuerza que empuja hacia el activismo de corto plazo, concentra de manera desproporcionada los recursos de las organizaciones hacia tareas de carácter administrativo y de gestión, e introduce una inercia individualista e introspectiva.

- El abandono de la lógica reactiva y oportunista en la que se encuentran muchas organizaciones, aunque suponga renunciar a determinadas intervenciones, permitiría liberar recursos para impulsar la coordinación de las ONGD; el establecimiento de alianzas y el diseño de intervenciones conjuntas en el país a través, por ejemplo, de un uso adecuado de la fórmula de los consorcios, y de alianzas estratégicas con organizaciones peruanas.

- Aunque es responsabilidad primaria de las propias ONGD, no será del todo posible dejar atrás estas lógicas de actuación sin la participación de las

entidades financiadoras. A pesar del avance registrado en la duración de las intervenciones de la cooperación no gubernamental española en Perú, éste se circunscribe a las actuaciones financiadas por un reducido número de actores, fundamentalmente la Administración central –AECI– y determinadas comunidades autónomas.

- Es importante que todas las entidades financiadoras comprendan su responsabilidad en este sentido y, tal y como señala la Declaración de París, “adquieran compromisos más previsibles y multianuales”, de modo que sus restricciones administrativas no se traduzcan en la atomización y el cortoplacismo que caracteriza a muchas de las intervenciones, la inhibición de los procesos de aprendizaje de las organizaciones del Sur –necesitados al menos del medio plazo–, y la incapacidad de acometer intervenciones de mayor impacto y capacidad transformadora.

- Por estos motivos, la presión y la incidencia hacia las entidades financiadoras hacia la asunción de un cambio en la lógica temporal de las acciones que promueven constituye un importante campo de actuación para las ONGD españolas en el futuro.

Uso apropiado de los consorcios

- El camino hacia la coordinación de la cooperación no gubernamental española en Perú, como requisito imprescindible para potenciar su eficacia requiere, indudablemente, un uso distinto del actual de los consorcios, tanto por parte de las ONGD como de las entidades financieras.

- Muchos de los consorcios desarrollados actualmente por las ONGD españolas para gestionar intervenciones de desarrollo en Perú, son una respuesta estratégica, cuyo objetivo es conseguir el acceso a la financiación, pero en los que el peso real de la intervención recae en una de las organizaciones, mientras que el papel real del resto se reduce, en la práctica, al de meros firmantes. Este tipo de alianzas no supone ninguna ventaja frente a las clásicas intervenciones de ONGD

individuales, ya que no aportan valor añadido a través de la complementariedad o de la especialización funcional.

- En las escasas ocasiones en las que las organizaciones afirman haber desarrollado un consorcio real, apoyado en el trabajo conjunto –diferenciado pero articulado– de varias organizaciones, los resultados si han supuesto, en opinión de las organizaciones implicadas, una ventaja comparativa y un valor añadido con respecto a los resultados que se habrían obtenido a través de las mismas intervenciones de manera independiente.

- Es necesario invertir esta tendencia; es importante que las ONGD no perciban que el uso de los consorcios se reduce a ser una vía de acceso a la financiación, por varias razones:

□ En primer lugar, porque así se estarían desperdiciando oportunidades de obtención de mayor impacto a través de la coordinación y complementariedad del trabajo con otras ONGD.

□ En segundo lugar, porque dicho uso de los consorcios contribuye a su deslegitimación como herramienta de planificación y coordinación, hasta el punto de poner en cuestión la propia existencia de este instrumento.

- Las entidades financiadoras, por su parte, también promueven un uso inadecuado de los consorcios, ya que éstos responden, en muchas ocasiones, a un intento de reducir los trámites administrativos mediante su “externalización”, y flexibilizar la gestión de las subvenciones a las ONGD. Por ello, no siempre se dan mecanismos formales para poner en marcha los consorcios y no siempre se llevan a cabo los mecanismos de control oportunos para evitar un uso inadecuado de éstos.

- Es fundamental que las entidades financiadoras tomen conciencia de la relevancia que tiene este hecho y de las consecuencias que genera, así como de su responsabilidad para superar esta deficiencia y

promover la puesta en marcha de intervenciones desarrolladas efectivamente por varias organizaciones. Se trata, en definitiva, de exigir a las administraciones públicas españolas que traten de buscar, con los mismos niveles de financiación, intervenciones que aporten valor añadido.

- Si se producen los esfuerzos necesarios hacia un uso adecuado de los consorcios por parte de las ONGD y de las entidades financiadoras, se podrán llevar a cabo intervenciones en las que, de manera articulada, cada organización aporte sus conocimientos y sus recursos en aquellos ámbitos en los que posee una ventaja comparativa con respecto a otras organizaciones.

Apertura de espacios de diálogo: hacia la superación de la visión corporativa

- Junto a las propuestas anteriores, para evitar la dispersión y el desconocimiento de la labor del resto de ONGD, provocados también por el amplio número de organizaciones españolas presentes en Perú, es importante la creación de espacios de participación y el fomento de una cultura de comunicación e intercambio dentro de ese colectivo.

- Recientemente se han llevado a cabo intentos de creación de una coordinadora de ONGD españolas en Perú, que si bien es cierto que no han materializado en la creación de una coordinadora, si han cristalizado en un foro de discusión y debate en el que se encuentran inmersas diversas ONGD españolas con presencia en Perú. Junto a estos recientes avances, un buen ejemplo de promoción de esfuerzos de socialización de la información, como vehículo de conocimiento del trabajo del resto de actores, lo constituye otro tipo de iniciativas desarrolladas por la Unidad de ONGD y cooperación descentralizada de la OTC de Lima, perteneciente a la AECI, como la recolección de información del trabajo de las organizaciones, su sistematización y publicación.

- La circulación de la información es un primer paso hacia la superación del aislamiento y, a través del conocimiento de la presencia de los recursos de la cooperación española en el país, supone un germen para posibles acciones de coordinación y planificación conjunta.

- Para ello es importante la superación del sesgo corporativo del trabajo de algunas organizaciones, que conduce a la compartimentación de la presencia y el trabajo de las ONGD y, en ocasiones, al sentimiento de exclusividad con respecto a una determinada zona y una población beneficiaria concreta.

- Los efectos de la lógica de la diferenciación deben ser corregidos, de modo que la presencia de otras organizaciones españolas en una determinada zona del país sea un polo de atracción que favorezca el asentamiento de nuevas organizaciones motivadas por el impulso del trabajo conjunto, en lugar de un factor inhibitorio de su establecimiento, de cara a evitar la colisión de intereses de varias organizaciones en una determinada zona.

- En definitiva, autonomía, coherencia y articulación, son tres principios o criterios de actuación importantes sobre los que debe apoyarse la respuesta de las ONGD españolas que trabajan en Perú ante las restricciones impuestas por el sistema de financiación, y en particular la primacía de los intereses de los donantes frente a las necesidades de los receptores, la desarticulación del propio colectivo de las ONGD y, en menor medida, la inhibición del aprendizaje organizativo de las organizaciones peruanas.

4.3 El sistema de rendición de cuentas

- Junto al sistema de financiación, el sistema de justificación del gasto y de rendición de cuentas es uno de los elementos determinantes de la cooperación no gubernamental española en Perú, cuyo peso recae, prácticamente en su totalidad, sobre las organizaciones peruanas.

- A pesar de que la rendición de cuentas se refiere tanto a los resultados y el impacto en el desarrollo, como a la justificación financiera, esta última ocupa un lugar preponderante, hasta el punto de que el sistema de rendición de cuentas posee un claro carácter fiscalizador, y en la práctica se reduce a una auditoría contable. Este hecho revela las verdaderas prioridades de las entidades financiadoras, en particular ayuntamientos y Comunidades Autónomas, y se traslada a través de la “cadena de la ayuda” a las ONGD españolas, y de estas a las organizaciones peruanas.

- Esta visión distorsionada y parcial de la rendición de cuentas ocasiona enormes dificultades a las organizaciones peruanas, especialmente a aquellas con menor capacidad de gestión y una débil estructura organizativa, debido a su exhaustividad y rigidez, al responder a las necesidades de gestión del donante. Las organizaciones peruanas, en concreto;

❑ Tienen serias dificultades para dar respuesta a los requerimientos del sistema de justificación del gasto, que termina por absorber una cantidad importante de recursos, que se usan de manera poco eficiente con relación a otros usos alternativos, como la actuación directa en acciones de desarrollo, o el seguimiento y evaluación de los resultados y el impacto.

❑ Ese uso ineficiente de recursos redundará en una pérdida de calidad, y por ello de impacto en la ejecución de las intervenciones, debido a los retrasos y a las dificultades de consecución de los objetivos ocasionadas por la desviación de recursos hacia el cumplimiento de los requerimientos.

❑ Además, esta absorción de recursos aumenta la debilidad estructural de las organizaciones peruanas y la capacidad de alcanzar un aprendizaje organizativo importante a través del proceso de cooperación y de trabajo conjunto con las organizaciones españolas.

❑ Igualmente, esta absorción de recursos impide el fortalecimiento de las organizaciones peruanas a través

de la dedicación de su personal a otras actividades con mayor capacidad de generación de conocimiento, como la reflexión, la investigación o el trabajo en el terreno.

- Como consecuencia, el sistema público de financiación, a través de los requerimientos introducidos por la justificación presupuestaria, termina por excluir a las organizaciones peruanas más débiles, ya que las ONGD españolas se ven impulsadas a buscar contrapartes que posean una cierta capacidad de gestión, que garantice la viabilidad de los proyectos.

- Así pues, la rendición de cuentas inhibe el fortalecimiento de las organizaciones peruanas y, por ello, del tejido social del país.

Hacia un modelo basado en la evaluación

- El actual sistema de rendición de cuentas, aparte de posibilitar el control financiero, no supone ningún beneficio desde el punto de vista del aprendizaje de las organizaciones peruanas y el impacto en el desarrollo y la lucha contra la pobreza del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.

- Por tanto, es imprescindible un replanteamiento de dicho sistema. Es necesario aprovechar los esfuerzos elaborados por las organizaciones peruanas para responder a los requerimientos del sistema de rendición de cuentas en su propio beneficio.

- Para ello, junto al canal por el que fluye la información en dirección ascendente, que permite la fiscalización y el seguimiento técnico, sería oportuna la construcción de un canal paralelo, en el que la información sea devuelta a las organizaciones, tras un proceso de evaluación y valoración de su trabajo, en dirección descendente, más allá de la información acerca de la aprobación de los informes.

- A través de esta iniciativa, la rendición de cuentas incorporaría un mecanismo sistemático de devolución de la información, pasando a ser así una herramienta de aprendizaje además de un mecanismo de control.

- En este proceso es necesario despojar al sistema de rendición de cuentas de su marcado carácter fiscalizador, para ser desplazado por la evaluación de impacto.

- De este modo, el sistema de rendición de cuentas sería un mecanismo más adecuado para conocer qué es lo que realmente está ocurriendo con los recursos y el esfuerzo invertidos por el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú, a través de un sistema basado en el estudio, el análisis y la reflexión, en lugar de la actual primacía de la justificación del gasto.

4.4 Otros elementos

- En la cooperación no gubernamental española en Perú, la capacidad de gestión y los conocimientos que poseen las organizaciones constituyen –junto al sistema de financiación y al de rendición de cuentas– un factor relevante en la configuración del papel de las organizaciones en la cadena de la ayuda:

□ En términos generales, la mayor capacidad de gestión radica en las organizaciones españolas, como consecuencia de las restricciones impuestas por los sistemas de financiación y de rendición de cuentas, que generan un “embudo” de aprendizaje.

□ Ese “embudo” de aprendizaje impide que los conocimientos organizativos que potencian la capacidad de gestión circulen a lo largo de toda la cadena en dirección descendente.

□ Por consiguiente, los conocimientos organizativos son retenidos en los eslabones intermedios, de tal manera que la capacidad de gestión es desarrollada fundamentalmente por las ONGD españolas, y un reducido grupo de organizaciones peruanas.

□ El embudo de aprendizaje, por lo tanto, incide negativamente en el aprendizaje organizativo de las organizaciones peruanas, especialmente de aquellas con menor estructura organizativa.

- Los vínculos extraoficiales e informales y las redes de relación que poseen las ONGD, especialmente en el

ámbito autonómico y local, también influyen en el resultado de la cooperación no gubernamental española en Perú:

□ El acervo de conocimientos y relaciones informales, acerca de las preferencias de las entidades financiadoras constituye una información que concede a las organizaciones un mejor acceso a la financiación.

□ Las redes informales de relación desarrolladas por los miembros de las organizaciones españolas tienen un peso importante en la configuración de las políticas de selección de las contrapartes y de su estrategia geográfica de intervención.

□ Las redes informales de relaciones de las organizaciones peruanas suponen, probablemente, una de las vías más eficaces de acceso a la cadena de la ayuda a través del establecimiento de relaciones con organizaciones españolas.

Implantación en Perú

- Dentro de este grupo de elementos, el que más influencia ejerce, sin duda, en el resultado del trabajo de las ONGD españolas en Perú, es la articulación de las ONGD en la realidad local peruana.

- Por encima del tipo de implantación o del grado de presencia física de las organizaciones en territorio peruano, lo que determina el grado de articulación es una presencia institucional activa.

- Una presencia institucional activa no se traduce necesariamente en un elevado número de personas expatriadas, sino en la estabilidad y la constancia del personal, su accesibilidad para las contrapartes, la cercanía a los diferentes actores locales, la comprensión del contexto y la realidad política, económica, social y cultural, así como su participación en la vida pública.

- Una sólida articulación con la realidad local depende por tanto, entre otras cosas, del tipo de relaciones que se establezcan entre las organizaciones españolas y las peruanas.

- Tanto en el colectivo de ONGD españolas, como en el de contrapartes, hay una doble concepción del otro que oscila entre el concepto de socio y el de instrumento que, sin duda, da lugar a relaciones muy distintas: unas relaciones instrumentales y de desigualdad, y otro tipo de relaciones de asociación, de naturaleza más horizontal.

- Determinados elementos de la cadena de la ayuda explican el tipo de relaciones dominantes entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas:

☐ El sistema de rendición de cuentas, que presiona hacia la valoración de aspectos como la capacidad organizativa y de gestión en la selección de las contrapartes.

☐ La lógica temporal del sistema de financiación, que acota y restringe las relaciones.

☐ Los vínculos extraoficiales, que definen las políticas de selección de contrapartes.

- Por todo ello, la inmensa mayoría de las relaciones establecidas en el marco de la cadena de la ayuda entre las organizaciones españolas y sus contrapartes peruanas, responden, en alguna medida, a una concepción instrumental de la asociación, que se construye, fundamentalmente, sobre la base del acceso a la financiación y, a partir de ella, a la supervivencia institucional. – Las relaciones horizontales de asociación, a pesar de ocupar un lugar central en el discurso de las organizaciones, en realidad son poco frecuentes.

- Las organizaciones del Sur buscan en sus contrapartes del Norte un acceso a la financiación; la mayoría de organizaciones españolas, por su parte, posee una presencia limitada en Perú y necesita por ello un socio local para poder acceder, igualmente, a la financiación. Esa vinculación también es importante en términos de legitimidad y ascendiente. Esta doble concepción instrumental da lugar a un tipo de relaciones verticales, reducidas, en el mejor de los casos, a la gestión conjunta de los proyectos, que a su

vez generan los recursos necesarios para el mantenimiento de las estructuras organizativas de las propias ONGD.

- La preponderancia de las relaciones instrumentales se debe, fundamentalmente, a las restricciones y limitaciones impuestas por el marco de la cadena de la ayuda y a las respuestas de las organizaciones ante éstas, que a menudo son incompatibles con los procesos de acompañamiento y empoderamiento entre organizaciones del Norte y del Sur, que se sumergen en un trabajo de corto plazo, orientado hacia la ejecución de proyectos y la obtención de resultados cuantificables y con un alto grado de visibilidad, sin la necesaria proyección estratégica de largo plazo.

- A consecuencia del dominio de las relaciones verticales e instrumentales en el proceso de colaboración entre las ONGD españolas y sus contrapartes peruanas, se produce una inhibición del aprendizaje organizativo mutuo, especialmente de las organizaciones peruanas más débiles, a la vez que aumenta la dependencia financiera de las organizaciones locales respecto de la cooperación no gubernamental española.

- El alto grado de instrumentalización existente en las relaciones entre las ONGD españolas y peruanas distorsiona el tejido asociativo peruano, que dirige su atención hacia arriba, hacia las ONGD españolas, en detrimento de otro tipo de asociación de carácter horizontal, con el resto de organizaciones locales, lo que se suma a otros factores locales que contribuyen a la desarticulación del tejido social local.

- Solo cuando las relaciones registran bajos niveles de instrumentalización y desigualdad, se producen las condiciones necesarias para la construcción de relaciones horizontales, basadas en la afinidad –ideológica o técnica– de las estrategias y las políticas de ambas partes.

- Las relaciones horizontales no se circunscriben a la realización de los proyectos, sino que éstos son un

componente más de la relación. Habitualmente, son relaciones a largo plazo facilitadas por una presencia estable y continuada de las ONGD españolas en Perú, mayor autonomía organizativa, y una planificación estratégica y de largo plazo orientada a metas de desarrollo.

Articulación

- Es importante que las organizaciones –tanto las españolas como las peruanas– reconsideren el tipo de relaciones que establecen con sus contrapartes, de manera que se invierta la lógica relacional desde concepciones instrumentales hacia otras más horizontales, que antepongan la visión de socio a la de instrumento, a partir de un proyecto estratégico común centrado en objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza.

- Es necesario también potenciar el conocimiento y el intercambio, y promover la articulación entre las contrapartes con las que trabajan las organizaciones españolas.

- Por ello se recoge aquí la propuesta, realizada por algunas organizaciones peruanas, de crear una plataforma de organizaciones locales, abierta a todas, que aglutine a las organizaciones peruanas que trabajan con la cooperación no gubernamental española. Esta plataforma promovería el conocimiento entre las organizaciones locales y sin menoscabo de su independencia y autonomía, puede contribuir a un mejor conocimiento de la actuación del conjunto de la cooperación no gubernamental, a la definición de prioridades, a la planificación conjunta y una mejor distribución geográfica y sectorial de la ayuda.

- Dicha plataforma podría incidir en dos de los puntos débiles del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú: la generación de trabajo en red por parte de las organizaciones locales, y la articulación de las intervenciones en el terreno hacia la búsqueda de un mayor impacto.

Apropiación

- La superación de las relaciones verticales y la construcción de unas relaciones horizontales entre las ONGD españolas y las organizaciones peruanas parece ser un requisito imprescindible para avanzar hacia la necesaria apropiación de los procesos de cooperación por parte de los receptores.

- La participación y el liderazgo de las organizaciones peruanas en el diseño y la planificación de las políticas y acciones de desarrollo –la apropiación– canalizadas por la cooperación no gubernamental española es una cuestión de vital importancia. Aunque se trata de actores no gubernamentales, canalizan una parte significativa de la AOD española, por lo que su contribución es clave para materializar los principios de actuación de la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda, y en particular para lograr un mayor alineamiento de las políticas de los donantes con las estrategias y los planes de desarrollo de los receptores.

- La transformación de las relaciones establecidas entre las organizaciones españolas y peruanas, hacia unas relaciones horizontales, posibilitaría un mayor reconocimiento de las demandas de los receptores por parte de las ONGD españolas, y su inclusión en los procesos de negociación de éstas últimas con las entidades financiadoras, en particular con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

Durante la elaboración de este estudio, coincidiendo con una etapa de reformas sustanciales de la cooperación española, se han observado una serie de iniciativas, cambios y nuevas perspectivas en el sistema de cooperación español que tratan de impulsar, en cierta medida, procesos de planificación estratégica. Estos cambios permiten la generación de expectativas –con la debida cautela– de un nuevo escenario, que permitiría una cooperación más eficaz en el desarrollo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y con mayor capacidad de transformación de las relaciones Norte-Sur.

A través del presente estudio se ha pretendido aportar una reflexión para, en alguna medida, contribuir a crear ese nuevo horizonte basado en la planificación estratégica y complementariedad de los distintos actores, sin que ello suponga menoscabo de la independencia de las ONGD, para tratar de aumentar la eficacia de la ayuda del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.

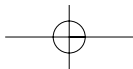
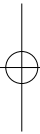
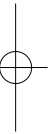
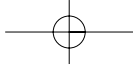
BIBLIOGRAFÍA

- Abad Castelos, M., *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004.
- Alonso, J. A., “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, Diciembre 2005-Enero 2006.
- ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2002*, Lima, 2002, (www.rcp.net.pe/cti/)
- ALOP, *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2004*, Lima 2004, (www.rcp.net.pe/cti/)
- ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2006*, Lima, 2005, (www.rcp.net.pe/cti/)
- Baiges, S., Dusster, D., Mira, E. y Viladomat, R., *Las ONGD de Desarrollo en España*, Flor del Viento, Barcelona, 1996.
- Ballón, E. y Valderrama, M., *Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*, ALOP, 2004.
- Banco Mundial, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, resumen ejecutivo, <http://web.worldbank.org>.
- Bebbington, A., “Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains”, en *World Development* Vol. 33, Nº. 6, 2005.
- Benet, J. y Nos Aldas, E (eds), *La publicidad en el Tercer Sector. Tendencias y perspectivas de la comunicación solidaria*, Icaria, Barcelona, 2003.
- Biekart, K., *Políticas de las ONGs europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes*, ICCO – ALOP, Abril 2005. Castañeda, J., “La cooperación descentralizada, diez años después”, en *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2005.
- CONGDE, *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD-2004*, Madrid, 2005 (www.congde.org/CONGDE2004.pdf)
- De Herdt, T. y Bastiaensen, J., “Aid as an encounter at the interface: the complexity of the global fight against poverty”, en *Third World Quarterly* Vol. 25, Nº 5, 2004.
- Eade, D. y Ligteringen, E., *El debate sobre el desarrollo y el futuro de las ONG*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.
- Eade, D., (ed), *Development and management*, Oxfam, Oxford, 2000.
- FICR, *Informe Mundial sobre Desastres 2005*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Freres, C. y Sanz, A, (eds), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana*, AIETI, Madrid, 2002.
- Fundación BBVA, *Estudio Internacional sobre Capital Social*, Abril 2006, www.fbbva.es
- Giffen Janice, “New models of aid: what role for northern NGOs?”, en *NGO Funding and Policy Bulletin*, Vol. 5, Noviembre 2001, INTRAC.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A., *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid, 1999.
- Gómez Gil, C., *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria, Barcelona, 2004.

- Gómez Gil, C., *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- Groves, L. y Hinton, R., "La calidad de las relaciones en el desarrollo internacional: implicaciones institucionales y personales", en *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006.
- Guedán, M., *Pensar, crear, hacer una política de cooperación española*, Trama editorial, Madrid, 2004.
- Intermón, *Juntos para la erradicación de la pobreza: Conferencia Sur-Norte.*, Intermón, Barcelona, 1996.
- Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.
- Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2005.
- Korten, D. C., *Getting to the 21th century: Voluntary action and the global agenda*, West Hartford, Kumarian Press, 1990.
- Lister, S., *The Future of International NGOs. New Challenges In A Changing World Order*, BOND, Abril, 2004, www.bond.org.uk/futures.
- Martens, B., "Why Do Aid Agencies Exist?", en *Development Policy Review* Vol. 23, 2005.
- Martínez Sánchez, J. L., *La Imagen de las ONGD de desarrollo (para ir dimensionado el Tercer Sector)*, Iepala, Madrid, 1998.
- Mboizi, B., (CDRN), *Relationships in the aid chain. A Uganda case study*, paper presentado en la Conferencia Internacional de INTRAC, 19 de abril de 2005.
- Montes del Castillo, A., (ed.), *Debates en Cooperación al desarrollo*, Universidad de Murcia, 2002.
- Nieto Pereira, L., (coord.), *Cooperación para el desarrollo y ONG*, Los Libros de las Catarata, Madrid, 2001.
- OCDE, *Aid extended by Local and State Governmentes*, Pre-print of the DAC Journal 2005, Volume 6, N°4.
- Ortega Carpio, M. L., *Las ONGD y la Crisis del Desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, Iepala, Madrid, 1994.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. Aprovechando las potencialidades*, PNUD-Perú, Lima, 2002.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, 2004.
- Revilla Blanco, M. (ed), *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002.
- Ruiz, S., "Unha análise crítica de cooperación descentralizada", en *Tempo Exterior*, nº 11 (segunda época), julio-diciembre 2005.
- Rodríguez-Carmona Velasco, A, *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, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo), 2002.
- Sogge, D., (ed.), *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaría, Barcelona, 1998.
- Sogge, D., *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaría, Barcelona, 2002.

Sorj, B., *Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia*, Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Working Paper 1, Río de Janeiro, noviembre 2005.

Tezanos S., “¿Es progresiva la distribución geográfica de la ayuda española?”, en *El debate sobre la eficacia de la Cooperación Española al Desarrollo en la actualidad*, Colección Escuela Diplomática nº10, Escuela Diplomática España, 2005.



6. ANEXO

1. Listado de organizaciones y personas entrevistadas en España:

AIETI – Mercedes Ruiz
 ALBOAN – Javier Andueza
 Anesvad – Roberto García
 Asociación Navarra Nuevo Futuro – Itziar Etxeberría
 Ayuda en Acción – Agustín Collado
 Cáritas – Graciela Rico
 CESAL – David Bravo
 Círculo Solidario – Sergio Corro y Carmen Lamadrid
 Cruz Roja Española – Marisa Calzadilla
 Entreculturas – Pablo Rodríguez y David Alonso
 Entrepueblos – Alex Guillamón
 Educación Sin Fronteras – María Lidón Martrat
 Fundación del Valle – Luis García
 Ingeniería Sin Fronteras – Valentín Villarroel
 InteRed – Ana Arancibia y Ana García
 ISCOD – Reyes Velilla y Enrique Flores
 Jóvenes del Tercer Mundo – Carlos Caballero
 Manos Unidas – Concha Saez
 MPDL – Ángel Conde
 Paz y Solidaridad – Ángeles Martínez
 Properú – Xaviago Muñoz
 Prosalus – María Méndez
 Save the Children – Isabel García
 Solidaridad Internacional – Raquel Sastre

2. Listado de organizaciones y personas entrevistadas en Perú:

Alternativa – Miyaray Benavente, Malen Bolaños, Rodolfo Alva, Helbert Gutiérrez

Arariwa – Ruben Ocampo, Santiago Astete
 Asociación Kallpa – Eutropía Delgado
 Asociación Navarra Nuevo Futuro-Delegación Perú – María del Carmen Álvarez
 Asociación para el Desarrollo de la Enseñanza Universitaria – Jorge Viera
 CADEP José Ma. Arguedas – Janeth Flores
 Central Peruana de Servicios – Alcides Vilela
 Centro de Asesoría Laboral del Perú – Javier Mújica Petit
 Centro de Capacitación Agroindustrial "Jesús Obrero" – Luis Casayo
 Centro de Educación y Comunicación Guamán Poma de Ayala – José María Gómez
 Centro de Estudios y Prevención de Desastres – Gilberto Romero
 Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – Alberto Rubina
 Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – Maximiliano Ruiz
 Centro Parroquial Santa Rosa de Lima – José Gavilán
 Comunión, Promoción, Desarrollo, Liberación – Albert Cerna
 Diaconía para la Justicia y la Paz, Arzobispado de Piura y Tumbes – Eva Boyle
 Escuela Mayor de Gestión Municipal – Michel Azcueta
 Fe y Alegría – Juan Cuquerella
 Fomento de la Vida – Marta Cuentas
 Fundación Ayuda en Acción-Perú – Juan Ignacio Gutierrez
 Instituto de Fomento para una Educación de Calidad – Elizabeth Evans

Intermediate Technology Development Group –
Hernán Alfonso Carrasco

Movimiento Manuela Ramos – Flor Flores, Rocío
Gutiérrez

Programa Laboral de Desarrollo – José Marcos
Sánchez, Giovanna Larco,

Piera Carreras

Servicios Educativos El Agustino – Carmen Robles
Arana

Sociedad Peruana de la Cruz Roja – Edgardo
Calderón Paredes